DÉCISION DE LA COMMISSION

du 14 octobre 1998

concernant des aides accordées par l'Espagne aux entreprises du groupe Magefesa et à ses successeurs

[notifiée sous le numéro C(1998) 3211]

(Le texte en langue espagnole est le seul faisant foi)

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(1999/509/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 92 et son article 93, paragraphe 2, premier alinéa,

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément auxdits articles,

considérant ce qui suit:

I. LA PROCÉDURE

Le 16 juillet 1997, la Commission, qui avait reçu sept plaintes en février 1997, a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, concernant des aides accordées aux entreprises du groupe Magefesa ou à celles qui leur ont succédé depuis 1989, année de l'adoption de la décision 91/1/CEE [1] qui a déclaré incompatibles les aides reçues par ledit groupe, fabricant d'articles ménagers.

À la même date, la Commission s'est adressée au gouvernement espagnol afin d'obtenir des informations détaillées concernant le remboursement des aides incompatibles accordées au groupe Magefesa ou aux entreprises qui lui ont succédé, ainsi que la structure actuelle et la situation juridique et financière du groupe en question.

Conformément à l'article 93, paragraphe 2, du traité, la Commission, par lettre du 6 août 1997, a mis le gouvernement espagnol en demeure de présenter ses observations dans un délai d'un mois. Les autres États membres et parties intéressées ont été informés par une publication au *Journal officiel des Communautés européennes* [2] de la décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité et ont également été invités à présenter leurs observations.

Par lettre du 12 novembre 1997, les autorités espagnoles ont présenté leurs observations et fourni des informations en réponse à l'ouverture de la procédure.

Par des lettres en date du 28 novembre 1997, deux concurrents et les syndicats de l'entreprise Industrias Domésticas SA (ci-après dénommée «Indosa») ont présenté leurs observations. Celles-ci ont été transmises aux autorités espagnoles par lettres des 17 et 23 décembre 1997 et du 9 janvier 1998, pour recueillir leurs commentaires. Les autorités espagnoles n'ont pas présenté d'observations.

L'administration de la faillite d'Indosa, l'une des entreprises ayant reçu l'aide incompatible de 1989 ainsi qu'une nouvelle aide, a présenté ses observations par lettre du 27 novembre 1997. Le contenu de ces observations a été ajouté, en tant qu'annexe, à la lettre du gouvernement espagnol du 24 avril 1998, mentionnée ultérieurement.

La Commission considérant que certains points n'avaient toujours pas été éclaircis par la réponse des autorités espagnoles à l'ouverture de la procédure, une autre demande d'informations leur a été adressée par lettre du 24 février 1998. Les autorités espagnoles ont présenté, dans la lettre du 24 avril 1998 précitée, un document complexe contenant de nombreuses annexes à l'appui des informations fournies.

II. LA STRUCTURE DU GROUPE

Le groupe Magefesa [3] et les entreprises qui lui ont succédé fabriquent des articles ménagers, tels que des autocuiseurs, des poêles et des couverts en acier inoxydable. La structure du groupe peut être représentée comme suit:

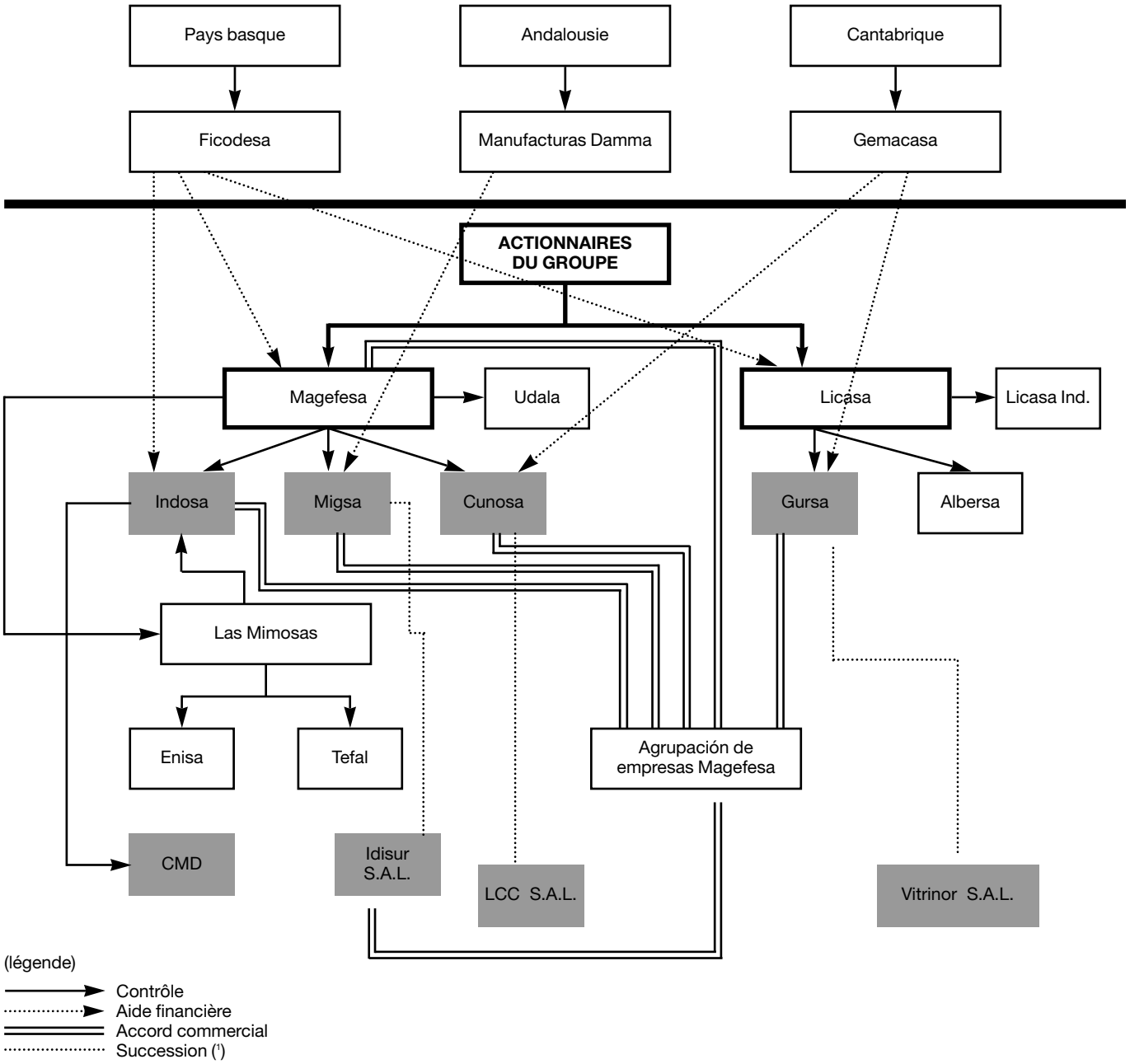
[1] JO L 5 du 8.1.1991, p. 18.

[2] JO C 330 du 1.11.1997, p. 2.

[3] — Le groupe Magefesa comprend la société principale Manufacturas Generales de Ferretería SA (ci-après dénommée «Magefesa»), les sociétés industrielles Cubertera del Norte SA (ci-après dénommée «Cunosa»), Manufacturas Inoxidables Gibraltar SA (ci-après dénommée «Migsa»), Indosa, Investigación y Desarrollo Udala SA et la société Las Mimosas SA (ci-après dénommée «Inlamisa»), par l'intermédiaire de laquelle Magefesa détient une participation dans Edificios y Naves Industriales SA (ci-après dénommée «Enisa») et dans Tefal Española SA.

— Le groupe Licasa comprend La Industrial Cuchillería Alavesa SA, Licase Patrimonial SA, Manufacturas Gur SA (ci-après dénommée «Gursa»), Alberdi Hermanos SA (ci-après dénommée «Albersa») et Licasa Industrial SA.

— Diverses entreprises du groupe (Magefesa, Cunosa, Gursa, Migsa, Indosa) ont également constitué un groupement commercial, «Agrupación de Empresas Magefesa», par l'intermédiaire duquel elles ont acheté leurs matières premières et commercialisé leur production.



Note

(1) Aux fins de la présente décision, on entend par «succession», sans que ce terme n'ait de conséquences juridiques, une réalité économique consistant dans le fait que des entreprises créées par d'anciens travailleurs de Migsa, Cunosa et Gursa exercent leurs activités dans les mêmes installations et, avec les mêmes machines, en fabriquant des produits de la même marque que leurs prédécesseurs.

