Dans l'affaire 84/82,

RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE D'ALLEMAGNE, représentée par M. Martin Seidel, Ministerialrat au ministère fédéral allemand de l'économie, assisté du professeur Gerhard Fels, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès du chancelier de l'ambassade de la république fédérale d'Allemagne,

partie requérante,

contre

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M^me^ Marie-Josée Jonczy et M. Götz zur Hausen, membres de son service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg, chez M. Oreste Montalto, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours tendant, d'une part, à l'annulation de l'autorisation, limitée à un an, donnée par la Commission en violation des articles 92, paragraphes 1 et 3, lettre c), et 93, paragraphe 3, deuxième phrase, du traité au gouvernement du royaume de Belgique de mettre en vigueur le plan quinquennal de restructuration de l'industrie belge du textile et de la confection, d'autre part, à la constatation d'une carence de la Commission en violation de l'article 93, paragraphe 3, deuxième phrase, et paragraphe 2 du traité,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due, U. Everling et C. Kakouris, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

SOMMAIRE

I — Faits et procédure 1456

A — Le contexte du litige: situation de crise et encadrement communautaire des aides à l'industrie du textile et de la confection 1456

B — Naissance et évolution du litige 1457

1. De l'adoption à l'autorisation de mise en vigueur du plan belge de restructuration de l'industrie du textile et de la confection 1457

Première étape: 1977-1980: le régime d'aides de 1977 1457

Deuxième étape: le plan belge d'aides à l'industrie du textile et de la confection de 1980 et son examen par la Commission 1458

2. L'objet du plan de restructuration 1458

3. Procédure 1458

II — Conclusions des parties 1459

III — Moyens et arguments des parties 1459

Sur la recevabilité 1459

Observations de la défenderesse 1459

Observations du requérant 1460

Sur le fond 1461

I — Sur les conclusions en annulation 1461

Sur le premier moyen tiré de la violation des règles de procédure d'examen des aides 1461

A — La Commission aurait violé l'obligation d'engager conformément à l'article 93, paragraphe 3, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité 1461

Observations du requérant 1461

Observations de la défenderesse 1462

B — La Commission aurait méconnu les caractéristiques propres à chacune des deux phases de la procédure d'examen 1462

a) Sur l'objet de la phase préliminaire d'examen 1462

Observations du requérant 1462

Observations de la défenderesse 1463

b) Sur l'effet juridique limité des décisions prises par la Commission au terme de l'examen préliminaire 1463

Observations du requérant 1463

Observations de la défenderesse 1464

C — La Commission aurait allongé excessivement le délai utile de vérification préliminaire évalué à deux mois par la Cour 1464

Observations du requérant 1464

Observations de la défenderesse 1464

D — La Commission aurait méconnu son obligation, prévue dans le cadre de la procédure contradictoire, de consulter les autres États membres et les milieux économiques et sociaux de la Communauté 1464

Observations du requérant 1464

Observations de la défenderesse 1465

Sur le deuxième moyen tiré de ce que la Commission, par sa déclaration de non-opposition, a autorisé la mise en vigueur d'un régime d'aides incompatible avec le marché commun 1466

A — Sur la nécessité et l'étendue du contrôle de la Cour 1466

Observations du requérant 1466

Observations de la défenderesse 1468

B — Sur l'appréciation de la compatibilité du plan belge de restructuration avec le marché commun 1468

1. Le respect des conditions permettant de regarder un régime d'aides visé à l'article 92, paragraphe 3, lettre c), du traité comme compatible avec le marché commun 1469

a) Sur les critères à retenir 1469

Observations du requérant 1469

Observations de la défenderesse 1469

b) Sur le respect des critères ainsi définis 1470

Observations du requérant 1470

— L'aide envisagée aurait pour effet de préserver le statu quo 1470

— La nécessité du plan de restructuration 1470

— Les entreprises concernées par le plan belge 1471

— De la dégressivité de l'aide dans le temps 1471

— La limitation de l'intensité de l'aide 1472

Observations de la défenderesse 1473

— Préliminaire: réponse aux observations du requérant sur «la nécessité» du plan belge de restructuration 1473

— Les entreprises visées par le plan 1475

— Limitation dans le temps et dégressivité 1475

— Limitation de l'intensité de l'aide au strict minimum 1476

— Participations propres des entreprises bénéficiaires 1476

— Transparence 1477

— L'obligation d'éviter tout accroissement des capacités 1477

2. L'altération des conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun 1477

Observations du requérant 1477

Observations de la défenderesse 1479

II — Sur les conclusions en carence 1480

IV — Réponses de la Commission aux questions posées par la Cour 1480

V — Procédure orale 1485

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

A — Le contexte du litige: situation de crise et encadrement communautaire des aides à l'industrie du textile et de la confection

L'industrie du textile et de la confection connaît depuis une période assez longue des difficultés particulières qui trouvent leur origine dans différents facteurs tels que l'inadaptation partielle de structures des entreprises de la Communauté, l'augmentation massive des importations en provenance des pays tiers (pays à commerce d'État et du Sud-Est asiatique) passées de 21 % à 44 % du marché entre 1973 et 1980, les modifications rapides dans l'utilisation des matières premières, le rôle tenu par le trafic de perfectionnement passif pratiqué par certaines entreprises de la Communauté, la difficulté, pour certains sous-secteurs, de maintenir des conditions de compétitivité après une période de développement limité.

Ces difficultés se sont trouvées, en outre, aggravées par la récession qui a touché l'ensemble de l'activité économique de la Communauté.

La conjonction de ces problèmes a créé une concurrence très vive entre les industries du textile et de la confection des États membres, tant sur le marché communautaire que sur celui des pays tiers, et est à l'origine d'un chômage croissant qui ne semble pas pouvoir être résorbé à court terme.

Compte tenu de l'importance que revêt l'industrie du textile et de la confection dans l'ensemble de la Communauté et de la situation difficile dans laquelle elle se trouve, la Commission a été amenée à prendre une série de mesures destinées à faciliter le processus d'adaptation structurelle de cette branche de l'économie et à en rendre le coût social supportable.

A cet effet, la Commission a:

— d'une part, conclu des accords avec les pays tiers dans le cadre des arrangements multifibre (Quatorzième Rapport général sur l'activité des Communautés européennes, 1981, n^{os} 566 et suiv.), et,

— d'autre part, défini, en 1971, un encadrement communautaire des aides accordées par les États membres qui, discuté dans ses grandes lignes avec les experts nationaux et actualisé en 1977, a été porté à la connaissance des États membres.

Cet encadrement communautaire a été établi en vue de coordonner et guider les actions menées par les États membres, la Commission ayant observé que, dans le but de remédier à la crise du textile, les États membres ont tendance à accorder des aides qui, mises sur pied rapidement et sous la pression de la situation économique et sociale, tendent exclusivement à maintenir l'emploi et à assurer la survie des entreprises.

Or, de l'avis de la Commission, la multiplication des interventions nationales (inventaires des aides sectorielles en

faveur de l'industrie du textile et de la confection, mars 1981, annexe 7 au recours) différentes en volume et adoptées en ordre dispersé serait de nature à affecter les échanges et la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun lorsque, faute de prévoir une restructuration sélective et précise, indispensable à une reprise réelle du secteur en crise, ces initiatives se neutralisent réciproquement, en annulant à la fois l'effort des pouvoirs publics et les résultats qui en sont escomptés.

L'encadrement communautaire définit un certain nombre de critères en fonction desquels les aides nationales doivent être accordées et sur la base desquels la Commission apprécie les projets d'aides qui lui sont notifiés. Il ressort principalement de la ligne de conduite tracée par la Commission que, d'une part, les projets d'aides nationaux doivent être conçus comme mesure d'accompagnement d'un processus de restructuration spécifique aux secteurs en difficulté et éviter de conduire à des surcapacités de production dans des branches où il existe déjà une surcapacité structurelle ou une stagnation persistante du marché et que, d'autre part, les États membres doivent tenir compte de la situation nationale et communautaire du secteur en crise.

La Commission tient à souligner que la communication de l'encadrement communautaire aux États membres ne saurait se substituer aux décisions qu'elle est amenée à prendre en vertu des pouvoirs qui lui sont dévolues par le traité.

B — Naissance et évolution du litige

1. De l'adoption à l'autorisation de mise en vigueur du plan belge de restructuration de l'industrie du textile et de la confection

Première étape: 1977-1980: le régime d'aides de 1977

— Par arrêté royal du 20 décembre 1977 (Moniteur belge du 24. 12. 1977), le royaume de Belgique a instauré un régime d'aides en faveur de l'industrie du textile et de la confection.

— Le 5 avril 1977, la Commission a informé le ministre des affaires étrangères de Belgique que, compte tenu du fait que l'obligation de notification préalable prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité n'avait pas été respectée, elle avait décidé d'engager la procédure d'examen de la compatibilité de ce projet avec le marché commun, conformément à l'article 93, paragraphe 2 du traité.

— Le gouvernement belge s'étant toutefois déclaré disposé à procéder aux modifications demandées par la Commission et à communiquer un nouveau plan de restructuration avant octobre 1979, la Commission a fait savoir au gouvernement belge, par lettre du 6 mars 1979, qu'elle avait décidé de mettre fin à la procédure engagée.

— Toutefois, par décision en date du 17 avril 1980, communiquée au gouvernement belge, le 22 avril 1980, la Commision a rouvert la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité et demandé au gouvernement belge de supprimer le régime d'aides instauré par arrêté royal du 20 décembre 1977, au plus tard le 31 juillet 1980, ou de soumettre, avant cette date, un nouveau

plan complet de restructuration. Cette décision a été communiquée à l'ensemble des États membres.

Deuxième étape: le plan belge d'aides à l'industrie du textile et de la confection de 1980 et son examen par la Commission

— Le 28 juillet 1980, le ministre belge des affaires économiques, M. Claes, a adressé un nouveau plan de restructuration à la Commission en décrivant les grandes lignes du programme d'aides ainsi envisagé. Le nouveau régime d'aides a été considéré comme notifié au sens de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

— Par lettre en date du 15 septembre 1980, la Commission a demandé au gouvernement belge de fournir des informations supplémentaires pour lui permettre de procéder à l'examen de la conformité du plan avec le marché commun.

— Pendant plus d'un an, de nombreux échanges ont eu lieu, d'une part, entre la Belgique et la Commission, d'autre part, entre la Commission et les représentants des États membres.

La plupart des États membres ont émis des critiques à l'encontre du projet en cause dont il aurait été tenu compte par la Commission et par le gouvernement belge.

— Toutefois, à de nombreuses reprises et en dernier lieu, le 4 décembre 1981, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a demandé à la Commission de ne pas autoriser la mise en vigueur d'un plan d'aides qui aurait pour seul effet, de l'avis de ce gouvernement, de déplacer les problèmes de l'industrie belge du textile et de la confection, vers les autres États membres qui connaissent les mêmes difficultés.

— Par lettres en date du 7 janvier 1982, la Commission a cependant communiqué à l'ensemble des États membres, sa décision, en date du 18 novembre 1981, de non-opposition à la mise en vigueur pendant un an du plan belge de restructuration.

2. L'objet du plan de restructuration

Il ressort du dossier que la décision du gouvernement belge d'octroyer des aides à l'industrie du textile et de la confection résulte de la constatation, d'une part, que le nombre d'emplois perdus entre 1973 et 1980 est estimé à 70 000, d'autre part, qu'une politique de laisser-faire aurait conduit à une perte supplémentaire de 50 000 emplois entre 1980 et 1985, donc, à terme, à une disparition totale de cette industrie en Belgique, soit 120 000 emplois. La régression constatée et attendue en Belgique serait plus élevée que dans les autres États membres. Aussi, le gouvernement belge a-t-il mis au point le plan de restructuration dans le but de parer à l'urgence sans fausser les lois du marché. Selon le gouvernement belge, l'ensemble des secteurs en crise continueraient, même après application du plan, à voir décroître leur quote-part de production en Europe de 6,4 % en 1978-1979 à 6,1 % en 1984. Les sous-secteurs de cette industrie demeurés compétitifs seraient partiellement exclus de l'aide de même que les entreprises non viables des secteurs en crise.

3. Procédure

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a introduit le présent recours qui a été enregistré au greffe de la Cour le 9 mars 1982.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour, conformément aux articles 21 du statut et 45 du règlement de procédure, a décidé de procéder à des mesures d'instruction.

Par lettre en date du 20 juin 1983, le greffier de la Cour a invité la Commission à répondre à huit questions et à produire, avant le 21 juillet, le texte complet et définitif du plan de restructuration.

La Commission l'a produit le 19 juillet 1983.

II — Conclusions des parties

Le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne,* selon les termes du recours précisés dans le mémoire en réplique, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer nulle l'autorisation, limitée à la durée d'un an, donnée le 18 novembre 1981, par la Commission des Communautés européennes au gouvernement du royaume de Belgique de mettre en vigueur le plan quinquennal de restructuration de l'industrie belge de textile et de la confection, soumis à la Commission le 28 juillet 1980, pour violation de l'article 93, paragraphe 3, deuxième phrase, et de l'article 92, paragraphes 1 et 3, lettre c), du traité CEE.

