# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN
## présentées le 18 juin 1987 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

Rijn-Schelde-Verolme Machinefabrieken en Scheepswerven NV (« RSV ») était pendant toute la période concernée la dernière société mère d'un important groupe hollandais engagé dans diverses opérations de fabrication et de construction. Elle introduit le présent recours au titre de l'article 173 du traité CEE pour contester la légalité de la décision 85/351/CEE de la Commission, du 19 décembre 1984 (JO 1985 L 188, p. 44), laquelle a constaté dans son article 1er que l'aide octroyée par les Pays-Bas à RSV était incompatible avec le marché commun en vertu de l'article 92, et a ordonné aux Pays-Bas de récupérer l'aide (article 2) et d'informer la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision, des mesures prises à cet effet (article 3).

Il est constant entre les parties que RSV connaissait des difficultés avant 1979 et que le gouvernement lui avait octroyé une aide avec l'approbation de la Commission. Par lettre du 1er juin 1979, adressée au président de la deuxième chambre des états généraux, le ministre des Affaires économiques a fait savoir que RSV avait conclu à la nécessité de renoncer à ses activités dans les domaines de la grande construction navale, de la construction et de la réparation des grandes installations off-shore assurées par diverses filiales, dont l'une appelée « VDSM ». Il avait dès lors été décidé que le groupe RSV serait déchargé, avec effet rétroactif au 1er janvier 1979, des conséquences financières de la poursuite des activités en question en attendant une décision définitive de l'État quant à leur reprise. Cette opération, de même que d'autres mesures de restructuration à mettre en œuvre dans l'entreprise RSV, impliquerait une nouvelle aide de l'État.

Le dernier paragraphe de la lettre est libellé en ces termes:

« L'offre d'aide, décrite dans la présente lettre, sera détaillée dans une lettre adressée à RSV. A cet égard, je réfléchirai à la formulation adéquate de l'offre d'aide et de ses conditions. Lesdites conditions peuvent aussi concerner d'autres matières que celles mentionnées dans la présente lettre, si cela me paraît souhaitable pour atteindre le but poursuivi par l'aide accordée. Ensuite, l'offre d'aide devra être approuvée par la Commission européenne. Aussi longtemps que cette approbation n'est pas obtenue, l'offre n'engage à rien. D'autres conditions jugées opportunes à la lumière de la position adoptée par la Commission européenne pourront être définies. »

Les parties ne s'accordent pas sur la portée de cette lettre. Il est toutefois admis qu'elle a été envoyée à la Commission et que cette dernière n'a pas réagi à sa réception.

* Traduit de l'anglais.

Peu après, le gouvernement a décidé de reprendre les activités de RSV dans le domaine de la grande construction navale et du grand off-shore et de constituer à cette fin une société qui serait l'entière propriété de l'État (et porterait le nom de ROS, un sigle pour Rotterdam Off-Shore en Scheepsbouwcombinatie). Entre-temps, RSV continuerait les activités en question au nom de l'État. Au début de l'année 1980, le gouvernement a changé d'avis. La ROS n'a pas été constituée. Le gouvernement a décidé de ne pas poursuivre lesdites activités et a demandé à RSV de superviser l'achèvement dans de bonnes conditions des travaux en cours, le licenciement du personnel et la fermeture des chantiers. Il était entendu que les coûts de ces opérations seraient couverts par l'État.

Le ministre des Affaires économiques a proposé des aides supplémentaires par rapport à celles déjà octroyées dans une lettre adressée à RSV le 17 mars 1980 et, sous une forme modifiée, par lettre du 23 avril 1980. Les propositions contenues dans cette dernière ont fait l'objet d'un accord écrit de RSV. L'offre acceptée portait sur un paiement de 280 millions de HFL en vue de compenser les pertes subies par RSV depuis le 1er janvier 1979 dans le domaine de la grande construction navale et du grand off-shore et l'arrêt des activités de construction navale chez VDSM, cette aide étant remboursable dans la mesure où les pertes s'avéreraient inférieures au montant octroyé. L'État s'engageait ensuite à prendre à sa charge 50 % des pertes comprises entre 330 et 400 millions de HFL et 80 % des pertes supérieures à 400 millions de HFL. Le ministre n'excluait pas la possibilité d'une contribution plus élevée de l'État, si la Nationale Investeringsbank néerlandaise l'avisait que ces pertes supplémentaires entraîneraient une situation comptable inacceptable pour RSV. Une tranche complémentaire de 30 millions de HFL devait être payée pour compenser les frais d'administration et de réduction de capacités. En outre, des acomptes sans intérêts devaient être mis à la disposition de RSV, la valeur des intérêts épargnés étant estimée par RSV à 20 millions de HFL. Le montant total de ces trois sommes spécifiques s'élève donc à 330 millions de HFL (280 plus 30 plus 20), sans compter certains montants qui pourraient être payés par la suite aux termes de l'engagement connu sous l'appellation d'engagement illimité ou de « chèque en blanc ».

Il n'est pas contesté que ces lettres n'ont jamais été envoyées à la Commission et que cette dernière ne les a pas vues avant que le présent recours ne soit introduit.

