

**CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER**
présentées le 17 mai 2001 ¹

1. Dans la requête qu'elle a déposée au greffe de la Cour le 13 août 1999, la République italienne a conclu à ce qu'il plaise à la Cour annuler la décision de la Commission [C(1999) 1364], du 11 mai 1999, concernant les régimes d'aide mis à exécution par la République italienne portant mesures pour l'emploi ².

La Commission considère qu'à défaut de remplir certaines conditions, sont des aides incompatibles avec le marché commun, d'une part, les réductions de charges de sécurité sociale prévues par les lois n^{os} 863/84, 407/90, 169/91 et 451/94 en faveur des entreprises qui créent de l'emploi au moyen de contrats de formation et de travail et, d'autre part, les aides créées par la loi n^o 196/97 en vue de la transformation de ces contrats en contrats à durée indéterminée.

I — La législation italienne

2. Il résulte des documents qui ont été versés au dossier que le contrat de forma-

tion et de travail est un contrat à durée déterminée pour le recrutement de travailleurs âgés de 16 à 32 ans, cette limite d'âge pouvant être relevée à discrétion par les autorités régionales. Il existe deux types de contrats de formation et de travail: le premier est utilisé pour les emplois qui nécessitent un niveau de formation élevé; il a une durée maximum de 24 mois et doit prévoir au minimum entre 80 et 130 heures de formation à dispenser sur le lieu de travail. Le second type concerne les catégories professionnelles peu qualifiées: il a une durée ne pouvant pas excéder 12 mois et prévoit une formation de 20 heures.

3. Les entreprises qui engagent des travailleurs au moyen de ces contrats bénéficient, pendant la durée de ceux-ci, des réductions de cotisation de sécurité sociale suivantes: 25 % pour les entreprises installées dans des zones autres que le Mezzogiorno; 40 % pour les entreprises du secteur commercial et touristique ayant moins de quinze employés qui sont installées dans des zones autres que le Mezzogiorno et 100 %, c'est-à-dire une exemption totale, pour les entreprises artisanales et pour les entreprises installées dans des zones qui présentent un niveau de chômage supérieur à la moyenne nationale. Pour pouvoir bénéficier de ces réductions, les employeurs ne doivent pas avoir diminué leurs effectifs

¹ — Langue originale: l'espagnol.

² — Décision 2000/128/CE (JO L 42, p. 1).

durant les douze mois précédents, à moins que le recrutement vise des travailleurs ayant une spécialisation différente. Ils doivent en outre avoir maintenu en service au moins 60 % des travailleurs dont le contrat de formation et de travail est venu à échéance au cours des 24 mois précédents. Pour ce qui est des contrats de formation et de travail du second type, qui sont destinés aux catégories professionnelles peu qualifiées, le bénéfice de ces avantages est également subordonné à la transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée, les réductions ne s'appliquant qu'après cette transformation et pour une période égale à la durée du contrat.

4. L'article 15 de la loi n° 196/97, qui modifie la loi n° 451/94, prévoit que les entreprises situées dans les zones de l'objectif 1 du règlement (CEE) n° 2081/93³ qui transforment, à leur échéance, les contrats de formation et de travail d'une durée maximum de 24 mois en contrats à durée indéterminée continuent à bénéficier des mêmes avantages pour une période supplémentaire d'un an, sans préjudice de leur obligation de rembourser les aides perçues si elles licencient le travailleur au cours des douze mois qui suivent la fin de la période pour laquelle l'aide a été accordée. Conformément à l'article 1^{er} de ce règlement, l'objectif 1 consiste à promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement.

3 — Règlement du Conseil, du 20 juillet 1993, modifiant le règlement (CEE) n° 2052/88 concernant les missions des Fonds à finalité structurelle, leur efficacité ainsi que la coordination de leurs interventions entre elles et celles de la Banque européenne d'investissement et des autres instruments financiers existants (JO L 193, p. 5).

II — La décision entreprise

5. Les autorités italiennes ont notifié à la Commission un projet de loi visant à la promotion de l'emploi, qui est devenu la loi n° 196/97 du 24 juin 1997⁴ et qui a été inscrit au registre des aides notifiées. Sur la base des informations complémentaires fournies par la République italienne, la Commission a alors analysé les régimes d'aide prévus par les lois n°s 863/84, 407/90, 169/91 et 451/94, qui énoncent les règles des contrats de formation et de travail et qui ont été inscrits au registre des aides notifiées. En août 1998, la Commission a informé les autorités italiennes de sa décision d'ouvrir la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE, à l'encontre des aides à l'embauche octroyées depuis novembre 1995⁵ conformément aux lois précitées ainsi qu'à l'encontre des aides pour la transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée qui sont prévues par l'article 15 de la loi n° 196/97.

6. Outre les autorités italiennes, les tiers intéressés, représentés par la Confédération

4 — GURI n° 154, du 4 juillet 1997.

5 — Sa décision ayant été adoptée le 11 mai 1999, la Commission s'y réfère en permanence aux articles du traité CE dans leur nouvelle numérotation bien que le régime des aides en cause a commencé à être appliqué dès le mois de novembre 1995.

générale de l'industrie italienne (Confindustria)⁶, ont présenté des observations au cours de la procédure devant la Commission. C'est après les avoir examinées que celle-ci a adopté la décision dont la République italienne demande aujourd'hui l'annulation.

7. L'article 1^{er} de la décision entreprise dispose ce qui suit:

«1. Les aides illégalement accordées depuis novembre 1995 par la République italienne pour l'embauche de travailleurs par des contrats de formation et de travail, prévues par les lois n^{os} 863/84, 407/90, 169/91 et 451/94, sont compatibles avec le marché commun et avec l'accord EEE pour autant qu'elles concernent:

— l'embauche de travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail. Aux fins de la présente décision, on entend par 'travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail' les jeunes de moins de 25 ans, les titulaires d'un diplôme universitaire long (lauréat) jusqu'à 29 ans compris et les chômeurs de longue durée, c'est-à-dire ceux qui sont au chômage depuis au moins un an.

2. Les aides octroyées au moyen de contrats de formation et de travail ne remplissant pas les conditions mentionnées au paragraphe 1 sont incompatibles avec le marché commun.»

— la création de nouveaux postes de travail dans l'entreprise bénéficiaire en faveur de travailleurs qui n'ont pas encore obtenu d'emploi ou qui ont perdu leur emploi précédent, au sens des lignes directrices concernant les aides à l'emploi⁷,

L'article 2 de la décision dispose que:

«1. Les aides octroyées par la République italienne en vertu de l'article 15 de la loi n^o 196/97 pour la transformation de contrats de formation et de travail en contrats à durée indéterminée sont compatibles avec le marché commun et avec l'accord EEE à condition qu'elles respectent la condition de la création nette d'emploi telle que définie dans les lignes directrices concernant les aides à l'emploi.

6 — Confindustria figurait au nombre des parties requérantes dans l'affaire T-126/00, qui avait pour objet une demande d'annulation de la même décision que celle qui est en cause aujourd'hui. Par ordonnance du 19 janvier 2001, le président du Tribunal a rejeté ce recours comme étant manifestement irrecevable par expiration du délai d'action. Le Tribunal a également été saisi d'un recours en annulation dirigé contre cette même décision par la Federazione Associazioni Imprese Distribuzione e.a. Dans cette affaire inscrite au rôle sous le n^o T-124/00, le président du Tribunal a, par ordonnance du 19 février 2001, sursis à statuer jusqu'à ce que la Cour ait rendu son arrêt dans la présente affaire.

