ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

23 novembre 2000 *

Dans l'affaire C-441/97 P,

Wirtschaftsvereinigung Stahl, établie à Düsseldorf (Allemagne),

Thyssen Stahl AG, établie à Duisbourg (Allemagne),

Preussag Stahl AG, établie à Salzgitter (Allemagne),

et

Hoogovens Staal BV, anciennement Hoogovens Groep BV, établie à IJmuiden (Pays-Bas),

représentées par M^e^ J. Sedemund, avocat à Berlin, et, en ce qui concerne Hoogovens Staal BV, par M^e^ E. H. Pijnacker Hordijk, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ A. May, 398, route d'Esch,

parties requérantes,

ayant pour objet un pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (première chambre élargie) du 24 octo-

* Langue de procédure: l'allemand.

bre 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commission (T-244/94, Rec. p. II-1963), et tendant à l'annulation de cet arrêt en ce qu'il a rejeté leur recours dirigé contre la décision 94/259/CECA de la Commission, du 12 avril 1994, concernant l'octroi par l'Italie d'aides d'État aux entreprises sidérurgiques du secteur public (groupe sidérurgique Ilva) (JO L 112, p. 64),

les autres parties à la procédure étant:

Commission des Communautés européennes, représentée par M. P. F. Nemitz, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse en première instance,

République italienne, représentée par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. S. Marquardt et A. P. Feeney, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. E. Uhlmann, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

et

Ilva Laminati Piani SpA, établie à Rome (Italie),

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, J.-P. Puissochet (rapporteur) et M^me^ F. Macken, juges,

avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: M^me^ L. Hewlett,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 16 décembre 1999

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 janvier 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 décembre 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl ainsi que Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG et Hoogovens Staal BV ont, en vertu de l'article 49 du statut CECA de la Cour de justice, formé un pourvoi contre l'arrêt du Tribunal de première instance du 24 octobre 1997, Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commission (T-244/94, Rec. p. II-1963, ci

après l'« arrêt attaqué »), par lequel celui-ci a rejeté leur recours tendant à l'annulation de la décision 94/259/CECA de la Commission, du 12 avril 1994, concernant l'octroi par l'Italie d'aides d'État aux entreprises sidérurgiques du secteur public (groupe sidérurgique Ilva) (JO L 112, p. 64, ci après la « décision litigieuse »).

Le cadre normatif

2 L'article 4, sous c), du traité CECA prévoit que sont interdites, dans les conditions prévues à ce traité, « les subventions ou aides accordées par les États ou les charges spéciales imposées par eux, sous quelque forme que ce soit ».

3 En outre, l'article 95, premier alinéa, du traité CECA dispose:

« Dans tous les cas non prévus au présent traité, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Commission apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier et conformément aux dispositions de l'article 5 l'un des objets de la Communauté, tels qu'ils sont définis aux articles 2, 3 et 4, cette décision ou cette recommandation peut être prise sur avis conforme du Conseil, statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif. »

4 Au vu de ces dispositions, la Commission, afin de répondre aux exigences de la restructuration du secteur de la sidérurgie, s'est fondée sur l'article 95 du traité pour mettre en place, à partir du début des années 80, un régime communautaire autorisant l'octroi d'aides d'État à la sidérurgie dans certains cas limitativement énumérés.

5 Le régime adopté par la Commission sur le fondement de ladite disposition a pris la forme de décisions ayant une portée générale, nommées communément «codes des aides», et a fait l'objet d'adaptations successives, en vue de faire face aux difficultés conjoncturelles de l'industrie sidérurgique. Le code des aides à la sidérurgie, en vigueur durant la période considérée dans le présent litige, était le cinquième de la série et il a été institué par la décision n° 3855/91/CECA de la Commission, du 27 novembre 1991, instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie (JO L 362, p. 57, ci-après le «cinquième code des aides»).

6 Le point I du préambule du cinquième code des aides est libellé comme suit:

«En vertu de l'article 4 point c) du traité, toute aide des États membres à la sidérurgie, sous quelque forme que ce soit, est interdite, qu'elle soit ou non spécifique.

Depuis le 1er janvier 1986 la Commission a institué par sa décision n° 3484/85/CECA, remplacée à compter du 1er janvier 1989 par la décision n° 322/89/CECA, des règles qui autorisent l'octroi d'aides à la sidérurgie dans des cas limitativement énumérés.

Ces règles couvrent les aides, spécifiques ou non, accordées par les États sous quelque forme que ce soit.

Elles visent tout d'abord à ne pas priver la sidérurgie du bénéfice des aides à la recherche et au développement ainsi que de celles destinées à lui permettre d'adapter ses installations aux normes nouvelles de protection de l'environnement. Elles autorisent également les aides sociales susceptibles de favoriser une fermeture partielle d'installations et des aides au financement d'une cessation définitive de toute activité CECA des entreprises les moins compétitives. Enfin,

elles interdisent l'octroi de toute autre aide au fonctionnement ou à l'investissement en faveur des entreprises sidérurgiques de la Communauté en aménageant cependant une dérogation concernant les aides régionales à l'investissement pour certains États membres.