   Au cas où la Cour rejetterait le chef de demande présenté sous 1 comme irrecevable ou n'y ferait pas droit, en ce sens que l'autorisation donnée dans la lettre du 18 novembre 1981 ne serait pas déclarée nulle pour violation de l'article 92, paragraphes 1 et 3, lettre c), du traité CEE:

2) constater, en application de l'article 175 du traité CEE, que la Commission des Communautés européennes a méconnu l'article 92, paragraphes 1 et 3, et l'article 93, paragraphe 3, deuxième phrase, de ce traité, dans la mesure où elle s'est abstenue, d'une part, d'engager la procédure d'examen principal visée à l'article 93, paragraphe 2 et, d'autre part, de déclarer par une décision formelle le plan belge incompatible avec le marché commun;

3) condamner la Commission des Communautés européennes aux dépens.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours;

2) condamner le requérant aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

Sur la recevabilité

La *Commission* n'a aucune objection à formuler à l'encontre de la recevabilité du recours en annulation de la lettre adressée le 18 novembre 1981 au gouvernement belge, dans la mesure où cette lettre constitue un acte juridique contraignant au sens de l'article 173, premier alinéa, du traité, et une «décision finale» au sens de l'article 93, paragraphe 3, troisième phrase, du traité. Elle considère cependant que le recours en carence est irrecevable, les conditions posées à cet égard par l'article 175 du traité n'étant pas remplies en l'espèce. Selon la Commission, il ressort très clairement du libellé de l'article 175, alinéa 2, que le recours n'est recevable que si l'institution en cause n'a pas pris position, alors qu'elle a été préalablement invitée à agir.

La Commision estime que la déclaration du 4 décembre 1981, par laquelle le ministre fédéral allemand, M. Otto Graf Lambsdorff, avait indiqué à M. Frans Andriessen, membre de la Commission, que le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne «n'accepterait pas que la Commission approuve le projet d'aide du gouvernement belge» et qu'il se réservait la possibilité de saisir la Cour de justice, ne peut être interprétée comme une invitation à agir. De l'avis de la Commission, même si l'on tient compte des «usages diplomatiques», l'invitation à agir au sens de l'article 175, alinéa 2, du traité doit être formulée clairement. Or, s'il ressort des termes de la déclaration sus-indiquée que la Commission était invitée à ne pas agir dans un sens non souhaité par le gouvernement fédéral, il ne lui a pas été demandé de prendre une décision négative.

A supposer, toutefois, que la déclaration du ministre fédéral allemand puisse être interprétée comme une invitation à agir, au sens de l'article 175 du traité, la Commission estime avoir pris position dans les deux mois et en avoir fait part au requérant dans la lettre qu'elle lui a adressée le 7 janvier 1982.

De l'avis de la Commission, il ressort clairement du texte de sa lettre du 7 janvier 1982 (annexe 24 du mémoire en défense) qu'elle visait à «informer (le requérant) que la Commission a décidé de ne pas s'opposer, pour une durée d'un an, à l'exécution du projet d'aide modifié». Le fait que cette lettre fasse référence à la lettre de la Commission, adressée le 18 novembre 1981 au ministre belge de l'économie, ne lui enlèverait pas son caractère de prise de position.

Or, selon la Commission, un recours en carence ne peut être recevable que lorsque l'institution communautaire invitée à agir observe un mutisme complet ou réagit d'une manière qui ne permet pas de savoir comment elle juge, au fond, l'invitation à agir. La Commission souligne que dans l'arrêt rendu le 13 juillet 1971, Komponistenverband/Commission (8/71, Recueil 1971, p. 705), la Cour a déclaré, à l'attendu 2 de cet arrêt, que les dispositions de l'article 175 du traité visent «la carence par l'abstention de statuer ou de prendre position et non l'adoption d'un acte différent de ce que les intéressés auraient souhaité ou estimé nécessaire». Cette jurisprudence aurait été confirmée par l'arrêt du 8 mars 1972, Nord Getreide/Commission (42/71, Recueil 1972, p. 105), et l'arrêt du 18 octobre 1979, Gema/Commission (125/78, Recueil 1978, p. 3173).

La Commission estime que la thèse du requérant selon laquelle, le recours en carence devrait être recevable pour le motif que le recours en annulation ne conduira pas nécessairement à la constatation, par la Cour de justice, que le plan belge de restructuration de l'industrie textile est incompatible avec le marché commun, la décision litigieuse pouvant être annulée, pour défaut d'engagement de la procédure d'examen principal visé à l'article 93, paragraphe 3, et que dans cette hypothèse, la protection juridique à laquelle il a droit ne serait pas assurée, ne peut être retenue.

La Commission considère que les conditions de recevabilité fixées par le traité, pour une certaine forme d'action, ne peuvent être écartées pour le motif que le strict respect de ces conditions empêcherait d'aboutir au résultat recherché par le recours.

Selon le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, le recours en

carence est recevable dans la mesure où la Commission a omis, en violation des dispositions du traité, d'une part, d'engager la procédure d'examen principal, d'autre part, de déclarer, par une décision formelle, le plan d'aide belge incompatible avec le marché commun.

Le requérant estime avoir invité la défenderesse à agir en ce sens, lors de la réunion du 4 décembre 1981.

Le requérant contredit catégoriquement l'argument selon lequel la lettre du 7 janvier 1982 constituerait «une prise de position» au sens de l'article 175 du traité et selon lequel, en conséquence, le recours en carence serait irrecevable.

Le requérant fait valoir, à cet égard, que par sa lettre du 7 janvier 1982, la Commission s'est contentée de lui communiquer «l'attestation de non-opposition» transmise au gouvernement belge, le 18 novembre 1981, sans prendre position sur l'invitation à agir du 4 décembre 1981.

Si toutefois la Cour devait voir dans la communication du 7 janvier 1982 une prise de position négative et, par suite, déclarer le recours en carence irrecevable, le requérant estime que la protection juridique à laquelle il a droit ne serait pas assurée.

Le requérant estime que le principe établi dans l'arrêt du 13 juillet 1971 (affaire 8/71, précitée) mentionné par la défenderesse, selon lequel l'adoption d'un acte, même non souhaité ou non nécessaire, exclut la possibilité d'un recours en carence, ne peut être appliqué en l'espèce. En effet, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne estime qu'il a un intérêt digne de protection à ce que, compte tenu d'une annulation éventuelle de la mesure entreprise sur la base du recours introduit au titre de l'article 173 du traité pour violation des règles de procédure, la Cour constate, dans l'arrêt à intervenir, sur la base de l'article 175 du traité, que le plan d'aide belge est incompatible avec le marché commun et qu'il ne doit pas, en conséquence, être mis en vigueur dans sa forme actuelle.

Le gouvernement fédéral justifie l'introduction du recours en carence par l'inexistence, en droit procédural communautaire, d'une action en annulation et en constatation du comportement irrégulier de l'institution en cause, qui, à l'instar de la «Verpflichtungsklage» prévue par le droit allemand de la procédure administrative, ouvrirait à la Cour la possibilité d'obliger la partie défenderesse à adopter l'acte demandé par le requérant. L'article 176 du traité, aux termes duquel «l'institution dont émane l'acte annulé . . . est tenue de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice» n'offrirait aucune garantie comparable à cet égard.

Sur le fond

I — Sur les conclusions en annulation

1. Sur le premier moyen tiré de la violation des règles de procédure d'examen des aides

A l'appui de ce moyen, le requérant développe les arguments suivants:

A — La Commission aurait violé l'obligation d'engager, conformément à l'article 93, paragraphe 3, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité.

Selon le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, il résulte des dispositions de l'article 93, paragraphe 3, du traité et de la jurisprudence de la Cour, établie notamment par les arrêts du 11 décembre 1973, Lorenz/RFA (120/73, Recueil 1973, p. 1471); Markmann/RFA (121/73, Recueil 1973, p. 1495); Nordsee/RFA (122/73, Recueil 1973, p. 1511) et Lohrey/RFA (141/73, Recueil 1973, p. 1527), que lorsqu'au terme de

la phase, dite préliminaire, d'examen des aides, la Commission conserve des doutes quant à la compatibilité du projet notifié avec le marché commun, elle est tenue d'engager, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité, la phase principale d'examen décrite au paragraphe 2 de cette même disposition.

L'incertitude de la Commission serait démontrée par la circonstance qu'elle a jugé nécessaire d'organiser, le 17 septembre 1981, une réunion multilatérale entre les experts nationaux et les représentants des gouvernements des États membres. Elle se serait confirmée par le contenu de la déclaration de non-opposition au plan belge de restructuration, dont la mise en vigueur n'a été autorisée que pour une durée d'un an et sous réserve du respect, que le gouvernement belge était invité à confirmer, des conditions précisées dans la lettre entreprise par le présent recours. En assortissant ainsi la déclaration de non-opposition de conditions alors que les doutes qui les ont suscitées auraient dû entraîner l'ouverture de la phase principale d'examen, la Commission a violé les termes du traité.

Dans une lettre en date du 5 janvier 1977 (annexe 25 du recours) adressée au ministre fédéral allemand des affaires étrangères, la Commission aurait d'ailleurs elle-même reconnu que «si l'examen d'un cas, quant au fond, fait surgir certains doutes quant à la compatibilité du projet d'aide avec le traité, la Commission est légalement tenu d'ouvrir la procédure de l'article 93, paragraphe 2».

La *Commission* déclare que, contrairement à ce qu'affirme le requérant, la réunion du 17 septembre 1981 n'a pas été organisée en raison des doutes qu'elle aurait conservés au sujet de la compatibilité du plan belge avec le traité. Il s'agissait d'une réunion multilatérale avec les représentants des États membres consacrée à l'ensemble des dossiers en suspens, dont la tenue est périodique. La Commission souligne que les dossiers d'aide ainsi examinés ne sont pas uniquement ceux dont l'autorisation de mise en vigueur ou l'approbation semble devoir être écartée.

B — La Commission aurait méconnu les caractéristiques propres à chacune des deux phases de la procédure d'examen.

De l'avis du gouvernement fédéral, la confusion entre les phases préliminaire et principale de la procédure d'examen est établie par les termes de la déclaration du 18 novembre 1981, la Commission affirmant avoir effectué un examen particulièrement approfondi du plan belge de restructuration. La Commission aurait ainsi commis une double violation du traité dans la mesure où elle a méconnu, d'une part, l'objet de la phase préliminaire d'examen et privé la procédure d'examen principal de sa fonction propre, d'autre part, l'effet juridique limité des décisions prises au terme de l'examen préliminaire.

a) Sur l'objet de la phase préliminaire d'examen

Selon le requérant, il résulte du texte, de la structure et de la portée de l'article 93, du traité, que la phase d'examen préliminaire se limite à une vérification cursive de la conformité du projet d'aide notifié avec le marché commun, l'appréciation définitive du projet étant réservée à la phase principale d'examen.

Cette interprétation de l'article 93 du traité serait confirmée par les caractéristiques propres à chacune des deux phases de la procédure d'examen.

Il résulterait des arrêts précités du 11 décembre 1973 que le but de la phase préliminaire est de ménager à la Commission un délai de réflexion et d'investigation pour se faire une première opinion sur la conformité avec le traité des projets qui lui sont notifiés.

Le gouvernement fédéral observe, à cet égard, que l'article 92 du traité énonce différents types d'aides, dont la conformité avec le marché commun devrait pouvoir être vérifiée sans engager la phase principale d'examen. Il en serait ainsi notamment des projets d'aides visés au paragraphe 2 de cette même disposition et qui, lorsqu'ils remplissent les conditions qui y sont précisées, «sont» considérés comme «compatibles avec le marché commun».

Lorsque dans le cadre de l'examen préliminaire, il s'agit, en revanche, d'apprécier, comme c'est le cas en l'espèce, si un projet d'aide notifié répond aux conditions et correspond à l'un des types visés à l'article 92, paragraphe 3, du traité et qui, aux termes de cette disposition ne «peuvent» qu'exceptionnellement «être considérés comme compatibles avec le marché commun», la compétence de la Commission serait limitée à une vérification cursive des points de savoir, d'une part, si les conditions matérielles d'une aide susceptible d'être autorisée sont apparemment remplies objectivement, d'autre part, si une évaluation provisoire des avantages et des inconvénients qui en résulteraient, conduit à une approbation de l'aide.

De l'avis du gouvernement fédéral, ce n'est qu'après avoir été mis en mesure de se former cette opinion que la Commission est tenue, en cas de doute sur la compatibilité du projet avec le marché commun, d'ouvrir la procédure contradictoire prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité.

La *Commission* souligne que dans l'arrêt Lorenz/RFA, précité, la Cour a déclaré que dans l'intérêt d'une bonne administration, la Commission doit faire part à l'État membre intéressé de sa prise de position «lorsqu'elle estime, au terme de l'examen préliminaire auquel elle a procédé, que l'aide est conforme au traité» (attendu 5).

Selon la Commission, il ressort des termes utilisés par la Cour qu'en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité, elle peut décider de la compatibilité d'une aide, au terme de l'examen préliminaire et présenter des observations en ce sens à l'État membre concerné.

Ce n'est que dans la mesure où elle estime que le projet n'est pas compatible avec le marché commun, qu'elle serait tenue d'ouvrir, sans délai, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2.

b) Sur l'effet juridique limité des décisions prises par la Commission, au terme de l'examen préliminaire

Le *gouvernement fédéral* fait valoir que la fin de la phase d'examen préliminaire marque exclusivement la possibilité, pour l'État membre concerné, de mettre le projet d'aides en vigueur, ce dernier ne pouvant être considéré pour autant comme compatible avec le marché commun.