Le 19 novembre 1980 s'est tenue une réunion multilatérale sur la construction navale entre certains représentants de la Commission et des États membres. Un des points examinés était l'intention du gouvernement néerlandais d'accorder une nouvelle aide à RSV. Bien que la Commission n'ait pas fourni à la Cour le procès-verbal de cette réunion, elle a affirmé dans sa réponse à la deuxième des questions écrites posées par la Cour qu'en octobre 1980 elle avait reçu des autorités néerlandaises un document intitulé « Problèmes auxquels est confronté le groupe RSV », exposant les nouvelles mesures d'aide proposées en faveur de RSV et constituant la base du télex adressé par la Commission aux autres États membres le 4 novembre 1980, préalablement à la réunion multilatérale. Après cette réunion, le gouvernement néerlandais a officiellement notifié le projet d'aide à la Commission par télex du 12 décembre 1980 et par lettre du 26 février 1981, laquelle semble reprendre, en s'y référant, le précédent document et son annexe montrant

qu'à côté d'autres sommes 310 millions de HFL devaient être mis à la disposition de RSV pour le démantèlement de la grande construction navale chez VDSM. Il semble également que le chiffre de 310 millions est le même que celui de 280 plus 30 millions visé dans la lettre du 23 avril 1980.

Par lettre du 26 mars 1981, la Commission a informé le gouvernement néerlandais que, compte tenu des points de vue exprimés par les États membres lors de la réunion multilatérale, elle ne voyait pas d'objection au projet d'aide proposé dans le télex du 12 décembre 1980 et la lettre du 29 février 1981.

Les pertes relatives à la grande construction navale et au grand off-shore (« pertes ROS ») ont toutefois continué à augmenter, et un nouvel accord, contenu dans une lettre du 6 avril 1982, est intervenu entre RSV et le ministre. L'État fixait une limite maximale à sa contribution aux pertes ROS. Une distinction était faite entre les pertes liées à la fabrication d'une plate-forme de dragage off-shore connue sous le nom de « Simon-Stevin » et d'autres pertes ROS.

Pour les autres pertes ROS, la contribution de l'État était limitée comme suit: il était dit que les 330 premiers millions de HFL étaient déjà couverts. L'État s'engageait à présent à payer 100 % des pertes comprises entre 330 et 400 millions de HFL, 80 % des pertes comprises entre 400 et 470 millions de HFL et rien de plus (donc un supplément de 126 millions de HFL en tout). Pour les pertes concernant le Simon-Stevin, l'État acceptait de payer 80 % des pertes plafonnées à 210 millions, soit une intervention maximale de 168 millions de HFL. Au total, les clauses d'avril 1982 limitaient donc à 294 millions de HFL la contribution de l'État aux pertes concernées supérieures à 330 millions de HFL.

Sur ce montant, 47,5 millions avaient déjà été versés le 29 décembre 1981, en vertu des accords d'avril 1980, car il était clair en 1981 que les pertes ROS dépasseraient largement les 400 millions de HFL. Un montant de 238,5 millions a été versé le ou aux environs du 29 avril 1982 (date citée erronément dans la décision comme étant le 2 avril 1982). La majeure partie de l'aide était donc payée avant qu'elle eût été notifiée globalement à la Commission. Les huit millions restants n'ont, semble-t-il, jamais été versés. Les pertes ROS ont ainsi coûté aux Pays-Bas au moins 596 millions de HFL en espèces (310 plus 47,5 plus 238,5) et 20 millions de HFL en avantages en intérêts, soit 616 millions de HFL au total.

La lettre du 6 avril 1982 elle-même n'a pas été envoyée à la Commission. Toutefois, le gouvernement a notifié le nouvel accord par télex du 19 juillet 1982, transmis à la Commission par la représentation permanente des Pays-Bas à Bruxelles le 20 juillet 1982. Le gouvernement constatait que sa contribution définitive aux pertes ROS dépassait de 294 millions de HFL le montant qui avait été prévu au milieu de l'année 1980, et renvoyait au télex du 12 décembre 1980. Le chiffre visé nous semble trop bas si on se réfère à la correspondance de 1980. Toutefois, le gouvernement déclarait que RSV était autorisée à mettre les pertes ROS à la charge de l'État, en vertu de la lettre du 1er juin 1979, laquelle avait été transmise à la Commission. Le gouvernement expliquait ensuite ce qui s'était passé ultérieurement, notamment la décision de ne pas constituer la ROS et de demander à RSV d'achever l'exécution des commandes obtenues au nom de la ROS; sans renvoyer spécifiquement aux lettres de

mars et d'avril 1980 ou d'avril 1982, le gouvernement exposait en détail sa contribution aux pertes ROS. Il précisait que le montant total qu'il s'engageait à couvrir serait limité à 680 millions de HFL et que toutes les pertes supplémentaires devraient être supportées par RSV.

Par télex du 29 juillet 1982, la Commission a demandé si les aides avaient été mises à la disposition de RSV et, dans l'affirmative, à quelle date; elle demandait aussi des informations détaillées sur les perspectives d'avenir de RSV à court et à moyen terme. La dernière phrase du télex précisait que ces informations étaient nécessaires pour une appréciation correcte de l'aide et que, pour cette raison, le délai prévu pour la procédure d'enquête était suspendu jusqu'à ce que ces informations aient été fournies.

Dans sa réponse par télex du 12 août, le gouvernement a reconnu que 286 millions de HFL avaient été mis à la disposition de RSV à la fin du mois d'avril 1982 (bien qu'en réalité 47,5 millions aient été versés en décembre 1981), conformément à l'obligation de l'État de contribuer au coût de la suppression progressive de la grande construction navale, encore que la plus grande partie de la somme ait été payée pour la résiliation du contrat concernant la plate-forme Simon-Stevin. Le gouvernement ajoutait qu'un optimisme mesuré était justifié à l'égard de l'avenir du groupe RSV dans son ensemble.

Par lettre du 8 octobre 1982, la Commission a informé le gouvernement néerlandais qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, au sujet de la mesure d'aide. La Commission soulignait que le gouvernement avait omis de notifier la mesure d'aide avant d'en effectuer le paiement et se réservait la possibilité de mettre en œuvre la procédure prévue pour cette infraction aux règles du traité.