La discipline stricte ainsi élaborée et qui s'applique désormais aux douze États membres sur l'ensemble de leur territoire a permis d'assurer des conditions de concurrence équitables au sein de ce secteur au cours des années passées. Elle est cohérente avec l'objectif poursuivi dans le cadre de la réalisation du marché unique européen. Elle est également conforme aux règles en matière d'aides publiques stipulées dans le consensus acier conclu entre la Communauté et les États-Unis en novembre 1989 et applicable jusqu'au 31 mars 1992. Elle doit dès lors être poursuivie tout en subissant quelques adaptations techniques.

...»

7 L'article 1er, paragraphe 1, du cinquième code des aides dispose:

«Toutes les aides à la sidérurgie financées par un État membre, ainsi que par des collectivités territoriales ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit et qu'elles soient ou non spécifiques, ne peuvent être considérées comme des aides communautaires et, partant, comme compatibles avec le bon fonctionnement du marché commun que si elles satisfont aux dispositions des articles 2 à 5.»

8 Selon les articles 2 à 5 du cinquième code des aides, peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides à la recherche et au développement (article 2), les aides en faveur de la protection de l'environnement (article 3), les aides à la fermeture (article 4), ainsi que les aides régionales

prévues par des régimes généraux en Grèce, au Portugal et dans l'ancienne République démocratique allemande (article 5).

Les antécédents du litige devant le Tribunal

9 Il ressort de l'arrêt attaqué que, après l'adoption du cinquième code des aides et devant l'aggravation de la situation économique et financière dans le secteur de la sidérurgie, la Commission a présenté, par sa communication SEC(92) 2160 final, du 23 novembre 1992, au Conseil et au Parlement européen un plan de restructuration des entreprises sidérurgiques comportant différentes mesures d'accompagnement dans le domaine social ainsi que des incitations financières, y compris des aides communautaires (point 4 de l'arrêt attaqué).

10 Dans ses conclusions du 25 février 1993, le Conseil a accueilli favorablement le plan proposé par la Commission et visant à une réduction substantielle des capacités de production. Par la suite, la déclaration conjointe du Conseil et de la Commission, inscrite au procès-verbal du Conseil du 17 décembre 1993 (ci-après la «déclaration du 17 décembre 1993»), indiquait que ce dernier réaffirmait, notamment, «son attachement à l'application stricte du code des aides... sans préjudice du droit de tout État membre de demander une décision au titre de l'article 95 du traité CECA» (points 5 et 6 de l'arrêt attaqué).

11 Le 22 décembre 1993, le Conseil a donné son avis conforme en vertu de l'article 95, premier et deuxième alinéas, du traité en ce qui concerne l'octroi des aides à six entreprises sidérurgiques, au nombre desquelles figuraient les entreprises du secteur public italien (groupe sidérurgique Ilva), et la Commission, sur le fondement de cet avis, a autorisé, par la décision litigieuse, l'octroi des aides d'État à ce groupe. Ces aides étaient destinées à accompagner la restructuration ou la privatisation de celui-ci et ne relevaient pas des aides qui auraient pu être autorisées en application du cinquième code des aides (points 7 et 8 de l'arrêt attaqué).

Le recours en annulation et l'arrêt attaqué

12 C'est dans ces conditions que, par requête déposée au greffe du Tribunal le 24 juin 1994, l'association Wirtschaftsvereinigung Stahl ainsi que les entreprises sidérurgiques Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG et Hoogovens Groep BV ont introduit, en vertu de l'article 33 du traité CECA, un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.

13 Ce recours en annulation s'appuyait sur sept moyens, tirés respectivement de la méconnaissance du cinquième code des aides, de la violation de l'article 95 du traité, du principe de proportionnalité, du principe de non-discrimination et de l'obligation de motivation, ainsi que de l'irrégularité de la procédure décisionnelle et de la violation des droits de la défense.

14 En ce qui concerne le moyen relatif à la méconnaissance du cinquième code des aides, les requérantes soutenaient, notamment, que, en autorisant l'octroi d'une aide ne remplissant pas les conditions énoncées par ledit code, la Commission avait commis un détournement de pouvoir.

15 En outre, dans le cadre de leur moyen tiré de la violation de l'article 95 du traité, elles faisaient valoir que la décision litigieuse ne respecte pas les conditions d'application du premier alinéa de ladite disposition, dans la mesure où les aides qu'elle autorise, d'une part, ne poursuivraient pas une finalité couverte par les objectifs visés aux articles 2 à 4 du traité CECA et, d'autre part, ne seraient pas nécessaires pour atteindre ces objectifs.

