

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. L. A. GEELHOED
présentées le 7 mars 2002¹

1. Dans cette affaire, la Commission a introduit un recours ayant pour objet de faire constater que, en n'ayant pas adopté dans le délai prévu les mesures nécessaires à l'exécution de la décision 2001/131/CE de la Commission, du 26 octobre 1999² (ci-après la «décision de 1999»), déclarant illégales et incompatibles avec le marché commun certaines aides accordées aux chantiers navals publics, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 249, quatrième alinéa, CE ainsi que des articles 2 et 3 de ladite décision.

3. Après être parvenue à la conclusion que les aides d'état à caractère fiscal accordées par le royaume d'Espagne en vue de la restructuration des chantiers navals publics étaient illégales, la Commission a adopté la décision de 1999. Les dispositions pertinentes de la décision sont les suivantes:

«Article premier

L'aide d'État de [110 892 743,38] euros (soit 18,451 milliards d'ESP) accordée par l'Espagne à ses chantiers navals publics est incompatible avec le marché commun.

I — Faits et procédure

2. Nous avons rapporté dans leur intégralité les circonstances de l'affaire aux points 2 à 12 inclus de nos conclusions du 11 octobre 2001, prononcées dans l'affaire Espagne/Commission (C-36/00) et auxquelles nous renvoyons, dans un souci de concision.

Article 2

1. L'Espagne prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires l'aide visée à l'article 1^{er}.

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — Décision concernant l'aide d'État octroyée par l'Espagne aux chantiers navals publics (JO 2000, L 37, p. 22).

2. La récupération a lieu conformément aux procédures du droit national. L'aide à récupérer inclut des intérêts à partir de la date à laquelle elle a été mise à la disposition des bénéficiaires jusqu'à la date de sa récupération. 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.

Article 3

L'Espagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.»

4. La décision de 1999 a été notifiée au gouvernement espagnol par une lettre du 2 décembre 1999. Par courrier du 31 janvier 2000, le gouvernement espagnol en a accusé réception. D'autre part, il y a annoncé qu'il avait entamé des consultations avec l'Abogacía del Estado (le service juridique de l'État chargé des procédures juridictionnelles) et le ministère de l'Économie et des Finances en vue de procéder à la récupération des aides déclarées incompatibles. Enfin, il y a annoncé son intention d'introduire un recours en annulation de la décision de 1999. Ce recours fait l'objet de l'affaire Espagne/Commission, mentionnée ci-dessus.

5. Par courrier du 24 mars 2000, la Commission a demandé au gouvernement espagnol de lui faire savoir quelles mesures ont été prises pour exécuter la décision de 1999. Dans une lettre du 25 avril 2000, le gouvernement espagnol a répondu que l'Abogacía del Estado avait entre-temps rendu son rapport et qu'il attendait encore les rapports demandés au ministère de l'Économie et des Finances et au Conseil d'État.

6. Par courrier du 23 mai 2000, la Commission a, à nouveau, demandé au gouvernement espagnol des éclaircissements sur les mesures prises entre-temps pour exécuter la décision de 1999. Dans sa réponse, datée du 14 juin 2000, le gouvernement espagnol s'est borné à demander un nouveau report du délai prévu pour la communication des mesures prises en exécution de la décision. Il a justifié cette demande en invoquant la «récente restructuration de l'administration publique». La Commission l'a rejetée par retour de courrier, le 22 juin 2000. Ensuite, elle a, par requête du 25 octobre 2000, inscrite au greffe de la Cour le 7 décembre 2000, formé le présent recours à l'encontre du royaume d'Espagne.

II — Appréciation en droit

7. L'argumentation présentée par la Commission est sommaire. Celle-ci fait valoir que le gouvernement espagnol a effective-

ment fait un premier pas vers l'exécution de la décision de 1999 en consultant le ministère de l'Économie et des Finances et l'Abogacía del Estado, mais qu'il n'a, par après, pris aucune mesure en vue de récupérer l'aide, que ce soit avant l'envoi de la lettre de la Commission du 22 juin 1999 ou après.

