

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

4 avril 2001 *

Dans l'affaire T-288/97,

Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, représentée par M^{cs} R. Fusco et M. Maresca, avocats, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. P. F. Nemitz et P. Stancanelli, en qualité d'agents, assistés de M^c M. Moretto, avocat, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision 98/182/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, concernant les aides octroyées par la région Frioul-Vénétie Julienne (Italie) aux entreprises de transport routier de marchandises de la région (JO 1998, L 66, p. 18),

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (quatrième chambre élargie),

composé de MM. P. Mengozzi, président, R. García-Valdecasas, M^{me} V. Tiili,
MM. R. M. Moura Ramos et J. D. Cooke, juges,

greffier: M. G. Herzig, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 décembre 2000,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique et faits à l'origine du litige

¹ Dans sa décision 98/182/CE, du 30 juillet 1997, concernant les aides octroyées par la région Frioul-Vénétie Julienne aux entreprises de transport routier de

marchandises de la région (JO 1998, L 66, p. 18, ci-après la « décision attaquée »), la Commission a déclaré une partie de ces aides incompatible avec le marché commun et a ordonné la répétition de leur montant majoré d'intérêts. Ces aides ont été versées, au titre d'un régime d'aides régional non notifié à la Commission, à des petites entreprises de transport routier de marchandises pour le compte d'autrui établies dans la région Frioul-Vénétie Julienne (ci-après la « région ») qui, pour la plupart, exercent uniquement une activité de transport local ou régional avec un seul véhicule.

Cadre juridique

- 2 Les dispositions générales relatives aux aides d'État énoncées par les articles 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE) et 93 et 94 du traité CE (devenus articles 88 CE et 89 CE) s'appliquent dans le domaine des transports, sous réserve de l'application des dispositions spéciales de l'article 77 du traité CE (devenu article 73 CE) déclarant compatibles avec le traité des aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.

- 3 Le règlement (CEE) n° 1107/70 du Conseil, du 4 juin 1970, relatif aux aides accordées dans le domaine des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable (JO L 130, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (CE) n° 543/97 du Conseil, du 17 mars 1997 (JO L 84, p. 6), qui se fonde sur l'article 75 du traité CE (devenu, après modification, article 71 CE) et les articles 77 et 94 du traité, confirme, en son article 2, que les articles 92 à 94 du traité sont applicables dans le domaine concerné et énonce, par ailleurs, certaines règles particulières relatives aux aides visées pour autant que ces dernières sont spécifiques à l'activité de ce secteur. Il précise ainsi les cas et les conditions dans lesquels les États membres ont la faculté de prendre des mesures de coordination ou d'imposer des servitudes inhérentes à la notion de service public comportant l'octroi d'aides d'État au titre de l'article 77 du traité.

- 4 En matière de coordination des transports, l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70 autorise, sous certaines conditions, les aides visant à éliminer, dans le cadre d'un plan d'assainissement, une surcapacité entraînant de graves difficultés structurelles, et à contribuer ainsi à mieux répondre aux besoins du marché des transports. Par ailleurs, il autorise, en son paragraphe 1, sous e), sous certaines conditions, les aides destinées à faciliter le développement des transports combinés.
- 5 Dans le cadre de l'instauration d'une politique commune des transports, le marché des transports internationaux de marchandises par route a été partiellement libéralisé, dans la Communauté, par l'instauration, en 1969, d'un régime de contingentement par le règlement (CEE) n° 1018/68 du Conseil, du 19 juillet 1968, relatif à la constitution d'un contingent communautaire pour les transports de marchandises par route effectués entre États membres (JO L 175, p. 13). Dans le cadre de ce contingent, les autorisations communautaires habilitaient leurs titulaires à effectuer des transports entre États membres pour une durée d'un an. Ce régime a été maintenu en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 1993, date de la libéralisation complète de cette activité par le règlement (CEE) n° 881/92 du Conseil, du 26 mars 1992, concernant l'accès au marché des transports de marchandises par route dans la Communauté exécutés au départ ou à destination du territoire d'un État membre, ou traversant le territoire d'un ou de plusieurs États membres (JO L 95, p. 1).
- 6 En ce qui concerne le marché des transports de marchandises à l'intérieur d'un État membre, le règlement (CEE) n° 4059/89 du Conseil, du 21 décembre 1989, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans un État membre (JO L 390, p. 3), a soumis, à partir du 1^{er} juillet 1990, le cabotage, c'est-à-dire le transport de marchandises à l'intérieur d'un État membre par un transporteur établi dans un autre État membre, à un régime transitoire sous la forme d'un contingent communautaire à ouverture progressive. Le règlement (CEE) n° 3118/93 du Conseil, du 25 octobre 1993, fixant les conditions de l'admission de transporteurs non résidents aux transports nationaux de marchandises par route dans

un État membre (JO L 279, p. 1), a prévu le maintien de ce régime transitoire jusqu'à l'instauration définitive de la libéralisation complète des activités de cabotage à partir du 1^{er} juillet 1998.

Aides en cause

- 7 La legge regionale n° 28 de la région Frioul-Vénétie Julienne, du 18 mai 1981, relative à des interventions pour la promotion et le développement des transports intéressant la région Frioul-Vénétie Julienne, ainsi que du transport routier de marchandises pour le compte d'autrui (ci-après la « loi n° 28/1981 »), prévoyait, en ses articles 4, 7 et 8, certaines mesures d'aides en faveur des entreprises de transport pour le compte d'autrui établies sur le territoire de la région.
- 8 Le régime instauré par cette loi a été remplacé par la legge regionale n° 4, du 7 janvier 1985, relative à des interventions pour la promotion et le développement des transports intéressant la région Frioul-Vénétie Julienne, ainsi que du transport routier de marchandises pour le compte d'autrui (ci-après la « loi n° 4/1985 »). La loi n° 4/1985 instaurait, en ses articles 4 à 6, un régime d'aides régionales pour l'essentiel identique à celui mis en place par la loi n° 28/1981.
- 9 Ces lois prévoyaient trois mesures en faveur des entreprises de transport routier pour le compte d'autrui établies sur le territoire de la région Frioul-Vénétie Julienne:
 - a) le financement annuel, pendant une période maximale de dix ans, à concurrence de 60 % (pour les entreprises individuelles) et de 70 % (pour

les coopératives et les groupements) du taux de référence fixé par décret ministériel, des intérêts des emprunts contractés en vue (article 4 de la loi n° 28/1981 et de la loi n° 4/1985):

— de la réalisation d'infrastructures de l'entreprise (construction, achat, agrandissement, achèvement et modernisation des locaux nécessaires à l'activité de l'entreprise, y compris ceux destinés à l'entreposage, au stockage et à la manipulation des marchandises);

— de l'achat, du développement et du renouvellement des équipements fixes et mobiles, ainsi que des moyens de transport internes et routiers;

b) le financement du coût des opérations de crédit-bail d'une durée de trois ou cinq ans relatives à des véhicules, remorques et semi-remorques de première main et leurs carrosseries interchangeable, adaptés à l'activité de transport routier de marchandises, ainsi qu'aux installations, machines et équipements pour l'utilisation, l'entretien et la réparation des véhicules et pour la manutention des marchandises, à concurrence de 25 % (pour les entreprises individuelles) et de 30 % (pour les coopératives et les groupements) du prix d'achat des biens. Cette aide, prévue par l'article 7 de la loi n° 28/1981 et l'article 5 de la loi n° 4/1985, a été réduite, pour tous les bénéficiaires, à 20 puis à 15 % du prix d'achat par des lois régionales postérieures;

c) le financement annuel, en faveur des groupements et des autres formes associatives, à concurrence de 50 %, des investissements destinés à la construction ou à l'achat d'installations et d'équipements nécessaires à la poursuite de l'objet du groupement ou de l'association, ou destinés à

contribuer à la gestion et au développement des services communs de garage, d'entretien et de réparation des véhicules, et des installations et équipements qui y sont liés (article 8 de la loi n° 28/1981 et article 6 de la loi n° 4/1985).