En décembre 1985, trois sociétés écrans ont été constituées par les administrations des communautés autonomes sur le territoire desquelles se trouvaient les sociétés de production du groupe Magefesa, dans le but de canaliser l'aide qui a été par la suite déclarée incompatible en 1989:

— Manufacturas Damma, SA (ci-après dénommée «Manufacturas Damma») en Andalousie, contrôlée par les autorités autonomes,

— Gestión de Magefesa en Cantabria, SA (ci-après dénommée «Gemacasa») en Cantabrique, contrôlée par les autorités autonomes,

— Fiducias de la cocina y derivados, SA (ci-après dénommée «Ficodesa») au Pays basque, une société privée bien que soumise au contrôle des autorités de la communauté autonome basque par des accords *ad hoc*.

Ces sociétés contrôlaient l'utilisation des aides et la mise en œuvre du «programme d'action» et garantissaient par ailleurs le fonctionnement des entreprises de Magefesa, en empêchant les créanciers d'obtenir le paiement de leurs créances sur les ressources financières et les stocks desdites entreprises. À cette fin, sur la base d'accords existants, les sociétés écrans commercialisaient la totalité de la production de Magefesa achetée auparavant aux différentes entreprises et géraient en même temps les

ressources, les matières premières et les produits semi-finis nécessaires aux entreprises industrielles.

Lors de la réception des plaintes en 1997, certaines des entreprises du groupe avaient été déclarées en faillite (Magefesa, Indosa, Cunosa), tandis que d'autres n'avaient pas d'activités (Migsa, Gursa). Par ailleurs, l'administrateur de la faillite d'Indosa avait fondé en novembre 1994 Indosa Derio, S.L., actuellement dénommée Compañía de Menaje Doméstico, S.L. (ci-après dénommée «CMD»), afin de commercialiser la production d'Indosa. Jusqu'en 1993, les quatre sociétés de production du groupe Magefesa (Indosa, Migsa, Cunosa et Gursa) employaient plus de 800 personnes.

Indosa compte actuellement 330 employés et a réalisé en 1997 un chiffre d'affaires de 3 milliards de pesetas espagnoles (ESP) environ. C'est la seule société industrielle du groupe qui est encore en activité. Elle fabrique essentiellement des autocuiseurs et des batteries de cuisine.

Une partie des anciens employés de Cunosa (en faillite), de Migsa et Gursa (inactives) ont créé respectivement La Compañía de Cubiertos, S.A.L. (ci-après dénommée «LCC»), Idisur, S.A.L. (ci-après dénommée «Idisur») et Vitrinor, S.A.L. (ci-après dénommée «Vitrinor») ([4]).

«Agrupación de empresas Magefesa» a été dissoute le 29 octobre 1996.

En ce qui concerne les sociétés écrans, Ficodesa a été déclarée en faillite en 1995 et Gemacasa et Manufacturas Damma n'ont pas d'activités.

III. **LES AIDES**

La Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité pour les motifs suivants:

— le non-paiement d'impôts et de cotisations sociales par le groupe Magefesa et les entreprises qui lui ont succédé,

— la poursuite des activités de production d'Indosa, malgré la déclaration de faillite de 1994, et le non-respect de ses obligations fiscales et de sécurité sociale,

— l'intention du gouvernement basque d'accorder à Indosa une garantie de 804 millions de ESP destinée à couvrir un crédit-relais pour la période durant laquelle Indosa n'aurait pas encore reçu les versements qu'elle attendait du Fondo de Garantía Salarial (ci-après dénommée «Fogasa») ([5]) et du ministère du travail,

— les paiements que le Fogasa et le ministère du travail auraient effectués ou prévu d'effectuer en faveur des entreprises du groupe Magefesa.

Comme cela a déjà été mentionné, la non-récupération présumée de l'aide incompatible de 1989 a également été prise en considération lors de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, la Commission ayant indiqué à cette occasion qu'elle devrait examiner la compatibilité de toute aide octroyée, à la lumière de ce qui serait advenu de la récupération des aides suivantes déclarées incompatibles par la décision 91/1/CEE:

— *Un prêt à des conditions autres que celles du marché*, d'un montant de 2,085 milliards de ESP, octroyé par le Fogasa en vue du paiement des indemnités aux salariés licenciés dans le cadre du «plan d'action»

— *Des garanties de prêts*, d'un montant total de 1,58 milliard de ESP (972 millions de ESP octroyés par le gouvernement autonome du Pays basque, 512 millions de ESP octroyés par le gouvernement autonome de Cantabrique et 96 millions de ESP octroyés par le gouvernement autonome d'Andalousie) ([6])

— *Des subventions à fonds perdus*, d'un montant total de 1,094 milliard de ESP (803 millions de ESP octroyés par le gouvernement autonome du Pays basque, 262 millions de ESP octroyés par le gouvernement autonome de Cantabrique et 29 ([7]) millions de ESP octroyés par le gouvernement autonome d'Andalousie ([8])

([4]) S.A.L. est l'acronyme de Sociedas Anónima Laboral, société anonyme constituée par les travailleurs eux-mêmes. LCC, Idisur et Vitrinor ont été créées le 9 juin 1994, le 22 avril 1993 et le 27 mars 1995 respectivement. Idisur a conclu un accord commercial avec Agrupación de Empresas Magefesa le 1er octobre 1993.

([5]) Institué par le décret royal nº 505/1985 du 6 mars 1985.

([6]) Garanties de prêts: i) garanties de 972 millions de ESP accordés par le gouvernement basque sur la base de deux décisions prises dans le cadre du décret nº 150/1985 du 11 juin 1985, de la façon suivante: garantie de 300 millions de ESP accordée le 21 janvier 1986 directement à Indosa et garantie de 672 millions de ESP accordée le 3 juin 1986 à Ficodesa pour son application aux entreprises des sous-groupes Magefesa et Licasa établies au Pays basque; ii) garantie de 512 millions de ESP accordée par les autorités autonomes de Cantabrique en mars 1986 à Gemecasa pour son application à Cunosa et Gursa; iii) garanties d'une valeur de 96 millions de ESP accordées par la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial de Andalucía (Soprea, devenue l'Instituto de Fomento de Andalucía) à Manufacturas Damma le 14 février 1986 et le 5 février 1987 pour leur application à Migsa.

([7]) Le montant de 39 millions de ESP, mentionné tant dans la décision 91/1/CEE que dans la décision d'ouverture de la présente procédure, a été rectifié sur la base de documents présentés par les autorités espagnoles.

([8]) Subventions: i) subvention de 803 millions de ESP octroyée par le gouvernement basque le 3 juin 1986 à Ficodesa pour son application aux entreprises des sous-groupes Magefesa et Licasa établies au Pays basque, sur la base de décisions adoptées dans le cadre du décret nº 150/1985, du 11 juin 1985; ii) subvention de 262 millions de ESP octroyée par la communauté autonome de Cantabrique en octobre 1986 à Gemacasa pour son application à Cunosa et Gursa; iii) subvention de 29 millions de ESP octroyée par les autorités autonomes andalouses à Manufacturas Damma le 29 mai 1987 dans le cadre du décret nº 93/1987, afin de soutenir les mesures sociales destinées à renflouer Migsa.

— *Des bonifications d'intérêts*, d'un montant total de 9 millions de ESP.

Le gouvernement espagnol a été invité à récupérer, selon les modalités indiquées ci-après, les aides incompatibles octroyées par le Fogasa et les gouvernements autonomes du Pays basque, de Cantabrique et d'Andalousie:

— *Le prêt accordé à des conditions autres que celles du marché*, d'un montant de 2,085 milliards de ESP, octroyé par le Fogasa, devait soit être converti en un prêt aux conditions du marché, soit être supprimé, la troisième solution possible consistant à prendre toute autre mesure garantissant la disparition totale de l'élément d'aide

— *Les garanties de prêts*, d'un montant de 1,58 milliard de ESP devaient être supprimées

— *Les subventions à fonds perdus*, d'un montant de 1,094 milliard de ESP devaient être récupérées.

IV. **OBSERVATIONS DES TIERS INTÉRESSÉS**

Des tiers intéressés ont communiqué les observations ci-après:

— un concurrent a signalé que Vitrinor, la société anonyme à participation ouvrière créée par quelques-uns des anciens salariés de Gursa, utilisait à titre gracieux les installations de Gursa,

— un autre concurrent a indiqué: i) que l'aide incompatible n'avait pas été remboursée; ii) qu'Indosa ne payait pas d'impôts ni de cotisations sociales depuis l'adoption de la décision 91/1/CEE; iii) que les produits de Magefesa étaient commercialisés à des prix inférieurs de 33% à ceux de la concurrence; iv) que tout cela avait été autorisé par les administrateurs de la faillite, désignés nommément par les administrations nationale et régionale,

— les représentants syndicaux ont précisé que l'intervention du Fogasa s'était faite en faveur des travailleurs et non de l'entreprise. Ils ont également déclaré à la Commission que les travailleurs avaient créé un fonds de retraite sur leurs propres ressources.

