

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

7 mars 2002 *

Dans l'affaire C-310/99,

République italienne, représentée par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. O. Fiumara, vice avvocato generale dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par MM. G. Rozet et P. Stancanelli, puis par MM. G. Rozet et V. Di Bucci, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet l'annulation de la décision 2000/128/CE de la Commission, du 11 mai 1999, concernant les régimes d'aide mis à exécution par l'Italie portant mesures pour l'emploi (JO 2000, L 42, p. 1),

LA COUR (sixième chambre),

composée de M^{me} N. Colneric (rapporteur), président de la deuxième chambre, faisant fonction de président de la sixième chambre, MM. C. Gulmann, R. Schintgen, V. Skouris et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. D. Ruiz-Jarabo Colomer,
greffier: M^{me} L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 4 avril 2001,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 mai 2001,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 août 1999, la République italienne a, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, demandé l'annulation de la décision 2000/128/CE de la Commission, du 11 mai 1999, concernant les régimes d'aide mis à exécution par l'Italie portant mesures pour l'emploi (JO 2000, L 42, p. 1, ci-après la «décision attaquée»), et, à titre subsidiaire, l'annulation de cette décision dans la mesure où elle prévoit la récupération des sommes constituant une aide incompatible avec le marché commun.

Le droit communautaire

- 2 L'article 87, paragraphes 1 et 3, CE, ainsi que l'ancien article 92, paragraphes 1 et 3, du traité CE disposent:

«1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

[...]

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun:

- a) les aides 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,

[...]

3 L'article 88, paragraphe 2, premier alinéa, CE dispose:

«Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché commun aux termes de l'article 87, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.»

Les communications de la Commission

Les lignes directrices concernant les aides à l'emploi

- 4 La Commission a publié en 1995 des lignes directrices concernant les aides à l'emploi (JO C 334, p. 4, ci-après les «lignes directrices concernant les aides à

l'emploi»). Le point 2 de celles-ci relève que l'intensification des actions dirigées vers l'emploi de catégories défavorisées sur le marché du travail, comme c'est le cas des chômeurs de longue durée, des jeunes et des travailleurs âgés, figure parmi les domaines prioritaires définis par les États membres dans leurs orientations en matière d'emploi. Elles indiquent au point 3 que les mesures visant à améliorer la situation des travailleurs sur le marché du travail ne doivent pas porter atteinte aux efforts parallèles que la Commission déploie pour réduire les distorsions artificielles de concurrence dans le cadre des articles 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE) et 93 du traité CE (devenu article 88 CE).

- 5 Les lignes directrices concernant les aides à l'emploi indiquent également en leur point 3 qu'elles ont notamment pour objectif de clarifier l'interprétation des articles 92 et 93 du traité en ce qui concerne les aides d'État applicables dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer une plus grande transparence dans la décision de notification au titre de l'article 93 du traité.
- 6 Les points 16 et 17 des lignes directrices concernant les aides à l'emploi disposent:
- «16. Par aide au maintien de l'emploi, on entend le soutien donné à une entreprise en vue de l'inciter à ne pas licencier les travailleurs qu'elle occupe, le subside étant généralement calculé sur le nombre total de travailleurs occupés au moment de l'octroi de l'aide.
17. L'aide à la création d'emploi, par contre, a pour effet de procurer un emploi à des travailleurs qui n'en ont pas encore obtenu ou ont perdu leur emploi précédent et l'aide sera allouée en fonction du nombre de postes de travail créés. Il y a lieu de préciser que, par création d'emploi, on entend création nette d'emploi, c'est-à-dire un emploi supplémentaire par rapport à l'effectif (moyenne sur une certaine période) de l'entreprise concernée. Le

simple remplacement d'un travailleur sans augmentation d'effectif, et donc sans création de nouveaux postes de travail, ne constitue pas une réelle création d'emploi.»

7 Le point 21 des lignes directrices concernant les aides à l'emploi prévoit:

«La Commission procédera à l'appréciation de ces aides à l'emploi selon les critères suivants.

— La Commission réserve un préjugé favorable aux aides visant la création de nouveaux postes de travail dans les petites et moyennes entreprises [...] et dans les régions éligibles aux aides à finalité régionale [...]. Ce préjugé favorable s'étend également, en dehors de ces deux catégories, aux aides destinées à encourager le recrutement de certaines catégories de travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail. Dans ce dernier cas, il n'y a pas lieu d'exiger qu'il y ait création nette d'emploi, pour autant que le poste vacant le soit à la suite d'un départ naturel et non d'un licenciement.

— [...]

— Pour apprécier favorablement l'aide relevant des catégories précédentes, la Commission sera aussi attentive aux modalités du contrat d'emploi, telles que, notamment, l'obligation de réaliser l'embauche dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée ou d'une durée suffisamment longue et celle de maintenir le poste de travail nouvellement créé pendant un laps de temps

minimal après sa création, de telles conditions constituant une assurance en ce qui concerne la stabilité de l'emploi créé. Toute autre garantie quant à la pérennité de l'emploi nouvellement créé, notamment les modalités de paiement de l'aide, sera également prise en considération.

- La Commission s'assurera que le niveau de l'aide ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour inciter à la création d'emploi, compte tenu, le cas échéant, des difficultés rencontrées par les petites et moyennes entreprises et/ou des handicaps dont souffre la région concernée. L'aide devra être temporaire.

 - Par ailleurs, le fait que la création d'emploi faisant l'objet de l'aide soit accompagnée d'une formation ou d'une requalification du travailleur concerné constituera un élément particulièrement positif en vue d'une appréciation favorable de la part de la Commission.»
- 8 En outre, le point 22 des lignes directrices concernant les aides à l'emploi dispose:

«Les aides au maintien de l'emploi, qui s'apparentent à des aides au fonctionnement, ne pourront être autorisées que dans les cas repris ci-dessous.

[...] Sous certaines conditions, des aides au maintien de l'emploi pourront également être autorisées dans les régions pouvant bénéficier de la dérogation prévue à l'article 92 paragraphe 3 point a) du traité CE relatif au développement économique de celles connaissant un niveau de vie anormalement bas ou un grave sous-emploi [...].

[...]»