Des pourparlers ont eu lieu à la fin du mois d'octobre 1982 entre le gouvernement et la Commission, et, le 7 décembre 1982, le gouvernement a transmis à la Commission un télex dans lequel il soulignait le caractère exceptionnel et urgent des mesures d'aide, la menace pesant sur la survie du groupe RSV et aussi de Volker-Stevin, le candidat acquéreur de la plate-forme Simon-Stevin, ce qui aurait entraîné la perte de 43 000 emplois, dont 25 000 aux Pays-Bas.

En janvier 1983, le gouvernement néerlandais a décidé de ne plus octroyer d'aide supplémentaire à RSV. Immédiatement après, RSV a déposé une enquête en sursis de paiement (surseance van betaling), lequel lui a été accordé le 9 février 1983. Il semble toutefois que, même après cette décision, des crédits ont été mis à la disposition du groupe.

Le gouvernement avait subordonné l'aide accordée à la condition qu'elle serait remboursée si RSV était mise en liquidation. La réponse de RSV à la cinquième des questions écrites posées par la Cour montre que l'État cherche à recouvrer auprès de RSV un montant total de 892 934 037,04 HFL majoré des intérêts et des frais. Sur ce montant, 576 millions de HFL, dit-on, se rapportent aux pertes ROS depuis avril 1983. Bien qu'à notre avis le chiffre doive être de 596 millions de HFL comme nous l'avons déjà dit, la différence n'est pas importante en l'espèce. RSV a attaqué les décisions administratives exigeant le remboursement et la question est toujours pendante devant les juridictions nationales.

En l'espèce, RSV conteste donc la légalité d'une décision prise deux ans après l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, à savoir le 19 décembre 1984.

La Commission conteste la recevabilité du recours. Elle suggère que, puisque RSV sera tenue de rembourser l'aide en tout état de cause, elle n'a pas d'intérêt à former le recours. RSV répond que le gouvernement se fonde, dans le procès national, sur l'obligation de remboursement imposée par la décision et que, si RSV devait obtenir gain de cause sur la base des moyens de droit interne soulevés dans ce procès, la décision constituerait pour le gouvernement l'unique justification à sa demande de remboursement. RSV a donc un intérêt à la contester. Nous pensons que le raisonnement est juste, mais, en tout état de cause, il nous semble qu'une décision ordonnant à un État membre de récupérer d'importantes sommes d'argent payées à une entreprise sous la forme d'une aide incompatible avec le marché commun concerne directement et individuellement l'entreprise en question, au sens de l'article 173 du traité CEE. A notre avis, il est clair que le recours est admissible.

RSV invoque huit moyens à l'encontre de la décision. Les parties ont suivi ce schéma dans leurs plaidoiries et il est repris dans le rapport d'audience. Nous le suivrons par conséquent ici.

Le premier argument consiste à dire que l'obligation de remboursement est illégale, au motif que les clauses de 1982 ne devaient pas être notifiées à la Commission en vertu de l'article 93, paragraphe 3. Selon RSV, cela tient au fait que les clauses d'avril 1982 ne faisaient que modifier celles de 1980 (en les limitant plutôt qu'en les étendant) et qu'elles découlent toutes les deux de la lettre du 1er juin 1979, approuvée par la Commission. La Commission soutient, à juste titre selon nous, que la lettre du 1er juin 1979 n'est pas un accord, et qu'elle n'institue pas non plus une mesure d'aide: il s'agit plutôt de la déclaration d'une intention d'accorder une mesure d'aide, dont les modalités devaient être détaillées dans une lettre à RSV. Le ministre a qualifié cette lettre de telle déclaration dans sa lettre à RSV du 17 mars 1980. En toute hypothèse, la Commission n'a pas approuvé la lettre en question. Rien de ce qui s'est produit par la suite ne nous semble empêcher la Commission de dire dans la présente instance qu'elle a donné à la lettre sa valeur réelle et que son silence ne doit pas être pris pour l'approbation d'un programme d'aide présenté dans ladite lettre. En outre, il est clair selon nous qu'à cette époque la Commission n'était pas au courant des engagements illimités contenus dans les lettres des 17 mars et 23 avril 1980, et qu'elle ne l'était pas non plus lorsque les clauses d'avril 1982 lui ont été notifiées, l'informant pour la première fois de détails particuliers. Rien n'autorisait le ministre des Affaires économiques à informer RSV (comme il l'a fait dans sa lettre du 3 avril 1981) que la Commission avait approuvé l'opération d'aide contenue dans les deux lettres en question. En tout état de cause, l'article 93, paragraphe 3, exige des États membres qu'ils notifient les « projets tendant à ... modifier des aides » et, à tous égards, les clauses de 1982 étaient une modification des aides déjà accordées ou promises. Il nous semble que le premier argument de RSV n'est pas fondé et qu'il convient de le rejeter.

Le second moyen soulevé par RSV est que la Commission a laissé s'écouler deux ans entre l'ouverture de la procédure contentieuse au titre de l'article 93, paragraphe 2, et la décision. Ce faisant, la Commission n'a

pas témoigné de la diligence nécessaire, elle a méconnu les exigences de la sécurité juridique et outrepassé les règles d'une bonne administration, en particulier en exigeant le remboursement après l'écoulement d'un délai aussi long, pendant lequel RSV, ses actionnaires et ses créanciers étaient dépendants des aides allouées et ont été amenés à croire que ces sommes appartenaient à RSV en toute légalité.

La Commission répond que pendant la période de vingt-six mois elle a régulièrement consulté le gouvernement néerlandais sur l'évolution de la déconfiture de RSV. Son retard à prendre la décision témoigne non pas d'un défaut de diligence ou d'une méconnaissance des règles d'une bonne administration, mais d'une compréhension pour les circonstances difficiles que représente le déclin d'un groupe important. La situation de RSV était tellement complexe et les implications de son effondrement tellement graves qu'il était impossible de prendre une décision plus tôt.

