ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

1er avril 2004 *

Dans l'affaire C-99/02,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. V. Di Bucci, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M.O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides qui, aux termes de la décision 2000/128/CE de la Commission, du 11 mai

* Langue de procédure: l'italien.

1999, concernant les régimes d'aide mis à exécution par l'Italie portant mesures pour l'emploi (JO 2000, L 42, p. 1), notifiée le 4 juin 1999, ont été jugées illégales et incompatibles avec le marché commun et, en tout état de cause, en ayant omis d'informer la Commission des mesures prises, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3 et 4 de ladite décision ainsi que du traité CE,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. P. Jann, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. C. W. A. Timmermans, A. Rosas, A. La Pergola, et S. von Bahr (rapporteur), juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M^me^ M. Múgica Arzamendi, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 18 septembre 2003, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M^me^ E. Montaguti, en qualité d'agent, et la République italienne par M. O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, assisté de M. A. Morrone,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 mars 2002, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 88, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE, un recours ayant pour objet de faire constater que, en n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides qui, aux termes de la décision 2000/128/CE de la Commission, du 11 mai 1999, concernant les régimes d'aide mis à exécution par l'Italie portant mesures pour l'emploi (JO 2000, L 42, p. 1), notifiée le 4 juin 1999, ont été jugées illégales et incompatibles avec le marché commun et, en tout état de cause, en ayant omis de l'informer des mesures prises, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3 et 4 de ladite décision ainsi que du traité CE.

La décision 2000/128 et la procédure précontentieuse

2 Le 11 mai 1999, la Commission a adopté la décision 2000/128, dont les articles 1er à 4 sont libellés comme suit:

«*Article premier*

1. Les aides illégalement accordées depuis novembre 1995 par l'Italie pour l'embauche de travailleurs par des contrats de formation et de travail, prévues par

les lois 863/84, 407/90, 169/91 et 451/94, sont compatibles avec le marché commun et avec l'accord EEE pour autant qu'elles concernent:

— la création de nouveaux postes de travail dans l'entreprise bénéficiaire en faveur de travailleurs qui n'ont pas encore obtenu d'emploi ou qui ont perdu leur emploi précédent, au sens des lignes directrices concernant les aides à l'emploi,

— l'embauche de travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail. Aux fins de la présente décision, on entend par 'travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail' les jeunes de moins de 25 ans, les titulaires d'un diplôme universitaire long (laurea) jusqu'à 29 ans compris et les chômeurs de longue durée, c'est-à-dire ceux qui sont au chômage depuis au moins un an.

2. Les aides octroyées au moyen de contrats de formation et de travail ne remplissant pas les conditions mentionnées au paragraphe 1 sont incompatibles avec le marché commun.

Article 2

1. Les aides octroyées par l'Italie en vertu de l'article 15 de la loi 196/97 pour la transformation de contrats de formation et de travail en contrats à durée indéterminée sont compatibles avec le marché commun et avec l'accord EEE à condition qu'elles respectent la condition de la création nette d'emploi telle que définie dans les lignes directrices concernant les aides à l'emploi.

L'effectif de l'entreprise est calculé déduction faite des emplois bénéficiant de la transformation et des emplois créés au moyen de contrats à durée déterminée ou ne garantissant pas une certaine pérennité de l'emploi.

2. Les aides à la transformation de contrats de formation et de travail en contrats à durée indéterminée ne remplissant pas la condition mentionnée au paragraphe 1 sont incompatibles avec le marché commun.

Article 3

L'Italie prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides ne remplissant pas les conditions énoncées aux articles 1er et 2 déjà illégalement accordées.

La récupération a lieu conformément aux procédures du droit national. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires jusqu'à leur récupération effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

Article 4

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

3 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 août 1999, la République italienne a, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, demandé l'annulation de la décision 2000/128 et, à titre subsidiaire, l'annulation de cette décision dans la mesure où elle prévoit la récupération des sommes constituant une aide incompatible avec le marché commun.

4 Le 28 octobre 1999, la Commission a demandé aux autorités italiennes de lui fournir des informations concernant les mesures prises pour assurer l'exécution de la décision 2000/128. Cette demande a été suivie d'un échange de lettres entre la Commission et la République italienne à ce sujet, au cours duquel cette dernière a fait état de l'extrême complexité de la mise en œuvre de ladite décision, ainsi que d'une rencontre qui a eu lieu à Rome (Italie), le 27 mars 2000, entre le ministre du Travail et de la Sécurité sociale et le membre de la Commission chargé des questions de concurrence.

