

ARRÊT DE LA COUR
5 octobre 1994 *

Dans l'affaire C-400/92,

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, et M^e Dieter Sellner, avocat à Bonn,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Bernd Langeheine, membre du service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Georgios Kremlis, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet un recours tendant à obtenir l'annulation de la décision 92/569/CEE de la Commission, du 31 juillet 1992, concernant un projet d'aide de l'Allemagne en faveur de Cosco (China Ocean Shipping Company) pour l'achat de quatre navires porte-conteneurs (JO L 367, p. 29), et, à titre subsidiaire, l'annulation de ses articles 2 et 3,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, J. C. Moitinho de Almeida et M. Diez de Velasco, présidents de chambre, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (rapporteur) et J. L. Murray, juges,

avocat général: M. M. Darmon,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 3 mai 1994, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. Jürgen Grunwald, membre du service juridique, en qualité d'agent,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 juin 1994,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 26 novembre 1992, la République fédérale d'Allemagne a, en vertu de l'article 173, premier alinéa, du traité CEE, demandé l'annulation de la décision 92/569/CEE de la Commission, du 31 juillet

1992, concernant un projet d'aide de l'Allemagne en faveur de Cosco (China Ocean Shipping Company) pour l'achat de quatre navires porte-conteneurs (JO L 367, p. 29, ci-après la « décision »), et, à titre subsidiaire, l'annulation de ses articles 2 et 3.

- 2 La décision attaquée a été adoptée sur la base de l'article 93, paragraphe 2, premier alinéa, du traité ainsi que de l'article 4, paragraphe 7, de la directive 90/684/CEE du Conseil, du 21 décembre 1990, concernant les aides à la construction navale (JO L 380, p. 27, ci-après la « directive »).

- 3 En vertu de l'article 4, paragraphe 7, premier alinéa, de cette directive, les aides liées à la construction et à la transformation navales, octroyées comme aides au développement à un pays en voie de développement, ne sont pas soumises au plafond fixé selon les règles prévues aux paragraphes 2 et 3 du même article. Elles peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun si elles sont conformes aux dispositions arrêtées à cette fin par le groupe de travail n° 6 de l'OCDE dans son accord concernant l'interprétation des articles 6, 7 et 8 de l'arrangement de l'OCDE du 3 août 1981 concernant les crédits à l'exportation de navires, visé au paragraphe 6, ou à tout addendum ou corrigendum ultérieur dudit accord (ci-après les « critères OCDE »). Selon le second alinéa du même paragraphe 7, tout projet d'aide individuel doit être préalablement notifié à la Commission, qui en vérifie la composante particulière « développement » et s'assure que cette aide entre dans le champ d'application de l'accord visé au premier alinéa.

- 4 Par lettre du 21 octobre 1991, le gouvernement allemand a notifié à la Commission son intention d'accorder à la République populaire de Chine une aide au développement pour le financement de trois navires porte-conteneurs sous la forme d'un crédit de développement. Ces navires avaient été commandés et devaient être

exploités par Cosco, société d'État établie à Pékin. Leur prix, de 604,14 Mio DM, devait être subventionné par un crédit d'aide au développement de 203,22 Mio DM. Leur construction devait avoir lieu en Allemagne sur les chantiers navals Bremer Vulkan à Brême et Mathias Thesen à Wismar.

- 5 Par une lettre du 22 novembre 1991 qui a fait l'objet d'une communication aux autres États membres et intéressés (JO 1992, C 22, p.4), la Commission a ouvert la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité afin de vérifier l'authenticité de l'aspect « aide au développement » du projet d'aide concernant la construction de ces trois navires porte-conteneurs ainsi que celle d'un navire porte-conteneurs de 2 700 EVP qui était susceptible d'être incorporée dans ce projet et d'évaluer la compatibilité générale du projet avec le marché commun.