RSV rétorque que le report par la Commission a causé davantage de problèmes, et non moins, dans la procédure de liquidation. En tout état de cause, comme nous l'avons déjà expliqué, le gouvernement néerlandais avait réclamé le remboursement de plusieurs millions de HFL dans le cadre des pertes ROS (lesquelles comprenaient les sommes visées par la décision) au début de l'année 1983, plus de dix-huit mois avant l'adoption de la décision. RSV semble se fonder sur l'hypothèse selon laquelle la Commission aurait pris la décision pour venir en aide au gouvernement néerlandais, lequel aurait besoin d'une décision ordonnant la restitution pour pouvoir obtenir le remboursement de ce qu'il considère comme des deniers publics dépensés en pure perte pour RSV. La Commission aurait d'abord été tentée d'enterrer le problème, mais elle aurait ensuite été pressée par le gouvernement néerlandais de prendre une décision.

A notre avis, la Commission n'est pas autorisée à ouvrir une procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, et à la laisser ensuite en veilleuse ou à postposer indéfiniment sa décision. Elle doit ensuite prendre une décision dans un délai raisonnable à la lumière des circonstances de l'espèce, tant pour annuler la part de l'aide qui est incompatible avec le marché commun que pour permettre aux personnes impliquées de savoir à quoi s'en tenir. Il nous semble que la Cour a admis qu'il s'agit là d'un point essentiel de la procédure dans l'affaire 59/79, Fédération nationale des producteurs de vins de table et vins de pays/Commission (Rec. 1979, p. 2425), dans laquelle elle a constaté que: « Lorsque la Commission décide d'ouvrir une procédure en vertu des dispositions de l'article 93 du traité CEE, elle dispose d'un délai raisonnable pour mener cette procédure à son terme. »

Bien sûr, la Commission doit examiner les faits et procéder à une évaluation, et cela prendra du temps. Toutefois, dans la présente instance, la Commission n'a pas été capable de justifier la période extrêmement longue pendant laquelle elle n'a pas pris de décision, ni de démontrer aucun avantage qui en résulte. Au contraire, les arguments qu'elle a opposés à d'autres chefs de demande de RSV laissent supposer qu'à son avis il n'y a jamais eu le moindre espoir que l'aide soit déclarée compatible avec le marché commun. Une réponse aurait dû être donnée bien plus tôt, de sorte que toutes les parties sachent où elles en étaient. Dans ces circonstances, le retard de la

Commission est injustifié. La méconnaissance par la Commission de cette exigence d'agir avec la diligence nécessaire est plus que simplement formelle: elle a une conséquence pratique qui fait échec à l'objet des articles 92 et 93. Elle prolonge l'effet d'une aide incompatible sur le marché et risque de mettre les parties dans une situation fausse, l'écoulement d'un certain laps de temps pouvant leur laisser raisonnablement supposer que l'aide ne rencontre pas d'objection, même si elles ne peuvent assimiler le silence à une approbation positive. Nous ne pensons pas qu'on puisse affirmer que RSV n'a pas été affectée par le retard. Même sans compter qu'elle avait été informée (à tort) en avril 1981 que l'aide avait été approuvée par la Commission, elle était fondée à croire que, si la Commission ne notifiait pas ou du moins n'avertissait pas avec diligence que l'aide n'était pas approuvée ou qu'elle pourrait ne pas l'être, cette dernière ne devrait pas être remboursée.

La décision devrait à notre avis être annulée sur la base de ce deuxième moyen tiré de l'absence de prise de décision dans un délai tant soit peu raisonnable.

Dans son troisième argument, qui devrait structurellement précéder le deuxième, RSV affirme que la Commission a omis d'ouvrir la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, dans le délai de deux mois à compter de la notification qu'elle situe le 19 juillet 1982. L'aide a en réalité été notifiée à la Commission le 20 juillet 1982, date à laquelle le télex du 19 juillet 1982 du gouvernement néerlandais lui a été transmis par la représentation permanente des Pays-Bas à Bruxelles. Les parties s'accordent à dire, semble-t-il, que la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, a été ouverte le 8 octobre 1982, date à laquelle la Commission a écrit au gouvernement néerlandais pour lui annoncer qu'elle ouvrait la procédure et que la date du 14 octobre citée dans la décision était inexacte. A notre sens, RSV infère cette période de deux mois des arrêts rendus le 11 décembre 1973 dans une série d'affaires, notamment l'affaire 120/73, Lorenz/Allemagne (Rec. p. 1471) et de l'arrêt rendu dans l'affaire 84/82, Allemagne/Commission (Rec. 1984, p. 1451).

Ces affaires avaient pour objet l'article 93, paragraphe 3, du traité, en vertu duquel les projets tendant à instituer ou à modifier des aides sont notifiés à la Commission. La Cour a admis dans l'affaire Lorenz que, pour se former une première opinion en vertu de l'article 93, paragraphe 3, la Commission doit disposer d'un délai raisonnable afin d'examiner la compatibilité d'un projet d'aide avec le marché commun. Pour décider ce qu'est un délai raisonnable, il est indiqué de s'inspirer des articles 173 et 175 du traité, lesquels, s'appliquant à des situations comparables, prévoient un délai de deux mois au cours duquel la procédure doit être engagée. Si, avant l'expiration du délai, la Commission n'a pas approuvé l'aide positivement, elle doit ouvrir la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, ou l'État membre, après avoir adressé un préavis à la Commission, peut mettre à exécution les mesures d'aide, lesquelles relèvent ensuite du régime des aides existantes au sens de l'article 93, paragraphe 2, du traité. Dans l'affaire 84/82, Allemagne/Commission, la Cour s'est référée au délai

« qu'implique normalement » un premier examen dans le cadre de l'article 93, paragraphe 3, et il se peut qu'exceptionnellement un délai plus long soit justifié.