5 Le 19 avril 2001, la Commission a reçu une dernière lettre des autorités italiennes, l'informant que les services des administrations compétentes s'étaient réunis le 1er février 2001 pour définir les lignes directrices devant servir de base à la procédure de récupération des aides indûment versées et que la «procédure technico-opérationnelle» de récupération de celles-ci avait été définie.

6 Par arrêt du 7 mars 2002, Italie/Commission (C-310/99, Rec. p. I-2289), la Cour a rejeté le recours en annulation introduit par la République italienne contre la décision 2000/128.

7 Dans ces conditions, estimant que la République italienne n'avait pas pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la décision 2000/128, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le fond

Arguments des parties

8 La Commission soutient que le 4 août 1999, c'est-à-dire à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision 2000/128, la République italienne ne l'avait pas encore informée des mesures prises pour se conformer à l'obligation de récupérer auprès des entreprises bénéficiaires les aides illégalement versées.

9 En effet, dans un premier temps, les autorités italiennes se seraient limitées à faire globalement référence à l'extrême difficulté et à la complexité que présentait la procédure de vérification préalable à la mise en œuvre de la récupération. Ce ne serait que dans un second temps, en décembre 2000 et en avril 2001, que lesdites autorités auraient respectivement envisagé l'élaboration d'un «schéma opérationnel» pour appliquer la décision 2000/128 et communiqué à la Commission des informations concernant les initiatives des organismes nationaux compétents, informations qui, en tout état de cause, ne constitueraient que de simples activités préparatoires. À aucun moment, les autorités italiennes n'auraient soutenu qu'elles avaient entrepris des initiatives concrètes à l'égard des entreprises concernées.

10 Les autorités italiennes n'auraient pas non plus proposé des modalités de mise en œuvre de la décision 2000/128 qui auraient permis de surmonter les difficultés rencontrées.

11 La République italienne reconnaît qu'elle n'a pas encore procédé à la récupération des sommes concernées. Ceci serait dû tant aux difficultés rencontrées pour identifier les bénéficiaires des aides illégales qu'aux doutes éprouvés par les

autorités italiennes quant à l'étendue de la récupération elle-même. Toutefois, le gouvernement italien ne serait pas resté inactif par rapport à son obligation résultant de la décision 2000/128 et ce serait à tort que la Commission prétendait qu'il aurait omis de l'informer des développements de la situation.

12 À cet égard, la République italienne fait valoir que, au cours de la procédure dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Italie/Commission, précité, les autorités italiennes ont engagé les démarches préliminaires pour la récupération des aides, sous réserve de l'issue du recours. De nombreuses difficultés étant apparues dans la détermination de la portée de l'obligation de récupération elle-même, lesdites autorités auraient pris de nombreux contacts avec les services de la Commission pour clarifier la situation.

13 En particulier, dans une note du 11 décembre 2000, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale aurait présenté à la Commission une définition de la récupération des aides et celle-ci aurait été informée, tant lors de l'audience du 4 avril 2001 dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Italie/Commission, précité, que par une note du 19 avril 2001, que, en février 2001, se serait tenue une réunion entre les services des administrations compétentes au cours de laquelle auraient été définies les lignes d'action à partir desquelles il serait procédé à la récupération des aides considérées comme indues, en complétant la définition de la procédure technique et opérationnelle pour la récupération.

14 La République italienne soutient qu'elle a la ferme intention d'exécuter ses obligations, compte tenu des indications fournies par la Cour. Toutefois, pour une exécution plus rapide des opérations de récupération et pour éviter le risque d'ouverture par les bénéficiaires des aides indues d'un contentieux national, voire communautaire, aux proportions imprévisibles, il serait opportun que les autorités italiennes et communautaires définissent en commun, de manière extrajuridictionnelle et à tout le moins dans leurs grandes lignes, les critères permettant, d'une part, d'exclure concrètement de la récupération les aides

octroyées en faveur des entreprises qui, en raison de leur taille, de leur localisation ainsi que de leur type d'activité, ne sont pas tenues par l'obligation de restitution et, d'autre part, d'exempter les entreprises à l'égard desquelles on peut raisonnablement estimer qu'elles peuvent se prévaloir d'une confiance digne de protection. L'exclusion de certaines catégories d'entreprises, concernant essentiellement les entreprises de petite taille, pourrait faciliter la concentration effective de l'activité de récupération à l'égard de celles qui ne pourraient pas invoquer une cause justifiée d'exclusion.