- 6 Le 31 juillet 1992, la Commission a adopté la décision attaquée. Dans son article 1^{er}, elle constate que « le contrat Cosco prévoyant la construction d'un navire porte-conteneurs d'une capacité de 2 700 EVP au chantier naval allemand Howaldtswerke Deutsche Werft AG de Kiel ne comporte pas d'aide au développement et que les modalités de crédit à l'exportation appliquées audit contrat sont compatibles avec le marché commun ». Selon l'article 2 de cette décision, « Le projet d'aide au développement pour les contrats prévoyant la construction de trois autres navires porte-conteneurs destinés à l'entreprise de transport maritime d'État chinoise Cosco dans les chantiers navals de Bremer Vulkan à Brême et de Mathias Thesen à Wismar ne peut être considéré comme véritable aide au développement au sens de l'article 4 paragraphe 7 de la directive 90/684/CEE et est, par conséquent, incompatible avec le marché commun. » Enfin, selon son article 3, « L'Allemagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle aura prises pour s'y conformer. »

- 7 A l'appui de son recours, la République fédérale d'Allemagne invoque quatre moyens. Le premier est relatif à la violation des dispositions combinées de

l'article 92, paragraphe 3, sous d), du traité et de l'article 4, paragraphe 7, de la directive. Le deuxième concerne la violation des principes d'égalité et de la protection de la confiance légitime. Le troisième a trait à une erreur d'appréciation et le quatrième porte sur la violation des droits de la défense.

- 8 A titre liminaire, il convient d'observer que la Commission ne conteste pas qu'en l'espèce les critères OCDE ont été respectés.

En ce qui concerne l'article 1^{er} de la décision

- 9 Pour les motifs indiqués aux points 18 à 20 des conclusions de l'avocat général, il y a lieu de constater que l'article 1^{er} de la décision ne fait pas grief à l'État membre requérant. Le recours est donc irrecevable en tant qu'il concerne cette disposition.

En ce qui concerne les articles 2 et 3 de la décision

Sur la prétendue violation de l'article 92, paragraphe 3, sous d), du traité et de l'article 4, paragraphe 7, de la directive

- 10 L'article 2 de la décision attaquée répute incompatible avec le marché commun le projet d'aide portant sur la construction de trois navires porte-conteneurs destinés

à l'entreprise de transport maritime d'État chinoise Cosco au motif qu'il ne peut être considéré comme une véritable aide au développement au sens de l'article 4, paragraphe 7, de la directive.

- 11 En effet, la Commission, s'estimant tenue de vérifier l'authenticité de la composante « développement » de l'aide concernée, a considéré que Cosco n'était pas une société qui avait besoin d'une aide au développement pour contribuer au développement général de la Chine. Selon les informations qui étaient en sa possession, cette entreprise aurait disposé de ressources financières suffisantes pour acquérir de nouveaux navires sur le marché normal; de plus, ses activités n'auraient pas été directement liées aux importations et aux exportations de la Chine, puisqu'elles s'exerçaient sur les liaisons maritimes internationales dans le cadre de contrats d'affrètement à temps et au jour le jour.

- 12 Dans son premier moyen, le gouvernement allemand fait valoir que seules s'appliquent à l'aide prévue les dispositions de la directive, puisque celle-ci prévaut sur les dispositions générales de l'article 92, paragraphe 3, sous a), b) et c), du traité. Or, l'article 4, paragraphe 7, de la directive, qui fixe concrètement les critères devant être remplis pour que, dans chaque cas, l'aide puisse être considérée comme compatible avec le marché commun, ne mentionne pas le critère de la nécessité de l'aide, retenu par la Commission dans sa motivation, et ne prévoit qu'une procédure de vérification unique visant à déterminer si l'aide envisagée répond aux critères de l'OCDE.

- 13 Comme la Cour l'a observé dans l'arrêt du 18 mai 1993, Belgique/Commission (C-356/90 et C-180/91, Rec. p. I-2323, points 25 et 26), il résulte de la structure et

de l'économie de l'article 92 que son paragraphe 3 introduit la possibilité de déroger, dans des cas spécifiques, à l'interdiction d'aides qui seraient autrement incompatibles. En outre, l'article 92, paragraphe 3, sous d), permet au Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, d'élargir l'éventail des catégories d'aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché commun au-delà des catégories sous a), b) et c).