Dans la présente affaire toutefois, il ne s'agit pas de la notification de mesures projetées. L'aide avait déjà été accordée ou l'aide existante déjà modifiée avant la notification. Au lieu d'avoir recours à une déclaration constatant que la mesure d'aide avait été présentée en méconnaissance de l'article 93, paragraphe 3, du traité, la Commission a informé le gouvernement par lettre du 8 octobre 1982 qu'elle avait décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, et a invité le gouvernement à présenter ses observations dans les deux mois. Les autres États membres ont été informés le 10 novembre 1982 et les tiers par un avis publié au Journal officiel du 20 novembre 1982.

La Commission soutient tout d'abord que l'arrêt Lorenz ne s'applique pas aux aides qui ont été mises à exécution, mais seulement aux projets d'aides dûment notifiés.

Il est exact que l'affaire Lorenz ne concernait que des projets d'aides. Il semble évident que, une fois un projet notifié, l'État membre ne devrait pas attendre indéfiniment pour savoir s'il peut mettre l'aide à exécution; pour cette raison (laquelle nous semble être le fondement de la décision), la Cour a exigé que la Commission définisse sa position dans un délai de deux mois à compter de la notification du projet. A défaut d'approbation de l'aide, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, doit être ouverte, ou l'État membre peut mettre l'aide à exécution après avoir adressé un préavis à la Commission.

Lorsque l'aide a déjà été accordée, même sans que les dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité n'aient été respectées, et que la notification en est faite ensuite à la Commission, l'État membre n'est pas paralysé. On peut dire qu'il n'y a pas la même urgence à savoir si l'aide est approuvée et que, lorsque l'aide a été mise en œuvre depuis un certain temps, la Commission peut avoir besoin d'un délai plus long pour décider si l'aide est approuvée que lorsqu'elle examine des projets d'aide.

Néanmoins, on ne saurait laisser traîner les choses indéfiniment. Il nous semble que, par analogie avec l'arrêt Lorenz en matière d'aides notifiées, la Commission est tenue de se former une première opinion avec la diligence voulue. Elle doit, dans un délai que, sur la base de l'arrêt Lorenz, nous estimerions normalement à deux mois, décider si l'aide est à première vue compatible ou non. Si elle n'arrive pas à la conviction que l'aide est compatible, elle est alors tenue d'ouvrir avec non moins de diligence la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2. Quant à nous, nous ne pensons pas que cette procédure doit nécessairement être engagée dans le délai de deux mois, encore qu'elle doive être ouverte sans retard injustifié. En l'espèce, que la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2, ait été ouverte (comme nous le pensons) par la lettre du 8 octobre 1982, lorsque le gouvernement néerlandais a été invité à présenter ses observations, ou qu'elle ait été ouverte le 10 ou le 20 novembre 1982, lorsque les mesures ont été portées respectivement à la connaissance des États membres et des tiers, elle l'a été dans un délai raisonnable, eu égard à toutes les circonstances de l'espèce et sans être entachée d'un vice pour retard. Nous

ne supposons pas, en l'occurrence, que quelqu'un a subi un préjudice du fait du report au 8 octobre ou au 20 novembre 1982. Lorsqu'un préjudice est établi (comme dans l'affaire Allemagne, dans laquelle des États membres n'ont pas été convenablement consultés, ou dans l'affaire Lorenz, dans laquelle un État membre a été empêché de mettre l'aide à exécution en raison du retard), des préoccupations différentes peuvent entrer en ligne de compte.

C'est pourquoi nous n'estimons pas devoir admettre le troisième argument comme un motif d'annulation de la décision.

Si nous avions abouti à la conclusion inverse, c'est-à-dire que la procédure doit être ouverte dans les deux mois de la notification, nous n'aurions pas admis l'argument de la Commission selon lequel une demande d'informations suspend le délai jusqu'à la réception de la réponse, sans quoi l'administration pourrait dans tous les cas et plus d'une fois prolonger le délai en demandant des informations.

Le quatrième argument de RSV, fondé sur l'article 190 du traité CEE, est que les motifs de la décision sont insuffisants ou à tout le moins incompréhensibles et/ou contradictoires.

Un certain nombre de points sont exposés en détail. Nous y voyons quatre objections principales. Les trois premières consistent à dire que la Commission: a) omet d'indiquer les motifs pour lesquels elle affirme que les mesures en cause constituaient une « aide d'État » au sens de l'article 92, paragraphe 1; b) n'explique pas en quoi ces mesures affectent les échanges entre États et faussent la concurrence; c) mentionne des motifs insuffisants pour refuser d'exempter la mesure au titre de l'article 92, paragraphe 3, spécialement alors que les mesures antérieures avaient été exemptées.

La réponse de la Commission à la première objection est que, lorsqu'un État membre qualifie d'aide une mesure qu'il notifie comme telle et que la Commission l'approuve, elle n'est pas tenue de détailler ses raisons. En tout état de cause, la Commission estime que, de toute évidence, le fait pour l'État d'avancer 294 (ou 286) millions de HFL à RSV constitue une aide d'État.

Nous partageons ce point de vue de la Commission. Il ne saurait y avoir de cas plus clair d'« aide octroyée par un État membre » que le paiement direct de sommes importantes destinées à couvrir les dettes d'une entreprise. Il n'y a pas eu de différend sur ce point entre la Commission et le gouvernement néerlandais, et RSV ne conteste pas au fond la qualification d'aide donnée au paiement (à la différence de son incidence sur les échanges et sur la concurrence ainsi que de sa compatibilité avec le marché commun, points sur lesquels les parties ne s'accordent pas); elle soutient plutôt que la Commission aurait dû faire une constatation spécifique en ce sens au lieu de le donner simplement à entendre, et qu'un tel manquement constitue une insuffisance de motifs capitale. Ce point de vue est trop formaliste. La Commission était fondée en l'occurrence à tenir pour établi ce qui n'était pas contesté par le gouvernement néerlandais et n'est pas aujourd'hui contesté par RSV, à savoir que les sommes payées en tant qu'aide par le gouvernement sont effectivement une aide.