Appréciation de la Cour

15 Il y a lieu de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que la suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité et que cette conséquence ne saurait dépendre de la forme dans laquelle l'aide a été octroyée (voir, notamment, arrêts du 10 juin 1993, Commission/Grèce, C-183/91, Rec. p. I-3131, point 16; du 27 juin 2000, Commission/Portugal, C-404/97, Rec. p. I-4897, point 38, et du 26 juin 2003, Commission/Espagne, C-404/00, Rec. p. I-6695, point 44).

16 Conformément à une jurisprudence également constante, dès lors que la décision de la Commission exigeant la suppression d'une aide d'État incompatible avec le marché commun n'a pas fait l'objet d'un recours direct ou qu'un tel recours a été rejeté, le seul moyen de défense susceptible d'être invoqué par un État membre contre le recours en manquement, introduit par la Commission sur le fondement de l'article 88, paragraphe 2, CE, est celui tiré d'une impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision (voir arrêts du 4 avril 1995, Commission/Italie, C-348/93, Rec. p. I-673, point 16; du 22 mars 2001, Commission/France, C-261/99, Rec. p. I-2537, point 23; du 2 juillet 2002, Commission/Espagne, C-499/99, Rec. p. I-6031, point 21, et du 26 juin 2003, Commission/Espagne, précité, point 45).

17 Le fait, pour un État membre, de ne pouvoir soulever, contre un tel recours, d'autres moyens que l'existence d'une impossibilité d'exécution absolue n'empêche pas que l'État qui, lors de l'exécution d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission soumette ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause. Dans un tel cas, la Commission et l'État membre doivent, en vertu de la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale, qui inspire, notamment, l'article 10 CE, collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité, et notamment de celles relatives aux aides (voir arrêts précités Commission/Italie, point 17, et Commission/France, point 24; du 3 juillet 2001, Commission/Belgique, C-378/98, Rec. p. I-5107, point 31; du 2 juillet 2002, Commission/Espagne, précité, point 24, et du 26 juin 2003, Commission/Espagne, précité, point 46).

18 Toutefois, la condition d'une impossibilité absolue d'exécution n'est pas remplie lorsque le gouvernement défendeur se borne à faire part à la Commission des difficultés juridiques, politiques ou pratiques que présente la mise en œuvre de la décision, sans entreprendre une véritable démarche auprès des entreprises en cause aux fins de récupérer l'aide et sans proposer à la Commission des modalités alternatives de mise en œuvre de cette décision qui auraient permis de surmonter les difficultés (voir arrêts du 2 février 1989, Commission/Allemagne, 94/87, Rec. p. 175, point 10; du 29 janvier 1998, Commission/Italie, C-280/95, Rec. p. I-259, point 14; du 2 juillet 2002, Commission/Espagne, précité, point 25, et du 26 juin 2003, Commission/Espagne, précité, point 47).

19 En l'espèce, il convient tout d'abord de rappeler que, au point 102 de l'arrêt Italie/Commission, précité, en ce qui concerne le principe du respect de la confiance légitime, la Cour a relevé que, par communication publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 1983, C 318, p. 3), la Commission avait informé les bénéficiaires potentiels d'aides d'État du caractère précaire des aides qui leur seraient octroyées illégalement, en ce sens qu'ils pourraient être amenés à les restituer (voir arrêt du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne, C-5/89, Rec. p. I-3437, point 15).

20 La possibilité, pour le bénéficiaire d'une aide illégale, d'invoquer des circonstances exceptionnelles, qui ont légitimement pu fonder sa confiance dans le caractère régulier de cette aide, et de s'opposer, par conséquent, à son remboursement ne saurait certes être exclue. Dans un tel cas, il appartient au juge national, éventuellement saisi, d'apprécier, le cas échéant après avoir posé à la Cour des questions préjudicielles d'interprétation, les circonstances en cause (voir arrêts précités du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne, point 16, et Italie/Commission, point 103).