- 14 En adoptant la directive 90/684, précitée, qui est la septième directive concernant les aides à la construction navale, le Conseil a fait usage de cette possibilité.
- 15 Ainsi que la Cour l'a déjà observé, dans l'arrêt Belgique/Commission, précité, à l'égard de la sixième directive — la directive 87/167/CEE, du 26 janvier 1987, concernant les aides à la construction navale (JO L 69, p. 55) —, le Conseil, conformément à la ratio de l'article 92, paragraphe 3, en partant de la constatation de l'incompatibilité des aides à la construction navale, a pris en compte une série d'exigences d'ordre économique et social qui l'ont conduit à faire usage de la faculté, reconnue par le traité, de considérer néanmoins ces aides comme compatibles avec le marché commun, à condition qu'elles satisfassent aux critères de dérogation contenus dans la directive (point 30).
- 16 Pour les aides à la production en faveur de la construction et de la transformation navales, le critère retenu est celui du non-dépassement du plafond maximal, tel qu'il est décrit à l'article 4, paragraphes 1 à 3, de la directive.

- 17 En revanche, pour les aides liées à la construction et à la transformation navales, octroyées en tant qu'aides au développement à un pays en voie de développement, l'article 4, paragraphe 7, écarte ce critère, pourvu qu'elles remplissent certaines autres conditions.
- 18 Selon le gouvernement allemand, la seule condition qui doit alors être remplie réside dans la conformité de l'aide avec les critères OCDE.
- 19 Ce point de vue ne saurait être admis.
- 20 D'une part, l'article 4, paragraphe 7, en prévoyant que les aides concernées « peuvent » être considérées comme compatibles avec le marché commun, si elles sont conformes aux dispositions de l'accord OCDE précité, donne un pouvoir d'appréciation à la Commission. D'autre part, selon le second alinéa de cette disposition, il incombe à la Commission non seulement de s'assurer de la compatibilité de l'aide avec les critères OCDE, mais également de vérifier la composante particulière « développement » de l'aide envisagée.
- 21 Or, c'est précisément l'examen de cette composante particulière qui met la Commission en mesure de veiller à ce qu'une aide fondée sur l'article 4, paragraphe 7, et ayant pour but de baisser le prix des navires destinés à certains pays en voie de développement, poursuive, compte tenu des conditions concrètes de son utilisation, un véritable objectif de développement et ne constitue pas, quoique conforme aux critères OCDE, une aide en faveur d'un chantier naval d'un État membre qui doit être soumise au plafond, tel qu'il est prévu aux paragraphes précédents pour

les aides à la production en faveur de la construction et de la transformation navales. Dès lors, si ce pouvoir d'appréciation était dénié à la Commission, les États membres pourraient, pour améliorer la situation financière de leurs chantiers, effectuer des versements qui dépasseraient le plafond en question, alors que l'aide n'est pas nécessaire pour atteindre l'objectif de développement prévu au paragraphe 7 de cet article.

22 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la Commission n'a violé ni l'article 92, paragraphe 3, sous d), du traité ni l'article 4, paragraphe 7, de la directive en estimant, pour les raisons mentionnées ci-dessus au point 11, que la société Cosco n'était pas une société qui avait besoin d'une aide au développement pour contribuer au développement général de la Chine et que, dès lors, l'aide en question ne pouvait être considérée comme une véritable aide au développement au sens de l'article 4, paragraphe 7, de la directive.

23 Par conséquent, le premier moyen doit être rejeté.

Sur la prétendue erreur d'appréciation

24 Dans son troisième moyen, le gouvernement allemand soutient que la décision de la Commission est entachée d'une erreur d'appréciation dans la mesure où elle affirme, d'une part, que l'octroi de l'aide prévue comporte le risque d'une distorsion grave de la concurrence entre les États membres, tant dans le secteur de la construction navale que dans celui du transport maritime, et où elle constate, d'autre part, que la Commission n'est pas en mesure de démontrer que la démarche adoptée pour la fixation des prix se traduit par une aide aux chantiers navals.

- 25 A cet égard, il y a lieu d'observer que, même si la décision attaquée est entachée d'une erreur d'appréciation sur ce point, le seul fait que l'aide octroyée ne pouvait être considérée comme une véritable aide au développement au sens de l'article 4, paragraphe 7, de la directive suffit pour la déclarer incompatible avec le marché commun.
- 26 Par conséquent, il n'y a pas lieu de statuer sur le troisième moyen.