Les administrateurs de la faillite d'Indosa, l'une des entreprises qui avait reçu l'aide incompatible de 1989 ainsi qu'une nouvelle aide, ont présenté leurs observations dans une lettre du 27 novembre 1997. Le contenu de ces observations a été ajouté en tant qu'annexe à la lettre du gouvernement espagnol du 24 avril 1998, dont il est question dans la partie VI.

V. **LA RÉPONSE ESPAGNOLE À L'OUVERTURE DE LA PROCÉDURE**

a) **Récupération de l'aide incompatible de 1989**

En ce qui concerne la récupération de l'aide déclarée incompatible par la décision 91/1/CEE, la situation peut se résumer de la façon suivante:

Pour ce qui est du *prêt à des conditions autres que celles du marché*, accordé par le Fogasa et d'un montant de 2,085 milliards de ESP, il a été décidé en 1990 de le convertir en un prêt aux conditions du marché. Cependant, comme les entreprises n'ont pas respecté les conditions du prêt ([9]), le Fogasa a rouvert la voie d'exécution, ce qui a donné lieu à une saisie conservatoire des marques commerciales du groupe Magefesa.

Concernant les *garanties de prêts* d'un montant de 1,580 milliard de ESP et les *subventions à fonds perdus* d'un montant total de 1,104 milliard de ESP, octroyées par les gouvernements autonomes du Pays basque, de Cantabrique et d'Andalousie, le Conseil d'État, organe consultatif suprême espagnol, a été consulté en 1990 sur la façon dont l'Espagne devait appliquer la décision 91/1/CEE.

Pour les *garanties de prêts*, l'organe susmentionné à déclaré que les gouvernements autonomes devaient mobiliser immédiatement le montant des garanties et se retourner ensuite contre les bénéficiaires pour leur en demander le remboursement; quant aux *subventions à fonds perdus*, les gouvernements autonomes devaient annuler les décisions approuvant l'octroi de ces aides et réclamer ensuite le remboursement des montants déjà versés.

Les gouvernements autonomes ont agi de la manière suivante:

— *Gouvernement basque:* les *garanties de prêts* n'ont pas été mobilisées immédiatement, contrairement aux recommandations du Conseil d'État, mais durant la période 1989-1993, le montant étant de 1 365 717 623 ESP (comprenant le principal et les intérêts). Après avoir demandé en vain le remboursement, la procédure d'exécution (contrainte) a été mise en œuvre et s'est également avérée infructueuse. Quant aux *subventions à fonds perdus*, le gouvernement autonome du Pays basque a décidé de déclarer nulle la décision de leur octroi en mars 1994, autrement dit plus de quatre ans après la notification de la décision 91/1/CEE. Le 25 janvier 1995, une injonction de

([9]) Comme il est expliqué au point b) de cette même partie, le prêt à des conditions autres que celles du marché à été accordé dans le cadre d'un «accord de restitution», en vertu duquel le Fogasa, après avoir été subrogé, en vertu de la loi, dans les droits des travailleurs vis-à-vis des entreprises débitrices, sur la base de la législation applicable, a décidé de ne pas engager immédiatement de procédure d'exécution mais de conclure plutôt un «accord de restitution». Comme «l'accord de restitution» n'a pas été respecté, le Fogasa conserve la possibilité de poursuivre son action par voie de contrainte.

paiement avait été envoyée à Ficodesa, mais à ce moment-là l'entreprise avait déjà été mise en faillite (depuis le 19 janvier 1995).

Ces deux créances *(les garanties de prêts et les subventions à fonds perdus)* ont été incluses dans la liste des créanciers de Ficodesa. Les autorités espagnoles n'ont pas informé la Commission du rang de ces créances. Comme il s'agit de créances publiques, elles devraient occuper un rang privilégié comparable à celui que l'ordre juridique interne espagnol accorde à d'autres créances publiques.

— *Gouvernement de la communauté autonome d'Andalousie:* l'Instituto de Fomento de Andalucía (ci-après dénommé «IFA», propriétaire de Manufacturas Damma, a déclaré le 17 juin 1993, après avoir mobilisé la *garantie de prêt* de 96 millions de ESP et avoir exigé en vain de Manufacturas Damma le paiement du montant garanti, que cette créance était irrécouvrable. En ce qui concerne les *subventions à fonds perdus*, d'un montant de 29 millions de ESP, les autorités des communautés autonomes ont indiqué que la procédure d'annulation de la décision prévoyant l'octroi de l'aide avait été engagée le 21 novembre 1990, mais qu'elles n'avaient pas poursuivi la procédure de recouvrement car tous les actifs de Manufacturas Damma se trouvaient grevés de charges.

— *Gouvernement de la communauté autonome de Cantabrique*: les *garanties de prêts* n'ont pas été mobilisées immédiatement, contrairement aux recommandations du Conseil d'État, mais durant la période 1994/1995. En ce qui concerne les *subventions*, les autorités espagnoles n'ont pas fourni d'informations détaillées sur le remboursement des montants, se bornant à signaler que Cunosa et Gursa ne détenaient pas d'actifs non grevés et que, par conséquent, toute mesure prise par Gemacasa en vue de la récupération de l'aide aurait été infructueuse. Les autorités espagnoles n'ont pas expliqué pourquoi Gemacasa ou le gouvernement autonome n'ont pas fait figurer le montant de l'aide incompatible octroyée à Cunosa sur la liste des créanciers de celle-ci.

b) **Nouvelles aides octroyées postérieurement à l'adoption de la décision 91/1/CEE**

Paiements effectués par le Fogasa et le ministère du travail et des affaires sociales

En ce qui concerne le Fogasa, les autorités espagnoles ont indiqué que ce fonds, en cas d'insolvabilité ou de faillite de l'entreprise, verse des indemnités aux travailleurs et est légalement subrogé dans leurs droits, uniquement en ce qui concerne les montants fixés par la législation. Cela signifie que le Fogasa peut engager ou poursuivre contre l'entreprise des procédures d'exécution destinées à récupérer les montants versés aux travailleurs. Le Fogasa peut décider de ne pas engager immédiatement la procédure d'exécution et de conclure plutôt un «accord de restitution», dont la signature implique la suspension des actions judiciaires visant cette récupération. Selon les autorités espagnoles, tel est notamment le cas lorsque les prestations en question sont versées aux travailleurs après traitement des dossiers correspondants permettant de vérifier la pertinence des versements. La conclusion des accords de restitution est décidée cas par cas. Cette décision doit allier «l'efficacité de l'action subrogatoire aux exigences de la continuité de l'entreprise et de la sauvegarde de l'emploi» (article 32 du décret royal nº 505/1985). Les modalités et conditions desdits accords sont établies par l'arrêté ministériel du 20 août 1985.

En ce qui concerne les informations fournies par les autorités espagnoles, le Fogasa et le groupe Magefesa n'ont pas conclu d'accord de restitution semblable à celui déclaré incompatible par la décision 91/1/CEE, qui prévoyait des conditions de restitution différentes de celles du marché.

Quant aux aides exceptionelles octroyées par le ministère du travail et des affaires sociales aux employés d'Indosa dont les contrats de travail avaient été résiliés, les autorités espagnoles ont indiqué que le versement de 437 571 733 ESP avait eu lieu le 5 mars 1997, pour le compte de 120 employés d'Indosa, afin de garantir une couverture de chômage et de droits à pension plus adaptés pour les travailleurs dont la relation de travail avec Indosa a pris fin.

Non-paiement constant des impôts et cotisations de sécurité sociale

S'agissant des impôts et cotisations sociales impayés depuis 1989, les autorités espagnoles ont fourni des chiffres sur les montants d'impôts dus au ministère des finances et sur les cotisations sociales impayées, aussi bien avant qu'après la déclaration de la faillite des entreprises Indosa, Cunosa et Magefesa. Aucun chiffre n'a été communiqué concernant les impôts dus à la Hacienda foral de Vizcaya (Trésor public régional) pour la période postérieure à la déclaration de faillite d'Indosa. Quant aux entreprises inactives Gursa et Migsa, un résumé a été fourni au sujet des mesures adoptées par le Trésor public et la Sécurité sociale pour les montants non versés et l'on a indiqué les raisons pour lesquelles Vitrinor et Idisur n'avaient pas été déclarées responsables respectivement des dettes de Gursa et Migsa, en leur qualité d'entreprises ayant succédé à ces dernières, autrement dit les raisons pour lesquelles les nouvelles entreprises se trouvaient légalement indépendantes de celles-ci et avaient été constituées par les travailleurs après l'interruption de la relation de travail.