Les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale

9 La Commission a également publié, en 1998, des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (JO C 74, p. 9, ci-après les «lignes directrices concernant les aides à finalité régionale»), qui prévoient ce qui suit en leurs points 3.5 et 4.17:

«3.5 L'article 92, paragraphe 3, point a), du traité dispose que l'on peut considérer comme compatibles avec le marché commun les aides 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. Comme le souligne la Cour de justice des Communautés européennes, "l'emploi des termes 'anormalement' et 'grave' dans la dérogation contenue dans le point a) montre que celle-ci ne concerne que les régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté [...]".

[...]

[...]

4.17 [...] les aides au fonctionnement doivent être limitées dans le temps et dégressives. En outre, les aides au fonctionnement ayant pour objet de promouvoir les exportations [...] entre les États membres sont à exclure.»

La communication de la Commission relative aux aides de minimis

- 10 Dans sa communication de 1996 relative aux aides *de minimis* (JO C 68, p. 9), la Commission a indiqué 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 et que ceci vaut en particulier pour les aides d'un montant très peu élevé qui sont accordées, dans la majorité des cas, aux petites et moyennes entreprises. 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 92, paragraphe 1, du traité peut être considéré comme étant inapplicable et l'aide comme étant exonérée de la condition de notification préalable.
- 11 Pour que la règle de minimis puisse s'appliquer, les modalités suivantes doivent être respectées:
- «— le montant maximal total d'aide *de minimis* est de 100 000 écus [...] sur une période de trois ans débutant au moment de la première aide *de minimis*,
- 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,
- ce montant couvre toutes les catégories d'aides, quels que soient leur forme et leur objectif, à l'exception des aides à l'exportation [...] qui sont exclues du bénéfice de la mesure.

Les aides publiques à considérer pour le respect du plafond de 100 000 écus sont celles octroyées par les autorités nationales, régionales ou locales, que les ressources proviennent entièrement des États membres ou que les mesures soient cofinancées par la Communauté *via* les Fonds structurels [...].»

Le cadre législatif national

- 12 La République italienne a, par la loi n° 863/84, du 19 décembre 1984 (GURI n° 351, du 22 décembre 1984, p. 10691, ci-après la «loi n° 863/84»), introduit le contrat de formation et de travail (ci-après le «CFT»). Il s'agissait d'un contrat à durée déterminée, comportant une période de formation, pour l'embauche de chômeurs n'ayant pas plus de 29 ans. Les embauches par contrats de ce type bénéficiaient, pour une période de deux ans, d'une exemption des charges sociales dues par l'employeur. Cette réduction s'appliquait de manière généralisée, automatique, non sélective et uniforme sur tout le territoire national.
- 13 Les modalités d'application des CFT ont été modifiées successivement par la loi n° 407/90, du 29 décembre 1990 (GURI n° 303, du 31 décembre 1990, p. 3, ci-après la «loi n° 407/90»), qui a introduit une modulation régionale de l'aide, par la loi n° 169/91, du 1^{er} juin 1991 (GURI n° 129, du 4 juin 1991, p. 4, ci-après la «loi n° 169/91»), qui a porté à 32 ans l'âge maximal des travailleurs à embaucher, et par la loi n° 451/94, du 19 juillet 1994 (GURI n° 167, du 19 juillet 1994, p. 3, ci-après la «loi n° 451/94»), qui a introduit le CFT limité à un an et a fixé un nombre minimal d'heures de formation à respecter.
- 14 En vertu de ces lois, le CFT peut être défini comme un contrat à durée déterminée pour l'embauche de jeunes âgés de 16 à 32 ans, cette limite d'âge pouvant être relevée à la discrétion des autorités régionales. Les autorités ont relevé la limite

d'âge à 35 ans pour le Latium, à 38 ans pour la Calabre, à 40 ans pour la Campanie, les Abruzzes et la Sardaigne, ainsi qu'à 45 ans pour la Basilicate, le Molise, les Pouilles et la Sicile.

15 Deux types de CFT sont prévus:

— le premier concerne les emplois qui requièrent un niveau de formation élevé. Il a une durée maximale de 24 mois et doit prévoir au minimum entre 80 et 130 heures de formation, à dispenser sur le lieu de travail pendant la durée du contrat;

— le second a une durée maximale de 12 mois et implique une formation de 20 heures.

16 La caractéristique principale du CFT est de prévoir un programme de formation du travailleur destiné à lui donner une qualification spécifique.

17 Les embauches par CFT donnent lieu à des réductions de charges sociales pendant toute la durée du contrat. Elles se présentent comme suit:

— réduction de 25 % des charges normalement dues, pour les entreprises établies ailleurs que dans le Mezzogiorno;

— réduction de 40 % de ces charges pour les entreprises du secteur commercial et touristique ayant moins de 15 employés et établies ailleurs que dans le Mezzogiorno;

— exemption totale de ces charges pour les entreprises artisanales et celles établies dans des zones qui connaissent un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale.

18 Pour pouvoir bénéficier de ces mesures, les employeurs ne doivent pas avoir procédé à des réductions d'effectifs au cours des 12 mois qui précèdent, à moins que l'embauche ne vise des travailleurs ayant une qualification différente. De plus, les employeurs doivent avoir confirmé dans leur emploi, par des contrats à durée indéterminée, au moins 60 % des travailleurs dont le CFT est arrivé à expiration dans les 24 mois précédents.

19 En ce qui concerne le CFT du second type, d'une durée d'un an, l'octroi de ces avantages est en outre subordonné à la transformation du contrat à durée déterminée en un contrat à durée indéterminée. Les réductions s'appliquent seulement après cette transformation et pour une période égale à la durée du CFT.

20 L'article 15 de la loi n° 196/97, du 24 juin 1997, portant dispositions en matière de promotion de l'emploi (GURI n° 154, de 1997, ci-après la «loi n° 196/97»), prévoit que les entreprises établies dans les zones de l'objectif 1, qui transforment à leur échéance les CFT du premier type, d'une durée de deux ans, en contrats à durée indéterminée, bénéficient d'une exonération des charges sociales pour une période supplémentaire d'un an. Cet article prévoit l'obligation de rembourser les aides perçues en cas de licenciement du travailleur pendant les 12 mois qui suivent la fin de la période de référence de l'aide.