8. La Commission estime que, compte tenu de la jurisprudence de la Cour sur ce point, le gouvernement espagnol ne peut pas se prévaloir d'une « impossibilité absolue d'exécuter la décision ». Selon elle, l'argument présenté par le gouvernement dans sa lettre du 25 avril 2000, selon lequel la déductibilité du montant des impôts acquittés sur le montant imputable à chaque chantier naval aux fins du remboursement exigé par la décision de 1999 n'est pas juridiquement certaine, ne constituerait pas un cas d'impossibilité absolue d'exécution. Rien n'empêcherait, en effet, de récupérer les aides avant déduction du montant des impôts qui, le cas échéant, les grèvent, sous réserve de récupérer ce montant si cela s'avère nécessaire en vertu de l'avis du Conseil d'État.

9. La Commission ne considère pas davantage que l'argument de la restructuration de l'administration publique puisse valablement justifier que le gouvernement reporte la récupération des aides illégales. Des modifications apportées à une organisation ne créent pas en soi une « impossibilité absolue » au sens de la jurisprudence de la

Cour. Dans sa lettre du 14 juin 2000, le gouvernement espagnol omet même de démontrer en quoi cette restructuration pourrait retarder la récupération des aides.

10. Enfin, la Commission relève qu'à l'échéance du délai imposé par la décision de 1999, c'est-à-dire deux mois à partir de sa notification le 2 décembre 1999, le gouvernement espagnol n'avait incontestablement pris aucune mesure d'exécution de la décision. Il n'avait pas davantage exécuté celle-ci à l'expiration du délai supplémentaire de vingt jours ouvrables qui lui avait été consenti par la Commission dans sa lettre du 24 mars 2000.

11. Le gouvernement espagnol invoque deux arguments qui, selon lui, justifient le rejet du recours de la Commission.

12. En premier lieu, le gouvernement fait valoir que la Commission n'a pas laissé s'écouler un délai raisonnable avant de conclure que le royaume d'Espagne avait failli à son obligation d'exécuter la décision de 1999, avec toutes les conséquences que cela suppose. Il évoque, à ce propos, l'attitude de la Commission à l'égard de la République italienne dans les affaires qui ont donné lieu aux arrêts de la Cour du 4 avril 1995, Commission/Italie (C-350/93, Rec. p. I-699), et du 29 janvier 1998, Commission/Italie (C-280/95, Rec. p. I-259). Dans ces affaires, la Commission

a laissé s'écouler, respectivement, quatre et deux ans après la notification des décisions concernées, par lesquelles elle exigeait la récupération d'aides illégalement octroyées.

13. Dans le cas d'espèce, en revanche, la Commission n'a laissé s'écouler que quelques mois avant d'introduire son recours en manquement. Ce traitement inégal est, de l'avis du gouvernement espagnol, d'autant plus flagrant que la Commission — contrairement à ce qui s'est produit dans l'affaire Commission/Italie (C-280/95) — n'a donné, dans le courant de l'attribution des aides, aucun avertissement préalable annonçant qu'elle aurait des objections à l'encontre de l'aide spéciale à caractère fiscal qualifiée d'illégal dans la décision de 1999. Ce n'est que lorsque l'attribution de l'aide dans son entièreté et la restructuration des chantiers navals à laquelle elle se rapportait eurent été achevées qu'elle aurait fait connaître ses objections. À ce propos, le gouvernement espagnol renvoie aux moyens qu'il a développés dans l'affaire Espagne/Commission. Il conclut que la Commission a intenté le présent recours en manquement dans un délai inhabituellement et déraisonnablement court. Les autorités espagnoles n'auraient même pas bénéficié du temps nécessaire pour recueillir les avis juridiques dont elles auraient eu besoin en ce qui concerne l'exécution de la décision, ou pour en évaluer les conséquences sociales.