L'arrêt attaqué

16 Le Tribunal a rejeté le recours en annulation dans sa totalité.

17 Concernant le moyen d'annulation tiré de la méconnaissance du cinquième code des aides, laquelle constitue, selon les requérantes, un détournement de pouvoir commis par la Commission, le Tribunal, après avoir relevé au point 34 de l'arrêt attaqué que, dans l'économie du traité, l'article 4, sous c), ne s'oppose pas à ce que la Commission autorise, à titre dérogatoire, des aides d'État compatibles avec les objectifs du traité, a jugé, au point 36, que, en l'absence de disposition spécifique, la Commission est, en vertu de l'article 95 dudit traité, compétente pour adopter toute décision générale ou individuelle nécessaire à la réalisation des objectifs de celui-ci et que ladite disposition autorise la Commission à apprécier lequel de ces deux types de décisions, générales ou individuelles, est le plus approprié en vue d'atteindre le ou les objectifs poursuivis.

18 Par la suite, le Tribunal, après avoir constaté, au point 37 de l'arrêt attaqué, que la Commission a utilisé l'article 95 du traité, tant pour adopter des décisions générales — les codes des aides — que pour arrêter des décisions individuelles autorisant à titre exceptionnel certaines aides spécifiques, a estimé, au point 38, qu'en l'espèce le problème était de déterminer l'objet et la portée respectifs du cinquième code des aides et de la décision litigieuse.

19 Procédant à la comparaison du cinquième code des aides, d'une part, et de la décision litigieuse, d'autre part, le Tribunal a relevé, au point 41 de l'arrêt attaqué, qu'ils ont un champ d'application différent, le code se référant d'une façon générale à certaines catégories d'aides qu'il considère comme compatibles avec les dispositions du traité et la décision litigieuse autorisant, pour des raisons

exceptionnelles et una tantum, des aides qui, en principe, ne pourraient être considérées comme compatibles avec le traité.

20 Aux points 42 et 43 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé ce qui suit:

« 42 Dans cette perspective, la thèse des parties requérantes, selon laquelle le code aurait un caractère obligatoire, exhaustif et définitif, ne peut pas être retenue. En effet, le code ne représente un cadre juridique contraignant que pour les aides relevant des catégories d'aides compatibles avec le traité qu'il énumère. Dans ce domaine, il instaure un système global destiné à assurer un traitement uniforme, dans le cadre d'une seule procédure, de toutes les aides relevant des catégories qu'il définit. La Commission est uniquement liée par ce système lorsqu'elle apprécie la compatibilité avec le traité d'aides visées par le code. Elle ne saurait alors autoriser de telles aides par une décision individuelle en contradiction avec les règles générales instituées par ce code...

43 À l'inverse, les aides ne relevant pas des catégories spécialement visées par les dispositions du code sont susceptibles de bénéficier d'une dérogation individuelle à cette interdiction, si la Commission estime, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire au titre de l'article 95 du traité, que de telles aides sont nécessaires aux fins de la réalisation des objectifs du traité. En effet, le code des aides a seulement pour objet d'autoriser de manière générale, et sous certaines conditions, des dérogations à l'interdiction des aides en faveur de catégories déterminées d'aides qu'il énumère de manière exhaustive. La Commission n'est pas compétente en vertu de l'article 95, premier et deuxième alinéas, du traité, qui vise uniquement les cas non prévus par le traité... pour prohiber certaines catégories d'aides, puisqu'une telle prohibition est déjà prévue par le traité lui-même, en son article 4, sous c). Les aides ne relevant pas des catégories que le code exonère de cette interdiction demeurent donc exclusivement soumises à l'article 4, sous c). Il en résulte que, lorsque de telles aides s'avèrent néanmoins nécessaires pour réaliser les objectifs du traité, la Commission est habilitée à recourir à l'article 95 du traité, en vue de faire face à cette situation imprévue, le cas échéant, au moyen d'une décision individuelle... »

21 Le Tribunal a poursuivi son raisonnement dans les termes suivants:

«45Dans ces circonstances, la décision litigieuse ne saurait être considérée comme une dérogation injustifiée au cinquième code des aides, mais constitue un acte trouvant, tout comme celui-ci, sa source dans les dispositions de l'article 95, premier et deuxième alinéas, du traité.

46 Partant, la thèse des parties requérantes, selon laquelle la décision attaquée aurait été adoptée pour favoriser l'entreprise bénéficiaire des aides en cause, en modifiant de manière déguisée le code des aides, est privée de tout fondement. En effet, la Commission ne pouvait en aucun cas se dessaisir, par l'adoption du code des aides, du pouvoir qui lui est attribué par l'article 95 du traité d'adopter des actes individuels afin de faire face à des situations imprévues. Comme, en l'espèce, le champ d'application du code ne couvrait pas la situation économique ayant conduit la Commission à arrêter la décision litigieuse, celle-ci était habilitée à se fonder sur l'article 95 du traité pour autoriser les aides en cause, à condition de respecter les conditions d'application de cette disposition.»

22 Le Tribunal a dès lors rejeté, au point 47 de l'arrêt attaqué, le grief relatif à un prétendu détournement de pouvoir.