La procédure ayant abouti à la décision attaquée

- 21 Le 7 mai 1997, les autorités italiennes ont notifié à la Commission, au titre de l'article 93, paragraphe 3, du traité, un projet de loi relatif à des aides d'État, qui a été ultérieurement approuvé par le Parlement et est devenu la loi n° 196/97. Ce projet de loi a été régulièrement inscrit au registre des aides notifiées, sous le numéro N 338/97.
- 22 Sur la base d'informations transmises par les autorités italiennes, la Commission a examiné d'autres régimes d'aides ayant trait à ce secteur, à savoir les lois n^{os} 863/84, 407/90, 169/91 et 451/94. Étant déjà d'application, ces lois ont été inscrites au registre des aides non notifiées, sous le numéro NN 164/97.
- 23 Par lettre du 17 août 1998, publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO C 384, p. 11), 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 des aides à l'embauche par CFT à durée déterminée prévues par les lois n^{os} 863/84, 407/90, 169/91 et 451/94 et accordées depuis novembre 1995. Dans cette lettre, la Commission informait également le gouvernement italien de sa décision d'ouvrir la même procédure à l'encontre des aides à la transformation des CFT en contrats à durée indéterminée, conformément à l'article 15 de la loi n° 196/97.
- 24 Le gouvernement italien a présenté ses observations par lettre du 4 novembre 1998 et, sur demande de la Commission, a fourni des précisions et des informations complémentaires par lettre du 5 mars 1999.

25 Au terme de la procédure d'examen, la Commission a adopté la décision attaquée. Par note n° SG(99) D/4068 du 4 juin 1999, elle l'a régulièrement notifiée à la République italienne.

La décision attaquée

26 La décision attaquée examine séparément, d'une part, le contenu des lois n°s 863/84, 407/90, 169/91 et 451/94, non notifiées, et, d'autre part, celui de la loi n° 196/97, régulièrement notifiée au stade du projet.

27 S'agissant du régime d'aides établi par les quatre premières lois, l'article 1^{er} de la décision attaquée dispose ce qui suit:

«1. Les aides illégalement accordées depuis novembre 1995 par l'Italie pour l'embauche de travailleurs par des contrats de formation et de travail, prévues par les lois 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:

- 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'emploi,

- 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 (laurea) 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.»

- 28 Pour ce qui est du régime d'aides établi par la loi n° 196/97, l'article 2 de la décision attaquée prévoit ce qui suit:

«1. Les aides octroyées par l'Italie en vertu de l'article 15 de la loi 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.

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.»

29 Aux termes de l'article 3 de la décision attaquée:

«L'Italie 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.»

30 Aux points 62 et 63 des motifs de la décision attaquée, la Commission a constaté que les CFT, tels qu'ils étaient régis par la loi n° 863/84, ne constituaient pas une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, mais une mesure générale. La loi n° 407/90 aurait cependant changé la nature des dispositions relatives aux CFT en modulant les réductions en fonction du lieu d'installation de l'entreprise bénéficiaire ainsi que du secteur auquel cette dernière appartient.

31 Les points 64 à 66 des motifs de la décision attaquée énoncent ce qui suit:

«(64) Les réductions sélectives qui favorisent certaines entreprises par rapport à d'autres du même État membre, que cette sélectivité se réalise au niveau

individuel, régional ou sectoriel, constituent, pour la partie différentielle de la réduction, des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité qui faussent la concurrence et sont susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres.

En effet, ledit différentiel favorise les entreprises qui opèrent dans certaines zones du territoire de l'Italie, dans la mesure où il n'est pas accordé aux entreprises en dehors de ces zones.

- (65) Cette aide fausse la concurrence, étant donné qu'elle renforce la situation financière et les possibilités d'action des entreprises bénéficiaires par rapport à leurs concurrents qui n'en bénéficient pas. Dans la mesure où cet effet se produit dans le cadre des échanges intracommunautaires, ceux-ci sont affectés par l'aide.
- (66) En particulier, ces aides faussent la concurrence et affectent les échanges entre États membres 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 [...].»

³² Après avoir ainsi constaté la nature d'aide d'État des mesures en cause, au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, la Commission a examiné, aux points 70 et suivants des motifs de la décision attaquée, si elles pouvaient être déclarées compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE.

33 À cet égard, au point 71 des motifs de la décision attaquée, la Commission a rappelé que «[l]es lignes directrices concernant les aides à l'emploi [...] précisent que la Commission a un préjugé favorable à l'égard des aides:

— concernant les chômeurs

et

— destinées à la création [de] nouveaux postes de travail (création nette) dans les petites et moyennes entreprises et dans les régions admissibles aux aides à finalité régionale

ou

— destinées à encourager l'embauche de certaines catégories de travailleurs qui rencontrent des difficultés à s'insérer ou se réinsérer sur le marché du travail sur tout le territoire; dans ce cas, il est suffisant que le poste à pourvoir soit rendu vacant suite à un départ naturel et non à un licenciement».

34 Au point 72 des motifs de la décision attaquée, la Commission a indiqué que «[c]es lignes directrices établissent également que la Commission doit s'assurer que 'le niveau de l'aide ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour inciter à la création d'emplois' et que soit garantie une certaine stabilité de l'emploi créé».