- 10 D'après les informations transmises à la Commission par les autorités italiennes, le 18 novembre 1996, le montant des crédits prévus pour les aides visées à l'article 4 de la loi n° 4/1985, pour la période comprise entre 1985 et 1995, se serait élevé à 13 000 millions de liras italiennes (ITL) (6,7 millions d'euros), et les demandes retenues auraient été au nombre de 155. En moyenne, le niveau des aides versées aurait été compris entre 13 et 26 % des coûts et des intérêts des emprunts. Le montant prévu pour la période comprise entre 1981 et 1985 aurait atteint 930 millions de ITL (0,4 million d'euros), et quatorze demandes auraient été retenues durant cette période (point II de la décision attaquée).
- 11 Selon les mêmes sources, les crédits prévus pour les aides visées à l'article 5 de la loi n° 4/1985 auraient atteint 23 300 millions de ITL (11,8 millions d'euros) durant la période comprise entre 1985 et 1995, et 1 691 demandes auraient été retenues pour un financement moyen de l'ordre de 19 %, durant cette période. En 1993, 83 demandes auraient été accueillies et le niveau de l'aide aurait été de 10 %. De 1981 à 1985, 305 demandes auraient été retenues et 5 790 millions de ITL (2,9 millions d'euros) d'aides auraient été versés (point II de la décision attaquée).
- 12 D'après les informations communiquées à la Commission par le gouvernement italien à la suite de l'ouverture de la procédure administrative, les aides octroyées en application de l'article 6 de la loi n° 4/1985 étaient destinées à des investissements dans le secteur du transport combiné, à savoir l'achat de caisses mobiles et des installations d'accrochage correspondantes sur des véhicules et semi-remorques à usage intermodal. Selon ces informations, ces aides représentaient 10 à 15 % du montant total des aides allouées (point II et point VIII, septième et huitième alinéas, de la décision attaquée).

- 13 Selon la décision attaquée (point II, neuvième alinéa), les autorités italiennes ont souligné à plusieurs reprises dans leurs observations adressées à la Commission que l'octroi des aides a été suspendu en 1995, à la suite des remarques de l'institution relatives aux régimes d'aides en cause.

Procédure administrative et contenu de la décision attaquée

- 14 Ayant appris l'existence de la loi n° 4/1985 lors de l'examen d'un autre dossier d'aides d'État prévues par une loi régionale ultérieure, la Commission a invité, par lettre du 29 septembre 1995, les autorités italiennes à lui transmettre tous les textes législatifs, documents, informations et données nécessaires aux fins d'apprécier la compatibilité du régime d'aides instauré par la loi n° 4/1985 avec le marché commun. Dans cette lettre, l'institution rappelait que les États membres sont tenus de communiquer au préalable les projets tendant à instituer ou à modifier des aides et qu'ils ne peuvent mettre à exécution les mesures projetées avant que la procédure prévue n'ait abouti à une décision finale.
- 15 À la suite d'un échange de correspondance avec les autorités italiennes, le texte de la loi n° 4/1985 a été transmis à la Commission au cours d'une réunion, le 18 juillet 1996, et des informations supplémentaires lui ont été fournies le 18 novembre 1996.
- 16 Par lettre du 14 février 1997, la Commission a informé le gouvernement italien de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité, à l'encontre du régime d'aides en faveur des entreprises de transport routier de marchandises pour le compte d'autrui, institué par les lois n°s 4/1985 et 28/1981 (JO 1997, C 98, p. 16). Elle invitait les autorités italiennes et les tiers intéressés à présenter leurs observations et à fournir tous les documents, informations et données nécessaires pour examiner la compatibilité des aides en cause avec le

marché commun. La Commission a reçu les observations du gouvernement italien le 3 avril 1997 (rapport complémentaire de la région Frioul-Vénétie Julienne, joint à la lettre de la représentation permanente de la République italienne du 27 mars 1997, ci-après le « rapport complémentaire »).

- 17 Le 30 juillet 1997, la Commission a clos la procédure, en adoptant la décision attaquée. Le dispositif de cette décision est ainsi libellé:

« Article premier

Les subventions octroyées au titre des lois n° 28/1981 et n° 4/1985 [...] jusqu'au 1^{er} juillet 1990 aux entreprises faisant exclusivement du transport local, régional ou national ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité.

Article 2

Les subventions non couvertes par l'article 1^{er} de la présente décision constituent des aides au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité et sont illégales, car elles ont été mises en œuvre en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité.

Article 3

Les subventions destinées au financement de matériels spécifiquement adaptés au transport combiné et utilisés seulement en transport combiné constituent des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, mais sont compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70.

Article 4

Les subventions octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises faisant du transport local, régional ou national et à celles faisant du transport international sont incompatibles avec le marché commun car elles ne remplissent aucune des conditions requises pour les dérogations prévues à l'article 92, paragraphes 2 et 3, du traité, ni les conditions prévues par le règlement n° 1107/70.

Article 5

L'Italie supprime et récupère l'aide visée à l'article 4. L'aide est remboursée selon les dispositions de droit interne, majorée des intérêts calculés en appliquant les taux de référence utilisés pour l'évaluation des régimes d'aides régionaux, qui courent à compter du jour où l'aide a été versée jusqu'à la date du remboursement effectif.

[...]»

- 18 Dans les motifs de la décision attaquée, la Commission fait une distinction entre le marché du transport routier de marchandises aux niveaux national, régional et local, d'une part, et celui du transport international de marchandises par route, d'autre part (point VII, troisième à onzième alinéas, de la décision attaquée).
- 19 Le premier de ces marchés ayant été fermé à la concurrence jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n° 4059/89, qui a introduit des contingents de cabotage, le 1^{er} juillet 1990, la Commission en déduit que les aides accordées avant cette date aux entreprises de transport opérant exclusivement au niveau national, régional ou local ne pouvaient pas affecter les échanges intracommunautaires et ne constituaient donc pas des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. En revanche, les aides accordées après cette date seraient des aides d'État au sens de cette disposition, en ce qu'elles auraient été susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres.
- 20 Quant au marché du transport international, la Commission constate qu'il a été ouvert à la concurrence intracommunautaire à partir de 1969, date d'entrée en vigueur du règlement n° 1018/68. Elle en déduit que « l'aide prévue par les lois n° 4/1985 et n° 28/1981 renforce la position financière et, partant, les possibilités d'action des entreprises de transport routier de marchandises pour [le] compte d'autrui de la région Frioul-Vénétie Julienne par rapport à leurs concurrents depuis [...] 1969 pour [les entreprises] faisant du transport international, et peut, de ce fait, avoir une incidence sur les échanges entre États membres » (point VII, dernier alinéa, de la décision attaquée).
- 21 Examinant ensuite si les aides ainsi qualifiées d'aides d'État sont susceptibles de bénéficier d'une dérogation, la Commission considère que les aides au financement de matériel destiné au transport combiné peuvent bénéficier de l'exemption prévue par l'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70, relatif aux aides visant à faciliter le développement des transports combinés. Quant aux autres aides en cause (ci-après les « aides en cause » ou les « aides litigieuses »), elles ne pourraient pas bénéficier de la dérogation prévue par l'article 3,

paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70, en raison de l'absence d'une situation de surcapacité et d'un plan d'assainissement du secteur. De même, les dérogations visées par l'article 92, paragraphe 3, sous a) et c), du traité, en faveur des aides destinées à favoriser le développement économique de certaines régions, ne seraient pas applicables, en raison, d'une part, de l'absence de plan de développement régional touchant tous les secteurs de l'économie de la région et, d'autre part, du fait que tout le territoire du Frioul-Vénétie Julienne ne fait pas partie des régions pouvant bénéficier des exemptions. Quant aux dérogations prévues par l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité en faveur des aides sectorielles, elles ne s'appliqueraient pas aux aides en cause dans la mesure où celles-ci ne s'accompagnent d'aucune action d'intérêt commun, telle qu'un plan de restructuration du secteur. En outre, les aides aux opérations de crédit-bail relatives à l'achat de nouveaux véhicules constitueraient des aides au fonctionnement (point VIII, treizième alinéa, de la décision attaquée).

- 22 La Commission conclut que «l'aide octroyée en vertu des lois n° 28/1981 et n° 4/1985 aux entreprises de transport routier de marchandises de la région Frioul-Vénétie Julienne faisant du transport national à partir du 1^{er} juillet 1990, ainsi qu'à celles faisant du transport international, n'est pas compatible avec le marché commun au sens de l'article 92 du traité» (point VIII, dernier alinéa, de la décision attaquée).