23 En ce qui concerne le moyen tiré de la prétendue violation de l'article 95 du traité, le Tribunal a relevé d'abord, au point 72 de l'arrêt attaqué, que la Commission a, en vertu des premier et deuxième alinéas de cette disposition, le pouvoir d'autoriser des aides d'État à l'intérieur de la Communauté chaque fois que la situation économique dans le secteur sidérurgique rend l'adoption de mesures de ce type nécessaire en vue de réaliser l'un des objectifs de la Communauté.

24 Après avoir rappelé, au point 74 de l'arrêt attaqué, que, au début des années 90, la sidérurgie européenne a connu une crise soudaine et grave, du fait de l'action combinée de plusieurs facteurs, le Tribunal a examiné, d'une part, si, dans le contexte de cette crise, la finalité de la décision litigieuse participe des objectifs du traité et, d'autre part, si l'autorisation accordée par celle-ci était nécessaire à la réalisation de tels objectifs.

25 Aux points 79 à 83 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé ce qui suit:

« 79 Dans cette perspective, il y a lieu de rappeler au préalable que, eu égard à la diversité des objectifs fixés par le traité, le rôle de la Commission consiste à assurer la conciliation permanente de ces différents objectifs, en utilisant son pouvoir discrétionnaire afin de parvenir à la satisfaction de l'intérêt commun, conformément à une jurisprudence constante...

80 En l'espèce, le Tribunal constate que la décision litigieuse concilie divers objectifs du traité, en vue de sauvegarder des intérêts majeurs.

81 En effet, la rationalisation de l'industrie sidérurgique européenne à travers l'assainissement de certains groupes, dont Ilva, la fermeture des installations obsolètes ou peu compétitives, la réduction des capacités excédentaires, la privatisation du groupe Ilva afin d'en assurer la viabilité et la suppression d'emplois dans une mesure 'raisonnable' — selon les termes utilisés par la Commission —, visés par cette décision, concourent à la réalisation des objectifs du traité, eu égard à la sensibilité du secteur sidérurgique et au fait que le maintien, voire l'aggravation de la crise, aurait risqué de provoquer, dans l'économie de l'État membre concerné, des troubles extrêmement graves et persistants. Il n'est pas contesté que ce secteur revêt, dans plusieurs États membres, notamment en Italie, une importance essentielle, en raison de la localisation des installations sidérurgiques dans des régions caractérisées par une situation de sous-emploi et de l'ampleur des intérêts économiques en jeu. Dans ces circonstances, des décisions éventuelles de fermeture et de

suppression d'emplois, ainsi que la prise de contrôle des entreprises concernées par des sociétés privées agissant exclusivement selon la logique du marché, auraient été susceptibles de créer, en l'absence de mesures de soutien de l'autorité publique, de très graves difficultés d'ordre public, notamment en aggravant le problème du chômage et en risquant de générer une situation de crise économique et sociale majeure.

82 Dans ces circonstances, en visant à résoudre de telles difficultés par l'assainissement du groupe sidérurgique Ilva, la décision litigieuse tend incontestablement à sauvegarder la 'continuité de l'emploi' et à éviter de 'provoquer, dans les économies des États membres, des troubles fondamentaux et persistants', comme l'exige l'article 2, deuxième alinéa, du traité. En outre, elle poursuit les objectifs consacrés par l'article 3, relatifs, entre autres, au 'maintien de conditions incitant les entreprises à développer et à améliorer leur potentiel de production' [sous d] et à la promotion de 'l'expansion régulière et de la modernisation de la production ainsi que de l'amélioration de la qualité, dans des conditions qui écartent toute protection contre les industries concurrentes' [sous g]. En effet, elle tend à rationaliser l'industrie sidérurgique européenne notamment à travers la fermeture définitive d'installations obsolètes ou peu compétitives, comme à Bagnoli, et la réduction irréversible des capacités de production de certains produits (par exemple à Tarente, en Italie) en vue de faire face à la situation de surcapacité (voir l'article 2 de la décision litigieuse). Elle s'inscrit ainsi, avec les cinq autres décisions individuelles, susmentionnées, autorisant des aides d'État et adoptées le même jour, dans le cadre d'un programme global de restructuration durable du secteur sidérurgique et de réduction des capacités de production dans la Communauté (voir ci-dessus points 4 à 6). Dans cette optique, il y a lieu de souligner que la finalité de l'aide en cause n'est pas d'assurer la pure et simple survie de l'entreprise bénéficiaire — ce qui serait contraire à l'intérêt commun — mais de rétablir sa viabilité tout en limitant l'incidence de l'aide sur la concurrence au minimum et en veillant au respect des règles de concurrence loyale, notamment quant aux conditions de privatisation du groupe Ilva.