- 35 Sur le fondement de l'analyse effectuée, la Commission a considéré, au point 91 des motifs de la décision attaquée, que le montant de l'aide ne dépassait pas ce qui était nécessaire pour inciter à la création d'emplois uniquement en ce qui concerne les aides au recrutement par des CFT de travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail — à savoir, selon elle, les jeunes ayant moins de 25 ans, les jeunes jusqu'à 29 ans titulaires d'un diplôme universitaire et les chômeurs de longue durée (c'est-à-dire ceux étant depuis plus d'un an au chômage) — ou qui sont destinées à la création de nouveaux postes de travail.
- 36 Aux points 93 à 96 des motifs de la décision attaquée, la Commission a examiné les aides au maintien de l'emploi et a énuméré les conditions auxquelles celles-ci peuvent être autorisées.
- 37 Quant aux mesures relatives à la transformation des CFT en contrats à durée indéterminée, la Commission a exposé, aux points 97 et 98 des motifs de la décision attaquée, que celles-ci rentraient dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, CE et de l'article 62, paragraphe 1, de l'accord sur l'Espace économique européen, du 2 mai 1992 (JO 1994, L 1, p. 3, ci-après l'«accord EEE»).
- 38 En ce qui concerne l'évaluation de la compatibilité de ces dernières mesures avec le marché commun, la Commission a constaté, aux points 99 à 111 des motifs de la décision attaquée, que seules les aides à la transformation de CFT en contrats à durée indéterminée qui respectaient l'obligation d'augmenter le nombre de postes de travail par rapport au nombre des postes existant dans l'entreprise, déterminé par une moyenne sur une période donnée précédant la transformation, étaient conformes aux dispositions des lignes directrices concernant les aides à l'emploi et pouvaient donc bénéficier de la dérogation prévue en faveur de ce type d'aides.
- 39 La Commission a indiqué encore, au point 115 des motifs de la décision attaquée, que les mesures qui respectaient la règle de minimis ne rentraient pas dans le

champ d'application de l'article 87 CE. Elle a expliqué que, en application de cette règle, le montant total de toutes les interventions mises en œuvre en faveur des entreprises ayant embauché des travailleurs au moyen de CFT ne devait pas dépasser 100 000 euros sur une période de trois ans.

Le recours

- 40 La République italienne a formé un recours en annulation de la décision attaquée et, à titre subsidiaire, en annulation de son article 3.
- 41 À l'appui de son recours, le gouvernement italien fait valoir de manière générale que la Commission a adopté la décision attaquée en ayant uniquement égard à des considérations économiques, sans tenir compte de la valeur des CFT en tant qu'instrument d'intervention sur le marché du travail.
- 42 Il invoque en outre huit moyens spécifiques à l'appui du recours:
- excès de pouvoir et défaut de motivation en ce qui concerne la définition de la catégorie des jeunes;
 - violation du droit communautaire, détournement de pouvoir et défaut de motivation relativement à la détermination de la partie de l'aide considérée comme légale;

- défaut de motivation quant à la détermination de la partie de l'aide considérée comme inadmissible;

- violation du droit communautaire, détournement de pouvoir et défaut de motivation en ce qui concerne la transformation des CFT en contrats à durée indéterminée;

- violation et application erronée de l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE ainsi que défaut de motivation;

- violation de l'article 87 CE ou, en tout état de cause, défaut de motivation quant à l'incidence des aides jugées incompatibles sur les échanges communautaires et sur la concurrence;

- application erronée de la règle de minimis;

- défaut de motivation quant à la nécessité ou, pour le moins, à l'opportunité de récupérer les aides jugées incompatibles.

⁴³ La Commission demande le rejet de ce recours comme non fondé.

Les moyens invoqués par la République italienne et l'appréciation de la Cour

Observations liminaires

- 44 Étant donné que plusieurs moyens invoqués par le gouvernement italien se réfèrent à un détournement de pouvoir et à un défaut de motivation, il convient de rappeler à titre liminaire certaines règles générales applicables à cet égard.
- 45 Premièrement, il y a lieu de rappeler que 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 communautaire (voir, notamment, arrêts du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, Rec. p. I-1433, point 34, et du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, Rec. p. I-6857, point 67).
- 46 Deuxièmement, lorsque la Commission jouit d'une liberté d'appréciation importante, comme c'est le cas pour l'application de l'article 87 CE, la Cour, en contrôlant la légalité de l'exercice d'une telle liberté, ne saurait substituer son appréciation en la matière à celle de l'autorité compétente, mais doit se limiter à examiner si cette dernière appréciation est entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir (voir, notamment, arrêts du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, C-169/95, Rec. p. I-135, point 34, et du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, C-288/96, Rec. p. I-8237, point 26).
- 47 Troisièmement, s'agissant du détournement de pouvoir, il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, 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), il existe un tel 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 excipées ou d'éluider une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce.

- 48 Quatrièmement, quant à la question de savoir si la Commission a violé l'obligation de motivation, il y a lieu de relever que cette obligation constitue une formalité substantielle qui doit être distinguée de la question du bien-fondé de la motivation, celui-ci relevant de la légalité au fond de l'acte litigieux. 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 juridiction compétente d'exercer son contrôle. Cette exigence doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte peuvent avoir à recevoir des explications. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie 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 au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêt du 22 mars 2001, France/Commission, C-17/99, Rec. p. I-2481, points 35 et 36).

Sur le moyen d'ordre général: absence de prise en considération de la valeur des CFT en tant qu'instrument d'intervention sur le marché du travail

- 49 À titre liminaire, le gouvernement italien fait valoir que la Commission ne pouvait pas se contenter d'apprécier la mesure litigieuse uniquement in abstracto, d'un point de vue strictement économique. Elle aurait dû l'apprécier également sur le plan de la politique de l'emploi, en tant qu'instrument permettant d'agir avec efficacité simultanément dans les domaines de la formation et de la

promotion de l'emploi à l'égard de la catégorie des jeunes, qui connaît des difficultés particulières sur le marché du travail.

50 À cet égard, il convient de rappeler que le caractère social d'interventions étatiques ne suffit pas à les faire échapper d'emblée à la qualification d'aides au sens de l'article 87 CE.

51 Selon une jurisprudence constante, la notion d'aide comprend les avantages consentis par les autorités publiques qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise. Un dégrèvement partiel des charges sociales incombant aux entreprises d'un secteur industriel particulier constitue une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE si cette mesure est destinée à exempter partiellement ces entreprises des charges pécuniaires découlant de l'application normale du système général de prévoyance sociale, sans que cette exemption se justifie par la nature ou l'économie de ce système (voir, notamment, arrêt du 5 octobre 1999, France/Commission, C-251/97, Rec. p. I-6639, points 35 à 37).