7 — JO 1995, C 334, p. 4.

L'effectif de l'entreprise est calculé déduction faite des emplois bénéficiant de la transformation et des emplois créés au moyen de contrats à durée déterminée ou ne garantissant pas une certaine pérennité de l'emploi.

2. Les aides à la transformation de contrats de formation et de travail en contrats à durée indéterminée ne remplissant pas la condition mentionnée au paragraphe 1 sont incompatibles avec le marché commun.»

L'article 3 de la décision dispose quant à lui ce qui suit:

«la République italienne prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les aides ne remplissant pas les conditions énoncées aux articles 1^{er} et 2 déjà illégalement accordées.

La récupération a lieu conformément aux procédures du droit national. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur récupération effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.»

III — Le recours de la République italienne

8. Le gouvernement italien demande à la Cour d'annuler la décision dans son intégralité et, à titre subsidiaire, d'annuler son article 3, par lequel la Commission lui impose de récupérer les aides illégalement accordées, majorées des intérêts. À l'appui de son recours, il invoque une considération à caractère général et articule huit moyens spécifiques.

9. D'une manière générale, la partie requérante considère qu'à comparer les caractéristiques, la nature et la finalité du régime mis en place pour les contrats de formation et de travail avec les lignes directrices concernant les aides à l'emploi, la Commission a adopté un point de vue exclusivement économique, sans tenir compte du fait que ces contrats sont un instrument fondamental d'intervention sur le marché du travail, créé en vue de la mise en œuvre d'une politique active dans le domaine de l'emploi. Cette politique vise en particulier les jeunes demandeurs d'emploi, qui sont traditionnellement considérés comme le segment faible du marché.

10. La Commission rétorque que l'analyse de la nature d'une aide et de sa compatibilité avec le marché commun doit faire abstraction de toute considération relative à son efficacité. Elle affirme qu'en l'espèce le seul critère sur lequel elle s'est fondée pour se prononcer sur la nature de l'aide au sens du traité a été son incidence sur la

concurrence et sur les échanges entre les États membres, et que sa compatibilité avec le marché commun est déterminée par application des exceptions prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE.

pour laquelle il appartient à la Commission de veiller à ce que l'intensification des actions en faveur de l'emploi ne porte pas atteinte aux efforts parallèles qu'elle déploie en application des articles 87 CE et 88 CE pour réduire les distorsions artificielles de la concurrence.

11. Nul ne conteste que la politique de l'emploi demeure un domaine relevant de la compétence nationale dans lequel la Communauté joue un rôle important de coordination. Je n'en veux pour preuve que les lignes directrices pour l'emploi en 2001, qui figurent dans la toute récente décision 2001/63/CE du Conseil⁸ et qui désignent des objectifs horizontaux visant à créer les conditions idoines en vue du plein emploi.

C'est dans ce cadre-là que la Commission devait évoluer lorsqu'elle a adopté la décision entreprise. Il s'agissait pour elle d'exercer les compétences que le traité lui confère en matière d'aides d'État et de chercher le difficile équilibre entre les effets positifs du régime italien et la distorsion de la concurrence et des échanges.

12. Comme on peut le lire en toutes lettres au point 3 des lignes directrices concernant les aides à l'emploi, qui ont été publiées en décembre 1995, les mesures fiscales et financières que les États membres peuvent adopter seront appelées à jouer un rôle croissant afin d'encourager les entreprises à embaucher les catégories éprouvant de plus grandes difficultés d'insertion dans le marché du travail. On peut y lire également que, bien que de telles mesures aient pour objectif d'améliorer la situation des travailleurs, force est de reconnaître que les entreprises en tireront également profit dans la mesure où elles pourront réduire leurs coûts grâce au rôle d'intermédiaire qu'elles seront appelées à jouer dans la mise en pratique de ces mesures. C'est la raison

13. Selon une jurisprudence constante de la Cour, la Commission jouit, pour l'application de l'article 87, paragraphe 3, CE d'un large pouvoir d'appréciation, dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire⁹. S'agissant d'une appréciation économique complexe, telle que l'examen de la compatibilité d'un régime d'aides avec le marché commun, le contrôle juridictionnel d'un acte de la Commission doit se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits retenus pour opérer le choix contesté, de l'absence d'erreur mani-

8 — Décision du Conseil, du 19 janvier 2001, sur les lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2001 (JO L 22, p. 18).

9 — Arrêts du 15 mai 1997, Siemens/Commission (C:278/95 P, Rec. p. I-2507, point 35), et TWID/Commission (C: 355/95 P, Rec. p. I-2549, point 26), et arrêt du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission (C:156/98, Rec. p. I-6857, point 67).

festes dans l'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir¹⁰.

Les huit moyens spécifiques que la République italienne a articulés à l'appui de son recours sont déduits de l'existence de certains de ces vices dans la décision. Étant donné que, dans la majorité d'entre eux, elle invoque aussi bien le défaut de motifs que le détournement de pouvoir, j'examinerai, en premier lieu, les règles générales applicables à de tels vices et m'emploierai ensuite à déterminer si la décision en est entachée chaque fois que la requérante les invoque.

A — Sur l'obligation qu'a la Commission de motiver les actes qu'elle adopte dans le domaine des aides d'État

14. Selon une jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître, de façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Il résulte en outre de cette jurisprudence que cette motivation ne doit pas obligatoirement spécifier tous les éléments

de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée non seulement au regard de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, du contenu de l'acte, de la nature des moyens invoqués et de l'intérêt que les destinataires et autres personnes directement et individuellement concernées peuvent avoir à obtenir des explications.¹¹

15. La Cour a ajouté que le fait que la décision attaquée soit fondée sur les lignes directrices a une signification particulière en ce qui concerne le contenu de l'obligation de motivation¹².

16. Conformément à la jurisprudence du Tribunal de première instance, la Commission n'est pas obligée de prendre position, dans l'exposé des motifs de ses décisions, sur tous les arguments que les intéressés invoquent à l'appui de leur demande: il lui suffit d'exposer les faits et les considérations juridiques reflétant une importance

10 — Arrêts du 29 octobre 1980, Roquette Frères/Conseil (138/79, Rec. p. 3333, point 25); du 17 novembre 1987, BAT et Reynolds/Commission (142/84 et 156/84, Rec. p. 4487, point 62); du 10 mars 1992, Ricoh/Conseil (C-174/87, Rec. p. I-1335, point 68); du 15 juin 1993, Matra/Commission (C-225/91, Rec. p. I-3203, point 25), et du 29 février 1996, Belgique/Commission (C-56/93, Rec. p. I-723, point 11).

11 — Arrêts du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission (C-350/88, Rec. p. I-395, points 15 et 16); du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (II) (C-466/93, Rec. p. I-3799, point 16); Belgique/Commission, déjà cité à la note 10, point 86; du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France (C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 63), et du 19 octobre 2000, Italie et Sardagna Lines/Commission (C-15/98 et C-105/99, Rec. p. I-8855, point 65).