Un plan d'aide mis en vigueur même en suite d'une déclaration de non-opposition intervenue au terme de l'examen préliminaire peut être réexaminé par la Commission dans le cadre du contrôle permanent des aides décrit à l'article 93, paragraphe 1, du traité.

La compatibilité définitive d'un régime d'aide ne saurait donc être établie par la Commission qu'au terme de la procédure principale d'examen.

De l'avis du requérant, c'est en raison de l'effet juridique limité de la phase préliminaire de la procédure d'examen que la Cour aurait considéré, dans les arrêts précités du 11 décembre 1973, que si au cours de cette phase d'examen la Commission arrive à la conclusion qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure contradictoire, elle n'est pas tenue d'arrêter une décision au sens de l'article 189 du traité. Aussi, la thèse de la défenderesse selon laquelle les dispositions du traité ne distinguent pas entre la déclaration de non-opposition intervenant au terme de la procédure d'examen préliminaire et la décision définitive au sens de l'article 93, paragraphe 3, troisième phrase, du traité ne saurait-elle être retenue.

De l'avis de la Commission, l'effet d'une décision constatant la compatibilité d'une aide avec le marché commun serait toujours le même quel que soit le stade de la procédure auquel cette décision intervient.

La Commission fait valoir que, d'une part, le traité n'établit aucune distinction à cet égard et, que d'autre part, tout régime d'aide demeure soumis au contrôle permanent effectué au titre de l'article 93, paragraphes 1 et 2.

Cette interprétation des dispositions du traité serait confirmée par l'arrêt du 22 mars 1977, Steinike et Weinlig/RFA (78/76, Recueil 1977, p. 595), au terme duquel «l'appréciation ... de la compatibilité ou de l'incompatibilité avec le marché commun d'une aide d'État soulève des problèmes impliquant la prise en considération et l'appréciation de faits et de circonstances économiques complexes et susceptibles de se modifier rapidement». Aussi, un régime d'aide considéré initialement comme compatible avec le marché commun peut-il à tout moment être soumis à un nouvel examen par la Commission.

C — La Commission aurait allongé excessivement le délai utile de vérification préliminaire évalué à deux mois par la Cour.

Le *gouvernement fédéral* souligne que, dans les arrêts précités du 11 décembre 1973, la Cour a considéré qu'à défaut de précision par les dispositions du traité, le délai utile à l'examen préliminaire des projets d'aide notifiés ne devait pas dépasser, en principe, deux mois, à moins que la Commission et les États membres concernés n'en décident autrement. Il fait valoir qu'en l'espèce, ce délai n'a pas été respecté.

De l'avis de la Commission, si, conformément à la jurisprudence précitée, elle doit disposer d'un délai suffisant pour procéder à l'examen des aides notifiées, mais néanmoins faire diligence et tenir compte de l'intérêt des États membres à être fixés rapidement, cela implique qu'au stade de l'examen préliminaire elle fasse précisément ce que le requérant lui reproche d'avoir fait, à savoir un examen approfondi des différents aspects des aides notifiées, afin de ne pas prolonger au-delà de ce qui lui est nécessaire pour apprécier la compatibilité des aides avec le marché commun l'effet suspensif de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

D — La Commission aurait méconnu son obligation, prévue dans le cadre de la procédure contradictoire, de consulter les autres États membres et les milieux économiques et sociaux de la Communauté.

De l'avis du gouvernement fédéral, l'engagement de la phase contradictoire de la procédure d'examen s'impose notamment lorsque l'exercice objectif et correct, par la Commission, de son pouvoir d'appréciation des projets d'aide visés à l'article 92, paragraphe 3, lettres a) à c),

commande l'information et l'audition des autres États membres, des milieux économiques et sociaux concernés et, en particulier, des milieux économiques concurrents des autres États membres, consultations prévues précisément et exclusivement dans le cadre de la phase principale d'examen.

Le gouvernement fédéral tient à préciser que, contrairement à ce qu'affirme la défenderesse, cette thèse ne tend aucunement à faire admettre l'existence d'une obligation, pour la Commission, d'engager automatiquement la procédure principale d'examen lorsqu'il s'agit de projets d'aide visés à la disposition précitée, cette obligation ne se justifiant que si, au terme d'une vérification cursive du projet d'aide en cause, des doutes subsistent quant à sa compatibilité avec le marché commun.

Si le gouvernement fédéral ne conteste pas que c'est à la Commission seule qu'il revient de statuer sur la compatibilité ou l'incompatibilité d'un projet d'aide avec le marché commun, il déclare ne pouvoir accepter la thèse de la défenderesse selon laquelle, d'une part, la mise en demeure des intéressés de présenter leurs observations, conformément à l'article 93, paragraphe 2, première phrase, du traité, ne traduit pas tant l'existence de leur droit fondamental à être entendus que celui, pour la Commission, d'obtenir des informations, d'autre part, elle serait libre d'apprécier le moment utile et les modalités de consultation des États membres ou des milieux sociaux-économiques et professionnels concernés.

Le requérant tient à souligner qu'à son avis, les dispositions de procédure prescrites en matière d'aide ne sont pas à l'entière disposition de la Commission. Le droit des États membres et des milieux concernés à être entendus serait d'ordre public. Ce droit qui, selon le requérant n'empiète nullement sur la compétence décisionnelle de la Commission reposerait sur la «constatation que seule une clarification exhaustive des faits garantit aux intéressés, dans le marché commun, une vue optimale sur la politique suivie par les États membres en matière d'aide».

De l'avis du gouvernement fédéral, la défenderesse ne saurait valoir qu'en proposant la réunion d'experts qui s'est tenue le 17 septembre 1981, elle a engagé, en réalité, les procédures principales d'examen et que la déclaration de non-opposition du 18 novembre 1981 est intervenue au terme de celles-ci, l'engagement de la phase principale exigeant, selon la jurisprudence précitée de la Cour (arrêts du 11. 12. 1973) une décision formelle communiquée tant à l'État membre demandeur qu'aux autres États membres.

De l'avis de la Commission, la thèse du requérant selon laquelle la mise en demeure des intéressés visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité devrait être considérée comme leur participation obligatoire et formelle à l'examen de la compatibilité du plan d'aide avec le marché commun ne peut être retenue dans la mesure où elle conduit à l'engagement automatique de la procédure principale d'examen pour tout projet d'aide susceptible de bénéficier d'une dérogation au titre de l'article 92, paragraphe 3, du traité.

Or, il ressortirait des termes de l'article 93, paragraphe 3, que l'application des règles de procédure dépend quelque peu de l'opinion que se fait la Commission sur la compatibilité du projet avec le marché commun.

La Commission souligne, à cet égard, que selon l'arrêt du 12 juillet 1973, Commission/RFA (70/72, Recueil 1978, p. 813), la mise en demeure des inté-

ressés prévue à l'article 93, paragraphe 2, première phrase, du traité, «vise exclusivement à obtenir des intéressés toutes informations destinées à éclairer la Commission dans son action future».

Il ressortirait des termes mêmes du traité, que sous réserve des pouvoirs conférés au Conseil, en vertu de l'article 93, paragraphe 2, troisième alinéa, la seule instance compétente pour se prononcer sur la compatibilité ou l'incompatibilité d'une aide avec le marché commun est la Commission. Cette compétence aurait été confirmée à plusieurs reprises par la Cour. Dans les arrêts du 22 mars 1977, Iannelli/Meroni (74/76, Recueil 1977, p. 557) et Steinike et Weinlig (78/76, précité) la Cour déclare que «le traité, en organisant, par l'article 93, l'examen permanent et le contrôle des aides par la Commission, entend que la reconnaissance de l'incompatibilité éventuelle d'une aide avec le marché commun résulte, sous le contrôle de la Cour de justice, d'une procédure appropriée, dont la mise en œuvre relève de la responsabilité de la Commission».

La Commission estime que si, comme elle l'aurait dit dans sa lettre du 5 janvier 1977 adressée au ministre fédéral allemand des affaires étrangères, le moment et les modalités des contacts qu'elle peut avoir avec les tiers relèvent de sa libre appréciation, la mise en demeure des intéressés de présenter leurs observations n'est pas pour autant laissée à son appréciation discrétionnaire, puisqu'une décision visant à interdire la mise en vigueur du projet d'aide notifié ne peut être prise qu'après leur audition.

La Commission déclare, en outre, qu'en l'espèce, la consultation des autres États membres et des milieux économiques intéressés n'aurait pas eu nécessairement les effets escomptés par le requérant. La Commission estime que le résultat auquel elle est parvenue aurait été le même si elle avait ouvert la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité.

Selon la défenderesse, il résulte de ce qui précède que la question de savoir si, en ce qui concerne le plan belge de restructuration, la Commission devait ou non engager la phase principale d'examen prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, dépend, en fin de compte, du seul point de savoir si le projet d'aide en question peut ou non être considéré comme compatible avec le marché commun.

2. Sur le deuxième moyen tiré de ce que la Commission, par sa déclaration de non-opposition, a autorisé la mise en vigueur d'un régime d'aides incompatible avec le marché commun.

Avant d'aborder l'examen des conditions de fond auxquelles serait soumise la compatibilité d'un projet d'aides avec le marché commun, le gouvernement fédéral souligne la nécessité et l'importance du contrôle que la Cour est appelée à excercer dans un domaine où la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation.

A — Sur la nécessité et l'étendue du contrôle de la Cour

De l'avis du gouvernement fédéral, si la nécessité d'un contrôle efficace de la Cour en matière d'aides est commandé par les circonstances, elle se vérifie en fonction, d'une part, des règles admises en droit international, d'autre part et surtout, des principes essentiels au marché commun.

i) Les circonstances

Le gouvernement fédéral observe que, d'après le dixième rapport sur la politique de la concurrence (1980, p. 120), d'une part, le nombre des décisions de la Commission interdisant la mise en vigueur des aides envisagées par les États membres est proportionnellement en baisse par rapport à celui des projets notifiés, d'autre part, la proportion des projets d'aides examinés définitivement dans le cadre de la procédure d'examen préliminaire est relativement importante.

De l'avis du gouvernement fédéral, le contrôle de la Cour semble d'autant plus nécessaire en l'espèce que c'est la première fois que la Commission approuve la mise en vigueur d'un projet d'aide sectorielle d'une ampleur comparable à celle du plan belge de restructuration.

ii) Les règles admises en droit international

Selon le gouvernement fédéral, la circonstance que les États membres ne puissent mettre en œuvre les mesures auxquelles il aurait été permis de recourir dans le cadre du GATT, à savoir notamment la possibilité de frapper les importations subventionnées de droits de douane compensatoires, milite en faveur de la thèse d'un contrôle efficace par la Cour de l'exercice des pouvoirs qui sont dévolus à la Commission dans le domaine des aides étatiques.

De l'avis du gouvernement fédéral, si la mise en œuvre de ce type de mesures par les États membres n'a pas été autorisée par les dispositions du traité, c'est précisément en raison de l'existence de la procédure de surveillance des politiques nationales qui, dans le domaine des aides, aurait pour objet d'éviter que les problèmes économiques que ces politiques visent à corriger ne se déplacent d'un État membre à un autre.

iii) Les principes essentiels du marché commun

Le gouvernement fédéral estime que si la Cour s'est reconnue compétente jusqu'ici pour vérifier le respect des conditions énoncées dans le traité dans le cadre de recours dirigés contre l'interdiction, par la Commission, de mettre en vigueur des projets d'aides notifiés, a fortiori, devrait-il en être de même dans le cadre d'un recours dirigé contre une autorisation de mise en vigueur d'un régime d'aide aussi important que le plan belge de restructuration. Le gouvernement fédéral souligne que dans des domaines comparables à celui des aides, notamment dans le cadre de mesures de sauvegarde, la Cour s'est prononcée sur la compatibilité avec le marché commun d'autorisations données en ce sens par la Commission au titre de l'article 115 du traité. Ainsi, dans l'arrêt du 23 novembre 1971, Werner A. Bock/Commission (62/70, Recueil 1971, p. 897), la Cour aurait déclaré que si la Commission dispose d'un certain pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la «nécessité» d'une mesure de sauvegarde, celui-ci est largement limité par l'obligation de respecter le principe de base de la libre circulation des marchandises.

Le gouvernement fédéral estime que l'interdiction des aides est un élément essentiel du marché commun, comparable à l'interdiction des ententes restreignant la concurrence et les échanges à l'intérieur de la Communauté ou à l'interdiction du maintien et de la réintroduction des droits de douane et des restrictions quantitatives dans les échanges entre les États membres.

De l'avis du gouvernement fédéral, il serait contraire à l'article 164 du traité, en vertu duquel «le respect du droit dans l'interprétation et l'application» du droit communautaire est assuré, non pas par la Commission et le Conseil, mais, en dernière instance par la Cour, d'admettre que dans un domaine qui concerne la

concurrence et les échanges intracommunautaires, le droit communautaire, au lieu d'être assuré d'une application et d'un développement adéquat soit laissé au jeu des forces politiques.

Aussi, le gouvernement fédéral estime-t-il que le respect des conditions de fond, qui, d'après les lettres a) à c) du paragraphe 3 de l'article 92 du traité, autorisent la Commission à déclarer un régime d'aide étatique conforme au marché commun, doit être soumis au contrôle de la Cour. Dans l'arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission (730/79, Recueil 1980, p. 2671), la Cour aurait d'ailleurs admis, tout en affirmant que, dans le cadre de l'application de l'article 92, paragraphe 3, du traité, la Commission jouit d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social, que le respect des conditions auxquelles l'article 92, paragraphe 3, lettres a) à c), subordonne la compatibilité d'un régime d'aide avec le marché commun, est pleinement soumis à son contrôle.

