ARRÊT DE LA COUR
DU 15 NOVEMBRE 1983 [1]

Commission des Communautés européennes contre République française

«Aides d'État — Exécution, par l'État, de la décision de la Commission»

Affaire 52/83

Sommaire

Exception d'illégalité — Recours en manquement introduit contre un État membre pour inobservation d'une décision interdisant une aide — Expiration du délai de recours en annulation — Irrecevabilité de l'exception d'illégalité soulevée à l'encontre de la décision
(Traité CEE, art. 93, § 2, alinéas 1 et 2, et art. 173, alinéa 3)

Permettre à un État membre destinataire d'une décision prise en vertu de l'article 93, paragraphe 2, premier alinéa, du traité, de remettre en cause la validité de celle-ci, à l'occasion du recours visé au deuxième alinéa de cette même disposition, nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 173, troisième alinéa, du traité, serait inconciliable avec les principes régissant les voies de recours instituées par le traité et porterait atteinte à la stabilité de ce système ainsi qu'au principe de la sécurité juridique dont celui-ci s'inspire.

Dans l'affaire 52/83,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par Mme Marie-José Jonczy, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Oreste Montalto, membre du service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

1 — Langue de procédure: le français.

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, représentée par M. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des relations extérieures, en qualité d'agent, assisté de M. G. Boivineau, secrétaire adjoint principal des affaires étrangères, en qualité d'agent suppléant, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade, 2, rue Bertholet,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République française, en ne s'étant pas conformée à la décision de la Commission du 12 janvier 1983, relative à un régime d'aides en faveur du secteur du textile et de l'habillement en France, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE,

LA COUR,

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

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

1. Le 19 février 1982, le gouvernement français a notifié à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE, un projet d'ordonnance visant à instituer un régime d'aides en faveur du secteur du textile et de l'habillement ayant la forme d'une prise en charge par l'État d'une partie des cotisations de sécurité sociale incombant aux employeurs du secteur. Ce régime a été institué par ordonnance n° 82-204 du 1er mars 1982 et ses modalités d'application,

annoncées par le gouvernement français lors de la notification du projet d'ordonnance, ont été notifiées à la Commission le 16 avril 1982 et mises en vigueur le même jour par décret n° 82-340.

2. La prise en charge par l'État d'une partie des cotisations de sécurité sociale s'élève à 10 % du montant total des rémunérations servant de base, dans la limite du plafond, au calcul des cotisations de sécurité sociale incombant obligatoirement aux employeurs du secteur du textile et de l'habillement, lorsque les entreprises en cause s'engagent à maintenir le niveau de l'emploi et à réaliser un certain niveau minimum d'investissement. Elle est portée à 12 %, lorsque l'entreprise en cause s'engage, en outre, à procéder à des créations nettes d'emplois. Les entreprises, dont les difficultés seraient susceptibles d'affecter l'équilibre économique et social d'une région, peuvent obtenir un allégement des charges sociales égal à 8 %, sans être tenues aux mêmes conditions, en ce qui concerne la main-d'œuvre et les investissements, sur simple présentation d'un plan de modernisation et d'adaptation de l'entreprise et de sauvegarde de l'emploi, à approuver par l'autorité administrative compétente.

3. En outre, l'article 5, premier alinéa, de l'ordonnance n° 82-204, précitée, dispose que:

«La prise en charge est subordonnée, compte tenu de la situation de l'entreprise, à la conclusion entre l'État et l'employeur d'un contrat d'une durée égale à douze mois, qui précise notamment les engagements souscrits par l'employeur en application des dispositions de la présente ordonnance, la date d'effet de la prise en charge, laquelle doit être postérieure à la conclusion du contrat, et les modalités du contrôle de la réalisation des engagements de l'employeur. Aucun contrat ne peut être conclu postérieurement au 31 décembre 1982.»

4. Enfin, l'article 5, troisième alinéa, de la même ordonnance prévoit que:

«Le contrat peut être renouvelé, le cas échéant, après modification, pour une nouvelle période de douze mois. La durée totale du ou des contrats ne peut excéder vingt-quatre mois pour une même entreprise.»