Affaires connexes

- 23 Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 28 octobre 1997, la République italienne a formé un recours visant à obtenir, à titre principal, l'annulation de la décision attaquée et, à titre subsidiaire, l'annulation de cette décision en ce qu'elle impose, en son article 5, la récupération des aides accordées à partir du 1^{er} juillet 1990 (affaire C-372/97).

- 24 Par actes déposés au greffe du Tribunal entre le 12 décembre 1997 et le 26 janvier 1998, 151 entreprises, qui avaient bénéficié des aides de la région Frioul-Vénétie Julienne, ont également introduit des recours en annulation de la décision attaquée. Ces affaires ont été jointes, par ordonnance du président de la première chambre élargie du 16 juin 1998. La procédure orale s'est déroulée le 15 septembre 1999. Par arrêt du 15 juin 2000, le Tribunal a annulé l'article 2 de cette décision, en ce qu'il déclare illégales les aides octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national, ainsi que son article 5 en ce qu'il oblige la République italienne à récupérer ces aides. Il a rejeté le recours pour le surplus (arrêt Alzetta e.a./Commission, T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à 607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, Rec. p. II-2319). Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi pendant devant la Cour (affaire C-298/00 P).

Procédure et conclusions des parties

- 25 Par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 10 novembre 1997, la requérante a introduit le présent recours.
- 26 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 19 février 1998, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité conformément à l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Le 14 juillet 1998, le Tribunal a décidé, conformément à l'article 114, paragraphe 3, dudit règlement, d'ouvrir la procédure orale, limitée à l'examen de cette exception. Celle-ci a été rejetée par arrêt du Tribunal du 15 juin 1999, Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia/Commission (T-288/97, Rec. p. II-1871).
- 27 À la suite de cet arrêt, la partie requérante n'a pas déposé de réplique dans le délai prévu, et la procédure écrite a été close le 10 février 2000. Par ailleurs, à la

demande du Tribunal, la partie requérante a présenté, le 4 septembre 2000, ses observations écrites relatives aux conséquences, en l'espèce, de l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité. Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (quatrième chambre élargie) a décidé d'ouvrir la procédure orale.

28 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience qui s'est déroulée le 13 décembre 2000.

29 La partie requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— à titre principal, annuler la décision attaquée;

— subsidiairement, annuler l'article 5 de cette décision imposant la récupération des aides versées à partir du 1^{er} juillet 1990, majorées des intérêts;

— condamner la Commission aux dépens.

30 La partie défenderesse conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

— rejeter intégralement le recours;

— condamner la partie requérante aux dépens.

- 31 Lors de l'audience, la partie défenderesse a présenté ses observations sur les conséquences à tirer, en l'espèce, de l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité. Elle a renoncé à ses conclusions tendant au rejet du recours pour autant qu'il vise à obtenir l'annulation de l'article 2 de la décision attaquée en ce que celui-ci déclare illégales les aides octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national, et de l'article 5 de cette décision en ce qu'il oblige la République italienne à récupérer ces aides.

En droit

- 32 À l'appui de sa demande en annulation, la partie requérante invoque, en substance, plusieurs moyens qu'il convient de regrouper et d'examiner comme suit: en premier lieu, la violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité, du principe de sécurité juridique et de l'obligation de motivation, en deuxième lieu, la violation de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, de l'article 3, paragraphe 1, sous d) et e), du règlement n° 1107/70, et un défaut de motivation ainsi que l'impossibilité alléguée de distinguer les aides considérées dans la décision attaquée comme compatibles avec le marché commun de celles qui ne le sont pas et, par conséquent, d'exécuter cette décision, en troisième lieu, la qualification erronée des aides litigieuses d'aides nouvelles, en quatrième lieu, la violation des principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité, ainsi qu'une absence de motivation en ce qui concerne la récupération des aides.

Sur la prétendue violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité, du principe de sécurité juridique et de l'obligation de motivation

Arguments des parties

33 La partie requérante souligne que les aides litigieuses sont d'un montant minime et s'adressent à des petites et moyennes entreprises. Elles ne seraient dès lors pas susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres. Dans ses observations sur l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, la région fait valoir que ce dernier (points 84 et suivants) renferme à cet égard une contradiction. En effet, le Tribunal y affirmerait, d'une part, que le montant minime des aides litigieuses et la taille relativement modeste des entreprises bénéficiaires ne permettent pas d'exclure une incidence de ces aides sur la concurrence et les échanges entre les États membres et y citerait, d'autre part, l'arrêt du 30 avril 1998, *Vlaams Gewest/Commission* (T-214/95, Rec. p. II-717, point 49), dans lequel il a jugé que « même une aide d'une importance relativement faible est de nature à affecter les échanges entre États membres lorsque, comme en l'espèce, le secteur dans lequel opère l'entreprise qui en bénéficie connaît une vive concurrence ». Or, un secteur dans lequel, comme dans le cas du transport international sur route jusqu'en 1992 et du cabotage jusqu'en 1998, l'accès au marché était soumis à un régime de contingentement ne saurait, selon la requérante, être considéré comme un secteur qui « connaît une vive concurrence ».

34 À l'appui de cette thèse, la requérante a invoqué lors de l'audience, en réponse à une question du Tribunal, le fait que les entreprises de transport de marchandises par route établies dans la région sont extrêmement nombreuses, tandis que les autorisations de transport ont été attribuées à la République italienne en nombre relativement limité. En particulier, la plupart des entreprises de la région, au nombre de plusieurs milliers, exerceraient leur activité avec un seul véhicule et ne seraient pas équipées pour effectuer des transports internationaux. Les entreprises les plus grandes exploiteraient 100 à 150 véhicules, ce qui correspondrait à des

petites entreprises de transport de marchandises dans les autres États membres. Or, sous le régime de contingentement applicable dans le secteur du transport international, le nombre maximal d'autorisations attribuées à la République italienne aurait été de 7 770, en 1992. Ce nombre aurait été sensiblement inférieur les années précédentes. Dans le secteur du cabotage, 3 520 autorisations auraient été accordées en 1993, ce chiffre augmentant de 30 % par an jusqu'à la libéralisation complète du marché le 1^{er} janvier 1998. Dans ces conditions, la concurrence aurait été extrêmement réduite, voire quasi inexistante, dans le cadre des régimes de contingentement.

35 En outre, les aides litigieuses devraient logiquement être assimilées aux aides dites «de minimis», exonérées de l'obligation de notification, visées au point 3.2 de l'encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises adopté par la Commission le 20 mai 1992 (JO 1992, C 213, p. 2), modifié et remplacé par la communication du 6 mars 1996 relative aux aides de minimis (JO 1996, C 68, p. 9) et par l'encadrement communautaire des aides d'État aux petites et moyennes entreprises du 23 juillet 1996 (JO 1996, C 213, p. 4). En se limitant à rappeler, dans la décision attaquée (point VII, deuxième alinéa), la teneur générale des textes susvisés excluant du domaine d'application de la règle de minimis les aides octroyées dans le secteur des transports, au motif qu'elles sont soumises à des règles spéciales, la Commission aurait méconnu son obligation de motivation et violé le principe de sécurité juridique. En effet, en matière d'aides d'État, cette institution serait tenue de s'inspirer, quel que soit le secteur d'activité concerné, et en tout cas en l'absence d'une réglementation spécifique, des critères généraux inspirant la politique et le régime juridique de la concurrence.

36 De plus, la quasi-totalité des bénéficiaires des aides en cause exerceraient leurs activités dans les limites du territoire régional. À cet égard, la Commission se serait limitée à évoquer l'existence d'un risque d'incidence des aides sur les échanges entre les États membres et la concurrence, en constatant que, depuis le 1^{er} juillet 1990, les entreprises de la région Frioul-Vénétie Julienne sont, en

principe, en concurrence avec tout autre transporteur italien ou communautaire effectuant du cabotage en Italie. Elle se serait abstenue d'établir, notamment, que certaines entreprises communautaires titulaires d'une autorisation de cabotage avaient subi un préjudice causé par les aides litigieuses.

37 La Commission aurait également dû rapporter la preuve que les aides en cause ont renforcé la position des entreprises opérant sur le marché du transport international jusqu'à la fin du régime de contingentement, le 31 décembre 1992. Or, les transporteurs routiers de la région Frioul-Vénétie Julienne ne détiendraient qu'une part marginale de ce marché, de sorte que l'incidence des aides en cause sur celui-ci aurait été insignifiante.