12 — Arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission (C-288/96, Rec. p. I-8237, point 84).

essentielle dans l'économie de la décision¹³. Cette jurisprudence a été confirmée par la Cour dans l'arrêt qu'elle a rendu sur le pourvoi formé contre l'arrêt du Tribunal.¹⁴

B — Sur le détournement de pouvoir

17. Le détournement de pouvoir est un des moyens les plus invoqués à l'appui des recours en annulation. Il demeure néanmoins très difficile de démontrer qu'un acte est entaché d'un tel vice. La Cour considère qu'il y a détournement de pouvoir lorsqu'une institution exerce ses compétences dans le but exclusif ou, tout au moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles dont il est excipé ou d'éluider une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce¹⁵. Lorsqu'une institution utilise, par facilité, une procédure autre que la procédure particulièrement complexe à laquelle elle aurait dû se soumettre, elle se rend coupable d'un détournement de procédure que la Cour assimile à un détournement de pouvoir et qui justifie l'annulation de l'acte entaché d'un tel vice¹⁶.

13 — Arrêts du Tribunal du 24 janvier 1992, La Cinq/Commission (T-44/90, Rec. p. II-1, point 41), et du 8 juin 1995, Siemens/Commission (T-459/93, Rec. p. II-1675, point 31).

14 — Arrêt Siemens/Commission cité à la note 9, point 16.

15 — Arrêts du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil (C-84/94, Rec. p. I-5755, point 69), et du 14 mai 1998, Windpark Groothusen/Commission (C-48/96 P, Rec. p. I-2873, point 52).

16 — Arrêt du 22 septembre 1988, Frydendahl Pedersen/Commission (148/87, Rec. p. 4993, point 12).

Il y est également de jurisprudence constante qu'un détournement de pouvoir n'est réputé exister que s'il est prouvé à suffisance de droit que l'auteur de l'acte litigieux a poursuivi un but autre que celui qui est envisagé dans la réglementation en cause¹⁷.

IV — Les moyens spécifiques du recours

A — Premier moyen: détournement de pouvoir et défaut de motifs en ce qui concerne la définition de la catégorie de «jeunes»

18. La République italienne prétend concrètement que la décision est illogique dans la définition qu'elle donne de la catégorie de «jeunes». Bien que les données statistiques versées au dossier de la procédure administrative démontrent qu'eu égard aux caractéristiques particulières du chômage des jeunes en la République italienne et, en particulier, dans la région du Mezzogiorno, ce phénomène affecte la population jusqu'à la tranche d'âge de 32 ans, la Commission a décidé de n'intégrer dans cette catégorie que les jeunes âgés de moins de 25 ans ou, s'ils sont titulaires d'un diplôme universitaire, âgés de 29 ans. Néanmoins, les lignes directrices concer-

17 — Arrêts du 8 juin 1988, Vlachou/Cour des comptes, (135/87, Rec. p. 2901, point 27), et du 17 janvier 1992, Hochbaum/Commission (C-107/90 P, Rec. p. I-157, point 14).

nant les aides à l'emploi ne fixent aucune limite. Cette restriction d'âge introduit, dans la notion de «jeunes», un élément de rigidité inacceptable, difficilement conciliable avec le sens général que revêt ce terme dans les lignes directrices en question, lequel peut varier en fonction des caractéristiques spécifiques des différents marchés du travail. Il est démontré qu'en la République italienne, et particulièrement dans le sud du pays, pour toute une série de raisons sociales et économiques, la limite d'âge définissant la catégorie des jeunes dépasse incontestablement les 25 ans fixés dans la décision entreprise.

19. La Commission soutient que, même si les lignes directrices concernant les aides à l'emploi ne fixent aucune limite d'âge, les actions menées en faveur de cette catégorie de demandeurs d'emploi aussi bien par la Communauté que par les États membres en général s'adressent aux personnes âgées de moins de 25 ans. C'est la raison pour laquelle fixer une limite arbitraire et variable en fonction des caractéristiques de chaque marché national de l'emploi serait une mesure dépourvue d'objectivité et sans lien logique avec les actions en cause.

20. Je suis d'accord avec la République italienne lorsqu'elle affirme que les lignes directrices concernant les aides à l'emploi ne donnent, de la catégorie des jeunes, aucune définition qui permettrait d'examiner la compatibilité d'un régime d'aide avec le marché commun. Je suis également d'accord avec elle lorsqu'elle déclare que le fait d'avoir donné un sens général à cette

notion peut s'avérer positif dès lors que la limite d'âge qui définit la catégorie des jeunes varie en fonction des caractéristiques spécifiques des différents marchés du travail. Elle varie également d'État membre à État membre en fonction des programmes scolaires et de la durée de l'obligation de scolarité ainsi qu'en fonction du nombre et de la durée des cycles universitaires.

21. Je conteste en revanche que ces raisons puissent justifier qu'aussi élevé que soit son taux de chômage, un État membre puisse décider unilatéralement que les travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail doivent faire partie, jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 32 ans en général, voire 35 ans ou même 45 dans certaines régions¹⁸ de la catégorie des «jeunes» de manière à pouvoir bénéficier des aides à l'emploi. La Commission affirme en outre, au point 78 de l'exposé des motifs de la décision, que, bien que la situation du chômage soit plus grave dans le sud de la République italienne, il n'est pas possible d'affirmer que le pourcentage de personnes à la recherche d'un emploi serait plus élevé dans la classe d'âge 25-34 ans par rapport à la classe d'âge 15-24. Au point 81, elle cite un rapport sur la condition des jeunes, fourni par les autorités italiennes, qui démontre que, «dans la classe 15-24 ans, 65 % des chômeurs déclarent chercher un

18 — La Commission indique, dans son mémoire en duplique, que, faisant usage de la faculté que leur confère la réglementation interne, certaines régions ont augmenté l'âge limite jusqu'auquel les travailleurs peuvent bénéficier d'un contrat de formation et de travail. C'est ainsi que cet âge limite est de 35 ans pour le Latium, 38 ans pour la Calabre, 40 ans pour la Campanie, les Abruzzes et la Sardaigne, et même 45 ans pour la Basilicate, le Molise, les Pouilles et la Sicile.

emploi depuis plus d'un an (chômage de longue durée); ce pourcentage passe à 68 % pour la classe 25-34 ans¹⁹. Sur la base de ces informations, la Commission est donc de l'avis que ce phénomène doit être examiné en tant que chômage structurel et non au moyen d'une extension de la limite d'âge pour la définition de la 'catégorie jeunes'.

22. Il ne faut pas perdre de vue que la Commission doit examiner la compatibilité d'un régime d'aide dans un contexte communautaire. Cela signifie que toute exception à l'incompatibilité de principe établie par l'article 87, paragraphe 1, CE doit être formulée, interprétée et appliquée de la manière la plus uniforme et constante possible, car c'est la seule manière d'assurer la cohérence et l'égalité de traitement dans l'application des règles en matière d'aides d'État.