5. Considérant qu'un tel système constitue un régime d'aides incompatible avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité, la Commission, après avoir mis en demeure le gouvernement français de présenter ses observations, a pris, le 12 janvier 1983, une décision au titre de l'article 93, paragraphe 2, premier alinéa, du traité, «relative à un régime d'aide en faveur du secteur textile/habillement en France».

6. Cette décision se lit comme suit:

«Article premier

La République française supprime, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision le régime d'aide en faveur du secteur textile/habillement, institué sous forme d'une prise en charge par l'État d'une partie des cotisations de sécurité sociale incombant aux employeurs du secteur, par l'ordonnance n° 204 du 1er mars 1982 et dont les modalités d'application sont prévues par le décret n° 82-340 du 16 avril 1982.

En outre, la République française n'accorde plus aucune aide en vertu du

régime en question à partir de la date de la notification de la présente décision.

Article 2

La République française communique à la Commission les dispositions qu'elle a adoptées pour se conformer à la présente décision au plus tard à l'expiration du délai fixé à l'article 1, premier alinéa.

...»

Le dernier considérant de la décision déclare que:

«... Le régime d'aide français en faveur du secteur textile/habillement instauré ... est incompatible avec le marché commun aux termes de l'article 92 du traité CEE et doit en conséquence être supprimé [et] que le gouvernement français ne doit dès lors conclure aucun contrat comme prévu par les dispositions précitées et doit mettre fin aux contrats d'ores et déjà conclus avec les entreprises, et ce en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE.»

7. La décision a été notifiée à la République française le 21 janvier 1983.

8. Le 23 février 1983, le gouvernement français a publié un communiqué relatif au régime d'aides en cause. Dans ce communiqué, qui a été transmis à la Commission le jour même de sa publication, le gouvernement déclare entre autres:

«La procédure des contrats 'emploi-investissement' sera à nouveau utilisée, de façon dégressive, pour une deuxième et dernière année. Elle sera adaptée de façon à permettre une meilleure proportion entre l'aide consentie et l'effort d'investissement des entreprises. En outre, les moyens susceptibles d'encourager les réductions de la durée de travail bénéfique pour l'emploi seront examinés.

...

Le gouvernement français rappelle qu'il demeure disposé à procéder, avec la Commission des Communautés européennes, à un examen complet des difficultés du secteur textile en Europe et des moyens d'y faire face.»

9. Estimant que le gouvernement français a refusé de se conformer à la décision de la Commission, celle-ci a, par requête déposée le 30 mars 1983, introduit le présent recours en application de l'article 93, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité. Le gouvernement français a déposé son mémoire en défense le 11 mai 1983.

10. Par lettre du 16 juin 1983, la Commission a informé la Cour qu'elle renonçait à présenter un mémoire en réplique. La Commission a motivé sa renonciation par les faits suivants. Le 5 mai 1983, le gouvernement français lui a communiqué un projet de décret visant à définir les conditions auxquelles serait soumis le renouvellement des contrats conclus entre l'État et les employeurs du secteur textile/habillement dans le cadre du régime d'aides institué par l'ordonnance n° 204 du 1er mars 1982. Comme la Commission a jugé que le projet n'était «pas de nature de rendre le régime d'aides en cause compatible avec le marché commun aux termes de l'article 92 du traité CEE», elle a, le 7 juin 1983, décidé d'ouvrir, pour ce projet, la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2. Cette décision a été notifiée à la République française par lettre du 15 juin 1983. Toutefois, le gouvernement français a mis à exécution les mesures projetées et a publié au Journal officiel de la République française du 8 juin 1983 le décret n° 83-458 du 7 juin 1983, relatif au renouvellement des contrats

prévus par l'ordonnance n° 82-204 du 1er mars 1982.

11. Sur rapport du juge rapporteur, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Toutefois, la Cour a invité le gouvernement français à indiquer à l'audience dans quelle mesure des subventions en vertu du régime d'aides en question avaient été payées après le 21 janvier 1983 et si et, le cas échéant, dans quelle mesure les autorités françaises avaient procédé à des renouvellements de contrats conclus.

II — Conclusions des parties

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

— déclarer que la République française, en ne s'étant pas conformée, dans le délai imparti, à la décision de la Commission du 12 janvier 1983, relative à un régime d'aide en faveur du secteur textile/habillement en France, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

— condamner la République française aux dépens.