38 Pour l'ensemble de ces raisons, les conditions d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité ne seraient pas réunies en l'espèce.

39 La Commission objecte que, dans la décision attaquée, elle énonce de manière explicite et précise les motifs pour lesquels les aides en cause ont été considérées comme susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres et d'altérer la concurrence. Dans cette décision (point VII), la défenderesse exposerait en particulier les raisons pour lesquelles la règle de minimis n'est pas applicable en l'espèce. En outre, la Commission ne serait nullement tenue de prouver l'effet réel des aides litigieuses.

40 Lors de la procédure orale, la défenderesse a contesté la thèse de la requérante selon laquelle les régimes de contingentement considérés auraient presque éliminé

toute concurrence. Elle a notamment relevé que le secteur du transport international était très concurrentiel, dans la mesure où le nombre d'autorisations accordées était considérable et où celles-ci habilitaient leurs titulaires à effectuer des transports internationaux sans limitation, durant une année.

Appréciation du Tribunal

- 41 Il y a lieu de rappeler à titre liminaire que, en matière d'aides d'État, les deux conditions d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité, relatives à l'incidence sur les échanges entre les États membres et à la distorsion de la concurrence, sont, en règle générale, indissociablement liées. En particulier, lorsqu'une aide financière accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide (arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, point 81, et la jurisprudence citée).
- 42 En l'espèce, la défenderesse a développé un raisonnement similaire dans la décision attaquée. Elle a d'abord constaté que les aides en cause réduisaient les coûts normaux des entreprises d'un secteur particulier; le transport routier de marchandises pour le compte d'autrui, dans une région particulière, la région Frioul-Vénétie Julienne, ce qui pouvait entraîner une distorsion de la concurrence (point VI, dernier alinéa, de la décision attaquée). Elle a conclu que, « dès lors que la position des entreprises d'un secteur particulier participant aux échanges entre États membres se trouve renforcée, ces échanges doivent être considérés comme affectés au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité » (point VII, dernier alinéa, de la décision attaquée).
- 43 Il convient, dès lors, d'examiner le bien-fondé de ces appréciations au vu des circonstances de l'espèce et des arguments de la requérante.

- 44 S'agissant, premièrement, de l'argumentation de la requérante fondée sur le montant modique des aides litigieuses, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence bien établie, même une aide d'une importance relativement faible est de nature à affecter les échanges entre les États membres lorsque le secteur dans lequel opère l'entreprise qui en bénéficie connaît une vive concurrence (arrêt *Vlaams Gewest/Commission*, précité, point 49).
- 45 En l'espèce, contrairement aux allégations de la partie requérante, les régimes de contingentement en vigueur, de 1969 à 1993, sur le marché du transport international par route et, de 1990 à 1998, sur celui du cabotage ont permis l'instauration d'une situation de concurrence effective dans la limite des contingents fixés, susceptible d'être affectée par l'octroi des aides en cause, ainsi que l'a déjà souligné le Tribunal dans l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité (point 92). En effet, en vertu des dispositions pertinentes des règlements n^{os} 1018/68, 4059/89 et 3118/93, les autorisations communautaires, établies au nom du transporteur et utilisables pour un seul véhicule, étaient octroyées, à l'intérieur des contingents nationaux, pour une durée d'un an en ce qui concerne le transport international et de deux mois pour le cabotage. Durant ces périodes de validité, les titulaires d'une autorisation de transport international ou d'une autorisation de cabotage étaient habilités à effectuer, avec un véhicule, sans limitation, des transports de marchandises, respectivement, entre les États membres de leur choix ou à l'intérieur de tout État membre.
- 46 En outre, en raison de la structure du marché — caractérisée, dans le secteur des transports de marchandises par route, par la présence d'un grand nombre d'entreprises de faible dimension —, une aide même relativement modeste est de nature à renforcer la position de l'entreprise bénéficiaire par rapport à celles de ses concurrents dans les échanges intracommunautaires. Dans ce contexte, les effets d'une aide d'un montant relativement faible sur la concurrence et les échanges peuvent donc ne pas être négligeables. Il s'ensuit qu'une telle aide ne saurait être considérée comme présentant une faible importance.
- 47 Les aides litigieuses étant susceptibles d'exercer une incidence sensible sur les échanges entre les États membres et la concurrence, la défenderesse a pu estimer à

bon droit que les conditions énoncées par l'article 92, paragraphe 1, du traité étaient réunies en l'espèce. Sous cet aspect, la décision attaquée ne méconnaît pas le principe de sécurité juridique. En effet, l'encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises du 20 mai 1992, qui a introduit la règle de minimis en ce qui concerne les aides d'État accordées aux petites et moyennes entreprises, et la communication du 6 mars 1996 relative aux aides de minimis excluent expressément le secteur des transports du champ d'application de cette règle.

- 48 Enfin, la Commission a suffisamment motivé la décision attaquée sur ce point, en indiquant, de manière succincte mais claire, les raisons pour lesquelles les aides en cause sont de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser la concurrence. En outre, elle a réfuté les objections qui avaient été émises par le gouvernement italien durant la procédure administrative. À cet égard, elle a en particulier précisé, dans la décision attaquée (point VII, deuxième alinéa), d'une part, que l'encadrement communautaire des aides aux petites et moyennes entreprises, susmentionné, et la règle de minimis n'ont été adoptés qu'en 1992 et, d'autre part, que « ces normes ne sont pas applicables au secteur des transports, conformément au point 2.2 dudit encadrement, étant donné qu'il existe des normes spéciales en matière de concurrence dans ce domaine ».
- 49 S'agissant, deuxièmement, du grief relatif à l'absence alléguée de preuve d'une incidence effective des aides litigieuses sur les échanges intracommunautaires et la concurrence, il importe de souligner que des aides d'État remplissent les conditions d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité, dès lors qu'elles menacent de fausser la concurrence et sont susceptibles d'avoir une incidence sur les échanges entre États membres (arrêt *Alzetta e.a./Commission*, point 80 et les arrêts cités).
- 50 Contrairement aux allégations de la requérante, il n'incombait donc pas à la Commission d'établir que les aides en cause avaient affecté la position concurrentielle de certaines entreprises de transport.

- 51 Par ailleurs, en ce qui concerne l'argument de la requérante selon lequel la plupart des entreprises bénéficiaires des aides en cause exercent exclusivement leur activité au niveau local, il y a lieu de rappeler que, suivant une jurisprudence bien établie, une aide peut être de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser la concurrence même si l'entreprise bénéficiaire se trouvant en concurrence avec des producteurs d'autres États membres ne participe pas elle-même aux exportations. Une telle situation peut également se présenter lorsqu'il n'y a pas de surcapacité dans le secteur en cause. En effet, lorsqu'un État membre octroie une aide à une entreprise, la production intérieure peut s'en trouver maintenue ou augmentée, avec cette conséquence que les chances des entreprises établies dans d'autres États membres d'exporter leurs produits vers le marché de cet État sont diminuées.
- 52 Dans ces conditions, la Commission a donc pu écarter à bon droit, dans la décision attaquée (point VII), l'argument invoqué par le gouvernement italien durant la procédure administrative, selon lequel plus de 80 % des bénéficiaires sont de très petites entreprises effectuant exclusivement du transport local, en constatant que le caractère local de l'activité ne constitue pas un critère permettant d'exclure que les échanges intracommunautaires soient affectés, à partir de l'ouverture partielle du marché du cabotage à la concurrence le 1^{er} juillet 1990.
- 53 De même, pour ce qui est du transport international, partiellement ouvert à la concurrence communautaire à partir de 1969 et complètement libéralisé depuis le 1^{er} janvier 1993, la Commission a écarté, dans la décision attaquée (point VII, dixième et onzième alinéas), l'objection soulevée par le gouvernement italien, selon laquelle les transporteurs de la région Frioul-Vénétie Julienne ne seraient que très faiblement impliqués dans ce type de transport, de sorte que la concurrence qu'ils exercent en cette matière serait peu significative. Après avoir souligné que le caractère limité de la concurrence ne saurait exclure l'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité dans le secteur du transport routier, elle a constaté à bon droit que les aides en cause renforcent la position financière et,

partant, les possibilités d'action des transporteurs routiers de marchandises pour le compte d'autrui de la région Frioul-Vénétie Julienne par rapport à leurs concurrents et peuvent, de ce fait, avoir une incidence sur les échanges entre États membres.