Le gouvernement fédéral observe, en outre, que si dans des domaines où la Commission jouit d'un large pouvoir discrétionnaire, exercé d'après des critères économiques et sociaux, la Cour exerce un contrôle nécessairement restreint, elle vérifie la matérialité des faits et les qualifications juridiques qui en sont déduites. Le gouvernement fédéral cite à ce propos l'arrêt du 13 juillet 1966, Éts Consten SàRL et Grundig-Verkaufs-GmbH/Commission (56-58/64, Recueil 1966, p. 429), l'arrêt du 15 mai 1975, Nederlandse Vereniging voor fruit en groentenimporthandel, Nederlandse Bond van grossiers in zuidvruchten en ander geïmporteerd fruit «Frubo»/-Commission (71/74, Recueil 1975, p. 563) et l'arrêt du 25 octobre 1977, Metro SB-Großmärkte GmbH/Commission (26/76, Recueil 1977, p. 1875).

La *Commission,* qui déclare partager entièrement le point de vue du requérant, tient à souligner que le pouvoir d'appréciation dont elle jouit en matière d'aides tient au fait que, comme la Cour l'a admis dans l'arrêt du 17 septembre 1980, Philip Morris/Commission (730/79, précité), elle est amenée à porter des jugements complexes faisant intervenir des considérations relevant à la fois de l'économie politique, industrielle et commerciale, des considérations techniques ainsi que des considérations liées à la politique sociale.

De l'avis de la défenderesse, il n'y a pas lieu de distinguer à cet égard entre les interdictions et les autorisations de mise en vigueur des projets d'aides. Selon la Commission, ses décisions ne devraient être annulées que si elle a fait usage de son pouvoir discrétionnaire de manière abusive ou erronée.

B — Sur l'appréciation de la compatibilité du plan belge de restructuration avec le marché commun

Le *gouvernement fédéral* estime que pour examiner si le projet des aides est une «mesure destinée à faciliter le développement de certaines activités» et pour apprécier «l'intérêt commun» du projet en cause au sens de l'article 92, paragraphe 3, lettre c), du traité, la Commission était tenue de veiller, d'une part, au respect des conditions que doivent remplir les aides pour pouvoir être considérées comme compatibles avec le marché commun, d'autre part, à ce que le plan d'aide en question ne modifie pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

1. Le respect des conditions permettant de regarder un régime d'aides visé à l'article 92, paragraphe 3, lettre c), du traité, comme compatible avec le marché commun

a) Sur les critères à retenir

Selon le gouvernement fédéral, il ressort d'un certain nombre de documents établis par la Commission (Premier Rapport sur la politique de la concurrence de 1971 — Les régimes d'aides à finalité sectorielle; Huitième Rapport sur la politique de la concurrence, 1978, p. 131, n° 173; Projet du cinquième programme de politique à moyen terme paru dans Europäische Wirtschaft, n° 9, juillet 1981, pages 19 et suivantes, extrait reproduit en annexe 27 au recours) que les aides en faveur d'une certaine branche d'activité ne doivent être accordées que dans des cas exceptionnels et à des conditions particulièrement strictes et, en tout état de cause, doivent être éliminées lorsqu'elles retardent l'adaptation de secteurs faibles.

Les critères de compatibilité de ce type d'aides avec le marché commun fixées par la Commission dans l'encadrement communautaire (et qui correspondent, en grande partie, aux «directives» et aux «orientations» générales arrêtées par le Conseil des ministres dans le cadre de l'OCDE [communiqué du Conseil des ministres de l'OCDE, du 15 juin 1978 — C(78) 96 (final) — annexe 2]) sont les suivantes:

— la mesure d'aide envisagée ne doit en aucun cas avoir pour objet de garantir la survie des entreprises et pour effet de retarder leur changement structurel;

— la mesure en cause doit être octroyée uniquement «dans la mesure nécessaire», c'est-à-dire sur la base d'un équilibre entre sa finalité et le respect des éléments essentiels du marché commun;

— l'aide doit être limitée à des entreprises concurrentielles à long terme;

— elle doit être dégressive et assortie d'un délai;

— ayant pour but d'encourager l'effort individuel, l'aide doit être limitée de manière que le risque économique ne soit pas supporté principalement par l'État, mais également par les entreprises bénéficiaires de l'aide.

La *Commission* s'affirme en accord avec les critères rappelés par le gouvernement fédéral tout en déclarant qu'à son avis, il convient de procéder à l'examen des critères dans l'ordre suivant:

— l'aide envisagée doit bénéficier à des entreprises viables ou dont on peut escompter à terme qu'elles deviendront compétitives. De l'avis de la Commission, le respect de ce seul critère exclut la possibilité d'aides de survie;

— le caractère temporaire et dégressif des aides doit être garanti;

— L'intensité des aides doit être limitée à ce qui est strictement nécessaire;

— l'octroi des aides doit être accompagné d'un effort financier de la part des entreprises bénéficiaires;

— l'octroi des aides doit être transparent, cette exigence permettant de garantir la possibilité d'en apprécier correctement les effets.

Selon la Commission, en ce qui concerne le secteur du textile, qui dans le monde entier se caractérise par des surcapacités de production considérables, il convient d'ajouter un sixième critère tendant à vérifier que les aides ne conduisent pas à un accroissement des capacités.

b) Sur le respect des critères ainsi définis

1. *De l'avis du gouvernement fédéral,* c'est à tort que la Commission a considéré que ce projet d'aide remplissait les conditions énoncées ci-dessus.

— L'aide envisagée aurait pour effet de préserver le statu quo

Selon le gouvernement fédéral, l'objet du plan belge de restructuration vise davantage à maintenir la structure actuelle de l'industrie du textile et de la confection qu'à garantir, à terme, sa capacité concurrentielle.

Il résulterait, d'une part, de la déclaration de la délégation belge, lors de la réunion du 17 septembre 1981, que si le plan d'aide repose sur l'idée d'une suppression d'environ 24 000 emplois, il a essentiellement pour but de maintenir 100 000 autres postes menacés par la crise.

Le vice principal du projet d'aides résulterait, d'autre part, de la circonstance qu'il ne prévoit aucune mesure visant à supprimer des capacités excédentaires ou à créer des emplois dans d'autres branches économiques, voire dans des secteurs autres que l'industrie du textile et de la confection.

Le requérant souligne enfin que selon le rapport qui a été établi par la société McKinsey de Bruxelles, sur la demande du gouvernement belge et qui a servi de base à l'élaboration du plan quinquennal de restructuration (annexe 28 au recours), une stabilisation du nombre des personnes occupées dans l'industrie belge du textile et de la confection à 100 000 ne peut être atteinte que si le quote-part de l'industrie belge à la production du textile et de la confection dans l'ensemble de la Communauté passe de 5 à 6 %.

— La «nécessité» du plan de restructuration

De l'avis du gouvernement fédéral, cette deuxième condition n'est pas remplie en l'espèce pour les raisons suivantes:

— Les difficultés auxquelles l'industrie belge du textile et de la confection est confrontée ne seraient pas sensiblement plus grandes que celles que rencontre la même industrie dans les autres États membres, en particulier la république fédérale d'Allemagne.

A l'appui de cet argument, le gouvernement fédéral produit les comparaisons chiffrées suivantes:

— en ce qui concerne l'emploi, d'une part, entre 1973 et 1980, d'autre part, entre 1979 et 1981, l'industrie belge du textile et de la confection aurait perdu, respectivement 40 % et 7 % des emplois, alors que pour l'industrie allemande du textile et de la confection, ces chiffres correspondraient respectivement à 31 % et 11 %;

— en ce qui concerne le commerce extérieur des produits textiles et de la confection: la Belgique aurait réalisé des excédents évalués en moyenne:

  — de 1978 à 1980, à 907 millions de DM, dont 396 millions de DM par rapport à la république fédérale d'Allemagne;

  — au cours des trois premiers trimestres de 1981, à 431 millions de DM, dont 203 millions de DM, par rapport à la république fédérale d'Allemagne (Bulletin mensuel du commerce extérieur, Eurostat, annexe 29 au recours);

— en ce qui concerne les investissements, ceux-ci auraient été évalués par travailleurs, entre 1975 et 1979, à 2 300 DM en Belgique et à 2 600 DM en république fédérale d'Allemagne (GATT, document COMTEX(21), du 23 avril 1981, p. 45 — annexe 30 du recours);

— l'existence de secteurs «hautement compétitifs» reconnue par la Commission dans sa déclaration de non-opposition du 18 novembre 1981.

Il s'agirait en l'espèce de certaines branches du tapis, des velours peluches, des tissus bouclés, des tissus de chenille et des tissus de coton bouclés éponges. Le requérant observe que la Commission n'a pas excepté ces secteurs des mesures d'aides en cause alors qu'à l'évidence ces dernières n'étaient pas nécessaires. La défenderesse aurait elle-même constaté les excédents réalisés en ce domaine par la Belgique dans le cadre de ses échanges avec les autres États membres.

— Les entreprises concernées par le plan belge

Le gouvernement fédéral estime que le plan belge de restructuration ne réunit pas les conditions permettant d'assurer la promotion des seules entreprises concurrentielles.

Le requérant observe que, tout en s'inspirant du principe «back the winners» puisqu'il prévoit que seules les entreprises viables pourront bénéficier des aides, ce plan ne contient aucune ligne directrice d'application et aucun critère permettant d'apprécier la capacité concurrentielle potentielle des entreprises.

Le gouvernement fédéral observe, par ailleurs, que dans sa déclaration de non-opposition, la Commission s'est réservée la possibilité d'interdire l'application du plan d'aides pour des entreprises occupant plus de 50 personnes. Or, de l'avis du requérant, la portée de cette clause d'autorisation ponctuelle serait privée d'efficacité pour les trois raisons suivantes:

— Il résulterait des documents de l'Institut national de statistique (publication mensuelle, statistiques industrielles 4/81 et 9/81, annexe 31 du recours) que la part des entreprises de plus de 50 personnes dans l'industrie du textile et de la confection en général et dans lesdits secteurs de haute compétitivité est réduite.

— Les produits relevant des secteurs «hautement compétitifs» seraient fabriqués principalement par des entreprises à production diversifiée, de telle sorte que celles-ci échapperaient aux contrôles de la Commission qui ne s'exercent que sur les grandes entreprises pour lesquelles ces produits représentent une part essentielle du programme de fabrication.

— L'application du plan belge est assurée par deux organismes créés à cette fin, à savoir «l'Institut du textile et de la confection de Belgique» et la «Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection et du textile». Le requérant estime qu'en l'absence d'une clause précise d'autorisation ponctuelle du plan d'aides, il ne semble pas garanti que la pratique de ces deux organismes respecte le principe de la promotion par priorité des entreprises concurrentielles. La surveillance a posteriori, que la Commission déclare vouloir exercer à cet égard, serait, de l'avis du requérant, insuffisante.

— De la dégressivité de l'aide dans le temps

De l'avis du requérant, le respect de la condition de dégressivité dans le temps est essentielle à la promotion prioritaire des entreprises concurrentielles. Le requérant souligne, à cet égard, que la dégressivité de l'aide financière, qui tend à assurer la transformation, sans heurt, de la production des entreprises dans le but de restaurer leur capacité concurrentielle, favorise les entreprises les plus fortes du fait de la concurrence à laquelle elles doivent se livrer durant le processus de transformation.

Le gouvernement fédéral estime que dans le cas d'aides en faveur d'une branche d'activités déterminée, l'exigence de la dégressivité vise tant le plan dans son ensemble que, d'une part, l'octroi ponctuel d'aides échelonnées dans le temps et, d'autre part, les moyens employés. Le requérant observe que le plan de restructuration belge tel qu'il a été soumis à la

Commission ne contient aucune ligne directrice à ce sujet.

Selon le gouvernement fédéral, la Commission n'a pas veillé au respect de la condition de dégressivité, dans la mesure où elle s'est limitée à autoriser l'application du plan à une année sans subordonner une prolongation éventuelle de celle-ci à une diminution des mesures prévues jusqu'à un montant nul.

— La limitation de l'intensité de l'aide

* L'objet de cette exigence

Selon le gouvernement fédéral, la limitation de l'aide, en fonction d'une proportion déterminée de participation propre des entreprises bénéficiaires, vise à maintenir aux subventions étatiques le caractère d'aide à l'effort individuel. Une participation étatique trop importante ressortirait, en revanche, à une mesure de survie et comporterait le risque éventuel de versements supplémentaires et d'une interférence de motifs politiques.

Dans le cadre de la surveillance des aides, la Commission aurait, jusqu'ici, veillé à ce que les aides étatiques ne dépassent pas une certaine intensité. Ainsi, par exemple, pour les aides à la protection de l'environnement, la Commission aurait considéré comme admissible des aides d'une intensité maximale de 15 %. C'est seulement en raison de l'urgence de la reconversion des entreprises à des procédés de fabrication moins nocifs pour l'environnement que la Commission aurait admis exeptionnellement des aides d'une intensité supérieure, à savoir de l'ordre de 45 % pour les investissements effectués en 1975-1976 et de l'ordre de 30 % pour les investissements opérés en 1977-1978. Dans le domaine des aides régionales, l'intensité des aides autorisées n'aurait pas dépassé 20 %.