Le *gouvernement de la République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la requérante aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties au cours de la procédure écrite

1. Dans la requête, la *Commission* souligne que la décision du 12 janvier 1983 enjoint à la République française, d'une part, de supprimer, dans un délai d'un mois, à savoir au plus tard le 21 février 1983, le régime d'aides instauré et, d'autre part, de ne plus accorder, à dater du 21 janvier 1983, aucune aide en vertu du régime en question, lequel était, par ailleurs, et compte tenu du non-respect par le gouvernement français de l'article 93, paragraphe 3, du traité, entaché d'illégalité. La Commission ajoute qu'en vertu de l'article 189 du traité, les décisions sont obligatoires en tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent.

Or, le communiqué du 23 février 1983, précité, qui aurait annoncé la reconduction du régime d'aides en cause, pour une deuxième année, ne pourrait s'interpréter que comme l'expression d'un refus du gouvernement de se conformer à la décision de la Commission.

La Commission conclut qu'il ne fait pas de doute que le gouvernement français ne s'est pas conformé aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 93, paragraphe 2, premier alinéa, du traité.

2. Dans le mémoire en défense, le *gouvernement francais* fait valoir qu'il s'est pleinement conformé à la décision de la Commission telle qu'il est fondé à l'interpréter au regard du droit communautaire.

2.1. Ainsi, si l'on admet l'interprétation de la Commission — ou plutôt son intention —, le gouvernement français aurait dû, entre autres, rompre unilatéralement les contrats conclus avant la date d'effet de la décision. Or, une telle exigence serait contraire au droit communautaire en ce qu'elle ignore le principe de protection de la confiance légitime.

Le gouvernement français interprète plutôt la décision en se référant à l'arrêt

de la Cour du 12 juillet 1973 (Commission/République fédérale, 70/72, Recueil p. 813). Dans cet arrêt, la Cour aurait jugé que la république fédérale d'Allemagne avait pu valablement continuer d'accorder des primes d'investissement, même après la décision de la Commission, «pour tenir compte des intérêts légitimes des investisseurs». Le gouvernement en déduit qu'il est clair que la date qu'il convient de prendre en considération en matière de suppression ou d'interruption d'une aide, par rapport à la date d'effet d'une décision de la Commission, n'est pas le moment où cette aide est effectivement perçue dans son expression comptable (perception ou allégement) par le bénéficiaire, mais est soit la date de l'acte administratif générateur de l'aide soit, lorsqu'il y a engagement contractuel, le moment où le bénéficiaire futur de l'aide a commencé à remplir ses engagements précisément dans la perspective et dans le but de percevoir l'aide à laquelle sa législation ou sa réglementation nationale l'autorise à prétendre.

Il s'ensuit, selon le gouvernement français, que si la décision en question pouvait à bon droit lui interdire de conclure d'autres contrats postérieurement à sa date d'effet, elle ne pouvait en aucun cas, comme l'aurait voulu la Commission, lui imposer de dénoncer les contrats déjà conclus.

En conséquence, les contrats conclus en vertu de l'article 5, premier alinéa, de l'ordonnance n° 82-204 du 1er mars 1982, précitée, ne seraient pas concernés par la décision de la Commission puisqu'en raison même de sa propre législation interne, le gouvernement ne pouvait les conclure que jusqu'au 31 décembre 1982, soit à une date antérieure de trois semaines à celle de la notification de la décision. En effet, vis-à-vis de cette catégorie de contrats, la décision de la Commission serait sans objet.

2.2. En ce qui concerne le renouvellement des contrats déjà conclus, le gouvernement français souligne que l'article 5, troisième alinéa, de l'ordonnance n° 82-204 signifie clairement qu'un contrat n'est pas renouvelé automatiquement ou à l'identique, mais doit subir des modifications et que, pour ces raisons, le renouvellement éventuel ne peut intervenir à l'expiration du contrat. Le gouvernement français interprète la décision de la Commission comme lui interdisant de renouveler les contrats conclus en 1982, dans la mesure où les modifications à leur apporter aux termes mêmes de l'ordonnance n° 82-204 ne contribueraient pas à rendre ce régime d'aide compatible avec l'article 92 du traité. Ce serait en ce sens qu'il faudrait comprendre le communiqué du 23 février 1983, annonçant que la procédure des contrats serait reconduite, après adaptation, pour une deuxième et dernière année et qui proposait à la Commission des consultations sur le sujet. La Commission aurait donc eu tort de voir dans ce communiqué l'expression d'un refus d'appliquer sa décision.