- 54 Il s'ensuit que l'activité essentiellement locale de la plupart des bénéficiaires des aides en cause et l'existence de régimes de contingentement n'étaient pas de nature à faire obstacle à l'incidence de ces aides sur les échanges entre les États membres et sur la concurrence, comme le Tribunal l'a déjà jugé dans l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité (points 91 à 97).
- 55 Pour l'ensemble de ces motifs, les moyens tirés de la violation de l'article 92, paragraphe 1, du traité, du principe de sécurité juridique et d'un défaut de motivation doivent être rejetés comme non fondés.

Sur la violation alléguée de l'article 3, paragraphe 1, sous d) et e), du règlement n° 1107/70, de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité et de l'obligation de motivation, ainsi que sur l'impossibilité alléguée de distinguer les aides considérées dans la décision attaquée comme compatibles avec le marché commun de celles qui ne le sont pas et, par conséquent, d'exécuter la décision attaquée

Arguments des parties

- 56 La partie requérante soutient que, en constatant que les aides en cause ne remplissaient pas, pour la plupart d'entre elles, les conditions requises pour

bénéficiaire des dérogations prévues par l'article 3, paragraphe 1, sous d) et e), du règlement n° 1107/70 et par l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, la Commission a enfreint ces dispositions et a omis de motiver à suffisance de droit la décision attaquée sur ce point.

57 Elle conteste, en premier lieu, la décision attaquée, en ce qu'il y est indiqué que les aides en cause ne peuvent pas bénéficier de l'exonération prévue par l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70, dans la mesure où elles ne s'inscrivaient dans aucun plan d'assainissement du secteur en question au sens de cet article et ne visaient pas à éliminer une surcapacité de ce secteur. Contrairement aux allégations de la Commission, toutes ces aides s'inscriraient dans le cadre d'un projet de restructuration efficace du secteur des transports de marchandises par route, dans le respect des règles communautaires, communiqué à l'institution. En outre, les aides au crédit-bail pour l'achat de véhicules neufs ne seraient pas destinées à augmenter la capacité — laquelle serait bloquée par le régime des licences —, mais à effectuer une restructuration qualitative, en vue notamment de mettre fin à une exploitation excessive des moyens et du personnel entraînant des répercussions négatives en termes de sécurité.

58 S'agissant, en deuxième lieu, des aides destinées au financement de matériel pour le transport combiné, bénéficiant d'une exonération au titre de l'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70, la région relève, dans ses observations sur les conséquences de l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, que le Tribunal n'a pas été appelé à examiner cette question dans ledit arrêt. Elle fait valoir que la Commission a commis une erreur d'appréciation en estimant que seuls 10 à 15 % des aides en cause pouvaient bénéficier de cette exonération. L'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70 se référerait, de manière générale, aux aides relatives «aux investissements dans les équipements fixes et mobiles nécessaires au transbordement». Or, toutes les aides litigieuses rempliraient cette condition. À cet égard, les autorités italiennes auraient précisé que le pourcentage de 10 à 15 % des aides litigieuses, qu'elles avaient indiqué pour les aides destinées au financement de matériel de transport combiné,

représentait un taux moyen et qu'il serait impossible de vérifier l'utilisation concrète des matériels financés et se prêtant à un usage destiné tant au transport sur roues qu'au transport intermodal de containers, caisses mobiles et semi-remorques à usage combiné.

- 59 En outre, la requérante soutient que les autorités nationales et régionales se trouvent dans l'impossibilité d'identifier les aides à récupérer. En raison de l'absence totale de précision de la décision attaquée en ce qui concerne les aides relevant de la catégorie visée à l'article 3 du dispositif de cette décision, déclarant compatibles avec le marché commun les aides au financement de matériels destinés au transport combiné, ces autorités ne seraient pas en mesure d'exécuter la décision attaquée.
- 60 En troisième lieu, les aides litigieuses rempliraient les conditions d'exonération prévues par l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité. Elles viseraient à faciliter le développement de l'activité économique du transport, dans le respect de l'environnement et en tenant compte des particularités régionales. En effet, par sa situation géographique particulière, la région Frioul-Vénétie Julienne aurait besoin d'être « défendue » — en raison de la modeste part du marché international du transport de marchandises par route, détenue par les entreprises établies dans cette région — contre la concurrence des pays n'appartenant pas à la Communauté européenne, tels que l'Autriche (jusqu'en 1994), la Croatie et la Slovénie. En outre, les aides en cause s'inscriraient dans un projet de restructuration qualitative des entreprises intéressées, ce qui résulterait de la nature même de ces aides visant à la réalisation d'objectifs bien définis par la loi. Elles interviendraient dans un secteur qui ne serait pas caractérisé par une situation de surcapacité, comme la Commission l'aurait elle-même admis. Il ne saurait être attribué une quelconque portée juridique à la simple donnée formelle que constitue l'inexistence d'un acte des autorités italiennes ou régionales spécifiquement dénommé « plan de restructuration ». Il faudrait, au contraire, apprécier la portée réelle et concrète des mesures d'aide dans leur contexte économique. En l'occurrence, les aides en cause, dégressives, d'un montant minime et destinées pour la plupart à de très petites entreprises, n'auraient pas été

susceptibles d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. La région n'aurait d'ailleurs pas donné suite aux demandes d'aides présentées en 1994 et 1995.

- 61 Dans ses observations sur l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, et, lors de l'audience, en réponse à une question du Tribunal, la région a suggéré que, dans le projet de règlement (CE) concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises (JO 2000, C 89, p. 15), la Commission a elle-même reconnu que les aides octroyées aux petites entreprises dans le secteur des transports doivent être considérées comme compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, CE. En effet, ce projet de règlement d'exemption par catégorie, adopté en vertu des pouvoirs conférés à la Commission par le règlement (CE) n° 994/98 du Conseil, du 7 mai 1998, sur l'application des articles 92 et 93 du traité instituant la Communauté européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales (JO L 142, p. 1), ne mentionnerait pas le secteur des transports parmi les secteurs exclus du champ d'application de l'exemption.
- 62 En premier lieu, la défenderesse soutient, pour sa part, que les conditions d'application de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70, tenant à l'existence d'une surcapacité entraînant de graves difficultés structurelles dans le secteur du transport et à l'existence d'un plan d'assainissement, ne sont pas réunies en l'espèce.
- 63 En deuxième lieu, elle conteste l'interprétation de la requérante selon laquelle la dérogation visée à l'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70 aurait dû être étendue à l'ensemble des aides octroyées en vertu des lois litigieuses, y compris les aides destinées au renouvellement du parc de véhicules.
- 64 En troisième lieu, l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité devrait être interprété dans le sens que les aides sectorielles ne peuvent être considérées

compatibles que si leurs effets négatifs sur les échanges et la concurrence sont compensés par des avantages concrets pour l'intérêt commun, et à condition que la compensation soit effectuée dans un cadre communautaire et non du point de vue d'un seul État membre (arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali/Commission*, T-126/96 et T-127/96, Rec. p. II-3437, points 97 et suivants, et arrêt de la Cour du 17 septembre 1980, *Philip Morris/Commission*, 730/79, Rec. p. 2671, point 26). Dans cette optique, la préparation d'un plan de restructuration précisant de manière détaillée les avantages pour l'intérêt commun présentés par le versement des aides controversées pourrait constituer, en principe, une action d'intérêt commun susceptible de compenser les effets de distorsion de ces aides sur la concurrence et les échanges.

Appréciation du Tribunal

- 65 En ce qui concerne, en premier lieu, l'application de l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70, il convient de rappeler que cette disposition autorise uniquement, sous certaines conditions, les aides accordées en vue d'éliminer, dans le cadre d'un plan d'assainissement, une surcapacité entraînant de graves difficultés structurelles.
- 66 Or, en l'espèce, aucun élément du dossier ne permet de présumer l'existence d'une telle surcapacité. Il ressort au contraire de la décision attaquée (point VIII, troisième alinéa) que, dans leurs observations sur la décision d'ouverture de la procédure, les autorités italiennes ont souligné que, dans la région Frioul-Vénétie Julienne, « il n'[existait] pas de surcapacité dans le secteur mais, [...] au contraire, un sous-dimensionnement du parc de véhicules d'environ 20 % par rapport aux besoins réels, c'est-à-dire une exploitation excessive des moyens et du personnel existant dans la région ». Cette affirmation est corroborée par l'argument de la

requérante, selon lequel les aides litigieuses visent à remédier aux difficultés structurelles dues à une surexploitation du matériel et du personnel.