21 En revanche, un État membre, dont les autorités ont octroyé une aide en violation des règles de procédure prévues à l'article 88 CE, ne saurait invoquer la confiance légitime des bénéficiaires pour se soustraire à l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue de l'exécution d'une décision de la Commission lui ordonnant de récupérer cette aide. Admettre une telle possibilité reviendrait, en effet, à priver les dispositions des articles 87 CE et 88 CE de tout effet utile, dans la mesure où les autorités nationales pourraient ainsi se fonder sur leur propre comportement illégal pour mettre en échec l'efficacité des décisions prises par la Commission en vertu de ces dispositions du traité (voir arrêts précités du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne, point 17, et Italie/Commission, point 104).

22 Au point 105 de l'arrêt Italie/Commission, précité, la Cour a également rappelé que, pour ce qui concerne l'argument du gouvernement italien selon lequel le remboursement serait complexe et difficilement vérifiable ainsi que celui relatif à la vaste diffusion du régime des aides dans le tissu productif national, il suffit de relever, conformément à la jurisprudence de la Cour, que la crainte de difficultés internes, même insurmontables, ne saurait justifier qu'un État membre ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire (voir, notamment, arrêt Commission/Portugal, précité, point 52).

23 Ni le fait que l'État membre en cause éprouve la nécessité de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée au regard de la récupération des aides

illégales, ainsi d'ailleurs que l'a admis la Cour au point 91 de l'arrêt Italie/Commission, précité, ni la circonstance qu'un délai inhabituellement bref s'est écoulé entre la notification de la décision de récupération desdites aides et l'introduction d'un recours en manquement ne sont non plus de nature à justifier la non-exécution de cette décision (voir arrêt du 26 juin 2003, Commission/Espagne, précité, point 56).

24 Il y a lieu de rappeler que, du fait que l'article 88, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE ne prévoit pas de phase précontentieuse, à la différence de l'article 226 CE, et que, par conséquent, la Commission n'émet pas d'avis motivé imposant aux États membres un délai pour se conformer à sa décision, le délai de référence ne saurait être, pour l'application de la première disposition citée, que celui qui a été prévu dans la décision dont l'inexécution est contestée ou, le cas échéant, celui que la Commission a fixé par la suite (arrêt Commission/Belgique, précité, point 26). En l'espèce, il résulte de l'article 4 de la décision 2000/128 que la Commission avait fixé un délai de deux mois à compter de la date de la notification de cette décision.

25 Il est constant que, à l'expiration de ce délai, les mesures nécessaires pour récupérer les aides en cause n'avaient pas été prises par le gouvernement italien. Il ressort en outre du point 105 de l'arrêt Italie/Commission, précité, que, plus de deux ans et demi après le terme dudit délai, la Cour a constaté que ce gouvernement n'avait entrepris aucune tentative pour récupérer lesdites aides.

26 Enfin, il résulte des explications fournies par le gouvernement italien lors de l'audience dans la présente affaire que, à la date de celle-ci, soit le 18 septembre 2003, la procédure de récupération en était toujours au stade des mesures préparatoires, telles que la définition des lignes directrices pour effectuer la récupération des aides en cause et l'identification des entreprises concernées. À

cette date, ledit gouvernement n'avait donc entamé aucune démarche concrète auprès des entreprises afin de récupérer ces aides.

27 Dès lors, force est de constater que, dans les circonstances de l'espèce, la République italienne n'a pas démontré l'impossibilité de l'exécution de la décision 2000/128.

28 Aucune des mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides visées par la décision 2000/128 n'ayant été prise par le gouvernement italien, celui-ci ne saurait invoquer valablement, pour sa défense, un prétendu manque de coopération de la part de la Commission.

29 Il convient dès lors de constater que, en n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides qui, aux termes de la décision 2000/128, ont été jugées illégales et incompatibles avec le marché commun, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3 et 4 de ladite décision.

Sur les dépens

30 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **En n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides qui, aux termes de la décision 2000/128/CE de la Commission, du 11 mai 1999, concernant les régimes d'aide mis à exécution par l'Italie portant mesures pour l'emploi, ont été jugées illégales et incompatibles avec le marché commun, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3 et 4 de ladite décision.**

2) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Jann Timmermans Rosas

La Pergola von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er avril 2004.

Le greffier

R. Grass

Le président

V. Skouris