Selon le requérant, l'intensité des aides en faveur d'une branche d'activités déterminée admise par la Commission jusqu'ici n'aurait jamais ateint les proportions de celle du plan belge de restructuration. Le requérant cite pour exemple un projet d'aides néerlandais en faveur d'un fabricant de cigarettes: la Commission aurait alors jugé inadmissible d'accorder une aide d'une intensité de 4 % (annexe 32 au recours).

* L'intensité des aides prévues par le plan belge serait particulièrement élevée

Les moyens financiers mis à la disposition du secteur textile et confection en Belgique pour la première année de la durée de validité du plan Claes sont évalués à 6 800 millions de BFR, soit 400 millions de DM; ceci correspondrait à une participation financière de l'État de l'ordre 40 à 45 % des investissements programmés et à des prêts pouvant être consentis par l'État jusqu'à 30 % des mêmes investissements avec une bonification d'intérêts de 7 % pour 5 ans au maximum. La participation propre des entreprises concernées serait fixée à 30 % et, dans des cas exceptionnels, à 25 %.

Le gouvernement fédéral souligne que si la part des moyens étatiques, qui s'élève ainsi en l'espèce à 70 % est parfois qualifiée d'intensité de l'aide, celle-ci ne représente cependant pas ce qu'il est convenu d'appeler l'équivalent-subvention, à savoir la part de l'aide financière qui, équivalant à une prime d'investissement, est versée à fonds perdu. Aussi, pour évaluer l'équivalent-subvention, convient-il, de l'avis du requérant, de rechercher dans quelle mesure les moyens mis à la disposition des entreprises par le gouvernement belge représentent veritablement des aides destinées à la restructuration du secteur et non de simples aides de survie.

Le requérant observe, à cet égard, que d'après les méthodes de calcul élaborées par la défenderesse, les moyens étatiques mis à la disposition des intéressées, pour la première année de la durée d'application du plan quinquennal, s'élèvent à 308 millions de DM. Cette somme représenterait 54 % des coûts d'investissements programmés sur cinq ans. Le requérant souligne qu'au cours des années 1975 à 1979, l'ensemble des investissements dans l'industrie belge du textile et de la confection s'est élevé en moyenne à 3,9 millards de BFR, soit à 253 millions de DM.

Selon le requérant, l'application, par la Commission, de la méthode de calcul, dite standard, qui compte pour 0 en équivalent-subvention les participations de l'État au capital des entreprises n'est pas appropriée au problème de l'industrie textile et de la confection dans la mesure où elle ne tient pas compte de la circonstance que, comme l'a indiqué le ministre belge de l'économie, M. Claes, dans une lettre du 28 juillet 1980, adressée à la Commission, les disponibilités financières de l'industrie belge du textile et de la confection sont insuffisantes par suite du manque de crédit de ces entreprises. De l'avis du requérant, le calcul de l'équivalent-subvention devrait tendre à ce que la participation de l'État — pour les entreprises ne dégageant pas de profit et qui ne disposent pas de suffisamment de crédit — corresponde à l'équivalent-subvention d'un prêt à intérêts bonifiés d'une durée de 10 ans.

* Participation propre des entreprises bénéficiaires

Le requérant estime qu'en dépit des difficultés pour les entreprises belges à trouver des crédits, leur participation propre au financement du programme de restructuration fixée à 30 % est trop faible. De l'avis du requérant, seule une participation majoritaire de la part des entreprises bénéficaires au financement des investissements permet de maintenir aux subventions de l'État leur caractère d'aides à l'effort propre des entreprises.

2. La *Commission* estime, à l'inverse, que compte tenu de toutes les conditions et exigences fixées dans sa décision du 18 novembre 1981, qui ont été acceptées par le gouvernement belge, le plan de restructuration de l'industrie textile répond en tous points aux conditions minimales énumérées par le requérant.

Avant d'examiner ces différents points, la Commission répond aux observations du requérant sur l'une de ces conditions, à savoir «la nécessité» du plan belge de restructuration.

— Préliminaire: réponse aux observations du requérant sur «la nécessité» du plan belge de restructuration

La Commission déclare qu'elle ne partage pas le point de vue du requérant selon lequel tous les États membres seraient touchés de la même façon par la crise du textile. A l'appui de sa thèse, la Commission souligne en premier lieu les données suivantes:

— il résulterait des statistiques produites par le requérant lui-même qu'entre 1973 et 1980 les pertes d'emplois ont été nettement supérieures en Belgique (40 %) à celles enregistrées pour l'ensemble de la Communauté (27 %) et en république fédérale d'Allemagne (31 %);

— il ressortirait du rapport McKinsey (annexe 28 du recours) que la part de l'industrie du textile et de la confection, dans la valeur ajoutée de l'industrie manufacturière, est plus importante en Belgique que dans les autres États membres à l'exception de l'Italie;

— le rapport de l'Institut für Weltwirtschaft (Institut d'économie international) de Kiel, produit par le requérant (rapport p. 17, point 20), établirait que par rapport à l'ensemble du secteur industriel, l'industrie du textile et de la confection occupe, en Belgique, «une place nettement plus grande que dans la plupart des autres États membres».

La Commission déclare, en second lieu, que même s'il était démontré que les difficultés que connaissent respectivement les industries belges et allemandes du textile et de la confection sont d'une acuité similaire, l'autorisation de mise en vigueur du plan belge de restructuration ne pourrait pour autant être considéré comme contraire à l'intérêt commun au sens de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité.

La Commission, qui se réfère au point 23 de l'arrêt précité du 17 septembre 1980 (Philip Morris, 730/79), souligne que son pouvoir d'appréciation s'exerce «dans un contexte communautaire».

Dans cet ordre d'idées, la Commission déclare vérifier non seulement si le plan d'aides envisagé risque d'altérer les échanges entre les États membres, mais si celui-ci est compatible avec les objectifs et les mesures de politique industrielle définis au plan communautaire.

La Commission souligne à cet égard que le plan belge de restructuration se situe dans le droit fil des orientations définies dans sa communication au Conseil «sur la situation et les perspectives de l'industrie du textile et de l'habillement dans la Communauté». (COM(81) 388 final du 27. 7. 1981 — annexe 2 du recours).

La Commission réfute, en troisième lieu, les conclusions du rapport d'expertise précité auxquelles se réfère le requérant et dont il résulterait que l'industrie belge du textile et de la confection peut «se prévaloir d'une bonne situation dans la concurrence internationale».

La Commission fait, à cet égard, les trois observations suivantes:

— Les experts seraient arrivés à cette conclusion en se fondant exclusivement sur la notion de Revealed Comparative Advantage (RCA). Or, de l'avis de la Commission, l'indice de RCA qui exprime simplement le rapport des exportations nettes dans l'ensemble de l'économie ne permet pas d'avoir une vue exacte de la situation d'un secteur industriel, celui-ci pouvant apparaître comme particulièrement compétitif du seul fait d'être parvenu à s'implanter à l'étranger plus solidement que l'ensemble des concurrents dans son propre pays.

  La Commission estime qu'une comparaison établie sur la base de l'indice de RCA n'est admissible que dans la mesure où les structures économiques des différents pays et l'importance du secteur industriel pris en compte sont très semblables, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

— Il serait inexact de déclarer que l'industrie belge du textile bénéficie en Allemagne d'un réel avantage concurrentiel, les exportations de la Belgique vers la république fédérale d'Allemagne visant essentiellement des produits dits compétitifs, tels les tapis, qui ne peuvent bénéficier d'aides que dans les limites strictement définies par la Commission.

— La Commission souligne, par ailleurs, que la comparaison des exportations et des importations de produits du secteur industriel en cause pour l'ensemble de la Communauté établit à elle seule qu'il n'existe aucun avantage concurrentiel de l'industrie belge sur le plan communautaire.

— Les entreprises visées par le plan

De l'avis de la Commission, les aides octroyées au titre du plan belge sont de véritables aides à la restructuration et non pas des aides au fonctionnement pour des entreprises qui ne seraient pas viables à terme. Si le maintien de postes de travail, après restructuration et dégagement d'un nombre considérable d'emplois, apparaît comme l'un des objectifs du plan, cela n'impliquerait, toutefois, aucunement que des entreprises dont la viabilité n'est pas assurée puissent bénéficier de mesures d'aides.

La Commission souligne que les aides en question ne sont octroyées que de manière sélective et sur demande. Le gouvernement belge aurait défini, à cet égard, et à la demande de la Commission, une série de critères en vue d'examiner la viabilité des entreprises susceptibles de bénéficier d'une aide. Ces critères obligeraient l'entreprise qui formule une demande à utiliser des techniques de prévisions et des indices économiques qui, fondés sur des techniques modernes de gestion, contribuent à réduire des risques liés aux décisions prises.

L'octroi des aides serait, de surcroît, subordonné à la présentation d'un programme de restructuration par et pour l'entreprise qui sollicite l'aide. Si les programmes sont vérifiés par les organismes mentionnés par le requérant, rien ne permettrait de supposer que ces organismes n'ont pas la capacité ou l'intention de limiter l'octroi d'aides aux seuls programmes de restructuration.

La Commission observe que le fait d'avoir accepté un plan global de restructuration du secteur en cause, sans se réserver le droit de contrôler chacune des aides prévues en faveur des différentes entreprises considérées, tient à la circonstance que la technique administrative ne permet pas l'examen de tous les cas concrets. C'est pour cette même raison que la notification préalable d'une demande d'aide n'a été exigée que pour les différents secteurs dits hautement compétitifs et pour les grandes entreprises.

A cet égard, la Commission formule deux observations:

— d'une part, s'il est vrai que la majorité des entreprises belges de textile occupent moins de 50 personnes, la plupart des personnes occupées dans le secteur en question travaillent dans des grandes entreprises;

— d'autre part, le fait qu'une grande entreprise ait une production diversifiée ne la libérerait aucunement de l'obligation de notification préalable.

La Commission souligne, par ailleurs, que dans le but de maintenir au plan belge le caractère d'aide à la restructuration, elle a posé une exigence supplémentaire tenant à ce qu'une entreprise bénéficiant d'aides sectorielles spécifiques ne puisse se voir accorder aucune autre aide d'État à titre alternatif ou cumulatif. Selon la Commission, il convient d'observer ici que le refus de toute autre aide revêt une importance considérable du point de vue de la situation de la concurrence intracommunautaire.

— Limitation dans le temps et dégressivité

La Commission estime avoir tenu compte de la nécessité d'une limitation de l'aide dans le temps en autorisant pour un an seulement la mise en vigueur d'un plan initialement prévu pour cinq ans. La Commission ajoute que dans sa décision finale elle ne s'est nullement prononcée en faveur d'une prolongation éventuelle du plan au-delà de l'année 1982, mais s'est, au contraire, réservé la possibilité de statuer ultérieurement sur une éventuelle demande de prolongation.

La Commission considère que dans le cadre d'un programme aussi strictement limité dans le temps, la question de la dégressivité des aides n'aurait plus grande importance.

La défenderesse observe, à cet égard, que la forme d'aide retenue, à savoir une bonification d'intérêts de 7 points en faveur de prêts contractés au taux du marché, implique nécessairement une certaine dégressivité dans la mesure où les bonifications d'intérêts ne sont jamais accordées que pour le montant résiduel du prêt.

C'est à tort que le requérant aurait affirmé que la Commission n'a jamais approuvé de programmes d'aides sectorielles d'une importance comparable à celle du plan quinquennal de restructuration de l'industrie belge du textile et de la confection. La Commission cite pour exemple les aides octroyées par la république fédérale d'Allemagne en faveur du programme de restructuration d'une entreprise sidérurgique de la Sarre.

— Limitation de l'intensité de l'aide au strict minimum

La Commission observe que dans son appréciation de l'intensité des aides, le requérant part de l'idée que le calcul de l'équivalent-subvention doit s'opérer selon les méthodes mises au point pour le secteur de la sidérurgie. Or, cette méthode de calcul spéciale, élaborée avec la participation des experts des États membres et sous la réserve expresse qu'elle ne soit appliquée que dans le domaine pour lequel elle a été conçue, ne serait pas transposable dans le secteur du textile, dans la mesure où, appliquée à des entreprises fondamentalement viables, elle conduirait à une surestimation notable de l'intensité des aides.

La Commission déclare que pour le calcul de l'intensité des aides au textile, elle applique la formule standard, à savoir l'équivalent-subvention net, dont elle se sert pour le calcul de l'intensité des aides régionales et sectorielles. Cette méthode permettrait de convertir toutes les aides en leur valeur nette, c'est-à-dire après déduction de l'impôt. La plupart des aides ainsi accordées consistent en une bonification d'intérêts sur des prêts.

La Commission déclare que si l'on se base sur une part maximale de crédit de 30 % des coûts de l'investissement et une bonification d'intérêts de 7 points pour une durée maximale de cinq ans, on obtient un équivalent-subvention net de 4,2 % pour l'ensemble de l'investissement.

Dans cet ordre d'idées, la Commission tient à faire quelques observations en ce qui concerne les prises de participation éventuelles au capital de l'entreprise, prévues par le plan de restructuration. La Commission partage l'avis du requérant selon lequel ce sont les circonstances économiques qui déterminent si de telles prises de participation représentent des aides ou si elles ne constituent que des éléments d'une aide. Dans son appréciation, la Commission déclare prendre en considération l'ensemble de la situation de l'entreprise. Si la prise de participation concerne une entreprise en difficulté ou déjà en faillite, elle considère que la prise de participation de l'État revêt effectivement le caractère d'une aide. Les prises de participation de l'État au capital de l'entreprise viable ne sauraient, par contre, être considérées comme une aide.