- 67 De surcroît, force est de constater que les régimes d'aides en cause ne se réfèrent en aucune manière à la nécessité de ne pas augmenter la capacité du secteur et n'introduisent aucune condition en vue d'éviter une telle augmentation. En outre, l'affirmation de la requérante, selon laquelle les aides litigieuses faisaient partie d'un « projet » de restructuration du secteur des transports de marchandises par route, présente un caractère très général et ne permet pas d'établir que ces aides s'inscrivaient dans un plan d'assainissement qui les aurait précédées et aurait accompagné leur mise en œuvre, comme l'exige l'article 3, paragraphe 1, sous d), du règlement n° 1107/70.
- 68 En deuxième lieu, la thèse de la requérante, selon laquelle la défenderesse aurait méconnu l'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70, en estimant, dans la décision attaquée, que seuls 10 à 15 % des aides litigieuses étaient destinées au transport combiné et pouvaient bénéficier, de ce fait, d'une dérogation au titre de cette disposition, n'est pas davantage fondée. En effet, la requérante se limite à suggérer que l'ensemble du matériel, même non spécifique, utilisé dans le cadre du transport combiné est visé par cette disposition. Or, une telle interprétation est incompatible avec la lettre de l'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70, lequel exonère les aides « ayant pour but de faciliter le développement des transports combinés », dès lors qu'elles concernent en particulier des « investissements dans les équipements fixes et mobiles nécessaires au transbordement » ou des « investissements en matériels de transbordement spécifiquement adaptés aux transports combinés et utilisés seulement en transport combiné ». La thèse défendue par la requérante est également inconciliable avec les objectifs poursuivis par cette disposition, tels qu'ils ressortent des quatrième, cinquième et sixième considérants du règlement (CEE) n° 3578/92 du Conseil, du 7 décembre 1992, modifiant le règlement n° 1107/70 (JO L 364, p. 11), à savoir la réalisation rapide de la cohésion économique et sociale de la Communauté en favorisant les « transports combinés », notamment lorsqu'ils offrent une alternative à des aménagements d'infrastructure qui ne peuvent être achevés à court terme, l'incitation des petites et moyennes entreprises à recourir à ce type de transport et la mise au point de nouvelles techniques bimodales et de transbordement.

- 69 En outre, la constatation de la Commission, selon laquelle 10 à 15 % du total des aides litigieuses étaient destinées au financement de matériel de transport combiné, se fonde sur les informations fournies par le gouvernement italien au cours de la procédure administrative.
- 70 À cet égard, la Commission a clairement spécifié, dans la décision attaquée (points II et VIII, septième alinéa), que, dans le cadre des régimes d'aides examinés, les aides au transport combiné, déclarées compatibles avec l'article 92, paragraphe 1, du traité au titre de l'article 3, paragraphe 1, sous e), du règlement n° 1107/70, étaient destinées à l'achat de caisses mobiles et d'installations d'accrochage correspondantes sur des véhicules et semi-remorques à usage intermodal.
- 71 Dans ces conditions, l'allégation de la requérante, relative à l'impossibilité de distinguer, dans la décision attaquée, les aides destinées au transport combiné et exonérées à ce titre des aides déclarées incompatibles avec le marché commun, est également privée de tout fondement. Contrairement à la thèse de la requérante, les autorités nationales ou régionales ne se trouvent donc pas dans l'impossibilité d'exécuter la décision attaquée.
- 72 En troisième lieu, pour ce qui est des dérogations en faveur des aides sectorielles visées à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité, il est à noter que, en l'espèce, les aides litigieuses ne relèvent pas d'un des encadrements communautaires fixant, en fonction de la finalité poursuivie, les orientations que la Commission s'impose dans l'application, notamment, de cette disposition. Les aides ne relevant pas d'un de ces encadrements sont néanmoins susceptibles de bénéficier d'une dérogation, lorsqu'elles visent à faciliter le développement de certaines activités sans pour autant altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, conformément à l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité.

73 Cette disposition a été interprétée par le juge communautaire dans le sens que les appréciations économiques dans le cadre de l'application de cette disposition doivent être effectuées dans un contexte communautaire, ce qui signifie que la Commission a l'obligation d'examiner l'impact d'une aide sur la concurrence et le commerce intracommunautaire. Il incombe à la Commission, lors de cet examen, de mettre en balance les effets bénéfiques de l'aide et ses effets négatifs sur les conditions des échanges et sur le maintien d'une concurrence non faussée (arrêts de la Cour Philip Morris/Commission, précité, points 24 et 26, et du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, C-278/92 à C-280/92, Rec. p. I-4103, point 51; arrêt du Tribunal du 25 juin 1998, British Airways e.a./Commission, T-371/94 et T-394/94, Rec. p. II-2405, points 282 et 283).

74 Or, il convient de rappeler que l'article 92, paragraphe 3, du traité confère à la Commission un large pouvoir d'appréciation en vue d'adopter une décision portant dérogation au principe de l'incompatibilité des aides d'État avec le marché commun, énoncé au paragraphe 1 de cet article. L'examen auquel doit se livrer la Commission implique la prise en considération et l'appréciation de faits et de circonstances économiques complexes. Le juge communautaire ne pouvant substituer son appréciation en fait, notamment sur le plan économique, à celle de l'auteur d'une telle décision, le contrôle du Tribunal doit, à cet égard, se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir (voir, par exemple, arrêts de la Cour, Philip Morris, précité, points 17 et 24; du 21 mars 1990, Belgique/Commission, dit «Tubemeuse», C-142/87, Rec. p. I-959, point 56; du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, Rec. p. I-1433, point 34; arrêt du Tribunal du 5 novembre 1997, Ducros/Commission, T-149/95, Rec. p. II-2031, point 63).

75 En l'espèce, il ressort du dossier que, contrairement aux allégations de la requérante, les autorités italiennes n'ont fourni, au cours de la procédure administrative, aucun élément précis concernant, notamment, un plan concret et détaillé de restructuration du secteur du transport routier de marchandises pour le compte d'autrui. Elles ont, au contraire, indiqué que, dans l'immédiat, aucun plan de restructuration n'était nécessaire et se sont limitées à faire allusion, par

ailleurs, à d'éventuelles mesures visant à la rationalisation du secteur, à travers, notamment, des mesures destinées à encourager les fusions et des incitations au transport combiné et intermodal, devant être adoptées prochainement par l'administration régionale (rapport complémentaire, point 2-4, deuxième alinéa).

- 76 Dans ces conditions, la Commission a pu, au point VIII, quatorzième alinéa, de la décision attaquée, estimer, sans outrepasser les limites de son pouvoir d'appréciation, que les éléments à sa disposition ne lui permettaient pas d'établir que les aides en cause s'accompagnaient d'une action d'intérêt commun, comme un plan de restructuration.
- 77 En outre, la Commission a constaté à bon droit, au point VIII, treizième alinéa, de la décision attaquée, que certaines des aides litigieuses, telles que les aides au crédit-bail pour l'achat de matériel roulant, en vue de renouveler le parc existant, qui, d'après le rapport complémentaire, se caractérisait par sa vétusté, constituaient des aides au fonctionnement, auxquelles la dérogation prévue par l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité n'est pas applicable (arrêt du Tribunal du 8 juin 1995, Siemens/Commission, T-459/93, Rec. p. II-1675, points 77 et 78). En effet, comme le remplacement de véhicules anciens représente un coût que toutes les entreprises de transport routier doivent normalement supporter pour pouvoir continuer à offrir leurs services sur le marché à des conditions compétitives, ces aides ont renforcé artificiellement la situation financière des entreprises bénéficiaires au détriment des entreprises concurrentes.
- 78 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que les moyens tirés de la violation de l'article 3, paragraphe 1, sous d) et e), du règlement n° 1107/70, de l'article 92, paragraphe 3, sous c), du traité et d'un défaut de motivation ainsi que de l'impossibilité alléguée d'identifier les aides déclarées compatibles dans la décision attaquée, et conséquemment d'exécuter cette dernière, doivent être rejetés.