2.3. Dans ces conditions, la décision du 12 janvier 1983 ne pouvant s'appliquer aux contrats conclus avant le 31 décembre 1982 et aucun contrat n'ayant été ni renouvelé depuis la date d'effet de la décision, le gouvernement français répète qu'il s'est pleinement conformé à celle-ci.

IV — Procédure orale

A l'audience du 13 septembre 1983, le gouvernement français, représenté par M. G. Boivineau, et la Commission, représentée par Mme M.-J. Jonczy, ont été entendus en leurs observations orales.

Le gouvernement français a également précisé que des subventions en vertu du régime d'aides en question ont été payées après le 21 janvier 1983 et que les autorités françaises ont procédé au renouvellement des contrats conclus. Le gouvernement a ajouté que 3 015 contrats avaient été conclus entre la date d'entrée en vigueur du régime en question et le 31 décembre 1982, qu'il estimait à environ 2 400 le nombre de contrats renouvelés pour 1983.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 26 octobre 1983.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 mars 1983, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 93, paragraphe 2, deuxième alinéa, du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître que la République française, en ne s'étant pas conformée, dans le délai imparti, à la décision 83/245 de la Commission, du 12 janvier 1983, relative à un régime d'aides en faveur du secteur du textile et de l'habillement en France (JO L 137, p. 24), a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.

2 Il ressort du dossier que, le 19 février 1982, le gouvernement français a notifié à la Commission, conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité, un projet d'ordonnance visant à instituer un régime d'aides en faveur du secteur du textile et de l'habillement sous forme d'une prise en charge par l'État d'une partie des cotisations de sécurité sociale incombant aux employeurs du secteur. Ce régime d'aides a ensuite été instauré par ordonnance n° 82-204 du 1er mars 1982, publiée au Journal officiel de la République française n° 51 du 2 mars 1982. Ses modalités d'application ont été notifiées à la Commission le 16 avril 1982 et mises en vigueur par décret n° 82-340 de la même date, publié au Journal officiel de la République française n° 90 du 17 avril 1982.

3 Selon l'article 5 de l'ordonnance n° 82-204 précitée, la prise en charge par l'État d'une partie des cotisations sociales est subordonnée à la conclusion, entre l'État et l'employeur, d'un contrat d'une durée égale à douze mois, qui précise la part des cotisations prise en charge et les engagements souscrits par l'employeur en ce qui concerne le maintien ou la création d'emplois et la réalisation d'investissements. Aux termes du même article, aucun contrat ne peut être conclu postérieurement au 31 décembre 1982, mais les contrats conclus avant cette date peuvent être renouvelés, pour une nouvelle période de douze mois.

4 Après avoir mis le gouvernement français en demeure de présenter ses observations, la Commission, en vertu de l'article 93, paragraphe 2, premier alinéa, du traité, a pris la décision précitée qui est à l'origine du présent recours.

5 Aux termes de l'article premier de cette décision:

«La république française supprime, dans un délai d'un mois à compter de la notification de la présente décision, le régime d'aide en faveur du secteur textile/habillement, institué sous forme d'une prise en charge par l'État d'une partie des cotisations de sécurité sociale incombant aux employeurs du secteur, par l'ordonnance n° 204 du 1er mars 1982 et dont les modalités d'application sont prévues par le décret n° 82-340 du 16 avril 1982.

En outre, la République française n'accorde plus aucune aide en vertu du régime en question à partir de la date de la notification de la présente décision.»

6 La décision a été notifiée à la République française le 21 janvier 1983, et le gouvernement français n'a pas introduit de recours en annulation dans le délai prévu par l'article 173, troisième alinéa, du traité.

7 Le 23 février 1983, le gouvernement français a transmis à la Commission un communiqué aux termes duquel la procédure des contrats «emploi-investissement» serait à nouveau utilisée, de façon dégressive, pour une deuxième et dernière année. Estimant qu'en transmettant ce communiqué, le gouverne-

ment français avait refusé de se conformer à la décision de la Commission, celle-ci a introduit le présent recours.