52 Les conditions auxquelles une aide doit répondre pour être compatible avec le marché commun sont définies par les exceptions prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE. À cet égard, il y a lieu de relever que la Commission peut s'imposer des orientations pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation par des actes tels que les lignes directrices, dans la mesure où ces actes contiennent des règles indicatives sur l'orientation à suivre par cette institution et qu'ils ne s'écartent pas des normes du traité (voir, notamment, arrêt du 5 octobre 2000, Allemagne/Commission, C-288/96, Rec. p. I-8237, point 62; voir aussi, en ce sens, arrêts du 24 mars 1993, CIRFS e.a./Commission, C-313/90, Rec. p. I-1125, points 34 et 36, et du 22 mars 2001, France/Commission, précité, point 45). Il s'ensuit que, s'il est vrai que ces règles indicatives, définissant les lignes de conduite que la Commission entend suivre, contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de son action, elles ne sauraient lier la Cour. Toutefois, elles peuvent constituer une base de référence utile (voir, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, C-387/97, Rec. p. I-5047, points 87 et 89).

- 53 Le gouvernement italien n'a ni contesté ni mis en doute la compatibilité des lignes directrices concernant les aides à l'emploi avec l'article 87 CÉ.
- 54 Lesdites lignes directrices définissent les instruments qui sont, selon la Commission, particulièrement efficaces pour promouvoir l'emploi dans le cadre des orientations établies par les États membres. Rien n'indique que les appréciations de la Commission en la matière sont entachées d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir.
- 55 Dès lors, ce moyen d'ordre général ne saurait être accueilli.

Sur le premier moyen spécifique: excès de pouvoir et défaut de motivation en ce qui concerne la définition de la catégorie des jeunes

- 56 Le gouvernement italien fait valoir que la définition de la catégorie des jeunes figurant dans la décision attaquée résulte d'un excès de pouvoir et qu'elle est entachée d'un défaut de motivation en ce qu'elle manque de logique. Bien que cette décision ait repris les éléments statistiques et les observations des autorités italiennes qui attestent que, étant donné les caractéristiques particulières du chômage des jeunes en Italie et spécialement dans le Mezzogiorno, ce phénomène concerne la tranche de population ayant jusqu'à 32 ans, la Commission conclurait, au contraire, que la catégorie des jeunes ne peut comprendre que les personnes âgées de moins de 25 ans ou, si elles sont diplômées, de moins de 29 ans. Selon le gouvernement italien, l'affirmation de ce critère par la Commission, de façon apodictique et générale, introduit un élément de rigidité dans la notion de «jeunes». Or, les lignes directrices concernant les aides à l'emploi ne fixeraient aucune limite. Il serait évident que ce caractère général a été voulu justement parce que la limite d'âge dans le cadre de laquelle se situe cette catégorie varie en fonction des caractéristiques spécifiques des différents marchés du travail. Il serait démontré que, en Italie et notamment en Italie du sud, pour une série de raisons, spécialement sociales et économiques, la limite d'âge de la catégorie des jeunes est sans aucun doute plus élevée que le plafond de 25 ans fixé par la Commission.

57 À cet égard, la Cour a indiqué dans sa jurisprudence, comme rappelé au point 45 du présent arrêt, que les évaluations d'ordre économique et social de la Commission doivent être effectuées dans un contexte communautaire.

58 Il s'ensuit que les critères de dérogation à l'incompatibilité établie par l'article 87, paragraphe 1, CE doivent être formulés, interprétés et appliqués de façon aussi uniforme que possible pour maintenir une cohérence et assurer une égalité de traitement dans le contexte des aides d'État.

59 La catégorie des jeunes est visée par les lignes directrices concernant les aides à l'emploi, mais n'y est pas précisément définie. La Commission était en droit d'interpréter cette notion dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Elle a utilisé une interprétation universelle en s'appuyant sur des observations réalisées dans le contexte des actions menées en faveur des jeunes au niveau communautaire et par les États membres et sur des documents du Bureau international du travail, notamment le rapport préparé par ce Bureau pour la conférence des ministres de la Jeunesse qui s'est tenue à Lisbonne (Portugal) du 8 au 12 août 1998. Dès lors, rien n'indique que la Commission a violé les limites de son pouvoir discrétionnaire ou commis un détournement de pouvoir.

60 S'agissant de l'obligation de motivation, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 23 et 24 de ses conclusions, la Commission a exposé dans la décision attaquée, de manière exhaustive, les critères en application desquels elle a fixé la limite d'âge permettant de définir la catégorie des jeunes à 25 ans ou, dans le cas des diplômés universitaires, à 29 ans. La décision attaquée n'est donc pas viciée à cet égard par un défaut de motivation.

61 Il y a lieu, en conséquence, de rejeter le premier moyen spécifique.

Sur les deuxième et troisième moyens spécifiques: violation du droit communautaire et détournement de pouvoir relativement à la détermination de la partie de l'aide considérée comme légale ainsi que défaut de motivation quant à la détermination de la partie de l'aide considérée comme légale et de la partie de l'aide considérée comme inadmissible

- 62 Il convient d'examiner les deuxième et troisième moyens spécifiques ensemble.
- 63 Par son deuxième moyen spécifique, le gouvernement italien soutient que la décision attaquée repose sur des éléments apodictiques et, de ce fait, viole le droit communautaire, résulte d'un détournement de pouvoir et est insuffisamment motivée lorsqu'elle définit la partie de l'aide considérée comme légale en exposant au point 91 de ses motifs que, «[u]niquement pour les aides au recrutement par des contrats de formation et de travail de travailleurs éprouvant des difficultés particulières à s'insérer ou à se réinsérer dans le marché du travail — c'est-à-dire les jeunes ayant moins de 25 ans, les jeunes jusqu'à 29 ans titulaires d'un diplôme universitaire et les chômeurs de longue durée (plus d'un an de chômage) — ou qui sont destinées à la création de nouveaux postes de travail [...], le montant de l'aide ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour inciter à la création d'emplois».
- 64 Par son troisième moyen spécifique, le gouvernement italien fait valoir que la Commission adopte une attitude peu cohérente et critiquable en ce qu'elle ne serait pas inspirée par des critères clairs dans l'appréciation des formes d'incitation et de soutien à l'emploi. La Commission aurait refusé, en dehors des cas définis restrictivement, de qualifier les CFT d'interventions destinées à créer de nouveaux emplois pour constater, une fois parvenue à cette conclusion, une incompatibilité avec le régime d'aides à l'emploi. Pourtant, la Commission aurait admis, au point 86 des motifs de la décision attaquée, que la condition à laquelle est subordonnée l'exonération des cotisations sociales — c'est-à-dire le maintien en service d'au moins 60 % des travailleurs dont le CFT est arrivé à terme au cours des deux dernières années — «apparaît comme une incitation supplémentaire destinée aux entreprises afin d'assurer le maintien des postes de travail pour une durée plus longue».