Sur la qualification prétendument erronée des aides litigieuses d'aides nouvelles

Arguments des parties

- 79 La partie requérante soutient que les aides en cause doivent être qualifiées d'aides existantes, parce qu'elles ont été prévues par des lois de 1981 et de 1985, antérieures à la pleine libéralisation des secteurs concernés. En les qualifiant d'aides nouvelles dans la décision attaquée, la Commission aurait commis une violation grave des règles procédurales prévues à l'article 93 du traité.
- 80 En effet, ce serait uniquement à partir de l'ouverture complète à la concurrence du marché du transport international de marchandises par route, le 1^{er} janvier 1993, et du marché du cabotage, le 1^{er} juillet 1998, que les subventions octroyées dans ces deux secteurs auraient été susceptibles d'exercer une incidence sur les échanges et pourraient, de ce fait, être qualifiées d'« aides » au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Or, il ressortirait de la lettre et de la ratio de l'article 93, paragraphe 3, du traité que cette dernière disposition est axée sur une obligation de notification préalable du « projet d'aide » et une obligation de non-exécution de ce projet jusqu'à la clôture par la Commission de la procédure de contrôle. Lors de la libéralisation complète d'un secteur, les aides instituées précédemment ne seraient donc pas visées par cette disposition, dans la mesure où elles ont déjà été mises en œuvre.
- 81 Dans ses observations écrites sur les conséquences de l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, la région rappelle que, dans cet arrêt (point 149), le Tribunal a jugé erronée la qualification d'aides nouvelles des aides octroyées, à partir du 1^{er} juillet 1990, aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national.

- 82 En ce qui concerne les aides octroyées à des entreprises effectuant du transport international, la région conteste leur qualification d'aides nouvelles, confirmée par le Tribunal dans l'arrêt susvisé, au motif qu'elles ont été instituées après la libéralisation du marché du transport international, en 1969, par le règlement n° 1018/68 instaurant un régime de contingentement.
- 83 Elle allègue que le secteur du transport international ne pouvait en effet être considéré comme soumis au libre jeu de la concurrence qu'à partir de sa libéralisation complète par la mise en place, par le règlement n° 881/92, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1993, d'un régime d'« autorisations communautaires » subordonnant l'accès du marché à des critères purement qualitatifs.
- 84 La thèse, selon laquelle le passage d'une régulation du marché fondée sur des critères quantitatifs à une régulation fondée sur des critères qualitatifs constituerait le critère permettant de considérer qu'un secteur est libéralisé, serait confirmée, par analogie, par l'analyse du régime communautaire des marchés publics dans les secteurs d'utilité publique, instauré par la directive 93/38/CEE du Conseil, du 14 juin 1993, portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 199, p. 84). Il ressortirait des onzième, treizième et dix-neuvième considérants de cette directive que les marchés ouverts à la concurrence sont exclus de son champ d'application. Dans sa communication au titre de l'article 8 de la directive 93/38 (JO 1999, C 129, p. 11), la Commission aurait considéré que sont exclus, en vertu de cet article, du champ d'application de la directive un certain nombre de services de télécommunications, à la suite de la libéralisation des marchés de télécommunications considérés. Or, cette libéralisation aurait été caractérisée par le passage d'un système de droits spéciaux ou exclusifs (et donc de limitations quantitatives) à un système d'autorisations (et donc de sélection qualitative).
- 85 La Commission, pour sa part, a indiqué, lors de l'audience, qu'elle ne remettait plus en question la qualification d'aides existantes retenue par le Tribunal, dans

l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, en ce qui concerne les aides octroyées, à partir du 1^{er} juillet 1990, aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national (voir, ci-dessus, point 31).

86 Elle a cependant expliqué que, dans la décision attaquée, ces aides avaient été qualifiées d'aides nouvelles dans la mesure où il était prévisible, pour l'État membre concerné, que de telles mesures deviendraient, lors de la libéralisation du marché, des aides d'État au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité. Dans ces conditions, les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime n'auraient pas imposé de qualifier ces aides d'aides existantes. Ce serait d'ailleurs également en conformité avec ces principes que le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, p. 1), non applicable en l'espèce, prévoit — par exception au principe selon lequel sont considérées comme des aides existantes les mesures devenues des aides à la suite de l'évolution du marché — que « les mesures qui deviennent une aide suite à la libéralisation d'une activité par le droit communautaire ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée pour la libéralisation ». En l'occurrence, la Commission a précisé que, dans le secteur du transport, il n'y avait pas de cabotage avant la libéralisation de ce secteur par le règlement n° 4059/89.

87 En outre, la Commission écarte l'argument de la région selon lequel des subventions ne constitueraient des aides d'État, au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité, qu'à partir de la libéralisation complète du marché concerné.

88 En l'occurrence, les lois prévoyant les aides en cause auraient donc dû être notifiées à la Commission en tant que dispositions instituant des aides nouvelles, lors de leur adoption respective en 1981 et en 1985, dans la mesure où le marché du transport routier international était partiellement ouvert à la concurrence intracommunautaire depuis 1969.

Appréciation du Tribunal

- ⁸⁹ La Commission ne contestant pas la qualification d'aides existantes des aides versées, à partir de la libéralisation du marché du cabotage, aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national, retenue dans l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, il suffit de rappeler qu'un régime d'aides institué sur un marché initialement fermé à la concurrence doit être considéré, lors de la libéralisation de ce marché, comme un régime d'aides existant, dans la mesure où il ne relevait pas, au moment de son institution, du champ d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité, uniquement applicable dans les secteurs ouverts à la concurrence, ainsi que l'a déjà jugé le Tribunal, dans l'arrêt susmentionné (points 142 à 144, 146 et 147). Or, en l'espèce, la Commission a admis, lors de l'audience, que le secteur du cabotage était fermé à la concurrence communautaire, avant sa libéralisation par le règlement n° 4059/89.
- ⁹⁰ Par ailleurs, il convient de préciser que, contrairement aux explications fournies par la défenderesse au cours de l'audience, l'application, lors de la libéralisation du secteur du cabotage, du régime des aides nouvelles instauré par l'article 93, paragraphe 3, du traité, en ce qui concerne des aides instituées dans ce secteur avant sa libéralisation, n'était pas prévisible par l'État membre concerné sur la base des seules dispositions du traité. Dans la mesure où ces aides avaient été instituées lorsque le marché était encore fermé à la concurrence communautaire, les intéressés ne pouvaient que considérer qu'elles étaient soumises au régime des aides existantes, en l'absence de dispositions d'exécution précises de l'article 93 du traité écartant la qualification de telles aides d'aides existantes après la date fixée pour la libéralisation. En effet, l'article 93, paragraphe 3, du traité impose uniquement, de manière expresse, une obligation de notification en ce qui concerne les «projets tendant à instituer ou à modifier des aides», afin de les soumettre au contrôle de la Commission préalablement à leur mise en œuvre.
- ⁹¹ Il s'ensuit que les aides versées à des entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national doivent être qualifiées d'aides existantes et

ne peuvent faire l'objet, le cas échéant, que d'une décision d'incompatibilité produisant des effets pour l'avenir, comme l'a jugé le Tribunal dans l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité (points 147 et 148).

- 92 À l'inverse, le secteur du transport international de marchandises par route ayant été ouvert à la concurrence par le règlement n° 1018/68 à partir de 1969, les régimes d'aides en cause, institués en 1981 et en 1985, relevaient clairement lors de leur instauration du champ d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité et devaient, de ce fait, être considérés comme des régimes d'aides nouveaux soumis, à ce titre, à l'obligation de notification prévue par l'article 93, paragraphe 3, du traité.
- 93 À cet égard, la thèse de la requérante, selon laquelle seules des aides instituées après l'ouverture complète du marché à la concurrence pourraient être qualifiées d'aides nouvelles, ne saurait être accueillie.
- 94 En effet, ainsi qu'il a déjà été jugé (voir, ci-dessus, point 45), la mise en place d'un régime de contingentement dans le secteur du transport international, à partir de 1969, a instauré une situation de concurrence effective susceptible d'être faussée par l'octroi des aides litigieuses, lesquelles relevaient par conséquent, dès cette date, du champ d'application de l'article 92, paragraphe 1, du traité.
- 95 Dans ces conditions, l'analogie effectuée par la requérante avec le régime communautaire des marchés publics dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications, institué par la directive 93/38, est privée de tout fondement. En effet, dans ce domaine, le critère de la libéralisation complète du marché est appliqué pour déterminer le champ d'application du régime institué par cette directive par rapport aux autres règles applicables en matière de

marchés publics. En revanche, en matière d'aides d'État, pour qu'une aide soit susceptible d'affecter les échanges entre les États membres, il suffit que le marché concerné soit ouvert, même partiellement, à la concurrence.