83 Il en résulte que la décision litigieuse vise à sauvegarder l'intérêt commun, conformément aux objectifs du traité. La thèse des requérantes, selon laquelle cette décision ne tendrait pas à la réalisation de tels objectifs, doit dès lors être rejetée. »

26 Examinant si les aides accordées au groupe sidérurgique Ilva étaient nécessaires en vue d'atteindre les objectifs du traité, le Tribunal, après avoir rappelé, au point 87 de l'arrêt attaqué, la jurisprudence constante selon laquelle, dans le cadre des moyens qui mettent en jeu une appréciation économique et technique complexe, le contrôle du Tribunal doit se limiter à la vérification de l'exactitude matérielle des faits et de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation, a constaté, au point 89, que les requérantes n'ont fourni aucun élément concret permettant de présumer que la Commission a commis une erreur manifeste dans son appréciation de la nécessité des aides en cause et, en particulier, de leur aptitude à faciliter l'assainissement de l'entreprise bénéficiaire.

27 Le Tribunal a relevé, au point 90 de l'arrêt attaqué, que le fait d'affirmer, en se limitant à invoquer l'inefficacité des aides antérieures, que les aides en cause ne permettront probablement pas d'atteindre les résultats escomptés ne constitue rien d'autre qu'une anticipation de nature purement spéculative et hypothétique. Selon le Tribunal, une tentative de projeter dans le futur les résultats obtenus dans le passé, sans examiner de manière approfondie les conditions concrètes imposées dans la décision litigieuse en vue de réaliser une restructuration de l'entreprise bénéficiaire de nature à assurer sa viabilité, ne saurait constituer un moyen de preuve de la méconnaissance du traité par la Commission.

28 Aux points 91 à 94 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a poursuivi dans les termes suivants:

«91 En outre, le Tribunal constate que, contrairement aux allégations des requérantes, l'historique et la motivation de la décision litigieuse témoignent d'une analyse approfondie de la situation de crise actuelle de la sidérurgie européenne et des moyens les plus appropriés pour y faire face...

92 De surcroît, il ressort des communications de la Commission au Conseil, au cours de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision litigieuse, que

l'institution défenderesse a analysé de manière approfondie les conditions de viabilité de l'entreprise bénéficiaire des aides en cause...

93 Quant aux arguments des requérantes relatifs à l'incidence de la décision litigieuse sur la concurrence, ils sont également privés de tout fondement. En effet, les requérantes omettent de prendre en considération les précautions prises par la Commission, dans la décision attaquée, en vue d'assurer la viabilité d'Ilva, notamment en résorbant l'endettement de cette entreprise (voir le point II des motifs de la décision litigieuse), tout en limitant les mesures de restructuration financière aux montants strictement nécessaires, de manière à ne pas altérer 'les conditions des échanges dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun, en particulier, eu égard aux difficultés actuelles du marché sidérurgique' (point VI des motifs de la décision litigieuse). Sous cet aspect, le Tribunal constate que la Commission, afin de ne pas fournir à l'entreprise bénéficiaire un avantage indu par rapport à d'autres entreprises du secteur, veille notamment, dans la décision litigieuse, à ce que cette entreprise ne bénéficie pas, dès le départ, de charges financières nettes inférieures à 3,5 % du chiffre d'affaires annuel... ce qui, d'après cette institution, non contredite sur ce point par les requérantes, représente la moyenne actuelle pour les entreprises sidérurgiques communautaires. Plus généralement, la décision litigieuse impose, en son article 2, un certain nombre de conditions destinées à garantir que l'aide au financement se limite au strict nécessaire...

94 Dans ces conditions, les requérantes ne fournissent aucun élément permettant de supposer que la Commission aurait commis une erreur manifeste d'appréciation, en estimant que les aides en cause, assorties des conditions imposées dans la décision litigieuse, étaient nécessaires en vue de réaliser certains objectifs du traité. »

29 Le Tribunal en a conclu, au point 95 de l'arrêt attaqué, que la décision litigieuse n'est pas entachée d'illégalité du fait d'une prétendue violation des conditions d'application de l'article 95, premier et deuxième alinéas, du traité.

Le pourvoi

30 À l'appui de leur pourvoi, les requérantes invoquent quatre moyens tirés respectivement de la violation du cinquième code des aides et du principe de nécessité (principe dit « une seule fois pour toutes »), de la promotion illicite d'une politique locale nationale et de la violation de l'article 4, sous c), du traité.

Sur les premier et quatrième moyens

31 Par leur premier et quatrième moyens, qu'il convient d'examiner conjointement, les requérantes font valoir que, en considérant

— que le cinquième code des aides ne représentait un cadre juridique contraignant que pour les aides compatibles avec le traité qu'il énumère, alors que ledit code a pour finalité d'interdire toutes les aides qui n'y sont pas expressément énumérées,

— et, partant, qu'il n'existe pas une hiérarchie entre, d'une part, le cinquième code des aides, en tant que décision générale, et, d'autre part, la décision litigieuse, en tant que décision individuelle,

le Tribunal a commis une erreur de droit portant sur l'interprétation du champ d'application du cinquième code des aides et de l'article 4, sous c), du traité.