Sur les prétendues violations des principes d'égalité, de la protection de la confiance légitime et des droits de la défense

- 27 Dans ses deuxième et quatrième moyens, le gouvernement allemand fait valoir que la Commission, en imposant un nouveau critère de conformité des aides au développement avec le droit communautaire — le critère de nécessité —, a enfreint les principes d'égalité et de la protection de la confiance légitime. Cette innovation aurait été particulièrement préjudiciable aux chantiers navals qui avaient fait le nécessaire pour obtenir le contrat avec Cosco et avaient déjà exposé des frais considérables dans l'attente légitime d'une décision de la Commission où celle-ci se serait contentée d'appliquer les critères OCDE communiqués aux États membres par lettre du 3 janvier 1989, portant sur l'interprétation et l'application de l'article 4, paragraphe 7, de la directive. De plus, le gouvernement allemand estime que, en ne lui ayant pas donné l'occasion d'être entendu sur l'introduction de ce nouveau critère, la Commission a violé les droits de la défense.
- 28 S'agissant du principe de la confiance légitime, il y a lieu de relever que, contrairement à ce qu'affirme le gouvernement allemand, il ne ressort pas de la lettre du 3 janvier 1989 que la Commission avait seulement l'intention d'appliquer les critères

OCDE qui y étaient énumérés. En effet, dans cette lettre, elle a maintenu la distinction, établie par l'article 4, paragraphe 7, de la directive, entre la vérification de la composante particulière « développement » de l'aide envisagée et la question de savoir si celle-ci entre dans le champ d'application de l'arrangement de l'OCDE concernant les crédits d'exportation de navires. C'est seulement relativement à ce dernier point qu'elle a fait état des critères OCDE auxquels une telle aide doit répondre.

- 29 L'intention de la Commission de ne pas se borner à l'application des seuls critères OCDE est corroborée par une lettre, annexée à son mémoire en duplique, qu'elle a adressée, le 29 juillet 1991, au gouvernement allemand au sujet d'un autre projet d'aide. A la lecture de cette lettre, il apparaît en effet que la Commission, en distinguant nettement les critères définissant une véritable aide au développement de ceux de l'OCDE et en constatant « que l'aide accordée ... pour l'achat d'un remorqueur contribue au développement économique du port de Sousse et de sa région », a vérifié si l'aide concernée était nécessaire pour atteindre l'objet spécifique du développement envisagé.

- 30 En ce qui concerne les droits de la défense, il convient d'observer ensuite que, dans sa lettre du 22 novembre 1991, précitée, qui visait précisément, conformément à l'article 93, paragraphe 2, du traité, à permettre au gouvernement allemand de faire valoir ses observations, la Commission a déclaré se demander notamment « si le projet d'aide en faveur du contrat Cosco ... ne représente pas une aide au fonctionnement aux chantiers allemands plutôt qu'une véritable aide à un pays en développement » et a décidé, en conséquence, d'engager la procédure prévue par cette disposition afin de pouvoir vérifier l'authenticité de l'aspect « aide au développement » de ce projet.

- 31 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la Commission a pu vérifier si l'aide en cause était nécessaire pour atteindre l'objectif de développement prévu par l'article 4, paragraphe 7, de la directive, sans méconnaître le principe de la protection de la confiance légitime ni les droits de la défense du gouvernement allemand.
- 32 Quant à l'argument tiré du principe d'égalité, il suffit de constater, comme l'a fait l'avocat général au point 102 de ses conclusions, que le gouvernement allemand n'a fait état d'aucun acte de la Commission dans le domaine concerné permettant de fonder ce grief.
- 33 Il s'ensuit que les deuxième et quatrième moyens doivent également être rejetés.
- 34 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de rejeter le recours en tant qu'il concerne les articles 2 et 3 de la décision.

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.
- 2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

Due	Moitinho de Almeida	Diez de Velasco
Kakouris	Schockweiler	Grévisse
Zuleeg	Kapteyn	Murray

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 5 octobre 1994.

Le greffier

R. Grass

Le président

O. Due