8 Le gouvernement français soutient qu'il s'est pleinement conformé à la décision de la Commission. Il rappelle que cette décision a été prise après que la période prévue pour la conclusion des contrats était expirée. En conséquence, aucun contrat n'aurait été conclu postérieurement à la notification de la décision. Le gouvernement admet, par contre, que les autorités françaises ont continué à remplir les engagements auxquels elles ont souscrit par les contrats conclus. Il estime toutefois qu'il était fondé à interpréter la décision de la Commission d'une manière lui permettant de respecter le principe de protection de la confiance légitime, principe que les autorités françaises auraient violé si elles avaient rompu unilatéralement les contrats déjà conclus. La Cour elle-même aurait, par son arrêt du 12 juillet 1973 (Commission/ République fédérale d'Allemagne, 70/72, Recueil p. 813), reconnu l'existence de ce principe dans une situation analogue.

9 Il convient de constater que, contrairement à ce qui était le cas pour la décision qui était à l'origine de l'affaire 70/72, la décision de la Commission du 12 janvier 1983 a indiqué, de manière précise et non équivoque, les obligations qu'elle imposait à la République française. Elle enjoignait à celle-ci, à partir de la date de la notification, de ne plus accorder aucune aide en vertu du régime en question et, dans un délai d'un mois, de supprimer ce régime. Or, il est constant que la République française a continué de verser l'aide prévue par le régime à tout employeur ayant conclu un contrat et que le gouvernement français n'a pris aucune mesure visant à supprimer le régime d'aides dans le délai indiqué par la décision.

10 Par ailleurs, l'argument que le gouvernement français tire du principe de protection de la confiance légitime ne concerne pas l'interprétation de la décision, mais constitue un moyen qui est relatif à la validité de celle-ci et qui n'aurait pu être soulevé qu'à l'appui d'un recours en annulation. En effet, ainsi que la Cour l'a déjà souligné dans son arrêt du 12 octobre 1978

(Commission/Belgique, 156/77, Recueil p. 1881), permettre à un État membre destinataire d'une décision prise en vertu de l'article 93, paragraphe 2, premier alinéa, du traité, de remettre en cause la validité de celle-ci, à l'occasion du recours visé au deuxième alinéa de cette même disposition, nonobstant l'expiration du délai prévu à l'article 173, troisième alinéa, du traité, serait inconciliable avec les principes régissant les voies de recours instituées par le traité et porterait atteinte à la stabilité de ce système ainsi qu'au principe de la sécurité juridique dont celui-ci s'inspire.

11 Dans ces conditions, il y a lieu de constater le manquement dans les termes résultant des conclusions de la Commission.

Sur les dépens

12 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La partie défenderesse ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La République française, en ne s'étant pas conformée, dans le délai imparti, à la décision 83/245 de la Commission, du 12 janvier 1983, relative à un régime d'aides en faveur du secteur du textile et de l'habillement en France, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.**

2) La République française est condamnée aux dépens.

	Mertens de Wilmars	Koopmans	Bahlmann
Galmot	Pescatore	Mackenzie Stuart	O'Keeffe
Bosco	Due	Everling	Kakouris

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 15 novembre 1983.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 26 OCTOBRE 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le présent litige concerne un recours direct que la Commission a introduit contre la République française sur la base de l'article 93, paragraphe 2, alinéa 2 du traité CEE. Elle reproche à cette dernière de ne pas s'être conformée à une décision prise par elle le 12 janvier 1983 et relative à un régime d'aides d'État en faveur des entreprises textiles et de l'habillement.

Résumons les faits. Le 19 février 1982, le gouvernement français a notifié à la Commission un projet de règlement instituant le régime que nous venons de mentionner et il l'a mis en vigueur, le 1er mars, (ordonnance n° 204, Journal officiel de la République française n° 51 du 2. 3. 1982) sans attendre que la Commission formule ses observations en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du traité CEE. Le règlement prévoit que l'État prend temporairement à sa charge une partie des frais découlant de la sécurité sociale. Toutefois, pour obtenir le dégrèvement, l'entrepreneur intéressé doit, avant le 31 décembre 1982, conclure avec l'État un accord valable pour 12 mois dans lequel sont précisées les obligations qu'il assume quant au maintien des niveaux de l'emploi et des nouveaux investissements. La

1 — Traduit de l'italien.