32 Les requérantes considèrent que le cinquième code des aides constitue un régime général et abstrait d'autorisation des aides s'appliquant à tous les projets d'aides au profit de l'industrie sidérurgique. En revanche, la décision litigieuse serait un acte concret individuel, dont le contenu ne serait pas conforme audit code. Ces deux textes seraient certes des décisions au sens de l'article 14, deuxième alinéa, du traité CECA, mais elles occuperaient toutefois une position différente dans la hiérarchie des normes du traité. Selon la jurisprudence de la Cour, un acte individuel qui est contraire à un acte général supérieur dans la hiérarchie des normes serait obligatoirement illégal. En outre, les requérantes soutiennent que, dans la mesure où la décision litigieuse sort du cadre des aides pouvant être autorisées en application du cinquième code des aides, elle violerait également l'article 4, sous c), dudit traité.

33 Les requérantes s'appuient notamment sur le point I, quatrième alinéa, du cinquième code des aides, lequel se réfère à l'interdiction d'octroi de «toute autre aide au fonctionnement ou à l'investissement en faveur des entreprises sidérurgiques de la Communauté...». Selon elles, les termes «toute autre» visent l'interdiction des aides non énumérées par ledit code.

34 Les requérantes se réfèrent également audit point I, troisième alinéa, selon lequel «Ces règles couvrent les aides, spécifiques ou non, accordées par les États sous quelque forme que ce soit». En effet, elles interprètent les termes «ces règles» comme visant tant l'article 4, sous c), du traité que le cinquième code des aides.

35 Les requérantes tirent des arguments analogues du libellé du point I, troisième alinéa, de la décision n° 2320/81/CECA de la Commission, du 7 août 1981, instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie (JO L 228, p. 14), dite «deuxième code des aides», du point I, troisième, cinquième et sixième alinéas, de la décision n° 3484/85/CECA de la Commission, du 27 novembre 1985, instituant des règles communautaires pour les aides à la sidérurgie (JO L 340, p. 1), dite «troisième code des aides», ainsi que du point III de la décision 96/678/CECA de la Commission, du 30 juillet 1996, relative à des aides que l'Italie prévoit d'accorder dans le cadre du programme de restructuration du secteur sidérurgique privé italien (JO L 316, p. 24).

36 En outre, le caractère exhaustif du cinquième code des aides serait également démontré par le fait que, contrairement à certains codes des aides antérieurs, il ne contient pas de base juridique pour l'adoption des décisions individuelles dérogatoires, telle que l'article 12 de la décision n° 2320/81.

37 Au regard de ces considérations, les requérantes concluent que, conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du cinquième code des aides, celui-ci s'applique à « Toutes les aides à la sidérurgie financées par un État membre, ainsi que par des collectivités territoriales ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit et qu'elles soient ou non spécifiques... ».

38 Concernant cette argumentation, il y a lieu de préciser que, bien que le point I, quatrième alinéa, du préambule du cinquième code des aides indique que les règles contenues dans les codes des aides antérieurs « interdisent l'octroi de toute autre aide au fonctionnement ou à l'investissement... », il n'en demeure pas moins que ce passage du préambule ne trouve son pendant dans aucune disposition dudit code. Il s'ensuit que ce passage du préambule ne saurait à lui seul modifier la portée du cinquième code des aides.

39 En effet, il y a lieu de relever que l'article 1er, paragraphe 1, de ce dernier ne comporte aucune interdiction générale des aides, mais précise simplement en termes généraux la portée de la dérogation prévue à l'article 4, sous c), du traité. Cette disposition du cinquième code des aides n'a donc pas pour objet d'exclure l'adoption d'autres mesures dérogeant à l'interdiction énoncée à l'article 4, sous c), du traité.

40 Cette interprétation résulte clairement de la déclaration du 17 décembre 1993, selon laquelle l'application stricte du cinquième code des aides se ferait « sans préjudice du droit de tout État membre de demander une décision au titre de l'article 95 du traité CECA ».

41 En outre, elle est corroborée, d'une part, par le point I, premier alinéa, dudit préambule, qui indique clairement que c'est en vertu de l'article 4, sous c), du traité, et non pas en vertu du cinquième code des aides lui-même, que « toute aide des États membres, sous quelque forme que ce soit, est interdite » et, d'autre part, par le même point I, deuxième alinéa, qui ne mentionne pas que les codes des aides antérieurs interdisaient de manière générale les aides, mais précise, au contraire, qu'ils ont institué des règles « qui autorisent l'octroi d'aides... dans des cas limitativement énumérés ».

42 Par conséquent, l'article 1er, paragraphe 1, du cinquième code des aides, lequel ne comporte pas d'interdiction générale des aides d'État, doit être interprété en ce sens que la Commission ne dispose pas de la compétence, au titre dudit code, pour approuver, par les procédures simplifiées instituées par ce dernier, les aides ne relevant pas des articles 2 à 5 de ce code, et que, au contraire, elle est compétente pour adopter, en application de l'article 95 du traité, des mesures supplémentaires, générales ou individuelles, autorisant, sur avis conforme du Conseil statuant à l'unanimité, des aides qui ne sont pas visées par le cinquième code des aides.