- 96 Pour l'ensemble de ces raisons, le moyen tiré de la qualification erronée des aides en cause d'aides nouvelles peut uniquement être accueilli en ce qu'il se rapporte aux aides allouées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national.
- 97 Comme le Tribunal l'a déjà jugé dans l'arrêt *Alzetta e.a./Commission* (point 150), la décision attaquée doit, dès lors, être annulée en ce qu'elle déclare illégales, en son article 2, les aides versées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national et impose, en son article 5, leur récupération.

Sur la prétendue violation des principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité, ainsi que sur l'absence alléguée de motivation, en ce qui concerne la récupération des aides en cause, majorées d'intérêts

Arguments des parties

- 98 Selon la requérante, l'obligation de récupérer les aides litigieuses, imposée par l'article 5 de la décision attaquée, est contraire aux principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité. La région et les bénéficiaires des aides n'auraient pas été en mesure de prévoir, en 1985, que ces aides, régulièrement

instaurées, seraient jugées illégales douze ans plus tard «exclusivement par référence à celles versées à compter du 1^{er} juillet 1990». La bonne foi de la région serait attestée par le fait qu'elle a immédiatement suspendu le versement des aides en cause lorsqu'elle a été informée des griefs de la Commission concernant leur compatibilité avec le traité.

- 99 Dans ses observations sur les conséquences de l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, la requérante a souligné que le Tribunal a rappelé, dans cet arrêt (point 158), que des «circonstances exceptionnelles» peuvent permettre aux bénéficiaires d'une aide de se prévaloir de leur confiance légitime dans la régularité de cette aide, même si celle-ci n'a pas été notifiée conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité. Or, selon la jurisprudence, de telles «circonstances exceptionnelles» pourraient être constituées par le long intervalle de temps qui s'est écoulé avant l'adoption de la décision attaquée (arrêt de la Cour du 24 novembre 1987, *RSV/Commission*, 223/85, Rec. p. 4617).
- 100 La Commission précise que l'obligation de récupération imposée dans la décision attaquée s'étend aux aides versées aux entreprises exerçant des activités de transport international depuis 1981.
- 101 Elle rappelle que les entreprises bénéficiaires d'une aide ne peuvent, sauf circonstances exceptionnelles, se prévaloir de leur confiance légitime dans la régularité de cette aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure prévue par l'article 93, paragraphe 3, du traité.

Appréciation du Tribunal

- 102 Il convient de rappeler, liminairement, que le Tribunal a déjà jugé, dans l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité (points 162 à 166), que l'article 5 du dispositif

de la décision attaquée, qui vise les aides déclarées incompatibles avec le marché commun par l'article 4 du dispositif, doit être compris comme imposant la récupération des aides octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant du transport local, régional ou national, ainsi que de celles octroyées aux entreprises effectuant du transport international depuis l'instauration des régimes d'aides en cause.

- 103 Il y a lieu de rappeler également que les aides octroyées à des entreprises exerçant une activité de transport local, régional ou national ne sont pas soumises à une obligation de restitution, parce qu'elles constituent, ainsi qu'il a déjà été jugé (voir, ci-dessus, points 89 à 91), des aides existantes, uniquement susceptibles de faire l'objet d'une constatation d'incompatibilité ex nunc.
- 104 Il appartient, dès lors, au Tribunal de vérifier si la décision attaquée, en ce qu'elle impose la récupération des aides allouées aux entreprises exerçant une activité de transport international, majorées d'intérêts, est compatible avec les principes de proportionnalité et de protection de la confiance légitime, invoqués par la requérante.
- 105 En ce qui concerne, tout d'abord, la violation alléguée du principe de proportionnalité, il y a lieu de rappeler que, dans la mesure où la suppression d'une aide illégale par voie de récupération du montant de l'aide versée, majoré d'intérêts, est la conséquence logique de la constatation d'incompatibilité de cette aide avec le marché commun et vise uniquement au rétablissement de la situation concurrentielle antérieure, cette obligation ne saurait, en principe, présenter un

caractère disproportionné par rapport aux objectifs visés par les articles 92, 93 et 94 du traité (arrêt *Alzetta e.a./Commission*, point 169, et les arrêts cités).

106 En l'espèce, la partie requérante n'avance aucun élément concret permettant de présumer que l'obligation de rembourser les aides individuelles octroyées à des entreprises effectuant du transport international présente, compte tenu de l'incidence de ces aides sur la concurrence, un caractère manifestement disproportionné par rapport aux objectifs du traité.

107 Quant au grief tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime, il convient de rappeler que seules des circonstances exceptionnelles peuvent légitimement fonder la confiance des bénéficiaires dans le caractère régulier d'une aide. En outre, la reconnaissance d'une telle confiance légitime présuppose, en principe, que cette aide ait été accordée dans le respect de la procédure prévue par l'article 93 du traité. En effet, un opérateur économique diligent doit, normalement, être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée (arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité, point 171, et les arrêts cités).

108 En l'espèce, les régimes d'aides en cause n'ont pas été notifiés. En outre, la partie requérante n'invoque aucune circonstance exceptionnelle de nature à fonder une confiance légitime dans la régularité des aides versées aux entreprises effectuant des transports internationaux. En particulier, l'adoption d'une décision d'incompatibilité, de nombreuses années après l'octroi des aides, s'explique en réalité par l'absence de notification des régimes d'aides en cause par l'État membre concerné. En l'espèce, la requérante ne fait valoir aucun retard imputable à la Commission, contrairement à la situation examinée dans l'arrêt *RSV/Commission*, précité (points 13 à 17), qu'elle invoque.

- 109 Il n'est dès lors pas établi que l'obligation de restituer ces aides viole le principe de protection de la confiance légitime.
- 110 Par ailleurs, en ce qui concerne l'obligation de récupération des aides incompatibles avec le marché commun, le Tribunal a déjà jugé, dans l'arrêt *Alzetta e.a./Commission*, précité (point 176), que la décision attaquée est suffisamment motivée. En effet, après avoir établi que les aides en cause entraînent une distorsion de la concurrence à l'intérieur de la Communauté entre les entreprises de transport routier de marchandises pour le compte d'autrui établies dans la région Frioul-Vénétie Julienne et celles établies en dehors de cette région (point VI, huitième alinéa), la Commission constate dans ladite décision que la récupération de ces aides est nécessaire en vue de rétablir les « conditions de concurrence équitables » existant avant l'octroi de celles-ci (point IX, deuxième alinéa).
- 111 Il en résulte que les moyens tirés de la violation des principes de protection de la confiance légitime et de proportionnalité ainsi que d'une absence de motivation en ce qui concerne la récupération des aides en cause doivent être rejetés.
- 112 Il s'ensuit que le présent recours doit uniquement être accueilli en ce qu'il tend à l'annulation de l'article 2 de la décision attaquée, pour autant que cet article déclare illégales les aides octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant du transport local, régional ou national, et de l'article 5 de cette décision, en ce que celui-ci impose le remboursement de ces aides.

Sur les dépens

- 113 Aux termes de l'article 87, paragraphe 3, du règlement de procédure, le Tribunal peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supportera ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. La partie requérante ayant succombé partiellement en ses conclusions, il y a lieu de la condamner à supporter ses propres dépens. La Commission supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête:

- 1) L'article 2 de la décision 98/182/CE de la Commission, du 30 juillet 1997, concernant les aides octroyées par la région Frioul-Vénétie Julienne (Italie) aux entreprises de transport routier de marchandises de la région, est annulé en ce qu'il déclare illégales les aides octroyées à partir du 1^{er} juillet 1990 aux entreprises effectuant exclusivement du transport local, régional ou national.

- 2) L'article 5 de la décision 98/182 est annulé en ce qu'il oblige la République italienne à récupérer ces aides.

- 3) Le recours est rejeté pour le surplus.

- 4) Chacune des parties supportera ses propres dépens.

Mengozzi

García-Valdecasas

Tiili

Moura Ramos

Cooke

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 avril 2001.

Le greffier

Le président

H. Jung

P. Mengozzi