- 65 À cet égard, il y a lieu de relever que la décision attaquée, dans la mesure où elle concerne la partie de l'aide jugée compatible, ne fait pas, en tant que telle, grief à la République italienne. Toutefois, étant donné que la partie jugée compatible n'est que le pendant de la partie jugée incompatible, il convient d'accueillir le deuxième moyen spécifique comme recevable et de l'examiner dans le contexte du troisième moyen spécifique.
- 66 Les critères utilisés par la Commission au point 91 des motifs de la décision attaquée pour arriver à sa conclusion sont énoncés au point 71 desdits motifs, qui se réfère, pour sa part, aux lignes directrices concernant les aides à l'emploi.
- 67 Ce sont les critères de celles-ci qui ont inspiré la décision attaquée. La Commission n'a, à cet égard, ni violé le droit communautaire ni commis un détournement de pouvoir.
- 68 Aux points 71 à 90 des motifs de la décision attaquée, la Commission, s'appuyant sur des considérations diverses, a détaillé les éléments qui lui permettent de définir la partie de l'aide considérée comme légale. Il y a lieu de constater que cette motivation est pleinement conforme à la jurisprudence de la Cour (voir, à cet égard, la jurisprudence rappelée au point 48 du présent arrêt).
- 69 Il en va de même pour la motivation concernant la partie de l'aide considérée comme inadmissible, qui est constituée, d'une part, des considérations concernant la partie de l'aide considérée comme légale et, d'autre part, des explications additionnelles formulées aux points 93 à 96 des motifs de la décision attaquée.
- 70 En ce qui concerne plus particulièrement le point 86 des motifs de la décision attaquée, celui-ci n'introduit pas d'incohérence dans la motivation. Audit point,

la Commission a relevé, en tant qu'élément positif, qu'une des conditions du régime en cause apparaît comme une incitation supplémentaire destinée aux entreprises afin d'assurer le maintien des postes de travail pour une durée plus longue. Toutefois, cela n'implique pas que le régime en cause ait été qualifié de manière générale d'intervention destinée à créer de nouveaux emplois et à maintenir ceux-ci.

71 Il s'ensuit que les deuxième et troisième moyens spécifiques doivent être rejetés.

Sur le quatrième moyen spécifique: violation du droit communautaire, détournement de pouvoir et défaut de motivation en ce qui concerne la transformation des CFT en contrats à durée indéterminée

72 Le gouvernement italien soutient également que la décision attaquée viole le droit communautaire, résulte d'un détournement de pouvoir et est insuffisamment motivée lorsqu'elle expose au point 103 de ses motifs, à propos des mesures prévues à l'article 15 de la loi n° 196/97, que «[l]a 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». Selon le gouvernement italien, le régime en cause crée une réaction en chaîne: il viserait à faire engager des travailleurs dans le cadre de CFT en prévoyant un avantage temporaire également pour la poursuite de la relation de travail sous la forme d'un contrat à durée indéterminée, ce qui amènerait les entreprises à créer de nouveaux postes de travail régis par un CFT et à les transformer ultérieurement en contrats à durée indéterminée.

73 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Commission a ajouté, aux points 104 à 109 des motifs de la décision attaquée, qu'elle réserve un préjugé favorable aux aides à la transformation d'emplois à durée déterminée en emplois à durée

indéterminée si elles impliquent «la création nette d'emplois stables qui n'existaient pas auparavant». Elle n'a à cet égard ni violé le droit communautaire ni commis un détournement de pouvoir.

74 L'obligation de motivation a été également respectée. En effet, aux points 97 à 110 des motifs de la décision attaquée, la Commission a exposé en détail les raisons fondant la position qu'elle a adoptée dans ladite décision à l'égard des aides à la transformation des CFT en contrats à durée indéterminée.

75 Il s'ensuit que le quatrième moyen spécifique doit également être rejeté.

Sur le cinquième moyen spécifique: violation et application erronée de l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE ainsi que défaut de motivation

76 Le gouvernement italien prétend que, même dans la logique de l'aide au maintien de l'emploi, la Commission n'a pas examiné de manière approfondie si la mesure d'aide en cause pouvait, conformément à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE, être considérée comme compatible avec le marché commun en ce qu'elle favoriserait le développement économique de régions connaissant un niveau de vie anormalement bas ou un grave sous-emploi. La Commission se serait bornée à formuler, au point 96 des motifs de la décision attaquée, des affirmations générales sur cette question. Or, elle ne saurait affirmer simplement que les avantages résultant de la mesure s'appliquent à tout le territoire national et ne sont pas limités aux régions susceptibles de bénéficier de la dérogation figurant à ladite disposition du traité, par exemple le Mezzogiorno. La Commission aurait dû analyser la mesure d'aide spécifique afin d'apprécier sa compatibilité avec le cadre communautaire et non la déclarer automatiquement incompatible en tant qu'«aide au maintien de l'emploi».

- 77 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, l'emploi des termes «anormalement» et «grave» dans la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE 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 Communauté (arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission, 248/84, Rec. p. 4013, point 19).
- 78 À la lumière de cette jurisprudence, il convient de constater que l'appréciation de la Commission formulée aux points 95 et 96 de la décision attaquée, qui, d'ailleurs, correspond au point 22 des lignes directrices concernant les aides à l'emploi et aux points 3.5 et 4.17 des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale, n'est pas contraire à la lettre et à l'esprit de l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE et n'est donc pas entachée d'une erreur de droit. En effet, c'est à juste titre que la Commission a considéré que les aides au maintien de l'emploi, qui s'apparentent aux aides au fonctionnement, sont en principe interdites et ne peuvent être autorisées que dans des cas exceptionnels et à des régions remplissant certains critères déterminés. C'est également à juste titre qu'elle a relevé que de telles aides doivent être dégressives et limitées dans le temps.
- 79 En l'espèce, comme l'a relevé également M. l'avocat général au point 45 de ses conclusions, il est manifeste que les aides prévues par la législation italienne ne se limitaient pas aux régions pouvant bénéficier de ladite exception. De surcroît, elles n'étaient ni dégressives ni limitées dans le temps. De ce fait, sont également illégales les aides accordées dans les régions susceptibles de bénéficier des aides à finalité régionale.
- 80 La décision attaquée n'est pas non plus affectée d'un défaut de motivation. Conformément à la jurisprudence de la Cour rappelée au point 48 du présent arrêt, le respect de l'obligation de motivation doit être apprécié au regard non seulement du libellé de l'acte incriminé, mais aussi de son contexte, ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée. En l'espèce, la Commission a, dans le raisonnement qu'elle a exposé aux points 93 à 96 des

motifs de la décision attaquée, suffisamment énoncé les considérations sur lesquelles elle s'est fondée pour apprécier la compatibilité avec le marché commun des aides au maintien de l'emploi prévues par la législation italienne.