43 Dès lors, c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, d'une part, au point 42 de l'arrêt attaqué, que le cinquième code des aides ne représentait un cadre juridique contraignant que pour les aides compatibles avec le traité qu'il énumère et, d'autre part, au point 43, que la Commission est habilitée à recourir à l'article 95 du traité pour adopter des décisions individuelles.

44 Dans ces conditions, les premier et quatrième moyens des requérantes doivent donc être rejetés comme non fondés.

Sur le deuxième moyen

45 Par leur deuxième moyen, les requérantes font valoir que le Tribunal aurait dû déduire des principes du droit communautaire en matière d'aides d'État que les aides à un projet de restructuration ne doivent en principe être versées qu'une seule fois. En effet, lorsque l'octroi de l'aide est obligatoirement lié à une promesse de restructuration, toute nouvelle subvention devrait être exclue parce qu'elle ne remplirait pas le critère de nécessité prévu à l'article 95, premier alinéa, du traité.

46 Or, dans la présente espèce, le groupe sidérurgique Ilva avait déjà reçu, avant le versement des aides autorisées par la décision litigieuse, des subventions s'élevant à 15,8 milliards d'écus. Au cours de la période antérieure à celle-ci, ledit groupe aurait fait l'objet de trois réorganisations complètes avec l'aide de la République italienne.

47 Le Tribunal aurait donc méconnu le fait que le quatrième assainissement complet dudit groupe ne pouvait être indispensable à la réalisation des objectifs du traité dans le cadre du développement de l'industrie sidérurgique européenne.

48 Les requérantes relèvent également que la Commission elle-même a adopté la thèse selon laquelle la notion d'« aides à la restructuration » implique que l'entreprise à assainir ne bénéficie qu'une seule fois de l'aide d'État. À cet égard, elles se réfèrent notamment à la communication de la Commission, intitulée « Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté » (JO 1994, C 368, p. 12), dans laquelle il est précisé, au chapitre 3, point 3.2.2, A, second alinéa, que, « Comme les aides au sauvetage, les aides à la restructuration ne devraient donc normalement être nécessaires qu'une seule fois ».

49 La Commission considère que ce moyen, qui ne repose pas sur la prétention selon laquelle le Tribunal aurait commis une erreur de droit dans l'arrêt attaqué, doit dès lors être rejeté comme irrecevable. En effet, ledit moyen porterait sur la prétendue absence de prise en considération ou sur l'appréciation erronée du fait que le groupe sidérurgique Ilva avait déjà reçu des aides avant l'intervention de la décision litigieuse.

50 À cet égard, il suffit de constater que, s'il est vrai que les requérantes contestent le caractère nécessaire de l'aide en cause, il n'en demeure pas moins que ce moyen du pourvoi repose notamment sur l'argument selon lequel le Tribunal a méconnu un principe de droit, qui découle, d'après elles, de l'article 95 du traité, et selon lequel une aide à la restructuration ne saurait être considérée comme nécessaire au sens de cette dernière disposition que si elle est accordée une seule fois. Il s'ensuit que le deuxième moyen du pourvoi porte sur la méconnaissance d'une règle de droit et doit, dès lors, être déclaré recevable.

51 Quant au fond, il y a lieu de rappeler, d'une part, que, aux termes de l'article 95, premier alinéa, du traité, dans tous les cas non prévus par celui-ci, dans lesquels une décision ou une recommandation de la Commission apparaît nécessaire pour réaliser dans le fonctionnement du marché commun du charbon et de l'acier et conformément aux dispositions de l'article 5 du traité CECA l'un des objectifs de la Communauté, tels qu'ils sont définis aux articles 2, 3 et 4 dudit traité, cette décision ou cette recommandation peut être prise sur avis conforme du Conseil, statuant à l'unanimité et après consultation du Comité consultatif.

52 Il convient de relever, d'autre part, que, selon la jurisprudence de la Cour, l'article 95, premier alinéa, du traité n'a d'autre objet que d'instituer un système de dérogation particulière au traité en vue de permettre à la Commission de faire

face à une situation imprévue (arrêt du 12 juillet 1962, Pays-Bas/Haute Autorité, 9/61, Rec. p. 413, 449).

53 Il est vrai que, sur le fondement de l'article 95, premier alinéa, du traité, la Commission ne pourrait en aucun cas autoriser l'octroi d'aides étatiques qui ne seraient pas indispensables pour atteindre les objectifs visés par ledit traité et seraient de nature à entraîner des distorsions de la concurrence sur le marché commun de l'acier (arrêt du 3 octobre 1985, Allemagne/Commission, 214/83, Rec. p. 3053, point 30).

54 Toutefois, il ne saurait être inféré ni de ladite disposition ni du principe de nécessité énoncé par celle-ci que les aides d'État ne sont indispensables à un projet de restructuration d'une entreprise que si elles sont accordées une seule fois.