23. Étant donné que les lignes directrices concernant les aides à l'emploi ne fournissent aucune définition de la catégorie de «jeunes»²⁰, et comme elle était soucieuse de l'uniformité que je viens d'évoquer, la Commission est partie de l'idée, dès l'ou-

verture de la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE que les mesures communautaires et nationales en faveur des jeunes visent les chômeurs âgés de moins de 25 ans²¹. Ce même critère figure au point 76 de l'exposé des motifs de la décision. De surcroît, après avoir examiné les données fournies par les autorités italiennes et par Confindustria à propos de l'âge auquel les titres universitaires sont obtenus en la République italienne (l'âge moyen étant dans ce pays de 26,8 ans par rapport à une moyenne européenne de 25,7), la Commission a déclaré, au point 85 de la décision, que les données statistiques et les éléments institutionnels liés à la longueur des études ne pourraient justifier une extension de la catégorie «jeunes» à la classe d'âge 25-29 ans que pour les personnes titulaires d'un diplôme universitaire.

24. Selon moi, la Commission a exposé, de manière exhaustive, les critères en application desquels la limite d'âge permettant de définir la catégorie de «jeunes» a été fixée à 25 ans, voire à 29 ans dans le cas des diplômés universitaires. La décision entreprise n'est dès lors entachée d'aucun défaut de motifs.

25. En ce qui concerne le détournement de pouvoir allégué, la République italienne n'a pas démontré qu'en fixant de telles limites d'âge la Commission aurait agi à des fins autres que celles qui lui sont assignées dans le cadre de l'examen des aides d'État.

19 — Secondo rapporto sulla condizione giovanile, pour l'année 1997, Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT).

20 — Pas plus que le reste de la réglementation communautaire, pour ce que j'ai pu voir. En fait, je n'ai rencontré une limite d'âge analogue que dans le règlement (CE) n° 68/2001 de la Commission, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 [CE] et 88 [CE] aux aides à la formation (JO L 10, p. 20), dont l'article 2, sous g), reprend, dans la définition de «travailleur défavorisé», notamment «tout jeune de moins de 25 ans qui n'a pas auparavant trouvé sa première activité régulière rémunérée».

21 — La Commission cite également, à l'appui de cette limite d'âge, le rapport sur l'emploi et les jeunes du Bureau international du travail.

26. Je considère, par conséquent, que le premier moyen n'est pas fondé et qu'il y a lieu de le rejeter.

B — Deuxième moyen: violation de la loi, détournement de pouvoir et défaut de motifs concernant les hypothèses dans lesquelles le montant de l'aide est proportionné par rapport à la création d'emploi

27. Le gouvernement italien prétend que ce qu'affirme la Commission au point 91 de la décision est dénué de fondement. Elle aurait dû démontrer, au moyen d'éléments objectifs, que le montant de l'aide ne dépasse ce qui est nécessaire à la promotion de l'emploi que dans le cas des aides prévues en faveur des travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail, à savoir les travailleurs âgés de moins de 25 ans, les licenciés jusqu'à l'âge de 29 ans et les chômeurs de longue durée (c'est-à-dire ceux dont le chômage dure plus d'un an).

28. La Commission indique qu'après avoir considéré que les contrats de formation et de travail avaient un caractère d'aide parce qu'ils faussent la concurrence en renforçant la situation financière et les possibilités d'action des entreprises bénéficiaires par rapport à leurs concurrents qui n'en bénéficient pas, elle a acquis la conviction que seules les aides en faveur des travailleurs qui n'ont pas encore obtenu un emploi ou ont perdu leur emploi précédent sont

compatibles avec le marché commun ainsi que les aides destinées à la création de nouveaux postes de travail. Elle estime que c'est uniquement dans ces cas-là que les aides n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour inciter à la création de postes de travail, compte tenu de l'obligation de formation du travailleur qui est faite à l'employeur et du chômage particulièrement élevé dont souffre le marché du travail italien.

29. Je ne saurais être d'accord avec la République italienne sur ce point pour deux raisons. En premier lieu, parce que, pour apprécier les points 91 et 92 de la décision, il faut tenir compte d'un certain nombre de points qui précèdent, à savoir les points 76 à 90, qui contiennent les données sur lesquelles la Commission s'est fondée et le raisonnement qu'elle a suivi.

En second lieu, parce que, pour évaluer les aides à l'emploi, la Commission est obligée d'utiliser les critères définis par le chapitre IV des lignes directrices, qui a trait à l'application des exceptions prévues par l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE et qui charge la Commission d'encourager les aides à la création d'emploi. Le fait d'imposer en outre une formation professionnelle au bénéficiaire du travailleur sera un élément important en vue d'une appréciation favorable. En tout état de cause, cependant, le quatrième tiret du point 21 des lignes directrices oblige la Commission à veiller à ce que le niveau de l'aide n'excède pas ce qui est nécessaire pour promouvoir la création d'emploi.

30. Dans cet ordre d'idée, la Commission a estimé que les aides qu'elle cite aux points 91 et 92 de la décision sont conformes aux dispositions des lignes directrices et peuvent bénéficier des exceptions prévues en faveur des aides à l'emploi. Pour aboutir à cette conclusion, elle a tenu compte de l'obligation de formation des travailleurs dont sont assortis les contrats litigieux, de la situation de chômage particulièrement grave en la République italienne, de la juste proportion entre la réduction des charges de sécurité sociale et les rétributions des travailleurs, ainsi que de l'échelonnement de la mesure en fonction des particularités des régions concernées.

31. Quand elle a apprécié la compatibilité du régime d'aide italien avec le marché commun, la Commission s'est conformée aux lignes directrices concernant les aides à l'emploi. Elle n'a donc commis aucune violation de droit. La décision n'est pas entachée d'un défaut de motifs dans la mesure où la Commission a exposé, aux points 86 à 91 inclus, les motifs de la conclusion sur les aides compatibles à laquelle elle a abouti au point 92. La République italienne n'a pas davantage fourni le moindre indice permettant d'établir que la Commission aurait poursuivi des fins distinctes de celles qui lui sont assignées dans le cadre de l'examen des aides d'État lorsqu'elle a rendu sa décision sur les hypothèses dans lesquelles le montant de l'aide est proportionnel à la création d'emploi.

32. En conséquence, ce deuxième moyen doit lui aussi être rejeté comme étant non fondé.

C — Troisième moyen: défaut de motifs quant à la quantification de l'aide jugée incompatible

33. Le gouvernement requérant prétend que la Commission a suivi un raisonnement illogique lorsqu'elle a quantifié l'aide illégale et que, lorsqu'elle a analysé les modalités de promotion de l'emploi, elle n'a pas appliqué de critères clairs, étant donné que, s'il ne s'agit pas d'une des hypothèses définies de manière restrictive, elle refuse de qualifier les contrats de formation et de travail comme étant une intervention destinée à créer de nouveaux emplois. Néanmoins, au point 86 de la décision, elle reconnaît que subordonner le recrutement par un contrat de formation et de travail à la condition que l'entreprise ait maintenu en service au moins 60 % des travailleurs dont le contrat de formation et de travail venait à échéance au cours des 24 mois précédents²² est une incitation supplémentaire de nature à encourager les entreprises à maintenir les postes de travail pour une durée plus longue. Cette concaténation d'avantages s'avère particulièrement efficace dans la mesure où elle empêche les entreprises d'abuser du régime en embau-

22 — Toutes les versions linguistiques de la décision que j'ai utilisées, y compris la copie de celle qui a été notifiée aux autorités italiennes à l'époque, copie qui était annexée à la requête, disent que ce pourcentage est de 50 %. Dans la requête, la République italienne indique que ce pourcentage est de 60 %. J'ai vérifié également que tel est le pourcentage effectivement fixé par l'article 16, paragraphe 11, du décret-loi n° 299, du 16 mai 1994 (GURI n° 116, du 20 mai 1994).

chant systématiquement sur la base de contrats à durée déterminée en remplacement de contrats à durée indéterminée et où elle les encourage à embaucher. Eu égard aux critères énoncés dans les lignes directrices concernant les aides à l'emploi, la Commission aurait dû vérifier le niveau de l'aide en tenant compte des difficultés auxquelles sont confrontées les petites et moyennes entreprises ainsi que des handicaps dont souffre la région concernée.