81 Il s'ensuit que le cinquième moyen spécifique doit aussi être rejeté.

Sur le sixième moyen spécifique: violation de l'article 87 CE ou, en tout état de cause, défaut de motivation quant à l'incidence des aides jugées incompatibles sur les échanges communautaires et sur la concurrence

82 Le gouvernement italien soutient que la décision attaquée a violé l'article 87 CE ou que, en tout état de cause, elle est insuffisamment motivée, dans la mesure où elle ne tient pas compte de l'incidence des aides jugées incompatibles sur les échanges communautaires et la concurrence.

83 Selon ce gouvernement, le régime d'aide en cause ayant eu pour seul but de favoriser l'emploi et de contribuer ainsi à résoudre un problème très grave qui est au centre des préoccupations de la Communauté et de tous les États membres, il était nécessaire de consacrer au moins quelques mots de la décision attaquée à la justification concrète de l'appréciation de la Commission quant à l'incidence effective dudit régime sur les échanges communautaires et à son impact potentiel sur la concurrence.

84 À cet égard, il y a lieu de relever qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour que, lorsqu'une aide accordée par l'État renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges communautaires, ces derniers doivent être considérés comme influencés par l'aide. À cet effet, il n'est pas nécessaire que l'entreprise bénéficiaire participe elle-même aux

exportations. 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 membre en sont diminuées (arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, C-278/92 à C-280/92, Rec. p. I-4103, point 40).

- 85 De même, lorsqu'un État membre octroie des aides à des entreprises opérant dans les secteurs des services et de la distribution, il n'est pas nécessaire que les entreprises bénéficiaires exercent elles-mêmes leurs activités en dehors dudit État membre pour que les aides influencent les échanges communautaires, spécialement lorsqu'il s'agit d'entreprises implantées près des frontières entre deux États membres.
- 86 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 affectés (arrêt du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, point 42).
- 87 L'article 87 CE n'a donc pas été violé par la décision attaquée.
- 88 S'agissant de l'obligation de motivation, la Commission a expliqué au point 65 des motifs de la décision attaquée, en termes généraux, que l'aide fausse la concurrence et que, dans la mesure où cet effet se produit dans le cadre des échanges intracommunautaires, ceux-ci sont affectés par l'aide. Au point 66 desdits motifs, elle a illustré cette thèse en utilisant l'exemple du secteur de la production. Au point 97 desdits motifs, concernant la transformation des CFT en contrats à durée indéterminée, la Commission a renvoyé à cette analyse et expliqué pourquoi elle est même plus pertinente à l'égard des mesures prévues pour cette transformation.

- 89 La Commission n'était pas tenue d'entrer plus dans le détail à cet égard. Dans le cas d'un programme d'aides, elle peut se borner à étudier les caractéristiques du programme en cause pour apprécier dans les motifs de sa décision si, en raison des modalités que ce programme prévoit, celui-ci assure un avantage sensible aux bénéficiaires par rapport à leurs concurrents et est de nature à profiter essentiellement à des entreprises qui participent aux échanges entre États membres (voir, notamment, arrêt du 14 octobre 1987, Allemagne/Commission, précité, point 18).
- 90 En l'espèce, les lois italiennes concernant le CFT constituent un programme d'aides. La décision attaquée contient l'analyse requise de ce programme et de ses effets.
- 91 La décision attaquée ne devait pas contenir une analyse des aides octroyées dans des cas individuels sur le fondement de ce régime. Ce n'est qu'au niveau de la récupération des aides qu'il sera nécessaire de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée.
- 92 Il s'ensuit que le sixième moyen spécifique doit également être rejeté.

Sur le septième moyen spécifique: application erronée de la règle de minimis

- 93 Le gouvernement italien soutient que, dès lors que le régime en question n'a été jugé que partiellement incompatible avec le marché commun et avec l'accord EEE, la Commission ne pouvait pas retenir, pour appliquer la règle de minimis,

toutes les interventions effectuées en faveur des entreprises qui ont engagé des travailleurs sous CFT. La limite de 100 000 euros par entreprise sur une période de trois ans aurait dû, au contraire, valoir seulement pour la partie des exonérations considérée comme incompatible.

- 94 À cet égard, il convient de rappeler que la règle de minimis répond à des exigences de simplification administrative tant pour les États membres que pour les services de la Commission, laquelle doit pouvoir concentrer ses ressources sur les cas d'importance réelle au niveau communautaire. Si, pour appliquer la règle de minimis, il était nécessaire d'apprécier à chaque fois si les aides sont compatibles ou non, la charge de travail pour les États membres, tenus de notifier les projets d'aides, et pour la Commission, tenue de les examiner, ne s'en trouverait nullement diminuée.
- 95 C'est donc à juste titre que la Commission n'a, pour l'application de la règle de minimis, pas fait de distinction entre la partie jugée compatible et la partie jugée incompatible du régime d'aide en cause.
- 96 Il s'ensuit que le septième moyen spécifique doit aussi être rejeté.