Aides octroyées à d'autres entreprises

Les autorités régionales andalouses ont fourni des informations sur les aides régionales octroyées à Idisur.

VI. **INFORMATIONS SUPPLÉMENTAIRES DEMANDÉES AU COURS DE LA PROCÉDURE ET RÉPONSE DES AUTORITÉS ESPAGNOLES**

Par lettre du 24 février 1998, la Commission a demandé des informations complémentaires et détaillées sur les points suivants:

— pour les entreprises déclarées en faillite (Magefesa, Indosa et Cunosa), la Commission demandait la liste des créanciers, ainsi que le montant concerné et le rang de la créance,

— en ce qui concerne les sociétés inactives (Migsa et Gursa), il était demandé pour quelles raisons, si ces entreprises étaient insolvables, l'administration n'avait pas entamé, comme n'importe quel créancier diligent l'aurait fait, une procédure de faillite à leur encontre. Des précisions étaient également demandées sur les conditions dans lesquelles les actifs des entreprises en question avaient été transférés aux nouvelles sociétés créées par les travailleurs (Idisur et Vitrino),

— quant à la «faillite avec poursuite des activités» d'Indosa, il était demandé pour quelles raisons les administrateurs de la faillite, dont deux avaient été désignés sur proposition de la Sécurité sociale et de la Hacienda foral de Vizcaya, avaient accepté qu'Indosa poursuive ses activités après la déclaration de faillite. La Commission demandait des copies de toute décision judiciaire ou de tout accord des créanciers autorisant cette situation. Elle demandait également des informations sur la dette contractée, aprés la déclaration de faillite, auprès des Trésors publics national et basque et de la Sécurité sociale,

— en ce qui concerne Vitrinor et Idisur, créées par d'anciens salariés avec les actifs de Gursa et Migsa respectivement, les autorités espagnoles étaient priées de fournir des informations sur toute aide ayant pu être accordée à ces entreprises.

Les autorités espagnoles ont présenté par lettre du 24 avril 1998 un document complexe qui comprenait de nombreuses annexes à l'appui des informations fournies.

a) **Récupération de l'aide incompatible de 1989**

En ce qui concerne le remboursement de l'aide déclarée incompatible, les gouvernements autonomes des communautés d'Andalousie et de Cantabrique ont considéré que cette aide devait être remboursée par les sociétés écrans qui l'ont canalisée, à savoir Manufacturas Damma (Andalousie) et Gemacasa (Cantabrique), étant donné qu'officiellement, elles avaient été les destinataires des aides et les bénéficiaires des garanties. Selon les déclarations des autorités espagnoles, Gemacasa, au cours de l'application du programme d'action, est devenue créancière de Cunosa et de Gursa pour des montants non précisés qui, étant donné la situation critique desdites entreprises, n'ont pas été recouvrés. Quant à Manufacturas Damma, qui était créancière de Migsa, les autorités espagnoles ont confirmé que cette entreprise a été vendue pour le prix symbolique d'une ESP en juin 1993, ce qui équivaut au renoncement à toute action de récupération de l'aide incompatible. Les autorités autonomes andalouses ont indiqué que la faillite de Manufacturas Damma n'a pas été demandée car il n'était pas considéré comme prudent que l'unique actionnaire d'une société fasse une demande de telle nature.

En ce qui concerne l'aide octroyée par les autorités autonomes basques, il n'y a pas eu de nouveaux éléments.

b) **Nouvelle aide octroyée postérieurement à l'adoption de la décision 91/1/CEE**

Paiements effectués par le Fogasa et le ministère du travail et des affaires sociales

Les autorités espagnoles ont présenté une liste des montants versés par le Fogasa aux salariés d'Indosa, Cunosa, Migsa et Gursa, ainsi qu'une confirmation des paiements effectués par le ministère du travail aux salariés d'Indosa. Il ressort de ces informations que, durant la période 1989–1998, le Fogasa a approuvé les paiements suivants:

(ESP)

Indosa	416 455 625
Gursa	612 972 521
Cunosa	81 813 513
Migsa	198 413 068

En ce qui concerne les plaintes faisant état de ce qu'Indosa avait demandé une nouvelle aide au Fogasa et au ministère du travail et des affaires sociales et signalant que le gouvernement basque avait par ailleurs prévu d'accorder une garantie d'un milliard de ESP pour un crédit-relais permettant d'attendre le versement de la nouvelle aide, les autorités espagnoles ont confirmé qu'en septembre 1996 Indosa avait demandé aux autorités basques une aide destinée à financer la cessation d'activité de 120 employés sous la forme de retraites anticipées. À la suite de la décision d'ouverture de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, dans laquelle la Commission rappelait aux autorités espagnoles l'effet suspensif de l'article 93, paragraphe 3, du traité, le gouvernement basque a décidé de ne pas accorder la garantie d'un montant de 804 millions de ESP.

Pour ce qui est de l'intervention du ministère du travail et des affaires sociales, le gouvernement basque a autorisé le 9 août 1996 la résiliation de 120 contrats de travail du personnel d'Indosa. Le 18 novembre 1996, le ministère du travail a accordé une aide exceptionelle destinée à compléter les allocations de chômage et les bases de cotisations pour les pensions. Cette intervention était fondée sur un arrêté ministériel du 5 avril 1995 concernant les situations d'urgence sociale des salariés. La mesure avait pour objet de permettre aux salariés: i) d'obtenir une indemnisation maximale pour chômage durant les vingt-quatre mois suivant la résiliation des contrats et ii) d'obtenir la retraite anticipée dans de meilleures conditions financières. Le 5 mars 1997, un montant de 437 471 733 ESP

a été versé aux salariés d'Indosa dont les contrats de travail avaient été resiliés. Les autorités espagnoles ont insisté sur le fait que ce montant avait été versé en faveur de certains salariés se trouvant dans une situation particulièrement vulnérable.

Non-paiement constant des impôts et cotisations sociales

Les listes des créanciers d'Indosa et de Cunosa ont été présentées ainsi que les montants d'impôts et de cotisations sociales impayés. Ces montants sont les suivants:

Montants dus par les sociétés en faillite

(en millions ESP)

	Sécurité sociale	Trésor public national	Trésor public régional
Indosa ([1])	4 602	210	1 898
Cunosa	1 772	790	—

([1]) Le point suivant aborde la question de la dette d'Indosa dans ce domaine, née après la déclaration de faillite.

Montant total: 9,272 milliards de ESP.

Concernant les sociétés inactives (Migsa et Gursa), les montants d'impôts et de cotisations sociales impayés sont les suivants:

Montants dus par les sociétés inactives

(en millions de ESP)

	Sécurité sociale	Trésor public national
Migsa	586	Non communiqué ([1])
Gursa	2 767	525

([1]) Ce montant ne comprend pas la dette contractée par Migsa auprès du ministère des finances. La lettre des autorités espagnoles du 12 novembre 1997 indique que, en raison de la décision déclarant ces dettes irrécouvrables, aucun montant de cette nature n'apparaît dans le système informatique de recouvrement.

Montant total pour les sociétés «inactives»: 3,878 milliards de ESP.

Le montant total pour les sociétés en faillite ou inactives est de 13,15 milliards de ESP, soit 78,82 millions d'écus ([10]).

Quant aux raisons pour lesquelles les autorités espagnoles n'avaient pas demandé, comme tout créancier diligent l'aurait fait, la mise en faillite de Migsa et Gursa, les autorités en question ont indiqué que, les procédures de déclaration de faillite étant longues et coûteuses, l'administration ne fonde pas uniquement son intervention sur des raisons purement formelles et agit plutôt lorsqu'il existe une possibilité réelle de recouvrer les créances. Par ailleurs, il était indiqué que, en tout état de cause, on avait eu recours à la procédure d'exécution dans le cas de Migsa comme dans celui de Gursa, mais sans succès, puisqu'il n'existait pas d'actifs non grevés.

Les autorités espagnoles ont également fourni des informations relatives aux moyens de contrainte appliqués à Indosa et Cunosa, avant que ces sociétés ne soient déclarées en faillite à la demande de leurs salariés.

Quant à la manière dont Idisur et Vitrinor ont été constituées, les autorités espagnoles ont indiqué que Migsa et Gursa restaient propriétaires des installations et que celles-ci avaient été louées aux nouvelles sociétés, constituées par quelques-uns de leurs anciens salariés.

Non-paiement constant des impôts et cotisations sociales après la déclaration de faillite d'Indosa

Les créances publiques au titre des impôts et cotisations sociales déclarées dans le cadre de la procédure de faillite s'établissent comme suit:

(ESP)

Sécurité sociale	4 602 668 983
Trésor public régional	1 596 191 052
Fogasa	413 935 458
Trésor public national	134 102 630
Gouvernement basque	2 800 200
Total	6 749 698 323

Le montant total, équivalant à 40,17 millions d'écus, représente plus de la moitié des créances reconnues dans le cadre de la procédure de faillite d'Indosa ([11]). Les autorités espagnoles n'ont pas indiqué le rang de ces créances.