34. La Commission rétorque que les aides à l'embauche litigieuses sont des aides au maintien de l'emploi lorsqu'elles ne concernent pas la création de nouveaux postes de travail dans l'entreprise bénéficiaire au profit de travailleurs qui n'ont pas encore obtenu un emploi ou ont perdu leur emploi précédent ou lorsque les personnes embauchées ne sont pas des travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail. Ces aides au maintien de l'emploi ne sont pas limitées aux zones visées par la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE puisqu'elles s'appliquent sur l'ensemble du territoire national et ne sont ni dégressives ni limitées dans le temps.

35. Je ne puis être d'accord avec la partie requérante. En effet, les lignes directrices concernant les aides à l'emploi distinguent les aides visant au maintien de l'emploi, qui sont accordées aux entreprises pour leur permettre de ne pas licencier du personnel et qui sont calculées en fonction du nombre total de travailleurs qu'elles emploient à ce moment là, et les aides destinées à permettre de fournir un emploi à ceux qui n'en ont jamais eu ou qui ont perdu le leur, aides qui

sont calculées en fonction du nombre de postes de travail ainsi attribués. Le point 17 des lignes directrices précise que, par création d'emploi, il y a lieu d'entendre création nette d'emploi et que le simple remplacement d'un travailleur sans augmentation d'effectif, et donc sans création d'un nouveau poste de travail, n'est pas une réelle création d'emploi.

Appliquant ces critères, la Commission a considéré, aux points 93 à 96 de la décision, que les aides à l'embauche qui ne sont pas destinées à des jeunes âgés de moins de 25 ans, à des travailleurs titulaires d'un diplôme universitaire qui n'ont pas encore atteint l'âge de 29 ans ou à des chômeurs sans emploi depuis plus d'un an ou encore les aides qui ne sont pas destinées à la création de postes de travail sont des aides au maintien de l'emploi, assimilées à des aides au fonctionnement des entreprises. La Commission explique à ce sujet que, si les aides sont effectivement octroyées aux entreprises pour leur permettre de conclure des contrats de formation et de travail et non pour éviter qu'elles licencient des travailleurs, il est évident que leur octroi n'est pas subordonné à la condition qu'elles créent de nouveaux postes de travail, mais uniquement à la condition qu'elles n'aient pas procédé à des licenciements.

36. Or, de telles aides peuvent être autorisées lorsque, conformément aux dispositions de l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE elles sont destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires ou encore, sous certaines conditions, lorsqu'elles sont octroyées dans les

régions pouvant bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, sous a), c'est-à-dire lorsqu'elles sont destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi.

37. Je pense, comme la Commission, que ces aides qui ont pour objet de maintenir l'emploi devraient être déclarées incompatibles avec le marché commun parce qu'elles ne se limitent pas aux régions pouvant bénéficier des dérogations prévues par l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE puisqu'elles s'appliquent sur tout le territoire national, et parce qu'elles ne peuvent pas être incluses dans l'hypothèse visée par l'article 87, CE, paragraphe 2, sous b), et ne sont ni dégressives ni limitées dans le temps.

38. J'estime en conséquence que la quantification de l'aide jugée incompatible dans la décision est suffisamment justifiée et que le moyen doit être rejeté comme étant non fondé.

D — Quatrième moyen: violation de la loi, détournement de pouvoir et défaut de motifs quant aux mesures prévues par l'article 15 de la loi n° 196/97

39. Cette disposition prévoit que les entreprises établies dans les régions de l'objec-

tif 1 qui, à l'échéance de leur durée maximum de 24 mois, transforment les contrats de formation et de travail en contrats à durée indéterminée continuent à bénéficier des mêmes avantages pour une période additionnelle d'un an. Le gouvernement italien prétend que la Commission se trompe lorsqu'elle affirme, au point 103 de la décision, que la transformation de contrats de formation et de travail à durée déterminée en contrats à durée indéterminée ne crée pas d'emplois supplémentaires puisque les postes de travail ont déjà été créés, même s'ils n'ont pas un caractère stable. En effet, le régime prévoit une réaction en chaîne: il vise à faire engager des travailleurs au moyen de contrats de formation et de travail en accordant un avantage aux entreprises qui transforment ces contrats en contrats à durée indéterminée, favorisant ainsi les entreprises qui créent des postes de travail.

40. La Commission répond que la transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée ne crée pas d'emplois supplémentaires dans la mesure où ces emplois existaient déjà, même s'ils n'avaient pas un caractère stable. De telles mesures ne peuvent être assimilées ni à la création de nouveaux emplois ni au maintien de l'emploi, car elles ont pour seul objet de stabiliser des emplois précaires jusqu'alors.

41. Ici non plus, je ne partage pas l'opinion du gouvernement italien, et cela pour différentes raisons. En premier lieu, en affirmant que sont seules conformes aux dispositions des lignes directrices les trans-

formations de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée qui respectent l'obligation d'augmenter le nombre de postes par rapport au nombre de postes existant dans l'entreprise, la Commission n'a commis aucune violation du droit. En effet, même si cette transformation s'avère pleine de bénéfices pour le travailleur et pour la stabilité de l'emploi en général, il n'en demeure pas moins que la réglementation étend d'un an la durée des avantages dont l'employeur avait bénéficié au cours des deux années du contrat de formation et de travail initial et que l'obtention de ces avantages additionnels n'est pas subordonnée à la création d'un nouveau poste de travail.

En deuxième lieu, cette appréciation est suffisamment motivée puisqu'aux points 97 à 110, la Commission a exposé les raisons pour lesquelles elle a décidé, au point 111, que les autres cas d'aides à la transformation de contrats de formation et de travail en contrats à durée indéterminée qui ne respectent pas l'obligation d'augmenter le nombre de postes de travail par rapport au nombre de postes existant dans l'entreprise sont des aides au maintien de l'emploi, assimilées aux aides au fonctionnement, qui ne remplissent pas les conditions qui leur permettraient d'être compatibles avec le marché commun conformément à l'article 87, paragraphe 2, CE ni celles qui leur permettraient d'être considérées comme compatibles conformément à l'article 87, paragraphe 3, CE.

Enfin, le gouvernement italien n'a pas non plus démontré qu'en adoptant une décision

en ce sens, la Commission aurait poursuivi un objectif différent de celui que le traité lui assigne en matière d'aides d'État.

42. Pour toutes les raisons que je viens d'exposer, je considère que le moyen n'est pas fondé et qu'il doit donc être rejeté.