A propos des deuxième et troisième objections, qui portent sur la question de savoir si la décision était suffisamment motivée pour

établir l'incidence de la mesure d'aide sur les échanges et sur la concurrence et pour justifier le refus d'exemption, la Commission est réticente, sinon muette.

Dans les affaires jointes 296 et 318/82, Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek BV/Commission (« LPF »), la Cour a déclaré dans son arrêt du 13 mars 1985 que l'article 190 exige une motivation qui « permet à la Cour d'exercer son contrôle et aux intéressés de faire connaître utilement leur point de vue sur la réalité et la pertinence des faits et circonstances allégués » (point 21 des motifs). Dans cette affaire, bien qu'elle fût convaincue que la décision était suffisamment motivée sur la question de savoir si la mesure constituait une aide, la Cour a jugé (points 22 à 24 des motifs) que la décision ne comportait aucune motivation pour ce qui est de l'appréciation des critères qui permettent de constater que l'aide affecte les échanges ou fausse le jeu de la concurrence au sens de l'article 92, paragraphe 1, « la décision litigieuse ne comportant pas la moindre indication relative à la situation du marché considéré, la part de (la requérante) sur ce marché, les courants d'échange de produits en cause entre les États membres et les exportations de l'entreprise ». Les motifs invoqués pour dire que l'aide ne remplissait pas les conditions nécessaires pour bénéficier de la dérogation au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c), ont également été jugés insuffisants, la Commission s'étant bornée à affirmer sa conviction que l'aide ne contribuerait pas au développement de certaines régions économiques et que le maintien de la capacité de production dans le secteur en cause n'était pas souhaitable dans l'intérêt commun: il n'était pas indiqué que la Commission ait pris en considération le fait que l'aide faisait partie d'un programme de restructuration destiné à permettre à LPF de réorienter sa fabrication vers des produits de haut de gamme, avec une réduction de sa capacité productive et de sa part de marché.

L'obligation ne réside pas dans la nécessité de motiver complètement tous les points, mais de motiver de façon suffisamment claire les points essentiels. Ainsi, dans l'arrêt rendu le 10 juillet 1986 dans l'affaire 40/85, Belgique/Commission (Rec. p. 2263), la Cour a estimé suffisants les motifs avancés par la Commission relativement à l'incidence de l'aide sur les échanges et sur le jeu de la concurrence, bien qu'ils soient limités aux phrases suivantes:

« Une telle aide, destinée à permettre le maintien en activité de capacités de production est de nature à porter une atteinte particulièrement grave aux conditions de concurrence, car le libre jeu des forces du marché exigerait normalement la fermeture de l'entreprise en cause, ce qui permettrait aux concurrents plus compétitifs de se développer; l'entreprise en cause exporte plus de 70 % de sa production de céramique sanitaire dans les autres États membres et, par conséquent, l'aide ... risque d'affecter les échanges entre États membres et de fausser la concurrence au sens de l'article 92, paragraphe 1... » (JO 1985, L 59, p. 22).

Même sur cette base et sans exiger de la Commission un exposé trop détaillé de ses motifs, nous estimons que la décision litigieuse ne satisfait pas aux exigences de l'article 190, tel que l'a interprété la Cour à l'égard des deux questions liées que sont l'incidence de l'aide sur les échanges et sur la concurrence ainsi que sa compatibilité avec le marché commun. Premièrement, elle ne contient pratiquement aucune informa-

tion sur le marché en cause ou la part de RSV sur ce marché, et on ne saurait supposer en l'espèce (comme c'était le cas dans l'affaire 40/85) que la Commission a pâti d'un manque de coopération, puisqu'elle a admis dans sa réponse à la première des questions écrites posées par la Cour qu'elle n'avait pas demandé de renseignements au gouvernement néerlandais concernant la part du marché occupée par RSV dans le secteur de la construction off-shore. Deuxièmement, la Commission ne mentionne aucun élément susceptible d'étayer les affirmations contenues dans la décision, selon lesquelles le marché en cause souffrait de capacités excédentaires. Troisièmement, et c'est plus grave, il est dit au point IV de la décision que « d'après les informations dont dispose la Commission concernant ce secteur qui connaît de graves difficultés, les entreprises concurrentes de l'entreprise bénéficiaire de l'aide, aussi bien aux Pays-Bas que dans les autres États membres, ont été empêchées pendant plus de deux ans de faire offre pour construire une ou plusieurs installations off-shore pour le marché visé par l'entreprise bénéficiaire des aides; de ce fait, les efforts de diversification entrepris par l'industrie de la construction navale dans la Communauté se trouvent entravés ». Dans sa troisième question écrite, la Cour a demandé à la Commission d'indiquer sur quelles données elle s'était fondée pour faire cette constatation et de produire les pièces relatives à ces données. La Commission a répondu que la phrase avait une valeur métaphorique et qu'elle ne disposait d'aucun document à l'appui de ses affirmations, étant donné qu'elle n'avait pas reçu de plainte à ce sujet. Cette réponse est inacceptable. Si la Commission souhaite conclure que les entreprises concurrentes hésiteront à faire la dépense considérable que représente le fait de soumissionner pour des contrats si elles ont l'impression qu'une firme telle que RSV peut obtenir de l'État la couverture de ses pertes, elle doit dire qu'il s'agit d'une déduction et ne pas la présenter comme une constatation de fait selon laquelle, d'après les informations en sa possession, les entreprises concurrentes ont été empêchées de faire des offres. En définitive, les motifs sont à notre avis insuffisants parce que la Commission n'explique pas pourquoi elle a estimé pouvoir approuver l'aide notifiée en décembre 1980, aide dont la part significative était destinée à la cessation des activités de RSV dans le domaine de la grande construction navale et du grand off-shore, mais n'a pas jugé bon d'approuver les clauses de 1982, lesquelles étaient destinées, à la connaissance de la Commission, à couvrir des coûts supplémentaires imprévus concernant la même opération. Il se peut qu'il y ait à cela de bonnes raisons, mais, si elles existent, elles devraient être expliquées en détail.