Lors du déroulement de la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité, le gouvernement espagnol n'a pas présenté de copie de décision judiciaire déclarant la faillite avec poursuite des activités. Les autorités espagnoles ont toutefois présenté le procès-verbal de l'assemblée des créanciers d'Indosa, du 30 janvier 1995, approuvant la déclaration de faillite avec poursuite des activités.

Bien que dans la demande de déclaration de faillite, le juge ait été prié de décréter expressément le maintien de l'activité industrielle d'Indosa, il n'a pris aucune décision en ce sens dans sa résolution du 19 juillet 1994 déclarant la faillite d'Indosa.

([10]) L'indication des montants en écus n'a qu'une valeur d'information (1 écu = 166,822 pesetas espagnoles).

([11]) Le montant total est de 12 439 688 347 ESP, soit 74,56 millions d'écus. Ce montant ne comprend pas l'aide incompatible de 1989 dont a bénéficié Indosa.

Six mois plus tard, le 30 janvier 1995, l'assemblée des créanciers a été convoquée pour désigner les syndics de la faillite. Sur les trois syndics qui, conformément à la législation espagnole, doivent être nommés, les principaux créanciers, à savoir la sécurité sociale et la Hacienda foral de Vizcaya, en ont proposé deux. Les autres créanciers ont proposé le troisième. Les trois ont été acceptés par vote. Après le vote, le représentant légal de l'administrateur de la faillite a demandé à l'assemblée de se prononcer sur la situation existante de maintien de l'activité industrielle. Conformément au procès-verbal de la réunion, seuls le Fogasa et la municipalité de Derio ([12]) se sont prononcés en faveur du maintien de l'activité. Aucune opinion contraire n'a été exprimée. Le procès-verbal de la réunion ne comporte aucune indication d'une opposition de la sécurité sociale ou des autorités nationales ou autonomes, qui disposaient pourtant vu, l'importance de leurs créances, d'un nombre de voix suffisant pour faire obstacle à l'approbation du maintien de l'activité d'Indosa.

Au cours de la période comprise entre la déclaration de faillite (19 juillet 1994) et avril 1997, les cotisations sociales impayées ont atteint 1 282 117 590 ESP. Les autorités espagnoles, en dépit d'une demande expresse dans ce sens, n'ont pas communiqué le montant de la dette fiscale contractée durant la période en question auprès de la Hacienda foral de Vizcaya.

Les autorités espagnoles ont confirmé qu'Indosa connaissait ses obligations fiscales et de sécurité sociale depuis mai 1997.

Aides octroyées à d'autres entreprises

En ce qui concerne l'octroi d'autres aides, les autorités espagnoles ont confirmé que Vitrinor n'en avait reçu aucune et elles ont également fourni une liste actualisée des interventions publiques en faveur d'Idisur.

Compte tenu de la spécificité d'un cas comme celui d'Idisur, dans lequel les aides ont, semble-t-il, été octroyées, du moins en partie, dans le cadre de régimes d'aide à finalité régionale approuvés par la Commission, il n'est pas visé par la présente décision et sera par conséquent traité de manière appropriée ultérieurement.

VII. **APPRÉCIATION JURIDIQUE**

L'article 92, paragraphe 1, du traité établit le principe selon lequel, sauf dispositions contraires du traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure ou elles affectent les échanges entre États membres, les aides qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Les produits commercialisés par les entreprises du groupe Magefesa font l'objet d'échanges entre les États membres et il existe une concurrence entre les fabricants. Par ailleurs, le groupe Magefesa a été actif dans le passé sur les marchés communautaires et se trouvait être l'un des premiers fabricants d'Espagne dans son secteur.

Il ressort d'un «plan de viabilité» présenté par Indosa début 1996 qu'en Espagne les produits Magefesa détenaient en 1990 une part de marché de 39% pour les autocuiseurs et de 37% pour les batteries de cuisine. En 1994, les parts de marché de ces produits étaient respectivement de 23% et de 13%.

Au cours des années qui ont précédé la déclaration de faillite ou, selon le cas, l'interruption des activités de l'entreprise concernée, les échanges intracommunautaires d'articles de cuisine et ménagers (hors ceux de la table) en acier inoxydable et de couverts en acier inoxydable (codes NC 7323 93 90, 8215 20 10) ont atteint, en 1990, 251,6 millions d'écus et 38,6 millions d'écus respectivement, et en 1992, 281,6 millions d'écus et 38,9 millions d'écus respectivement. L'Espagne a déclaré des échanges avec les autres États membres pour les montants suivants: en 1990, 17,9 millions d'écus et 3,2 millions d'écus, respectivement et en 1992, 17,7 millions d'écus et 2,6 millions d'écus, respectivement.

Après la déclaration de faillite d'Indosa, en 1994, les échanges intracommunautaires d'articles de cuisine et ménagers (hors ceux de la table) en acier inoxydable (code NC 7323 93 90) ont atteint 181,3 millions d'écus. Pour la même année, l'Espagne a déclaré des échanges avec les autres États membres de 16,7 millions d'écus. En 1997, les échanges intracommunautaires pour ces mêmes produits ont atteint 230,6 millions d'écus. Pour la même année, l'Espagne a déclaré des échanges avec les autres États membres de 17,5 millions d'écus.

L'article 92, paragraphe 1, du traité dispose que toute aide présentant les caractéristiques décrites dans ledit paragraphe est en principe incompatible avec le marché commun. L'article 92, paragraphe 3, du traité énumère les aides qui pourront être considérées comme compatibles avec le marché commun. La compatibilité avec le marché commun doit être appréciée au niveau de l'ensemble de la Communauté et non de celui d'un État membre. Pour assurer le bon fonctionnement du marché commun, et compte tenu de l'objectif présenté à l'article 3, point g), du traité, il convient, lorsque l'on examine des régimes d'aide ou l'octroi d'une aide individuelle, d'interpréter de manière stricte les exceptions prévues à l'article 92, paragraphe 3, du traité.

Cex exceptions ne peuvent d'ailleurs être invoquées que lorsque la Commission conclut que, sans l'aide, les forces du marché ne suffiraient pas à elles seules à amener les bénéficiaires à adopter des comportements correspondant aux objectifs mentionnés dans la disposition en question. L'application de ces exceptions à des cas qui ne tendraient pas vers ces objectifs, ou dans lesquels l'aide n'est pas nécessaire pour parvenir à un tel but, impliquerait l'octroi d'un avantage aux industries ou entreprises de certains États membres, qui les renforcerait sur le plan financier et altérerait les conditions des échanges entre les États membres, faussant la concurrence sans aucune justification fondée sur l'une des raisons d'intérêt commun auxquelles l'article 92, paragraphe 3, du traité fait référence.

a) **Récupération de l'aide incompatible de 1989**

Comme il a été indiqué lors de l'ouverture de la procédure, il est justifié, lorsque l'on examine de nouvelles aides octroyées aux entreprises bénéficiaires de l'aide déclarée incompatible par

([12]) Derio (Vizcaya) est la commune dans laquelle est établie Indosa.

la décision 91/1/CEE, de vérifier que cette aide a bien été récupérée. Conformément à l'arrêt rendu par la Cour de justice des Communautés européennes le 15 mai 1997, dans l'affaire C-355/95 P, *Textilwerke Deggendorf GmbH contre Commissions et Allemagne* ([13]), il incombe à la Commission, lorsque celle-ci examine la compatibilité d'une nouvelle aide, d'analyser l'effet cumulé, en termes de distorsion de la concurrence sur le marché, de la nouvelle aide et de l'aide incompatible non récupérée. En ce qui concerne le prêt d'un montant de 2,085 millions de ESP, octroyé par le Fogasa à des conditions autres que celles du marché, il a été décidé en 1990 de le convertir en un prêt aux conditions du marché. Cependant , dans la mesure où les entreprises n'ont pas respecté les conditions du prêt, le Fogasa a rouvert la voie d'exécution, ce qui a donné lieu à la saisie conservatoire des marques commerciales du groupe Magefesa, les procédures d'exécution étant en cours.