— Participations propres des entreprises bénéficiaires des aides

La Commission estime que les aides octroyées dans le cadre du plan belge de restructuration ont effectivement un caractère d'aides et sont destinées à appuyer les efforts consentis par les entreprises elles-mêmes.

De l'avis de la Commission, le fait d'avoir retenu un taux de 30 %, alors que les premières propositions belges prévoyaient d'une manière générale un taux de 25 % maximal de participation propre, ne saurait être considéré comme une faute commise par la défenderesse dans le cadre de son pouvoir d'apprécia-

tion. Ce taux serait d'ailleurs nettement supérieur au taux habituellement pratiqué dans l'industrie du textile et de la confection de la Communauté; il correspondrait, par contre, à une pratique tout à fait courante dans le domaine du financement de projets d'investissements.

La Commission souligne, en outre, que d'après les réactions enregistrées jusqu'ici de la part de nombreux représentants de l'industrie belge du textile et de la confection, seule une faible part des entreprises serait disposée à accepter une prise de participation de l'État à leur capital propre. Or, la suppression ou la réduction de la prise de participation étatique conduirait à un accroissement de la participation propre des entreprises. Dès lors, le risque, souligné par le requérant, d'éventuels versements complémentaires, perdrait de son acuité.

— Tansparence

En vue de garantir la transparence du régime d'aides, prévu en faveur de l'industrie belge, la Commission déclare avoir autorisé la mise en vigueur du plan de restructuration à la condition, d'une part, qu'aucune autre aide d'État, de quelque type que ce soit, ne soit octroyée dans le secteur considéré, d'autre part, que le gouvernement belge fasse régulièrement un rapport complet sur l'application du programme d'aides. La Commission aurait ainsi exigé que soient communiqués, d'une part, tous les mois, des données statistiques du commerce belge des produits du secteur du textile et de la confection, conformément à la nomenclature de l'office statistique de la Communauté (Nimexe), d'autre part, tous les trimestres, un rapport subdivisé suivant neuf branches principales sur l'application et les effets du plan, de même qu'un compte rendu présenté sous forme de tableau et ventilé de toutes les demande ayant fait l'objet d'une décision. Le gouvernement belge aurait dûment rempli ces obligations jusqu'ici.

De l'avis de la Commission, le caractère exclusif des mesures de soutien prises dans le cadre du plan de restructuration et la surveillance d'accompagnement assurée a posteriori («Monitoring») répondent à suffisance à l'exigence de la transparence du régime d'aides.

— L'obligation d'éviter tout accroissement des capacités

La décision de la Commission du 18 novembre 1981 préciserait de façon non équivoque que le plan belge de restructuration ne doit pas donner lieu à une extension de la capacité de production.

Le fait que selon le rapport McKinsey, invoqué par le requérant, le plan de restructuration viserait à un accroissement de la part de l'industrie belge du textile et de la confection dans la production communautaire, ne saurait être assimilé à une augmentation des capacités.

2. L'altération des conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun

Selon le *gouvernement de la république fédérale d'Allemagne,* le projet d'aides belge modifie les conditions des échanges intracommunautaires d'une manière contraire à l'intérêt commun. S'il n'est guère possible de procéder à une comparaison chiffrée entre la structure et l'évolution du commerce intracommunautaire avant et après la mise en application du plan belge de restructuration, l'ampleur des entraves aux échanges peut être appréciée en fonction de différents éléments.

Le requérant souligne tout d'abord que l'industrie belge du textile et de la confection exporte une partie considérable de sa production vers d'autres pays, principalement ceux de la Communauté. En 1980, les exportations se seraient élevées à 3 335 millions d'Écus, soit 8 210 millions de DM, dont 2 733

millions d'Écus, soit 6 730 millions de DM, vers les autres États membres, c'est-à-dire 82 % de l'ensemble des exportations réalisées. Les produits belges du textile et de la confection représenteraient respectivement 8,2 % et 3,5 % de l'ensemble des importations allemandes dans ce secteur.

Selon le gouvernement fédéral, il convient de relever également que les industries du textile et de la confection des autres États membres, en particulier les industries néerlandaises, françaises et allemandes sont en concurrence avec l'industrie belge sur l'ensemble des marchés communautaires et ceux des pays tiers.

Le requérant estime que, sans les aides financières prévues par le plan litigieux, dont le montant et l'ampleur sont considérables, l'industrie belge du textile et de la confection ne pourrait maintenir ses positions de vente ni sur son propre marché, ni sur ceux des autres États membres, ni sur ceux des pays tiers, où elle ne pourrait en aucun cas conquérir de nouvelles positions.

Selon le gouvernement fédéral, la distorsion de concurrence résulte du fait de l'injection dans l'industrie belge d'aides financières destinées à la seule survie des entreprises. A supposer toutefois que le plan de restructuration conduise à une reconversion des intéressés vers des nouveaux marchés partiels et à la fabrication de produits de meilleurs qualité, il aurait pour effet d'écarter du marché des concurrents des autres États membres qui n'obtiennent pas des subventions similaires et qui modifient leurs productions grâce à des moyens propres et à leurs propres risques.

La circonstance que la Commission ait approuvé le plan, dans un premier temps pour une durée d'un an, n'atténuerait nullement ses effets négatifs dans la mesure où la défenderesse contribue ainsi à accroître l'insécurité des entreprises concurrentes qui, devant le risque d'une nouvelle autorisation des aides belges, seront dissuadées d'effectuer par leurs propres moyens des investissements de reconversion nécessaires pour s'adapter aux changements structurels.

De l'avis du gouvernement fédéral, l'industrie belge du textile et de la confection obtient ainsi un avantage concurrentiel, artificiel et injustifié. La prétendue importance particulière en Belgique de cette industrie ne saurait justifier le transfert des problèmes économiques, notamment ceux de l'emploi, vers d'autres États membres. Le requérant observe à cet égard que l'industrie du textile et de la confection n'occupait en 1979 que 3,7 % de l'ensemble des salariés en Belgique ou 10,5 % des personnes occupées dans l'industrie (Eurostat — emploi et chômage, 1973-1979, annexe 35 du recours).

Il serait incompatible avec l'intérêt commun qu'en raison de son ampleur et de ses conséquences considérables, le plan de restructuration belge oblige les autres États membres, soit à accepter les inconvénients qui s'y rattachent, soit à accorder des subventions. Le requérant craint à cet égard que, compte tenu de l'ampleur de l'aide accordée par la Belgique, les autres États membres cherchent à neutraliser ses effets par des mesures comparables. La France et les Pays-Bas auraient annoncé, à cet égard, l'adoption de plans de restructuration (annexes 36 et 37 au recours).

De l'avis du requérant, les mesures de soutien adoptées en faveur de l'industrie allemande du textile ne sauraient être comparées aux aides accordées par le gouvernement belge. Il s'agirait, en réalité, d'aides régionales dont bénéficie l'industrie allemande du textile et de la

confection mais non d'aides spécifiques à cette branche d'activité.

Selon le gouvernement fédéral, l'industrie allemande n'est pas en mesure de faire face à la concurrence subventionnée de l'industrie belge. Étant donné l'augmentation du nombre des insolvabilités depuis deux ans (office fédéral des statistiques — novembre 1981 — annexe 34 du recours), la république fédérale d'Allemagne serait bientôt amenée elle aussi à soutenir son industrie. Compte tenu du nombre, près de cinq fois plus élevé, des personnes occupées dans l'industrie allemande, par rapport à l'industrie belge, l'effort des pouvoirs publics allemands devrait être considérable. Or, de l'avis du gouvernement fédéral, il serait contraire aux dispositions du traité et dangereux pour le marché commun lui-même que les États membres tendent, par des surenchères dans l'octroi des aides, à s'assurer ses parts du marché commun qui ne résultent pas du jeu naturel de la concurrence.

Le gouvernement fédéral s'en remet, pour le surplus, aux conclusions du rapport d'expertise sur le plan belge de restructuration effectué par l'Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (annexe 1 — réplique) qui forment partie intégrante de son argumentation. Il ressortirait principalement de ce document que le plan belge d'aides, correspondant à des stratégies de conservation et de saupoudrage, est, par nature, incompatible avec le marché commun.

La *Commission* estime que le plan belge de restructuration répond aux exigences que pose l'article 92, paragraphe 3, lettre c), du traité, en ce sens qu'il n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

L'importance des échanges bilatéraux entre la Belgique et la république fédérale d'Allemagne ne saurait, en tout état de cause, étayer les affirmations du requérant à cet égard puisque, pour la Commission, les décisions relatives aux aides étatiques ne peuvent être prises qu'en fonction de l'ensemble des échanges intracommunautaires.

La Commission tient, toutefois, à souligner que l'industrie allemande du textile et de la confection bénéficie, elle aussi, d'aides non négligeables. Il résulterait, notamment de documents que le gouvernement fédéral a transmis à la défenderesse à l'occasion d'une enquête menée par celle-ci, qu'en 1977 une part de 42,6 % de l'ensemble des investissements de l'industrie du textile et de la confection a bénéficié d'aides de l'État octroyées sous diverses formes. En 1978, cette part serait passée à 47,6 %. De plus, les Länder interviendraient, eux aussi, en faveur de ce secteur d'activité en vue, notamment, de sauver certaines entreprises en difficulté. La situation du secteur en question ne serait d'ailleurs pas fondamentalement différente dans les autres États membres.

La Commission estime avoir évité l'altération des conditions des échanges qui découle nécessairement de tout régime d'aides en limitant la portée des mesures d'aides autorisées. Elle aurait exclu du régime d'aide la production de fibres synthétiques et soumis les secteurs du prêt-à-porter pour hommes, des bas et collants pour dames, des filatures de laine peignée, secteurs pour lesquels il existerait à l'échelle communautaire des problèmes de concurrence et de surcapacité, ainsi que les secteurs des tapis, des velours et peluches, des tissus bouclés et des tissus de chenille, secteurs dans lesquels l'industrie belge serait particulièrement compétitive, à une procédure d'examen préalable particulière, tous les projets d'aides concernant des entreprises occupant plus de 50 personnes devant lui être soumis pour autorisation préalable.

En conclusion à ses observations, la Commission fait les deux remarques suivantes:

— Selon les contrôles effectués jusqu'à présent, des programmes individuels soutenus par le plan Claes, qui ont été autorisés par la Commission, améliorent effectivement la gamme de produits des entreprises, et doivent, par conséquent, être considérés comme des opérations d'assainissement actif telles qu'elles seraient préconisées par l'Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel dans son rapport d'expertise sur le programme d'aides du gouvernement belge à l'industrie du textile et de la confection.

— Quant au grief du déplacement des problèmes économiques vers les autres États membres, la Commission observe que les pertes d'emplois qui, d'après le requérant pourraient être provoquées par l'application du plan belge d'aides dans l'industrie allemande du textile ont été évaluée, dans le rapport d'expertise précité, à l'aide de calculs types décrits de la page 69 à la page 84 de ce rapport. Il résulterait de ce dernier que le plan de restructuration correspond à des stratégies de saupoudrage et de conservation. Selon la Commission, il est naturel, ainsi que le concède le rapport d'expertise (p. 21) que l'on ne dispose «pour ainsi dire d'aucune donnée confirmée par l'expérience quant aux conséquences réelles du plan Claes». Dès lors, les résultats des calculs types n'auraient qu'un caractère spéculatif, du moins en partie.

II — Sur les conclusions en carence

Selon le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, il résulte des moyens présentés à l'appui du recours en annulation que la Commission a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité dans le cadre de la surveillance de la concurrence et des aides. Le fait de ne pas avoir, d'une part, engagé la procédure principale d'examen des aides, d'autre part, interdit la mise en vigueur du plan belge de restructuration, constituerait une carence de la Commission dans la mesure où elle ne disposait à cet égard d'aucun pouvoir d'appréciation.

La *Commission* déclare que dans la mesure où les conclusions en carence et en annulation sont fondées sur les mêmes griefs, elle s'est permis de prendre position sur le bien fondé des deux recours sans opérer de distinction entre ceux-ci.

IV — Réponses de la Commission aux questions posées par la Cour

Question 1: Dans quelle mesure le plan belge vise-t-il une véritable restructuration de l'industrie en crise et non pas exclusivement le maintien de l'emploi?

La Commission souligne que le plan belge de restructuration a été élaboré sur la base d'un rapport établi par la société McKinsey & Co., qui présente une analyse approfondie et objective de la situation et de l'évolution de l'industrie belge du textile et de la confection. Il ressortirait de ce rapport que la seule stratégie susceptible de rétablir la compétitivité de l'industrie belge à l'échelon international consiste dans une restructuration globale de cette industrie. Le rapport McKinsey envisagerait surtout l'adaptation de la production aux tendances des marchés internationaux, la modernisation du parc des machines, la mise en œuvre de techniques et de technologies nouvelles, une diversification dans les branches menacées par les pays tiers et une intensification des efforts en matière d'innovation.