E — Cinquième moyen: violation et application erronée de l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE et défaut de motifs dans l'appréciation de la compatibilité des aides au maintien de l'emploi

43. La requérante reproche à la Commission de ne pas avoir examiné les aides au maintien de l'emploi au regard de la réglementation communautaire qui permet de les considérer comme compatibles si elles sont destinées à favoriser le développement économique de régions connaissant un niveau de vie anormalement bas ou un grave sous-emploi. En ce qui concerne la répartition territoriale des aides, il est inexact d'affirmer simplement qu'elles s'appliquent dans l'ensemble du territoire national puisque la réduction de plus de 25 % n'est accordée qu'aux entreprises qui opèrent dans des régions connaissant un déséquilibre important de l'emploi. Vues sous cet angle, les réductions des charges de la sécurité sociale susceptibles de constituer une aide au maintien de l'emploi ne sont

accordées que dans les régions souffrant d'un grave sous-emploi²³.

44. La Commission répète que les aides examinées dans la décision sont incompatibles avec le marché commun parce qu'elles ne se limitaient pas aux zones visées par la dérogation prévue par l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE mais s'appliquaient à l'ensemble du territoire national, parce qu'elles n'étaient ni dégressives ni limitées dans le temps et parce qu'elles ne respectaient pas non plus les conditions énoncées dans les lignes directrices concernant les aides à l'emploi.

45. Contrairement au gouvernement italien, je ne crois pas que la Commission ait appliqué l'article 87 CE de manière erronée. En effet, les hypothèses dans lesquelles les aides au maintien de l'emploi peuvent être autorisées sont exposées en détail au point 22 des lignes directrices concernant les aides à l'emploi. Il s'agit des hypothèses visées à l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE et paragraphe 3, sous a), CE.

Dans le cas de la République italienne, on pouvait uniquement examiner la possibilité d'appliquer la dérogation prévue au paragraphe 3, sous a), qui permet de déclarer compatibles les aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. Conformément à la jurisprudence de la Cour, l'emploi des termes «anormalement» et «grave» dans la dérogation prévue sous a) montre que celle-ci ne concerne que des régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à celle de l'ensemble de la Communauté²⁴.

Aux termes du point 3.5 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale²⁵, ces conditions sont remplies si la région, correspondant à une unité géographique de niveau II des unités territoriales statistiques, a un produit intérieur brut par habitant (mesuré en standard de pouvoir d'achat) ne dépassant pas le seuil de 75 % de la moyenne communautaire. Aux termes du point 4.17 de ces lignes directrices, les aides au fonctionnement doivent être dégressives et limitées dans le temps.

Étant donné que les aides prévues par la législation italienne étaient applicables aux régions du Mezzogiorno et à celles qui présentent un niveau de chômage supérieur

23 — Selon le gouvernement italien, la Commission aurait dû tenir compte du régime de réduction générale de charges sociales prévu par l'article 27 de la loi n° 30/97, du 28 février 1997 (GURI n° 50, SG/1997), pour les entreprises établies dans les zones visées à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE ainsi que de la prime supplémentaire par personne accordée aux mêmes entreprises par l'article 4, paragraphe 17, de la loi n° 449/97, du 27 décembre 1997 (GURI n° 302, SO/1997), régimes qui ont déjà été l'un et l'autre jugés conformes au droit communautaire. Le gouvernement italien signale que, depuis l'époque des faits en cause, la Commission a autorisé les exonérations totales de charges sociales au cours des deux premières années pour de nouvelles embauches dans le Mezzogiorno sous contrat à durée indéterminée, exonérations prévues par la loi n° 448/98, du 23 décembre 1998 (GURI n° 302, SO/1998).

24 — Arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission (248/84, Rec. p. 4013, point 19).

25 — JO 1998, C 74, p. 9.

à la moyenne nationale, il est manifeste qu'elles ne se limitaient pas aux régions pouvant bénéficier de l'exception prévue par l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE. De surcroît, elles n'étaient ni dégressives ni limitées dans le temps.

46. Le raisonnement que la Commission a exposé aux points 93 à 96 de la décision litigieuse démontre, selon moi, qu'elle a suffisamment énoncé les motifs sur lesquels elle s'est fondée pour apprécier la compatibilité avec le marché commun des aides au maintien de l'emploi prévues par la législation italienne.

47. Je considère en conséquence que ce moyen doit lui aussi être rejeté comme étant non fondé.

F — Sixième moyen: violation de l'article 87 CE et défaut de motifs concernant l'incidence des aides jugées incompatibles sur les échanges communautaires et la concurrence

48. Aux points 62 et suivants de la décision litigieuse, la Commission a examiné l'incidence de la législation italienne sur les aides à l'embauche par contrats de formation et de travail. Elle y a déclaré que, conformément à la loi n° 862/84, les aides à l'emploi étaient applicables à l'ensemble des entre-

prises de manière uniforme, automatique et non discrétionnaire, et sur la base de critères objectifs, et qu'elles n'étaient donc pas des aides au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE mais bien une mesure générale. En revanche, les lois adoptées à partir de 1990 ont modulé les réductions en fonction du lieu d'installation de l'entreprise bénéficiaire ainsi qu'en fonction du secteur auquel l'entreprise bénéficiaire appartient. De ce fait, certaines entreprises bénéficient de réductions plus importantes que celles qui sont accordées à des entreprises concurrentes. Qu'elles soient accordées au niveau individuel, régional ou sectoriel, ces réductions sélectives sont, pour la partie différentielle de la réduction, des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE qui faussent la concurrence et sont susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres.

La Commission ajoute que ces aides faussent la concurrence parce qu'elles renforcent la situation financière et les possibilités d'action des entreprises bénéficiaires par rapport à leurs concurrents qui n'en bénéficient pas et qu'elles affectent donc les échanges intracommunautaires, en particulier dans la mesure où les entreprises bénéficiaires exportent une partie de leur production dans les autres États membres. En outre, même si ces entreprises n'exportent pas, la production nationale est favorisée du fait que les possibilités des entreprises établies dans d'autres États membres d'exporter leurs produits sur le marché italien en sont diminuées.

49. La Commission déduit deux conséquences de ce raisonnement: premièrement,

que les mesures examinées sont en principe interdites par l'article 87, paragraphe 1, CE et par l'article 62, paragraphe 1, de l'accord EEE et qu'elles ne peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun que si elles peuvent bénéficier d'une des dérogations prévues par ce traité ou cet accord; deuxièmement, que le régime des aides en cause aurait dû lui être notifié au stade de projet, comme le prévoit l'article 88, paragraphe 3, CE. Les autorités italiennes ayant omis de le faire, les aides sont illégales au regard du droit communautaire et ne pourraient être considérées comme compatibles avec le marché commun que si elles pouvaient bénéficier d'une des dérogations prévues par le traité.

50. Tout en reconnaissant la véracité des conclusions qui précèdent, le gouvernement italien n'en considère pas moins qu'eu égard aux particularités du régime italien des aides à l'emploi, la Commission aurait dû justifier, ne fût-ce qu'en quelques mots, en quoi les aides litigieuses ont effectivement une incidence sur les échanges et sont susceptibles de fausser la concurrence, car il estime que ces points demeurent obscurs si l'on considère des éléments tels que le caractère limité de l'aide, après élimination de certaines de ses composantes compatibles, ou encore le fait que la partie jugée incompatible est destinée à de petites et moyennes entreprises occupant moins de quinze travailleurs, à des entreprises artisanales ou à des entreprises établies dans des zones en pleine récession.