Quant aux garanties de prêts, d'un montant total de 1,58 million de ESP, et aux subventions à fonds perdus d'un montant total de 1,104 million de ESP, octroyées par les gouvernements autonomes du Pays basque, de Cantabrique et d'Andalousie, l'information fournie par les autorités espagnoles permet de tirer les conclusions suivantes:

— *Gouvernement autonome basque:* la première garantie, d'un montant de 300 millions de ESP, a été accordée à Indosa le 21 janvier 1996. La deuxième, d'un montant de 672 millions de ESP, a été accordée à Ficodesa, le 3 juin 1996, pour être «appliquée» à Indosa et aux autres sociétés du groupe Magefesa établies au Pays basque. Sans ces deux garanties, Indosa et ces autres entreprises auraient été dans l'obligation de fermer leurs portes, car leur situation les empêchait d'obtenir les crédits leur permettant de poursuivre leurs activités. Pour ce qui est des subventions d'un montant de 803 millions de ESP, il convient de rappeler qu'elles ont été octroyées pour permettre au groupe Magefesa de verser la partie des salaires et des indemnités qui n'avait pas été avancée aux salariés par le Fogasa, car elle dépassait les plafonds généraux de cet organisme. Ainsi donc, il s'agissait d'alléger les charges d'Indosa et des autres entreprises, et non celles de Ficodesa. La Commission n'estime pas que le simple fait d'inclure le montant de 2 168 717 623 ESP dans la liste des créanciers de Ficodesa puisse l'amener à considérer que sa décision 91/1/CEE a été mise à exécution. En premier lieu, il convient de souligner la lenteur avec laquelle a agi l'administration autonome au moment de retirer les garanties de prêts et de récupérer les subventions. En second lieu, en incluant les deux créances seulement dans la liste des créanciers de Ficodesa, et non dans celle d'Indosa ou des autres entreprises du groupe Magefesa établies au Pays basque, les autorités autonomes ont agi comme si l'unique bénéficiaire de l'aide incompatible était Ficodesa et, par conséquent, comme si le remboursement de l'aide en question n'incombait qu'à celle-ci. La réalité était très différente, puisque Ficodesa n'était rien de plus qu'une société écran, sans activité de production, créée dans l'unique but de canaliser l'aide financière octroyée par le gouvernement autonome basque à Indosa et aux autres sociétés du groupe Magefesa établies au Pays basque.

  Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de considérer que l'aide incompatible accordée par le gouvernement basque a été réellement récupérée, puisque sa restitution n'a pas été réclamée aux entreprises bénéficiaires de l'aide.

— *Gouvernement autonome d'Andalouise:* Manufacturas Damma était une simple société écran , créée dans l'unique but de canaliser l'aide financière octroyée par le gouvernement autonome d'Andalousie à Migsa, la société industrielle du Holding Magefesa établie dans la communauté autonome. Les subventins à fonds perdus d'un montant de 29 millions de ESP ont permis à Migsa de payer la partie des salaires et des indemnités qu'elle devait aux salariés licenciés, et par là même d'alléger les charges de Migsa et de Manufacturas Damma. Par ailleurs, sans les garanties de prêts d'un montant de 96 millions de ESP, Migsa aurait été obligée de cesser ses activités, puisque sa situation l'empêchait d'obtenir des crédits pour continuer à être opérationnelle. La Commission n'estime pas que les actions qu'a entreprises le gouvernement autonome andalou puissent l'amener à considérer que sa décision 91/1/CEE a été mise en exécution. En outre, elle ne partage pas l'opinion du gouvernement espagnol selon laquelle l'aide incompatible ayant été accordée à Manufacturas Damma et non a Migsa, son remboursement doit de ce fait être réclamé à la première.

  Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de considérer que l'aide incompatible accordée par le gouvernement autonome d'Andalousie a été réellement récupérée puisque sa restitution n'a pas été réclamée à l'entreprise bénéficiaire.

— *Gouvernement autonome de Cantabrique:* pour des raisons similaires à celles invoquées dans le cas des autorités basques et andalouses, il n'y a pas lieu de considérer que l'aide incompatible accordée par la communauté autonome de Cantabrique a été réellement récupérée puisque sa restitution n'a pas été réclamée aux entreprises bénéficiaires.

  Compte tenu de la jurisprudence Deggendorf, il était justifié lors de l'examen de nouvelles aides octroyées aux entreprises bénéficiaires de l'aide déclarée incompatible par la décision 91/1/CEE de vérifier que cette aide a bien été récupérée.

b) **Nouvelles aides octroyées postérieurement à l'adoption de la décision 91/1/CEE**

Paiements effectués par le Fogasa en faveur des salariés d'Indosa, Cunosa, Migsa et Gursa pendant la période 1989-1998 et par le ministère du travail et des affaires sociales en faveur de salariés d'Indosa

Pour ce qui est des interventions du Fogasa, ces paiements ont été effectués sur la base d'une subrogation légale vis-à-vis de l'entreprise insolvable. Le Fogasa intervient de manière générale et automatique, sans limites sectorielles, en faveur de tout salarié remplissant les conditions préalablement définies dans la

([13]) Rec. 1997, p. I-2549.

réglementation. Par ailleurs, selon les informations qui ont été présentées par les autorités espagnoles, le Fogasa et le groupe Magefesa n'ont pas conclu «d'accord de restitution» comme celui qui est déclaré incompatible dans la décision 91/1/CEE, dans lequel les conditions de prêt fixées étaient différentes de celles du marché.

Quant aux aides exceptionnelles accordées par le ministère du travail aux salariés pour lesquels la relation de travail a pris fin, les informations, dont dispose la Commission, montrent qu'il s'agissait d'une intervention publique destinée à garantir à ces employés une couverture de chômage plus appropriée. En outre, cette décision exceptionnelle a été prise après la rupture des contrats de travail des employés d'Indosa visés, qui ont pu, grâce à cette intervention, bénéficier d'une couverture sociale complétant la couverture que l'entreprise était légalement tenue de fournir. Ainsi donc, on ne peut considérer que cette mesure a favorisé l'entreprise et, par conséquent, qu'elle constituerait une aide en faveur d'Indosa; elle doit plutôt être considérée comme une aide exceptionnelle ayant des effets essentiellement positifs sur la situation sociale des employés.

Par conséquent, l'enquête de la Commission n'a pas permis d'établir que ces interventions comportent des éléments constituant une aide.

Non-paiement constant des impôts et des cotisations sociales

Il ressort des informations fournies par les autorités espagnoles que depuis 1989, et même plus tôt, les entreprises du groupe Magefesa ont systématiquement manqué à leurs obligations fiscales et de sécurité sociale, et ce en dépit des procédures d'exécution que l'administration a pu engager (saisies et contraintes).

En ce qui concerne les sociétés Indosa et Cunosa, elles n'ont été mises en faillite que parce que les employés eux-mêmes l'ont demandé. L'inclusion, dans la liste des créanciers de Magefesa, d'Indosa et de Cunosa, des montants dus aux créanciers publics était la démarche normale en droit interne espagnol pour garantir que la Sécurité sociale et les Trésors publics national et régional puissent récupérer au moins une partie de leurs créances. Cunosa fait l'objet d'une procédure de liquidation. Les autorités espagnoles ont présenté des preuves écrites que CMD (filiale d'Indosa) et LCC (successeur de Cunosa) étaient à jour dans le paiement de leurs obligations fiscales et de sécurité sociale.

Quant à Migsa et Gursa, le Trésor public national et la Sécurité sociale ont déclaré que leurs créances n'étaient pas recouvrables, à l'exception des dettes de Gursa envers le Trésor public national. La faillite n'a été déclarée pour aucun de ces deux cas. De nouvelles sociétés, Isidur et Vitrinor ont été constituées les 22 avril 1993 et 27 mars 1995 par une partie des anciens travailleurs de Migsa et Gursa respectivement. Ces nouvelles sociétés ont signé des accords avec les anciennes pour pouvoir utiliser leurs équipements et installations. Les autorités espagnoles ont apporté la preuve qu'Idisur et Vitrinor sont à jour dans le paiement de leurs obligations fiscales et de sécurité sociale.

Les autorités espagnoles indiquent que la procédure de faillite n'a pas été ouverte car son coût aurait été supérieur au produit que l'on estimait pouvoir obtenir de la vente aux enchères des actifs du débiteur. La décision d'ouvrir une procédure de faillite, dans de tels cas, implique une analyse du coût pour chaque cas pris individuellement. Il ressortait de cette analyse, selon les autorités espagnoles, qu'il était plus rentable de déclarer les créances publiques irrécouvrables que d'ouvrir une procédure de faillite. Toutefois, hormis cette déclaration à caractère général, les autorités espagnoles n'ont présenté aucune analyse comparative reflétant les coûts des différentes options. Qui plus est, même si une analyse de coûts avait montré qu'il était comparativement avantageux de ne pas demander l'ouverture de la faillite, il n'en restait pas moins que dans une situation telle que celle décrite par les autorités espagnoles, dans laquelle l'absence d'actifs non grevés prive de tout effet la procédure d'exécution (saisie, contrainte), le fait de ne pas avoir déclaré la faillite a permis à ces sociétés, contrairement à leurs concurrents, de poursuivre leurs activités sans honorer leurs obligations fiscales et de sécurité sociale, et ce en dépit de leur situation extrêmement délicate. Les impayés considérables en matière d'impôts et de cotisations sociales, qui résultent précisément du maintien des activités des sociétés en question, sont certainement supérieurs au coût d'une procédure de faillite.