De l'avis de la Commission, les aides octroyées au titre du plan sont de réelles aides à la restructuration et n'ont pas le

caractère de subventions destinées au maintien d'entreprises non viables. La Commission fait valoir, à cet égard, que:

— d'une part, conformément à sa décision du 18 novembre 1981, les aides sont accordées de façon sélective et sur demande; l'octroi des aides est subordonné à la présentation d'un programme de restructuration par l'entreprise intéressée, ainsi qu'à l'approbation des organismes de contrôle, à savoir l'«Institut du textile et de la confection de Belgique» et la «Société nationale pour la restructuration de l'industrie de la confection et du textile». Ces deux organismes effectueraient leurs contrôles sur la base de critères fixes et en partie déterminés quantitativement;

— d'autre part, selon les précisions données lors de la notification du plan de restructuration, le gouvernement belge envisageait, en tout état de cause, malgré l'octroi des aides envisagées, la fermeture d'un nombre considérable d'entreprises et la suppression de plus de 25 000 postes de travail (rapport McKinsey, p. 1 à 15, lettre des autorités belges du 16. 1. 1981, p. 3, in fine — annexe 12 au mémoire en défense; lettre du 4. 5. 1980, du ministre belge des affaires économiques à la Commission, p. 4 — annexe 13 au mémoire en défense). Compte tenu du nombre de personnes occupées dans ce secteur au 31 décembre 1979, cette prévision impliquait une perte de 21 % de postes de travail sur une période de cinq ans, à savoir la période de validité du plan initialement prévu.

Question 2: Quelles sont les raisons pour lesquelles certains sous-secteurs de l'industrie du textile et de la confection (branches du tapis, velours-peluches, fibres bouclées et tissus de chenille, tissus de coton bouclés du genre éponge) demeurés hautement compétitifs n'ont pas été exclus du bénéfice de l'aide accordée par le plan?

La Commission observe que même si un sous-secteur de l'industrie du textile et de la confection d'un État membre est considéré comme relativement compétitif à l'échelle communautaire, cela ne signifie pas pour autant que chacune des entreprises de ce sous-secteur occupe une position forte à l'échelon international.

Selon la Commission, les structures dans l'industrie du textile et de la confection des États membres diffèrent tellement d'une entreprise à l'autre, qu'une description de ce secteur, basée sur des valeurs moyennes, implique nécessairement de fortes généralisations.

C'est pour tenir compte de ces circonstances et de la situation réelle de chaque entreprise des sous-secteurs considérés, que la Commission, qui se réfère aux pages 33 et 34 de son mémoire en défense, a décidé de soumettre certains secteurs à une obligation de notification préalable (tissus bouclés et tissus de chenille «y compris éponges», velours et peluches, tapis).

La Commission estime que cette décision a permis, d'une part, de prendre en considération les risques particuliers de distorsions de concurrence que comporte l'octroi d'aides dans ces sous-secteurs et, d'autre part, d'éviter une discrimination globale des entreprises considérées qui aurait résulté d'une interdiction absolue d'aide dans lesdits sous-secteurs.

La Commission précise que sur les douze notifications effectuées en 1982, elle n'a approuvé que quatre projets d'aides. Pour quatre autres projets, elle n'aurait pris qu'une décision positive partielle approuvant exclusivement les aides qui correspondaient à de réels investissements de restructuration. Pour les quatre

derniers projets, elle aurait pris formellement une décision négative.

Question 3: L'autorisation, limitée initialement à un an, de mettre en vigueur le plan belge de restructuration a-t-elle été prorogée?

La Commission déclare que, par lettre du 10 mars 1982, le gouvernement belge a notifié à la Commission un plan d'aides destiné à compléter le régime d'aides à l'industrie du textile et de la confection approuvé pour l'année 1982 et à être proposé aux entreprises comme une alternative.

Le 18 mai 1982, la Commission aurait décidé d'engager la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, à l'égard de ce régime d'aides alternatif (JO C 166 du 3. 7. 1982, p. 2).

Le 9 février 1983, la Commission a décidé d'autoriser la mise en vigueur de ce nouveau plan d'aides sous la réserve du respect, que le gouvernement belge a déclaré accepter, des conditions suivantes:

— les entreprises relevant des secteurs particulièrement sensibles des fils de laine peignée, des collants pour dames, des velours et peluches, des tapis tuftés et des fibres chimiques doivent être exclues du programme d'aides;

— en ce qui concerne onze autres sous-secteurs, dont la Commission a donné la liste, les mesures d'aides doivent faire l'objet d'une notification préalable, pour autant que l'entreprise bénéficiaire occupe plus de 150 travailleurs;

— le budget prévu pour l'ensemble des aides à accorder en 1983 ne doit pas dépasser 4 milliards de BFR;

— les investissements pour la restructuration ne peuvent être financés à l'aide de prêts sur fonds publics qu'à concurrence de 50 % (durée maximale: dix ans), une bonification d'intérêt de 7 % pouvant être accordée pour cinq ans;

— lorsque le prêt provient du marché des capitaux, l'aide consiste uniquement dans la bonification d'intérêt. Une garantie de l'État peut dans ce cas être accordée à concurrence de 50 % des crédits obtenus sur le marché des capitaux.

La Commission tient à souligner que les conditions imposées pour l'année 1983 sont plus restrictives que celles prévues en 1982, en particulier pour ce qui concerne:

— le budget global;

— les modalités de financement;

— la sélection des secteurs.

La Commission déclare, par ailleurs, avoir approuvé une réglementation transitoire concernant le programme d'aides venu à expiration le 31 décembre 1982.

Compte tenu du fait que certaines des demandes d'entreprises qui devaient élaborer un plan de restructuration ne sont parvenues aux autorités belges qu'à la fin de l'année 1982, il n'aurait pas toujours été possible, pour des raisons d'ordre administratif, de statuer sur ces demandes avant la fin de l'année. C'est pourquoi la Commission aurait accepté que les demandes d'aides régulièrement introduites avant la fin de cette année puissent faire l'objet, jusqu'au 31 mars 1983, d'un examen, d'une décision et, le cas échéant, d'une notification conformément aux modalités et aux conditions en vigueur en 1982.

La Commission déclare disposer d'une liste complète des demandes en question. Les aides qui pouvaient ainsi être accordées aux entreprises intéressées ont été limitées à 1 milliard de BFR qui sont à prélever sur le budget de 4 milliards de BFR prévu pour le nouveau programme de 1983.

Question 4: Le volume des exportations des produits belges vers les autres États membres a-t-il sensiblement augmenté depuis la mise en vigueur du plan?

Selon la Commission, qui se réfère aux données de l'Office statistique de Luxembourg, les exportations belges de produits de l'industrie du textile et de la confection à destination des autres États membres ont augmenté en 1982 de 5,8 % par rapport à l'année précédente. Dans le même temps, les importations en Belgique en provenance des autres États membres ont augmenté de 5,7 %.

Le bilan des échanges de produits textiles de la Belgique avec les autres États membres ne se serait donc que très légèrement amélioré en 1982.

Question 5: Quelle est la part de l'aide étatique, plafonnée à 6,8 milliards de BFR, par rapport à l'ensemble du coût des investissements programmés initialement sur cinq ans?

La Commission déclare que «d'après le plan quinquennal initialement projeté par la Belgique qui prévoyait des investissements d'un montant de 45,7 milliards de BFR, mais qui n'a pas été approuvé par la Commission dans sa version initiale, la part des aides d'État limitée à 6,8 milliards de BFR dans l'ensemble des coûts des investissements prévus pour une durée de cinq ans est de 14,87 %».

Question 6: Quelles sont les modalités précises de la participation financière de l'État?

La Commission souligne que, conformément à sa décision du 18 novembre 1981, la prise de participation par l'État belge au capital social est limitée à un maximum de 45 % des investissements de restructuration reconnus comme susceptibles de bénéficier d'une aide et approuvés par les organismes belges désignés à cet effet.

Cette prise de participation consiste dans un apport en capital de la SNCT (Société nationale pour la restructuration du textile et de la confection en Belgique), filiale de la Société nationale d'investissement, organisme de financement d'État. Elle représente un capital social normal et donne lieu à la même rémunération que le capital propre.

La Commission déclare que compte tenu du fait que le rapport entre la prise de participation de l'État en capital (45 % au maximum de l'investissement total de l'entreprise) et le prêt (30 % au maximum) est de 60 à 40 dans le cadre du budget global du programme d'aides, il en résulte que le budget fixé pour la prise de participation en capital est au maximum de 60 % de 6,8 milliards de BFR, soit de 4,08 milliards de BFR. Les moyens nécessaires seraient réunis de la façon suivante:

— emprunts à long terme des deux institutions ITCB et STCB auprès d'organismes privés et publics de crédit, aux conditions du marché;

— dotation annuelle de l'État;

— recettes provenant de la rémunération de services spécifiques fournis à des entreprises de l'industrie du textile et de la confection (dans le domaine de la recherche, de la technologie et de la promotion des ventes);

— autres revenus éventuels.

Question 7: Quelles sont les méthodes d'évaluation de l'intensité de l'aide de l'État qui ont été adoptées, en l'espèce, par la Commission et quel est le montant global de l'aide publique versée à fonds perdu prévu par le plan belge?

La Commission, qui se réfère aux pages 28 et 29 de son mémoire en défense, déclare avoir utilisé en l'espèce la méthode dite de «l'équivalent-subvention

net» pour le calcul de l'intensité de l'aide d'État.

Cette formule standard serait utilisée par la Commission en accord avec tous les États membres, notamment pour l'appréciation des régimes d'aides régionales et sectorielles.

a) En ce qui concerne, d'une part, les prêts assortis d'une bonification d'intérêt, ils ont été considérés comme des aides, conformément aux modalités de financement approuvées par la Commission.

S'agissant de prêts limités à 30 % maximum de l'investissement total et assortis d'une bonification d'intérêt de 7 % pour une période maximale de cinq ans, l'équivalent-subvention net s'établit à 4,2 % pour l'ensemble de l'investissement.

Étant donné que ces crédits, dans leur totalité, y compris la bonification d'intérêt, ne doivent pas dépasser la somme de 2,72 milliards de BFR (budget total de 6,8 milliards, moins les prises de participation étatiques de 4,08 milliards), la bonification d'intérêt représente un montant de 177,9 millions de BFR.

b) S'agissant, d'autre part, des prises de participation financières de l'État belge, limitées à 45 % de l'ensemble des coûts d'investissements, il faut noter que celles-ci ne s'effectuent que dans des entreprises qui sont viables du point de vue financier, industriel et commercial et qui ne sont confrontées que pour une brève période à des problèmes de conversion. Ces prises de participation de l'État ne peuvent, dès lors, de l'avis de la Commission, être considérées comme revêtant le caractère d'une aide.

Question 8: La Commission a-t-elle déjà autorisé la mise en vigueur d'un régime d'aide d'une ampleur comparable à celle du plan belge de restructuration?

Selon la Commission, l'intensité d'une aide, exprimée sous la forme de moyens budgétaires dégagés à cet effet, doit habituellement s'apprécier par rapport à certaines valeurs de référence telles que l'objectif du programme, le montant des investissements ou des autres mesures faisant l'objet de l'aide, les modalités de l'octroi de l'aide le nombre des emplois bénéficiant directement ou indirectement de l'aide . . .

Cette réserve faite, la Commission souligne que l'intensité de l'aide accordée à l'industrie du textile et de la confection est de 150,5 millions d'Écus. La Commission produit, à titre de comparaison, la liste d'un certain nombre d'aides sectorielles qu'elle a approuvées entre 1977 et 1982.

En réponse à la demande que lui avait faite la Cour de communiquer le texte complet du plan de restructuration qui est à la base de la décision litigieuse du 18 novembre 1981, tel qu'il a été modifié à la suite des négociations avec le gouvernement belge, la Commission déclare qu'il n'existe pas de version définitive du plan de restructuration sous la forme d'un texte complet formant un tout.

Les éléments constitutifs du programme ressortiraient des pièces annexées au dossier et, en particulier, des documents suivants:

— notification du plan belge du 28 juillet 1980;

— nombreuses lettres échangées entre la Commission et le gouvernement, suite de la notification du 28 juillet 1980;

— notification du nouveau plan du 5 août 1981;

— complément à cette notification apporté par la lettre des autorités belges du 10 septembre 1981 et la lettre du ministre belge des affaires économiques du 1er octobre 1981;

— décision litigieuse du 18 novembre 1981, qui fixe les conditions de

l'autorisation de mise en vigueur du plan belge de restructuration;

— lettre du 9 décembre 1981, par laquelle le ministre belge des affaires économiques a marqué son accord sur les conditions fixées par la Commission.

En conclusion à ses observations, la Commission déclare que, par la suite, le gouvernement belge a probablement communiqué une version définitive du plan sous forme de dispositions administratives adressées aux deux organismes chargés de l'exécution et du contrôle de la mise en œuvre de ce plan.

V — Procédure orale

Le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne, représenté par M. dr Martin Seidel et M. le prof. Dr. G. Fels, en qualité d'agents, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Götz zur Hausen et M^me^ Marie-Josée Jonczy, en qualité d'agents, ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 15 novembre 1983.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 25 janvier 1984.

En droit

1 Par recours introduit le 9 mars 1982, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne a demandé à la Cour:

1) d'annuler, en application de l'article 173, alinéa 1, du traité, l'autorisation, limitée à la durée d'un an, donnée le 18 novembre 1981, par la Commission au gouvernement du royaume de Belgique, de mettre en vigueur la plan de restructuration de l'industrie belge du textile et de la confection, soumis à la Commission le 28 juillet 1980, pour violation de l'article 93, paragraphe 3, deuxième phrase, et de l'article 92, paragraphes 1 et 3, lettre c), du traité;

2) à titre subsidiaire, de constater, en application de l'article 175 du traité, que la Commission a méconnu l'article 92, paragraphes 1 et 3, et l'article 93, paragraphe 3, deuxième phrase, de ce traité, dans la mesure où elle s'est abstenue, d'une part, d'engager la procédure d'examen principal visée à l'article 93, paragraphe 2, d'autre part, de déclarer par une décision formelle le plan belge incompatible avec le marché commun.