55 Une telle interprétation de l'article 95, premier alinéa, du traité ne serait pas conforme à la finalité de cette disposition, laquelle vise à donner compétence à la Commission afin de lui permettre de faire face à des situations imprévues, en prenant en considération le caractère évolutif des conditions du marché. En effet, l'application du principe « une seule fois pour toutes » limiterait de manière excessive la catégorie des aides susceptibles d'être regardées comme nécessaires au sens de ladite disposition et ne permettrait pas à la Commission d'examiner, dans chaque cas particulier, si un projet d'aide à la restructuration est indispensable aux fins de la réalisation des objectifs du traité.

56 En outre, un tel principe « une seule fois pour toutes » ne résulte pas non plus de la communication intitulée « Lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté », ainsi qu'il ressort clairement de l'utilisation des mots « devraient » et « normalement » dans

la citation de cette communication invoquée par les requérantes au soutien de leur argumentation.

57 Par conséquent, en se prononçant sur le caractère indispensable de l'aide autorisée par la décision litigieuse, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit.

58 Dès lors, le deuxième moyen doit être rejeté comme non fondé.

Sur le troisième moyen

59 Par leur troisième moyen, les requérantes font valoir que l'arrêt du Tribunal n'a pas tenu compte du fait que la décision litigieuse contient une grave erreur d'appréciation de la Commission en ce qu'elle fait du renforcement de l'industrie sidérurgique italienne l'objectif de cette décision. Selon elles, il ressort du point IV de la décision litigieuse que, en autorisant les aides au groupe sidérurgique Ilva, la Commission a encouragé une politique locale nationale. Or, la promotion d'une politique locale nationale serait clairement contraire aux objectifs des articles 2 à 4 du traité.

60 Le gouvernement italien soutient que cette argumentation constitue un moyen nouveau, étant donné que le recours en annulation des requérantes ne comportait pas de grief relatif à la promotion, par la décision litigieuse, d'une politique nationale locale et que, partant, le Tribunal n'a pu se prononcer sur ce point.

61 À cet égard, il convient de constater que, ainsi qu'il ressort du point 63 de l'arrêt attaqué, les requérantes ont expressément soutenu devant le Tribunal que l'objectif poursuivi par la décision litigieuse — qui tend à « fournir à l'industrie sidérurgique italienne une structure solide et viable économiquement » — ne participerait pas des objectifs définis par les articles 2, 3 et 4 du traité, qui concerneraient le marché commun et l'industrie sidérurgique de la Communauté dans son ensemble, et non l'industrie d'un seul État membre, voire la survie d'une seule entreprise. En outre, le Tribunal a examiné, aux points 76 à 83 de l'arrêt attaqué, la question de savoir si la finalité de la décision litigieuse participe des objectifs du traité.

62 Il s'ensuit que le troisième moyen des requérantes est recevable.

63 Quant au fond, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il résulte desdits points 76 à 83, le Tribunal a procédé à un examen détaillé des objectifs de la décision litigieuse et en a conclu que celle-ci vise à sauvegarder l'intérêt commun, conformément aux objectifs du traité.

64 Dans le cadre du présent pourvoi, les requérantes se sont limitées à soutenir que l'arrêt du Tribunal n'a pas tenu compte du fait que l'objectif de la décision litigieuse était le renforcement du secteur sidérurgique italien, sans invoquer aucun argument de nature à mettre en cause la motivation du Tribunal, telle que rappelée aux points 24 et 25 du présent arrêt.

65 Or, ainsi que le Tribunal l'a jugé, notamment au point 82 de l'arrêt attaqué, la décision litigieuse s'inscrit, à l'instar de cinq autres décisions individuelles

adoptées le même jour et autorisant des aides d'État que la République fédérale d'Allemagne, la République portugaise et le royaume d'Espagne envisageaient d'accorder à certaines entreprises sidérurgiques, dans le cadre d'un programme global de restructuration durable du secteur sidérurgique européen et de réduction des capacités de production dans la Communauté, en particulier à travers la fermeture définitive d'installations obsolètes ou peu compétitives.

66 Il s'ensuit que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, au point 82, que la finalité de l'aide autorisée par la décision litigieuse n'est pas d'assurer la pure et simple survie de l'entreprise bénéficiaire.

67 Dès lors, le troisième moyen doit être rejeté comme non fondé.

68 Dans ces conditions, le pourvoi des requérantes doit être rejeté dans son ensemble.

Sur les dépens

69 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de Wirtschaftsvereinigung Stahl et de Thyssen Stahl AG, de Preussag Stahl AG ainsi que de Hoogovens Staal BV et ces dernières ayant succombé en leurs moyens, il y a lieu de les condamner aux dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement, la République italienne et le Conseil de l'Union européenne supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) Le pourvoi est rejeté.

2) Wirtschaftsvereinigung Stahl ainsi que Thyssen Stahl AG, Preussag Stahl AG et Hoogovens Staal BV sont condamnées aux dépens.

3) La République italienne et le Conseil de l'Union européenne supporteront leurs propres dépens.

Gulmann Puissochet Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 novembre 2000.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

C. Gulmann