La Commission a également voulu savoir si le comportement des créanciers publics était dû à l'intention de garantir au maximum la possibilité de récupérer les montants impayés d'impôts et de cotisations sociales. Les autorités espagnoles n'ont, à aucun stade de la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité indiqué ou suggéré que tel avait été le cas. Au contraire, le maintien des activités des sociétés concernées a entraîné une augmentation considérable des impôts et des cotisations sociales impayés ([14]). En outre, en ce qui concerne Migsa et Gursa, leurs dettes ont été déclarées irrécouvrables, à l'exception de la dette de Gursa envers le Trésor public. Dans les cas d'Indosa et de Cunosa, la faillite a été demandée par les employés.

Si les arguments invoqués par les autorités espagnoles étaient acceptés, cela signifierait que toute société dont tous les actifs seraient grevés, autrement dit contre laquelle toute procédure d'exécution serait inutile, pourrait poursuivre ses activités sans honorer ses obligations fiscales et de sécurité sociale, du moment que d'autres créanciers éventuels n'auraient pas demandé l'ouverture de la faillite.

Par conséquent, la Commission conclut que le non-paiement permanent et systématique des impôts et cotisations sociales depuis 1989, et jusqu'à la déclaration de faillite ou l'interruption des activités, constitue un transfert de ressources publiques en faveur d'Indosa, Cunosa, Migsa et Gursa qui leur confère un avantage concurrentiel, étant donné que, contrairement à leurs concurrents, elles n'ont pas à supporter ces charges, comme cela devrait être le cas dans des circonstances normales. Ceci constitue donc une aide au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Le fait que ni le Trésor public, ni la sécurité sociale n'aient renoncé officiellement au recouvrement de ces créances (de

([14]) Comme l'indique le rapport diagnostiquant la faillite d'Indosa présenté par l'administrateur judiciaire de celle-ci le 14 octobre 1995, certains des impôts impayés datent de 1982.

sorte que, légalement, celles-ci constituent encore une dette et n'ont pas été annulées) ne change rien au fait que les entreprises ont pu exercer leurs activités sans honorer leurs obligations fiscales et de sécurité sociale ([15]). Au cours de la même période, leurs concurrents n'ont pas bénéficié du même avantage financier. Les montants en question, fournis par les autorités espagnoles, sont les suivants:

(ESP)

	Sécurité sociale	Trésor public national	Trésor public régional
Indosa	4 602 668 983	210 794 754	1 898 219 433
Cunosa	1 772 814 657	790 999 650	—
Migsa	586 934 823	à déterminer	
Gursa	2 767 769 021	525 401 696	—

En ce qui concerne le montant des impôts nationaux impayés de Migsa, il n'a pas été communiqué à la Commission. Les autorités espagnoles devront le chiffrer.

Non-paiement constant des impôts et contributions sociales postérieurement à la déclaration de faillite d'Indosa

L'ouverture de la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité a permis à la Commission de vérifier que les arguments avancés par les plaignants concernant le manquement continuel de la part d'Indosa à ses obligations fiscales et de sécurité sociale depuis la date à laquelle elle a été déclarée en faillite le 19 juillet 1994, jusqu'en mai 1997, étaient véridiques et justifiés. En outre, cette procédure a permis à la Commission de vérifier l'existence de l'aide, aux fins de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

La faillite avec «poursuite des activés» n'est pas prévue en tant que telle dans la législation espagnole en vigueur. Étant donné la nature de la réglementation de la faillite et compte tenu de l'importance des créances publiques, la poursuite des activités sans respect des obligations fiscales et de sécurité sociale conduit à une aggravation du préjudice porté aux intérêts du Trésor public et de la sécurité sociale, dans la mesure où le non-paiement permanent en question implique une diminution automatique de la masse de la faillite, puisque les dettes résultant de l'administration de la faillite (appelées «dettes de la masse»), telles que les impôts et les cotisations sociales, ont la priorité sur les dettes des autres créanciers du failli.

La Commission conclut sur la base des documents présentés par le gouvernement espagnol que la poursuite de l'activité par l'entreprise en faillite Indosa a été rendue possible par l'accord donné par l'assemblée des créanciers le 30 mai 1995. Dans le procès-verbal de l'assemblée, il n'est acté aucune opposition de la part de la sécurité sociale ou des Trésors publics national et régional. Ces institutions, ainsi que les autres créanciers publics, disposaient, étant donné l'importance de leurs créances, d'un nombre de voix suffisant pour contrer l'approbation du maintien des activités d'Indosa.

Les autorités espagnoles n'ont donné aucune explication sur les raisons pour lesquelles les créanciers n'ont pas exercé leur droit de s'opposer à un tel accord.

Compte tenu de ce qui précède, l'acceptation par l'assemblée des créanciers d'Indosa de la poursuite des activités de celle-ci après la déclaration de faillite peut-être attribuée au comportement des créanciers publics lors de l'assemblée du 30 janvier 1995.

La Commission a cherché à déterminer si le comportement des créanciers publics était dicté par le souci de recouvrer le maximum de leurs créances qui s'élèvent à 6 749 698 323 ESP. Les autorités espagnoles n'ont, à aucun moment de la procédure de l'article 93, paragraphe 2, du traité, indiqué ou suggéré que tel a été le cas. Par ailleurs, les créanciers publics, notamment la sécurité sociale et le Trésor public basque, sachant que le maintien des activités d'Indosa, en situation de faillite, entraînerait probablement de nouvelles dettes, vu la situation difficile de l'entreprise et compte tenu de ses antécédents fiscaux (elle n'avait rien versé à la sécurité sociale ou au Trésor public pendant des années), auraient dû, à tout le moins, subordonner la poursuite de ces activités au respect par Indosa de ses obligations non encore acquittées en matière fiscale et de sécurité sociale, afin d'éviter d'accroître l'endettement. Étant donné la nature de la législation en matière de faillite, cette augmentation implique la diminution automatique de la masse de la faillite, puisque les dettes découlant de l'administration de la faillite («dettes de la masse»), telles que celles générées par le non-paiement d'impôts et de cotisations sociales, doivent être acquittées en priorité avant les autres créances déclarées. Un créancier privé n'aurait pas eu un comportement de nature à réduire ses chances de recouvrer sa créance.

Le comportement des créanciers publics a été influencé par des facteurs autres que l'engagement de l'État de garantir au maximum les possibilités de récupération de ses créances. En outre, le montant considérable des impayés systématiques d'impôts et de cotisations sociales au cours de la période juillet 1994–avril 1997 montre que le maintien des activités d'Indosa a eu pour effet d'alimenter une activité économique qui, sans cela, n'aurait pas été viable dans des conditions normales de marché.

La Commission considère que le non-paiement d'impôts et de cotisations sociales constitue un transfert de ressources publiques en faveur d'Indosa, conférant à cell-ci un avantage concurrentiel, puisque, contrairement à ses concurrents, elle ne doit pas assumer cette charge, comme cela serait le cas dans des circonstances normales. Cette analyse n'est pas infirmée par le fait

([15]) L'avocat général Jacobs indique dans ses conclusions du 24 septembre 1998, dans l'affaire C-256/97, D.M. Transport SA, qu'il «est certain que, dans certaines circonstances, le fait de tolérer de façon permanente et libérale que les cotisations de sécurité sociale soient payées en retard peut donner à l'entreprise qui bénéficie de cette largesse un avantage commercial appréciable et, dans des cas extrêmes, équivaloir à une dispense de paiement» (conclusions encore non publiées, point 33).

que le bénéficiaire de ce transfert soit Indosa en tant que masse de la faillite (c'est-à-dire comme entité distincte) et non Indosa en tant que société.