Sur le huitième moyen spécifique: défaut de motivation quant à la nécessité ou, pour le moins, à l'opportunité de récupérer les aides jugées incompatibles

- 97 À titre subsidiaire, le gouvernement italien soutient que, en l'espèce, toutes les conditions sont réunies pour que la restitution des sommes dont ont bénéficié les

entreprises à titre d'allégement de charges sociales dans le cadre du régime en cause n'ait pas lieu. En premier lieu, ce régime aurait introduit et réglementé un mécanisme de droit du travail d'une portée générale et non une intervention marquée par des raisons d'ordre sectoriel et économique. Compte tenu également du principe du respect de la confiance légitime des opérateurs économiques intéressés, il faudrait observer, en deuxième lieu, que les lignes directrices communautaires en matière d'aides à l'emploi n'ont pas toujours été inspirées par un souci de clarté. En troisième lieu, le régime en cause serait en vigueur en droit italien depuis longtemps et, par conséquent, il aurait produit des effets qui se sont consolidés avec le temps et dont l'élimination, malgré la limite dans le temps posée par la Commission, justement en raison des aspects liés aux spécificités des situations individuelles des entreprises bénéficiaires, apparaît extrêmement complexe et difficilement vérifiable. En quatrième lieu, ce régime aurait toujours été caractérisé par sa vaste diffusion dans la mesure où il aurait concerné tout le tissu productif national, surtout les régions du Mezzogiorno qui seraient maintenant les plus concernées par les demandes de restitution.

98 À cet égard, il convient de rappeler que la suppression d'une aide étatique, illégalement accordée, par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité (arrêt du 21 mars 1990, Belgique/Commission, dit «Tubemeuse», C-142/87, Rec. p. I-959, point 66) et que l'obligation pour l'État de supprimer une aide considérée par la Commission comme incompatible avec le marché commun vise au rétablissement de la situation antérieure (arrêts du 4 avril 1995, Commission/Italie, C-350/93, Rec. p. I-699, point 21, et du 17 juin 1999, Belgique/Commission, C-75/97, Rec. p. I-3671, point 64).

99 Par la restitution de l'aide, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents et la situation antérieure au versement de l'aide est rétablie (arrêt Commission/Italie, précité, point 22). Il résulte également de cette fonction du remboursement que, en règle générale, sauf circonstances exceptionnelles, la Commission ne saurait méconnaître son pouvoir discrétionnaire, reconnu par la jurisprudence de la Cour, lorsqu'elle demande à

l'État membre de récupérer les sommes accordées au titre d'aides illégales puisqu'elle ne fait que rétablir la situation antérieure (arrêt du 17 juin 1999, Belgique/Commission, précité, point 66).

- 100 Rien n'indique, en l'espèce, l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant une solution différente.
- 101 Concernant l'argument selon lequel le régime en cause a introduit et réglementé un mécanisme de droit du travail, il y a lieu de mentionner la jurisprudence de la Cour, déjà rappelée au point 51 du présent arrêt. De même que le caractère social d'interventions étatiques ne suffit pas à les faire échapper d'emblée à la qualification d'aides, l'argument selon lequel il s'agit d'un «mécanisme de droit du travail» ne constitue pas une circonstance exceptionnelle susceptible de justifier une absence de remboursement.
- 102 Quant au principe du respect de la confiance légitime, il y a lieu de rappeler que, par communication publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* (JO 1983, C 318, p. 3), la Commission a informé les bénéficiaires potentiels d'aides d'État du caractère précaire des aides qui leur seraient octroyées illégalement, en ce sens qu'ils pourraient être amenés à les restituer (voir arrêt du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne, C-5/89, Rec. p. I-3437, point 15).
- 103 La possibilité, pour le bénéficiaire d'une aide illégale, d'invoquer des circonstances exceptionnelles, qui ont légitimement pu fonder sa confiance dans le

caractère régulier de cette aide, et de s'opposer, par conséquent, à son remboursement ne saurait certes être exclue. Dans un tel cas, il appartient au juge national, éventuellement saisi, d'apprécier, le cas échéant après avoir posé à la Cour des questions préjudicielles d'interprétation, les circonstances en cause (arrêt Commission/Allemagne, précité, point 16).

- 104 En revanche, un État membre, dont les autorités ont octroyé une aide en violation des règles de procédure prévues à l'article 88 CE, ne saurait invoquer la confiance légitime des bénéficiaires pour se soustraire à l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue de l'exécution d'une décision de la Commission lui ordonnant de récupérer l'aide. Admettre une telle possibilité reviendrait, en effet, à priver les dispositions des articles 87 et 88 CE de tout effet utile, dans la mesure où les autorités nationales pourraient ainsi se fonder sur leur propre comportement illégal pour mettre en échec l'efficacité des décisions prises par la Commission en vertu de ces dispositions du traité (arrêt Commission/Allemagne, précité, point 17).
- 105 S'agissant de l'argument selon lequel le remboursement serait complexe et difficilement vérifiable ainsi que de celui concernant la vaste diffusion du régime des aides dans le tissu productif national, il suffit de relever, conformément à la jurisprudence de la Cour, que la crainte de difficultés internes, même insurmontables, ne saurait justifier qu'un État membre ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire (voir, notamment, arrêt du 27 juin 2000, Commission/Portugal, C-404/97, Rec. p. I-4897, point 52). En l'espèce, le gouvernement italien n'ayant entrepris aucune tentative pour récupérer les aides en cause, l'impossibilité de l'exécution de la décision de récupération ne saurait être démontrée (voir arrêt du 19 mai 1999, Italie/Commission, C-6/97, Rec. p. I-2981, point 34).
- 106 Concernant l'obligation de motivation, il résulte de la jurisprudence de la Cour que, en matière d'aides d'État, lorsque, contrairement aux dispositions de

l'article 88, paragraphe 3, CE, l'aide 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 des motifs spécifiques pour justifier de son exercice (arrêts du 14 septembre 1994, Espagne/Commission, précité, point 78, et du 17 juin 1999, Belgique/Commission, précité, point 82). Néanmoins, aux points 120 et 121 des motifs de la décision attaquée, la Commission a expliqué les raisons de sa décision d'exiger la restitution. Il y a donc lieu de constater que la décision attaquée n'est entachée à cet égard d'aucun défaut de motivation.

¹⁰⁷ Il s'ensuit que le huitième moyen spécifique doit également être rejeté.

¹⁰⁸ Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de rejeter le recours.

Sur les dépens

¹⁰⁹ Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Colneric

Gulmann

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 mars 2002.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

F. Macken