2 Par lettres en date des 28 juillet et 11 août 1980, le gouvernement belge a communiqué les lignes générales d'un plan de restructuration de l'industrie belge du textile et de la confection. Considérant ce projet d'aides comme

notifié au sens de l'article 93, paragraphe 3, du traité, la Commission a, par lettre en date du 15 septembre 1980, demandé au gouvernement belge de lui fournir des informations supplémentaires dont elle ne disposa qu'au début de l'année 1981.

3 Il ressort du dossier que l'examen préliminaire du projet d'aides en question donna lieu à de nombreux échanges entre la Commission et le gouvernement belge qui aboutirent à l'élaboration d'un nouveau projet d'aides le 5 août 1981. Par lettre en date du 18 novembre 1981, adressée au gouvernement belge, la Commission a déclaré ne pas s'opposer à la mise en vigueur pendant un an du plan de restructuration, sous réserve du respect des limites et conditions fixées par elle et acceptées par le gouvernement belge.

4 Il n'est pas contesté que la décision attaquée a été prise après observations des autres États membres, consultés dans le cadre de réunions multilatérales tenues périodiquement et consacrées à l'ensemble des dossiers en suspens. Le gouvernement fédéral, à cette occasion, a demandé à la Commission de ne pas autoriser la mise en vigueur de ce plan d'aides qui aurait pour seul effet de déplacer les problèmes de l'industrie belge vers l'industrie correspondante des autres États membres.

Sur les conclusions principales tendant à l'annulation de la décision de la Commission du 18 novembre 1981

5 Au soutien de ses conclusions en annulation, le gouvernement de la république fédérale d'Allemagne invoque deux moyens, à savoir, d'une part, la violation des règles de procédure d'examen des aides posées par les paragraphes 2 et 3 de l'article 93 du traité, d'autre part, l'imcompatibilité du plan belge de restructuration avec le marché commun.

Sur la violation des règles de procédure

6 Selon le gouvernement fédéral, la Commission était tenue d'ouvrir la phase contradictoire de la procédure d'examen des aides visée à l'article 93, paragraphe 2, du traité, et ne pouvait, comme elle l'a fait, s'en tenir à la phase préliminaire d'examen prévue par l'article 93, paragraphe 3.

7 A l'appui de ce moyen, le gouvernement fédéral fait notamment valoir que les différentes étapes de la phase préliminaire d'examen conduite par la Commission et les termes de sa déclaration du 18 novembre 1981 démontrent que cette institution conservait des doutes quant à la compatibilité du régime d'aides en cause avec le marché commun. En méconnaissant l'obligation, prévue en ce cas par l'article 93, paragraphe 3, deuxième phrase, du traité, d'engager la phase contradictoire de la procédure visée à l'article 93, paragraphe 2, la Commission a confondu l'objet et les caractéristiques des deux phases de la procédure d'examen des aides, a allongé excessivement le délai utile de la vérification à laquelle elle pouvait procéder dans la phase préliminaire et a violé l'obligation mise à sa charge par l'article 93, paragraphe 2, de consulter les autres États membres ainsi que les milieux économiques et sociaux intéressés de la Communauté.

8 De l'avis de la Commission, l'ouverture de la phase principale de la procédure n'est nécessaire, d'après l'article 93, paragraphe 3, que si, au terme de l'examen préliminaire, le plan notifié est considéré comme incompatible avec le marché commun. Toutefois, le délai dans lequel elle est appelée à procéder à cet examen ne commencerait à courir qu'à partir du moment où elle est en mesure de prendre position sur le projet d'aides notifié, c'est-à-dire après avoir obtenu des compléments d'informations indispensables et établi, avec l'État membre intéressé, des contracts utiles, susceptibles, le cas échéant, d'aboutir à l'élaboration d'un régime d'aides modifié. Ce même délai commencerait à courir, par contre, dès la notification du projet d'aides, si la Commission gardait le silence.

9 Il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 93, paragraphe 3, du traité:

«la Commission est informée, en temps utile, pour présenter ses observations des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre, sans délai, la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure ait abouti à une décision finale».

10 En l'absence des règlements d'application de ces dispositions, que l'article 94 du traité a chargé le Conseil d'édicter, la Cour a été déjà conduite à préciser l'objet et la portée de l'article 93, paragraphe 3.

11 C'est ainsi que par ses arrêts du 11 décembre 1973 (Lorenz, 120/73, Recueil 1973, p. 1471; Markmann, 121/73, Recueil 1979, p. 1495; Nordsee, 122/73, Recueil 1973, p. 1511; Lorey, 141/73, Recueil 1973, p. 1527) la Cour a admis que la phase préliminaire d'examen des aides, instituée par l'article 93, paragraphe 3, a seulement pour objet de permettre à la Commission de se former une première opinion sur la compatibilité partielle ou totale avec le traité des projets d'aides qui lui sont notifiés. L'objectif de cette disposition qui tend à prévenir la mise en vigueur d'aides contraires au traité implique que l'interdiction énoncée à cet égard, par la dernière phrase de l'article 93, paragraphe 3, produise ses effets tout au long de la phase préliminaire. C'est pourquoi, en vue de tenir compte de l'intérêt des États membres à être fixés rapidement dans des domaines où la nécessité d'intervenir peut revêtir un caractère d'urgence, la Commission est tenue de faire diligence, faute de quoi, à l'issue d'un délai raisonnable, estimé par la Cour à deux mois, l'État membre peut mettre en vigueur les mesures en cause après avoir adressé un préavis à la Commission.

12 Selon la même jurisprudence, si, à l'issue de ce premier examen, la Commission acquiert la conviction que le régime d'aides notifié est compatible avec le traité, elle doit en informer l'État membre intéressé. L'aide en question, mise en vigueur après la notification de la décision positive de la Commission, deviendra une «aide existante» soumise comme telle à l'examen permanent prévu à l'article 93, paragraphe 1. Si, par contre, la Commission estime que le régime d'aides en question n'est pas compatible avec le marché commun, elle est tenue d'engager, sans délai, la phase d'examen visée par l'article 93, paragraphe 2, qui comporte l'obligation que les intéressés soient mis en demeure de présenter leurs observations.

13 L'argumentation présentée en l'espèce par le gouvernement fédéral conduit la Cour à préciser, en outre, qu'un des traits principaux qui différencie la phase d'examen de l'article 93, paragraphe 2, de la phase préliminaire de l'article 93, paragraphe 3, réside dans l'absence, lors de cette phase initiale, de toute obligation pour la Commission de mettre en demeure les intéressés de présenter leurs observations avant de prendre sa décision. Une telle procédure, qui donne aux autre États membres et aux milieux concernés la garantie de pouvoir se faire entendre et qui permet à la Commission d'être complètement éclairée sur l'ensemble des données de l'affaire avant de prendre sa décision, revêt cependant un caractère indispensable dès que la Commission éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier si un projet

d'aide est compatible avec le marché commun. Il faut en déduire que la Commission ne peut s'en tenir à la phase préliminaire de l'article 93, paragraphe 3, pour prendre une décision favorable à un projet d'aides que si elle est en mesure d'acquérir la conviction, au terme d'un premier examen, que ce projet est compatible avec le traité. Par contre, si ce premier examen a conduit la Commission à acquérir la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'appréciation de la compatibilité de ce projet avec le marché commun, la Commission a le devoir de s'entourer de tous les avis nécessaires et d'ouvrir, à cet effet, la procédure de l'article 93, paragraphe 2.

14 L'application de ces principes aux faits de la cause conduit à constater, en premier lieu, que la Commission n'a pu accepter le plan belge tel qu'il lui avait été notifié, et a été amenée à engager avec le gouvernement belge des négociations bilatérales approfondies visant à apporter au projet initial des modifications substantielles susceptibles de le rendre compatible avec le marché commun. C'est ainsi que le gouvernement belge a notamment accepté de modifier l'ensemble des modalités de financement de son plan, d'interdire aux bénéficiaires de ce plan tout cumul avec d'autres mesures d'aide, d'exclure de son champ d'application certains sous-secteurs de l'industrie belge du textile et de la confection, et de notifier préalablement à la Commission toutes les mesures d'aide envisagées en faveur d'entreprises appartenant à d'autres sous-secteurs dont la liste a été arrêtée d'un commun accord.

15 Il convient de relever, en second lieu, qu'en raison même de ces négociations, il s'est écoulé entre la notification du plan d'aides et la décision favorable de la Commission un délai de seize mois, qui excède notablement ce qu'implique normalement un premier examen opéré dans le cadre des dispositions précitées de l'article 93, paragraphe 3.

16 Il faut noter enfin que si la Commission a finalement accepté de reconnaître la compatibilité du plan belge modifié avec le marché commun sous réserve du respect des conditions fixées, elle n'a pas estimé pour autant que toutes les difficultés soulevées par cette affaire se trouvaient résolues. En effet, dans la décision litigieuse du 18 novembre 1981, la Commission a déclaré qu'en dépit des modifications importantes apportées au plan initial, elle «reste très préoccupée en ce qui concerne les effets que l'application du plan pourra avoir sur la concurrence à l'intérieur de la Communauté» et elle a limité en conséquence sa durée d'application à une seule année.

17 Les divers éléments de fait relevés ci-dessus conduisent à reconnaître qu'en l'espèce la Commission a rencontré des difficultés sérieuses dans l'examen de la compatibilité avec le traité du plan de restructuration de l'industrie belge du textile et de la confection qui lui a été notifié les 28 juillet et 11 août 1980. La Commission avait, dès lors, l'obligation d'ouvrir la procédure de consultations prévue par l'article 93, paragraphe 2, avant de prendre sa décision.

18 S'il est vrai que la Commission avait informé les autres États membres de l'évolution de ses pourparlers avec le gouvernement belge lors de réunions multilatérales, il résulte cependant des débats menés devant la Cour que ces consultations n'offraient ni pour les intéressés ni pour la Commission elle-même les mêmes garanties et les mêmes avantages que ceux qu'offrent les consultations formelles prévues par l'article 93, paragraphe 2.

19 Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu d'admettre que la décision de la Commission du 18 novembre 1981 est entachée d'un vice de procédure substantiel, et sans qu'il soit besoin d'examiner l'autre moyen de la requête d'en prononcer, pour ce motif, l'annulation.

Sur les conclusions subsidiaires du recours en carence

20 Il convient d'observer que ces conclusions subsidiaires ont été présentées pour le cas où la Cour annulerait la décision litigieuse du 18 novembre 1981 pour violation des règles de procédure et ne se prononcerait pas sur le moyen de fond tiré de l'incompatibilité du plan belge de restructuration avec le marché commun. Cette hypothèse s'étant réalisée, il y a lieu de statuer sur ces conclusions, malgré l'annulation de la décision attaquée.

21 La Commission estime que ce recours est irrecevable, les conditions posées à cet égard par l'article 175 du traité n'étant pas remplies.

22 Le gouvernement allemand fait valoir que, d'une part, lors de la réunion du 4 décembre 1981, entre le ministre fédéral allemand de l'économie et le membre de la Commission responsable des affaires de concurrence, il a

indiqué à ce dernier qu'il s'attendait à ce que le plan belge de restructuration soit déclaré incompatible avec le marché commun, et que, d'autre part, la lettre du 7 janvier 1982, par laquelle la Commission a communiqué à l'ensemble des États membres la lettre adressée le 18 novembre 1981 au gouvernement belge, ne saurait être considérée comme une prise de position au sens de l'article 175 du traité.

23 Aux termes de l'article 175, alinéa 2, un recours en carence «n'est recevable que si l'institution en cause a été préalablement invitée à agir». Or, il ressort des pièces du dossier que si le gouvernement fédéral a bien exprimé l'opinion que le plan belge était incompatible avec le marché commun, il n'a adressé à la Commission aucune invitation expresse à agir. La première condition posée par l'article 175 n'est donc pas remplie.

24 Il y a lieu d'admettre, dès lors, que les conclusions subsidiaires en carence sont irrecevables, et doivent être rejetées.

Sur les dépens

25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

26 La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La décision de la Commission du 18 novembre 1981 est annulée.

2) Le surplus des conclusions du recours du gouvernement de la république fédérale d'Allemagne est rejeté.

3) La Commission est condamnée au dépens.

Mertens de Wilmars Koopmans Bahlmann

Galmot Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe

Bosco Due Everling Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 20 mars 1984.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 25 JANVIER 1984 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Comme on sait, les industries communautaires du textile et de la confection ont été largement affectées à la fois par la récession et par la place de plus en plus grande prise par des produits relativement bon marché provenant de pays tiers. Ces industries constituent un secteur important de l'économie du royaume de Belgique et le gouvernement belge s'est depuis plusieurs années préoccupé de prendre des mesures pour leur soutien. Il était évidemment limité dans sa démarche par le principe de l'interdiction des aides d'État prévu à l'article 92 du traité CEE et son action était en outre soumise aux pouvoirs de contrôle dont la Commission dispose au titre de l'article 93 de ce même traité.

Après une longue série de discussions, les termes d'un plan quinquennal de restruc-

1 — Traduit de l'anglais.