51. La Cour a invité les parties à prendre position sur deux questions au cours de

l'audience, qui a eu lieu le 4 avril 2001. Il s'agissait de savoir, premièrement, si les réductions de charges sociales en cause accordées à des entreprises hors du secteur de la production affectent les échanges entre États membres au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE et, deuxièmement, si, à cet égard, la décision de la Commission du 11 mai 1999 est suffisamment motivée.

52. L'agent du gouvernement italien a déclaré que la décision entreprise n'analyse pas l'incidence effective concrète des aides sur les échanges entre États membres. Selon lui, la réduction des charges sociales en faveur des petites entreprises du secteur des services, de la distribution ou de l'artisanat, qui sont toutes établies dans le sud de la République italienne, n'a aucune incidence sur ces échanges. Il a ajouté qu'il serait injuste d'exiger aujourd'hui de ces entreprises, qui ont embauché des travailleurs sur la base de contrats de formation et de travail en se fiant à la légalité de la réduction des charges sociales qui leur avait été accordée qu'elles remboursent le montant de cette réduction à l'État.

53. La Commission a rappelé la jurisprudence de la Cour conformément à laquelle, dans le cas d'un programme d'aides, elle, la Commission, peut se borner à étudier les caractéristiques du régime en cause pour apprécier si, en raison des montants ou pourcentages élevés des aides, des caractéristiques des investissements soutenus ou d'autres modalités que ce régime prévoit, celui-ci assure un avantage sensible aux bénéficiaires par rapport à leurs concur-

rents et est de nature à profiter essentiellement à des entreprises qui participent aux échanges entre États membres²⁶.

Elle a expliqué qu'eu égard à l'ampleur du régime des aides italien, elle s'était limitée à examiner le secteur de la production. Quant aux effets de la mesure litigieuse sur les échanges entre États membres, elle a déclaré que, conformément à une jurisprudence constante, l'importance relativement faible d'une aide ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés²⁷. Elle a souligné que le régime des aides en cause ne lui avait pas été notifié et qu'en pareil cas, elle n'est pas obligée d'analyser chaque secteur ou chaque aide individuelle. C'est au moment de récupérer les aides qu'il faudra vérifier au cas par cas si elles sont incompatibles avec le traité. À titre d'exemples de secteurs dans lesquels les aides auraient eu une incidence sur les échanges, la Commission cite le secteur bancaire, le secteur des assurances et le secteur des transports, l'incidence ayant été négligeable dans d'autres secteurs tels que le commerce de détail, les services sociaux ou la petite restauration.

54. Une fois de plus, je ne suis pas d'accord avec le gouvernement italien. La Commis-

26 — Arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission, déjà cité à la note 24, point 18.

27 — Arrêts du 21 mars 1990, Belgique/Commission, dit «Tubemeuse» (C-142/87, Rec. p. I-959, point 43); du 14 septembre 1994, Espagne/Commission (C-278/92, C-279/92 et C-280/92, Rec. p. I-4103, points 40 à 42), et du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, déjà cité à la note 9, point 32.

sion avait déjà démontré que les aides affectaient les échanges et faussaient la concurrence avant même d'avoir examiné leur compatibilité avec le marché commun. En tout état de cause, si la Commission devait, dans sa décision, démontrer l'effet réel d'aides déjà accordées, cela aboutirait à favoriser les États membres qui versent des aides en violation du devoir de notification qui leur est fait par l'article 88, paragraphe 3, CE au détriment de ceux qui notifient les aides à l'état de projet²⁸.

De surcroît, un État membre ne peut se prévaloir d'un régime tel que le régime italien pour accorder des aides qui, analysées individuellement, seraient considérées comme des aides d'État incompatibles avec le marché commun.

55. J'estime donc que la Commission n'a pas enfreint l'article 87 CE puisque, après avoir déclaré qu'une partie du régime italien des aides à l'emploi était incompatible avec le marché commun, elle n'était pas obligée d'examiner leur incidence sur les échanges communautaires et sur la concurrence.

56. Pour les raisons que je viens d'exposer, je considère que ce moyen n'est pas fondé et qu'il doit lui aussi être rejeté.

28 — Arrêt du 14 février 1990, France/Commission (C-301/87, Rec. p. I-307, point 33).

G — *Septième moyen: application erronée de la règle de minimis*

57. Le gouvernement italien prétend que la Commission a appliqué la règle de minimis à mauvais escient en l'assortissant de restrictions illogiques. Dès lors que le régime italien n'a été jugé que partiellement incompatible avec le marché commun, la Commission ne pouvait pas retenir toutes les interventions effectuées en faveur des entreprises qui ont engagé des travailleurs sous contrats de formation et de travail pour imposer à chacune d'entre elles la limite de 100 000 euros sur une période de trois ans. Selon le gouvernement requérant, cette limite n'aurait dû être imposée que pour la partie de la réduction jugée incompatible, à défaut de quoi distinguer entre réduction compatible et réduction incompatible n'aurait aucun sens.

58. Selon la Commission, les actions auxquelles la règle de minimis s'applique ne relèvent pas du champ d'application de l'article 87 CE. C'est en vertu de cette règle que le montant total des mesures adoptées en faveur des entreprises qui ont conclu les contrats de formation et de travail ou qui les ont transformés en contrats à durée indéterminée ne peut pas dépasser 100 000 euros sur trois ans. La règle de minimis ne peut pas justifier les autres mesures d'aide en cause.

59. Le gouvernement italien n'interprète pas correctement la règle. Dans sa commu-

nication relative aux aides de minimis²⁹, la Commission déclare que, dans un souci de simplification administrative et dans l'intérêt des petites et moyennes entreprises, elle a introduit une règle dite «de minimis» qui fixe un seuil d'aide en deçà duquel l'article 87, paragraphe 1, CE peut être considéré comme étant inapplicable et l'aide comme étant exonérée de la condition de notification préalable. Elle indique également que, si toute intervention financière de l'État en faveur d'une entreprise est susceptible de fausser la concurrence, toutes les aides n'ont cependant pas de répercussion sensible sur les échanges commerciaux et la concurrence entre États membres, comme c'est le cas des aides d'un faible montant qui sont accordées, dans la majorité des cas, aux petites et moyennes entreprises.

Pour que la règle de minimis puisse s'appliquer, il faut que trois conditions soient réunies: il faut, premièrement, que le montant maximum total ne dépasse pas 100 000 euros sur une période de trois ans; il faut, deuxièmement, que ce montant couvre toute aide publique octroyée au titre d'aide de minimis et n'affecte pas la possibilité pour le bénéficiaire d'obtenir d'autres aides sur la base de régimes approuvés par la Commission et, troisièmement, que ce montant couvre toutes les catégories d'aides, quels que soient leur forme et leur objectif, à l'exception des aides à l'exportation.

²⁹ — JO 1996, C 68, p. 9. La Commission vient d'adopter le règlement (CE) n° 69/2001, du 12 janvier 2001, concernant l'application des articles 87 [CE] et 88 [CE] aux aides de minimis (JO L 10, p. 30).