Dans sa quatrième objection concernant les motifs, RSV critique le fait que la décision ne vérifie pas la compatibilité de l'aide accordée eu égard à la construction du Simon-Stevin avec la cinquième directive sur la construction navale (directive 81/363/CEE du Conseil, JO 1981, L 137, p. 39). La Commission a répondu que le gouvernement néerlandais ne lui avait pas demandé d'examiner l'aide à la lumière de la cinquième directive, mais elle a également affirmé que le Simon-Stevin ne remplissait pas les conditions permettant d'appliquer la cinquième directive. La Commission a plaidé que, premièrement, le Simon-Stevin lui-même n'était pas un bâtiment répondant aux conditions de la directive, et que, deuxièmement, même à supposer qu'il le fût, le groupe RSV avait en tout état de cause des activités trop diversifiées pour être qualifié d'entreprise de construction navale au sens de la directive. Dans sa sixième

question écrite à RSV, la Cour lui a demandé si elle maintenait son argument selon lequel la plate-forme Simon-Stevin devait être considérée comme une « drague » au sens de l'article 1er, sous a). de la directive, et, en cas de réponse affirmative, de produire une expertise écrite soutenant cette thèse. En réponse, RSV a simplement présenté une lettre d'un ingénieur qui se bornait à certifier que la plate-forme Simon-Stevin devait effectivement être considérée comme pouvant bénéficier d'une aide au titre de la quatrième directive. A notre avis, ce certificat n'est pas une expertise écrite soutenant la thèse de RSV. Il n'aide pas la Cour à décider si la plate-forme Simon-Stevin répondait aux conditions de la cinquième directive. Nous ne sommes donc pas convaincu actuellement que cette plate-forme était une drague au sens de la cinquième directive et qu'il incombait à la Commission de viser cette dernière dans ses motifs. Au demeurant, la Commission a estimé, à juste titre selon nous, que, même si la plate-forme Simon-Stevin répondait aux conditions de la cinquième directive, il n'avait pas été prouvé que RSV en tant que groupe pouvait être bénéficiaire d'une aide au sens de la directive en question. Vu sous cet angle, l'argument est dépourvu de fondement, et il n'est pas nécessaire d'envisager la question de savoir si la Commission est tenue d'examiner de sa propre initiative la teneur des directives sur la construction navale lorsqu'elle reçoit la notification d'une aide ou d'un projet d'aide en vertu de l'article 93, paragraphe 2.

•

Dans une matière de cette complexité et de cette importance, la décision est à tous égards brève et ne comporte pas une analyse suffisante des détails des événements qui se sont produits. Nous sommes disposés en l'occurrence à admettre les arguments de RSV selon lesquels la décision devrait être annulée pour non-respect de l'article 190 du traité à l'égard des trois premières questions spécifiques auxquelles il a été fait référence.

Le cinquième argument de RSV consiste à dire que les clauses d'avril 1982 ne constituent pas une aide d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1. Ces clauses étaient inséparables des accords précédemment conclus: elles créaient une situation dans laquelle RSV subissait les pertes ROS pour compte de l'État. En conséquence, l'argent versé pour couvrir les pertes en question ne représenterait pas une libéralité de la part de l'État, mais l'exécution d'un réel contrat entre RSV et l'État. La Commission se contente d'observer que les clauses de 1982 proviennent des accords d'avril 1980, lesquels n'ont jamais, et n'auraient jamais, été approuvés par la Commission, et que l'article 93, paragraphe 3, lui-même oblige les États membres à notifier les projets visant à modifier des aides existantes. A notre avis, que les pertes ROS aient été ou non encourues par ordre de l'État, elles ont été couvertes par des fonds publics, et cette circonstance suffit en l'espèce pour qu'il s'agisse d'une aide d'État. Le fait que RSV aurait pu refuser d'exécuter les commandes ROS si elle avait été pleinement au courant des implications de cet engagement est dénué de pertinence.

Le sixième argument invoqué par RSV reprend le point défendu dans son quatrième argument, selon lequel l'aide

n'avait pas pour but de renforcer la position de RSV sur le marché, ni de sauver certaines de ses activités, mais d'y mettre fin: c'est pourquoi l'aide n'a pas affecté les échanges, ni faussé la concurrence. RSV renvoie à l'arrêt rendu dans l'affaire LPF, dont le point 24 des motifs dit notamment que: « S'il peut ressortir, dans certains cas, des circonstances mêmes dans lesquelles l'aide a été accordée qu'elle est de nature à affecter les échanges entre États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence, il incombe à tout le moins à la Commission d'évoquer ces circonstances dans les motifs de sa décision. »

Cette citation extraite de l'arrêt LPF vise, bien entendu, les motifs et non le fond. Toutefois, la position défendue par la Commission à l'audience est identique à celle adoptée dans la décision, à savoir que les échanges doivent être considérés comme ayant été affectés et la concurrence faussée, puisque, sans l'aide, les forces du marché auraient entraîné plus tôt la disparition des divisions concernées de RSV.