Le fait que ni le Trésor public, ni la sécurité sociale, n'aient renoncé officiellement au recouvrement de ces créances (de sorte que, légalement, celles-ci constituent toujours une dette et n'ont pas été annulées) ne change rien au fait que l'entreprise a pu exercer des activités sans acquitter ses obligations en matière fiscale et de sécurité sociale ([16]). Au cours de cette même période, les concurrents d'Indosa n'ont pas bénéficié du même avantage financier. Par ailleurs, les dettes générées par le non-paiement d'impôts et de cotisations sociales postérieurement à la déclaration de faillite découlent de l'administration de la faillite (dettes de la masse) et, en vertu de la législation espagnole, peuvent faire l'objet de procédures d'exécution séparées. Il ressort des informations présentées par les autorités espagnoles qu'aucune procédure d'exécution séparée n'a été engagée, en dépit du montant considérable de la dette sous forme d'impôts et de cotisations sociales impayés. Il convient donc de conclure que l'accumulation de la part d'Indosa d'impayés de cotisations sociales d'un montant de 1 282 117 590 ESP, et le non-paiement d'un montant non spécifié d'impôts au cours de la période qui a suivi la déclaration de faillite (19 juillet 1994) jusqu'en avril 1997, après l'acceptation par tous les créanciers publics d'Indosa du maintien des activités de celle-ci sans aucune garantie financière, constituent une aide au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Le montant d'impôts impayés à la Hacienda foral de Vizcaya n'a pas été communiqué à la Commission. Le gouvernement espagnol devra donc le chiffrer.

Par conséquent, le non-paiement permanent des impôts et cotisations sociales:

— par Indosa, Cunosa, Migsa et Gursa jusqu'à la déclaration de faillite ou l'interruption de leurs activités,

— par Indosa après la déclaration de faillite

est considéré comme une aide au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

L'aide octroyée ne relevait pas d'un régime d'aides autorisé et, par conséquent, devait faire l'objet d'une notification séparée, comme le prévoit l'article 93, paragraphe 3, du traité. Les autorités espagnoles n'ayant pas respecté cette obligation, l'octroi de l'aide en question était donc illégal. Les exceptions prévues à l'article 92, paragraphe 2, du traité ne sont pas applicables en l'espèce, car il s'agit d'une aide dont les objectifs ne correspondent pas à ceux énoncés dans la disposition considérée. Le gouvernement espagnol n'a pas invoqué l'article 92, paragraphe 3, du traité en ce qui concerne les interventions qualifiées d'aides dans la présente décision.

En ce qui concerne les exceptions prévues à l'article 92, paragraphe 3, points a) et c), du traité pour les aides destinées à promouvoir ou à favoriser le développement de certaines régions, il convient de souligner qu'à l'exception de San Roque (Cadix), aucune des zones dans lesquelles sont situées Indosa, Gursa et Cunosa à savoir Derio, (Vizcaya), Guriezo et Limpias (Cantabrique), n'a un niveau de vie anormalement bas ni ne souffre d'un grave sous-emploi, au sens des dispositions de l'article 92, paragraphe 3, point a), du traité. Par ailleurs, bien que ces entreprises soient implantées dans une région aidée, au sens des dispositions de l'article 92, paragraphe 3, point c), du traité, les aides dont elles ont bénéficié ne présentent pas les caractéristiques d'une aide destinée à favoriser le développement de certaines régions économiques, au sens des dispositions de l'article susmentionné, car elles ont été accordées en tant qu'aides au fonctionnement, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas subordonnées à un investissement ou à une création d'emploi. Pour ce qui est de l'aide à San Roque (Cadix), elle n'a pas été accordée dans le cadre du régime d'aides à finalité régionale correspondant. En outre, les aides au fonctionnement octroyées dans les zones prévues à l'article 92, paragraphe 3, point a), du traité peuvent également se prévaloir de l'exception qu'il institue, lorsqu'elles sont accordées dans certaines conditions restreintes et contrôlées, qui sont expliquées ci-après pour ce qui est des entreprises en difficulté.

S'agissant des exceptions prévues à l'article 92, paragraphe 3, point b), du traité, les mesures d'aide analysées n'etaient pas destinées à promouvoir la réalisation d'un «projet important d'intérêt européen commun» ou à «remédier à une perturbation grave » de l'économie espagnole, ni ne présentaient les caractéristiques d'aides de ce type. D'ailleurs, les autorités espagnoles n'ont pas invoqué cette exception.

L'article 92, paragraphe 3, point c), prévoit également une exception pour les «aides destinées à faciliter le développement de certaines activités». L'aide accordée à Indosa, Cunosa, Migsa et Gursa s'inscrit dans la catégorie des aides aux entreprises en difficulté.

L'aide ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier de l'exception prévue à l'article 92, paragraphe 3, point c), en liaison avec les «lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté» ([17]).

L'aide ne remplit pas les conditions prévues dans les lignes directrices susmentionnnées pour les aides au sauvetage. Quant à l'aide à la restructuration, elle doit être liée à un programme de restructuration viable, présenté de manière détaillée à la Commission. En l'espèce, les autorités espagnoles n'ont pas apporté la preuve que l'aide accordée aux entreprises est liée à un programme de restructuration destiné à rétablir leur viabilité à long terme. Il faut souligner qu'un plan présenté en 1996 par les syndics de faillite d'Indosa aux autorités basques n'a pas été accepté par ces mêmes autorités car, entre autres aspects, il ne contenait pas de proposition réaliste relative à la dette institutionnelle d'Indosa (Hacienda foral, sécurité sociale et autres).

Le fait qu'Indosa espère maintenant dégager une marge brute d'autofinancement (*cash-flow*) positive ne change rien au fait qu'Indosa, comme les autres entreprises concernées, a été en mesure de poursuivre ses activités grâce, en premier lieu, à la

([16]) Voir note 15 de bas de page.

([17]) JO C 368 du 23.12.1994, p. 12.

non-récupération de l'aide incompatible de 1989 et, en second lieu, à la possibilité de poursuivre ses activités sans honorer ses obligations fiscales et de sécurité sociale. Sans cela, elle aurait cesse ses activités.

Par conséquent, la Commission considère que l'aide est incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, car elle ne remplit aucune des conditions prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article concerné.

Quand l'aide octroyée est considérée comme incompatible avec le marché commun, la Commission exige des États membres qu'ils réclament au bénéficiaire le remboursement de l'aide ([18]).

Puisque tel est le cas pour les mesures prises en faveur d'Indosa, Cunosa, Migsa et Gursa, objet de la présente décision, l'aide doit être récupérée.

La récupération de l'aide doit s'effectuer conformément aux procédures prévues et aux dispositions établies par la législation espagnole, et inclure la totalité des intérêts dus calculés à partir de la date d'octroi de l'aide jusqu'à la date effective de remboursement de celle-ci, sur la base du taux de référence utilisé à cette date pour calculer l'équivalent-subvention net des aides régionales en Espagne ([19]).

Conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, les dispositions en question doivent être appliquées de manière à ce que la récupération de l'aide exigée par le droit communautaire ne soit pas rendue impossible dans la pratique. Des difficultés éventuelles, procédurales ou autres, quant à l'exécution de l'acte attaqué ne sauraient influer sur la légalité de celui-ci ([20]),

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide que constitue le non-paiement constant d'impôts et de cotisations sociales:

— par Indosa et Cunosa jusqu'à leur déclaration de faillite,

— par Migsa et Gursa jusqu'à l'interruption de leurs activités,

— par Indosa après sa déclaration de faillite et jusqu'en mai 1997

est illégale, car elle a été accordée par l'Espagne en manquement à l'obligation qui lui incombait en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

L'aide est considérée comme incompatible avec le marché commun, au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, car elle ne remplit aucune des conditions requises pour l'application de l'une des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 dudit article.

Article 2

1. L'Espagne adopte les mesures qui s'imposent pour récupérer auprès des bénéficiaires l'aide mentionnée à l'article 1er, qui leur a été accordée de manière illégale.

2. La récupération de l'aide s'effectue conformément aux procédures et dispositions prévues par la législation espagnole. Les montants qui devront être récupérés comprendront les intérêts dus à compter de l'octroi de l'aide jusqu'à la date effective de remboursement de celle-ci. Les intérêts seront calculés sur la base du taux de référence utilisé pour calculer l'équivalent-subvention net des aides régionales en Espagne.

Article 3

L'Espagne informera la Commission dans un délai de deux mois, à compter de la date de notification de la présente décision, des mesures adoptées en application de celle-ci.

Article 4

Le Royaume d'Espagne est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14 octobre 1998.

Par la Commission
Karel VAN MIERT
Membre de la Commission

([18]) Communication de la Commission du 24 novembre 1983 (JO C 318 du 24.11.1983, p. 3). Voir également les arrêts de la Cour de justice du 12 juillet 1973, dans l'affaire 70/72, «Commission contre Allemagne», Rec. 1973, p. 813 et du 24 février 1987, dans l'affaire 310/85, «Deufil GmbH und CO. KG contre Commission», Rec. 1987, p. 901.

([19]) Lettre de la Commission aux États membres SG (91) D/4577, du 4 mars 1991. Voir également l'arrêt rendu par la Cour de justice du 21 mars 1990 dans l'affaire 142/87, «Belgique contre Commission», Rec. 1990, p. I-959.

([20]) Voir l'arrêt cité à la note 22 de bas de page, points 58 à 63.