60. La Commission a donc appliqué cette règle pour décréter, dans la décision litigieuse, que le montant total des interventions en faveur des entreprises ayant conclu des contrats de formation et de travail ne pouvait excéder 100 000 euros répartis sur une période de trois ans. Cela ne signifie cependant pas que les entreprises ne pouvaient pas percevoir d'autres aides, à condition qu'elles soient compatibles. En revanche, il n'est pas possible, sous peine de priver la règle de son effet utile, de ventiler l'aide couverte par la règle de minimis en une partie compatible et une autre partie incompatible dès lors qu'il n'y a pas lieu d'émettre un jugement sur leur compatibilité puisqu'elles sont exonérées de la condition de notification.

61. Je pense donc que la Commission a correctement appliqué la règle de minimis dans la décision litigieuse. Le moyen n'est donc pas fondé et doit en conséquence être rejeté.

H — Huitième moyen, invoqué à titre subsidiaire: défaut de motifs quant à la nécessité ou, pour le moins, à l'opportunité de récupérer les aides déclarées incompatibles

62. Selon le gouvernement italien, toutes les conditions sont réunies pour que les entreprises n'aient pas à rembourser les aides, c'est-à-dire à verser les charges

sociales dont elles avaient été exonérées. Il fait valoir, en premier lieu, que le régime des aides a mis en place un mécanisme de droit du travail d'une portée générale et non pas une intervention poursuivant un objectif économique de type sectoriel. Il observe, en deuxième lieu, que les lignes directrices communautaires concernant les aides n'ont pas toujours été très claires et que ce manque de clarté a joué au détriment de la confiance légitime des opérateurs économiques, si bien que ce n'est que récemment qu'on a compris que ces aides pourraient représenter non seulement un instrument d'intervention dans un but purement social, mais qu'elles pouvaient également influencer, ne fût-ce qu'indirectement, la compétitivité des entreprises. Il indique, en troisième lieu, que, comme le régime des aides en cause est en vigueur en droit italien depuis longtemps, ses effets sont désormais consolidés et qu'il serait dès lors extrêmement compliqué de les éliminer. Enfin, il fait valoir que le régime des aides a connu une large diffusion dans l'ensemble du secteur de la production nationale, surtout dans les régions du Mezzogiorno qui seraient maintenant les plus concernées par les demandes de restitution.

63. La Commission répond que, lorsqu'un État membre a accordé des aides incompatibles avec le marché commun, elle exige toujours de lui, conformément à sa communication du 24 novembre 1983³⁰, qu'il en demande le remboursement aux bénéfici-

³⁰ — JO 1983, C 318, p. 3.

ciaires afin de rétablir la situation qui existait avant l'octroi de ces aides qui ont faussé la concurrence et affecté les échanges.

la constatation de son illégalité. Par conséquent, cette récupération ne saurait être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions du traité relatives aux aides d'État³³.

64. Je ne suis pas davantage d'accord avec le gouvernement italien sur ce point.

65. Conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE la Commission décide que l'État intéressé doit supprimer ou modifier l'aide si elle constate que celle-ci n'est pas compatible avec le marché commun. Lorsque, contrairement aux dispositions du paragraphe 3, la subvention projetée a déjà été versée, cette décision peut prendre la forme d'une injonction aux autorités nationales d'en ordonner la restitution³¹. Conformément à la jurisprudence constante de la Cour, lorsque la Commission constate l'incompatibilité d'une aide avec le marché commun, elle peut exiger de l'État intéressé qu'il la supprime ou la modifie. Pour garantir l'effet utile de cette décision, elle peut lui imposer d'exiger le remboursement des aides octroyées en violation du traité³².

66. Nonobstant l'obligation de motivation qui incombe à l'auteur d'un acte, en matière d'aides d'État, lorsque, contrairement aux dispositions de l'article 88, paragraphe 3, CE la subvention projetée a déjà été versée, la Commission, qui a le pouvoir d'enjoindre aux autorités nationales d'en ordonner la restitution, n'est pas tenue d'exposer les motifs spécifiques pour en justifier l'exercice³⁴.

Bien qu'elle ne fût pas tenue de le faire, la Commission a consacré les points 120 à 122 de la décision à exposer, de manière succincte, les motifs pour lesquels elle exigeait la récupération de l'aide et elle a indiqué les conditions dans lesquelles cette récupération devait être effectuée en se référant expressément à sa communication du 24 novembre 1983.

La Cour considère en outre que la suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de

67. Je ne crois pas que le gouvernement italien puisse valablement invoquer le prin-

31 — Arrêt du 24 février 1987, Deufil/Commission (310/85, Rec. p. 901, point 24).

32 — Arrêt du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne (70/72, Rec. p. 813, point 13).

33 — Arrêt Tubemeuse, déjà cité à la note 27, point 66.

34 — Arrêt Espagne/Commission, déjà cité à la note 27, point 78; arrêt du 17 juin 1999, Belgique/Commission (C-75/97, Rec. p. I-3671, point 82).

cipe de la confiance légitime pour s'opposer à la récupération des aides parce que, dans la communication de 1983, la Commission a informé les bénéficiaires potentiels d'aides d'État que celles qui leur seraient accordées illégalement seraient précaires puisqu'ils pourraient être contraints à les rembourser.

Qui plus est, aux termes de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999³⁵, en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire. La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire.

68. En ce qui concerne les difficultés qu'un État membre peut éprouver à exécuter une décision de la Commission lui ordonnant de récupérer des aides qu'il aurait accordées de manière illégale, il existe une abondante jurisprudence de la Cour conformément à laquelle un État membre qui, au moment de l'exécution d'une telle décision, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience

de conséquences que la Commission n'avait pas envisagées doit soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière en proposant des modifications appropriées de la décision en cause. La Commission et l'État membre doivent alors, en vertu de la règle imposant aux États membres et aux institutions communautaires des devoirs réciproques de coopération loyale, collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité et, notamment, de celles relatives aux aides³⁶.

69. Je considère par conséquent que ce motif n'est pas non plus fondé et qu'il doit lui aussi être rejeté.

V — Dépens

Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe sera condamnée aux dépens. Tous les moyens invoqués par la partie requérante ayant été rejetés, je propose à la Cour de la condamner aux dépens.

³⁵ — Règlement du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, p. 1).

³⁶ — Arrêts du 15 janvier 1986, *Commission/Belgique* (52/84, Rec. p. 89, point 16); du 2 février 1989, *Commission/Allemagne* (94/87, Rec. p. 175, point 9); du 10 juin 1993, *Commission/Grèce* (C-183/91, Rec. p. I-3131, point 18); du 23 février 1995, *Commission/Italie* (C-349/93, Rec. p. I-343, point 13), ainsi que les arrêts du 4 avril 1995, *Commission/Italie* (C-348/93, Rec. p. I-673, point 17), et *Commission/Italie* (C-350/93, Rec. p. I-699, point 16).

VI — Conclusion

70. Eu égard aux considérations qui précèdent, je suggère à la Cour:

- 1) de rejeter dans son intégralité le recours en annulation formé par la République italienne contre la décision 2000/128/CE de la Commission, du 11 mai 1999, concernant les régimes d'aide mis à exécution par l'Italie et portant mesures pour l'emploi; et

- 2) de condamner la requérante aux dépens.