Bien que nous estimions que les motifs sont insuffisants et que la Commission ne démontre pas comment les échanges intracommunautaires ont été faussés (d'autant que la plupart des travaux de RSV étaient destinés à des acheteurs nationaux et ses exportations aux pays tiers), il n'a pas été établi, nous semble-t-il, que les échanges intracommunautaires n'ont pas été affectés. Même si RSV n'a pas accepté de nouvelles commandes au cours de la période concernée, ses concurrents auraient pu faire des offres pour les travaux ROS à la place de RSV et auraient pu, en particulier, soumissionner pour des travaux aux Pays-Bas. Nous n'admettons pas le sixième argument de RSV.

Le septième argument de RSV est que, si les mesures d'avril 1982 constituent une aide (ce que RSV conteste), la Commission a eu tort de ne pas l'exempter au titre de l'article 92, paragraphe 3, sous c). RSV critique la déclaration de la Commission affirmant que, au moment de l'octroi de l'aide, cette mesure n'était liée à aucun programme de restructuration de nature à promouvoir l'intérêt commun au sens de l'article 92, paragraphe 3. RSV insiste sur le fait que l'objectif global était en réalité la restructuration des activités du groupe RSV dans le domaine de la grande construction navale et de la construction d'installations off-shore. Il convient toutefois de relever qu'à l'alinéa 5 du point I de la décision on lit que: « La Commission a également constaté qu'il s'agissait en l'occurrence du sauvetage d'une entreprise en difficulté à la suite d'erreurs de gestion et de conditions de marché défavorables, et que l'aide en question n'apparaissait poursuivre aucun objectif d'assainissement en vue de garantir la viabilité future de l'entreprise; en permettant à l'entreprise d'éponger ses dettes, l'aide permettait le maintien d'unités de production peu rentables dans un marché caractérisé par des excès de capacités. » Nous pensons qu'effectivement, en avril 1982, il existait un espoir bien mince que le dernier apport de liquidités par l'État permettrait d'assurer, dans de bonnes conditions, le démantèlement des activités concernées de RSV, espoir qui a été anéanti par l'évolution ultérieure; dans un certain sens, cette opération pourrait être qualifiée de restructuration, mais pas nécessairement de celle qu'il incombait à la Commission d'exempter au titre de l'article

92, paragraphe 3, sous c). Ainsi il eût peut-être mieux valu (comme cela semble en réalité s'être produit par la suite) que les divisions potentiellement viables de RSV aient été scindées en sociétés indépendantes ou que leurs actifs et travaux en cours aient été vendus à des entreprises concurrentes. RSV ne s'attache pas à débattre en détail de la question de l'exemption dans sa plaidoirie, et nous doutons que cette dernière contienne un élément quelconque qui ne soit pas couvert par les autres moyens. Nous ne sommes pas persuadés que la Commission a excédé les limites du pouvoir discrétionnaire dont elle dispose pour décider si l'aide doit être exemptée au titre de l'article 92, paragraphe 3, et, en conséquence, nous estimons qu'il y a lieu de rejeter le septième argument invoqué par RSV.

Le huitième et dernier argument de RSV est dirigé contre l'exigence de remboursement contenue dans l'article 2 de la décision. RSV prétend qu'on ne pouvait raisonnablement attendre d'elle qu'elle ait connu le caractère illégal du paiement de l'aide. L'État ne l'a pas informée d'une éventuelle contradiction avec le droit communautaire; RSV pouvait légitimement croire qu'une notification n'était pas nécessaire (puisque les clauses de 1982 ne servaient qu'à fixer une limite maximale aux accords antérieurs que RSV avait pu croire approuvés par la Commission), RSV n'a pas été mêlée à la procédure de notification, ni par l'État ni par la Commission, et elle n'a pas eu connaissance de la communication au Journal officiel de l'ouverture de la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 2. D'ailleurs, cet avis n'a été publié qu'après le versement des sommes et ne contenait pas la formule, à présent habituelle, avertissant les bénéficiaires que l'aide versée avant que la Commission ait été en mesure de se prononcer sur sa compatibilité pouvait par la suite faire l'objet d'une exigence de remboursement. Apparemment, le gouvernement néerlandais n'a pas informé RSV de la décision négative (laquelle n'est évidemment adressée qu'au gouvernement) avant mai 1985. RSV ajoute dans son mémoire en réplique que l'avis concernant l'ouverture de la procédure au titre de l'article 93, paragraphe 2, dans l'affaire RSV a été publié avant que la Commission ne publie, en novembre 1983 (JO 1983, C 318), une communication sur son intention de recourir davantage à la possibilité de réclamer le remboursement des fonds.

En admettant qu'il convient d'annuler la décision sur la base du deuxième moyen invoqué, cet argument n'est pas fondé; si nous étions arrivé à la conclusion que la décision a été prise dans le délai voulu, nous rejetterions les arguments invoqués dans le cadre du huitième moyen. La Commission ne saurait à aucun point de vue être responsable des espérances suscitées par le gouvernement néerlandais, et, à l'exception du retard, rien ne prouve que la Commission a positivement encouragé RSV à imaginer que l'aide serait approuvée et qu'elle ne serait pas recouvrable. Il ne suffit pas à RSV d'affirmer simplement qu'elle n'était pas informée que l'aide pourrait être illégale et pourrait être recouvrable.

En résumé, nous concluons à l'annulation de la décision pour deux raisons, à savoir que le fait pour la Commission de ne pas prendre position, avant le 19 décembre 1984, sur la notification de l'aide faite le 20 juillet 1982 constituait une violation de son obligation de faire preuve de la diligence voulue, et que les motifs contenus dans la décision étaient insuffisants. Nous proposons de condamner la Commission à payer les dépens encourus par RSV.