14. En deuxième lieu, le gouvernement espagnol conteste s'être trouvé en situation de manquement lors de l'introduction du

recours, dans la mesure où il aurait pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter la décision conformément au droit national. Il explicite cet argument en affirmant que la nature de l'aide à récupérer n'était pas certaine selon le droit national. Il lui appartenait donc de consulter à ce sujet le ministère de l'Économie et des Finances. Il convenait ensuite de déterminer si l'aide excessive devait être récupérée par le biais d'une procédure de droit administratif ou de droit privé. Quant à cette dernière question, il convenait, d'après le rapport de l'Abogacía del Estado, de demander l'avis du Conseil d'État. Le gouvernement espagnol en a informé la Commission dans son courrier du 25 avril 2000. Celle-ci n'a pas réagi au souhait exprimé par les autorités espagnoles de suivre les règles de procédure idoines du droit national, mais s'est contentée de laisser au royaume d'Espagne un délai supplémentaire de vingt jours avant l'introduction d'un recours en manquement.

15. En ce qui concerne l'appréciation du bien-fondé du recours de la Commission, nous limiterons strictement à son objet, à savoir l'allégation selon laquelle le gouvernement espagnol a négligé d'exécuter la décision de 1999, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour récupérer l'aide illégalement octroyée aux chantiers navals concernés, ou en ne prenant pas de telles mesures dans le délai imparti. Nous laissons explicitement de côté les questions soulevées par le recours en annulation de la décision de 1999, intenté par le gouvernement espagnol dans l'affaire Espagne/Commission. Nous renvoyons à ce propos à nos conclusions rendues dans le cadre de cette dernière affaire le 11 octobre 2001.

16. Nous relevons également, à titre préliminaire, que le recours en annulation introduit dans l'affaire Espagne/Commission n'a, selon les termes de l'article 242 CE, aucun effet suspensif. Il est vrai que la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué. Toutefois, le royaume d'Espagne n'a introduit une demande à cet effet ni dans le cadre de l'affaire Espagne/Commission ni en l'espèce. Par conséquent, il y a lieu de considérer la décision de 1999 comme obligatoire pour le royaume d'Espagne dans tous ses aspects.

17. L'obligation de récupérer une aide octroyée illégalement suppose, selon une jurisprudence constante de la Cour et du Tribunal de première instance, le rétablissement de la situation antérieure à l'attribution des aides illégales. En termes plus économiques, cela signifie que tous les avantages octroyés à la suite de l'intervention illégale des autorités et qui faussent la concurrence doivent être éliminés. Les exigences strictes énoncées par la Cour en ce qui concerne l'obligation faite aux États membres de récupérer une aide illégalement octroyée reposent également sur cette préoccupation. Seule l'«impossibilité absolue» d'exécuter correctement la décision constitue, aux yeux de la Cour, un moyen de défense valable³.

3 — Arrêts du 15 janvier 1986, *Commission/Belgique* (52/84, Rec. p. 89, point 14); du 2 février 1989, *Commission/Allemagne* (94/87, Rec. p. 175, point 8); du 10 juin 1993, *Commission/Grèce* (C-183/91, Rec. p. I-3131, point 10), et du 29 janvier 1998, *Commission/Italie*, cité au point 12 des présentes conclusions, point 13.

18. Une exécution correcte de la décision suppose également qu'elle ait lieu dans le délai imparti. Le délai dans lequel doit s'opérer le rétablissement des conditions de concurrence qui ont été faussées n'est certes pas sans importance d'un point de vue économique. Il est certain que, sur certains marchés sensibles, des entreprises ayant bénéficié d'une aide d'État illégale peuvent à tel point fausser les conditions de concurrence que la structure concurrentielle se trouve modifiée de manière durable. C'est pourquoi l'obligation de respecter les délais prescrits pour la récupération des aides illégalement octroyées sert également l'intérêt protégé par l'article 87 CE, à savoir éviter que la concurrence au sein de la Communauté ne soit faussée. Nous en déduisons que les conditions strictes posées par la Cour pour justifier que l'obligation de récupération n'ait pas été exécutée ou ne l'ait pas été correctement sont aussi applicables dans l'hypothèse d'une non-exécution dans le délai prescrit. Dans ce cas également, le critère de l'«impossibilité absolue» s'applique.

19. Si l'on applique ce critère, le premier moyen de défense du gouvernement espagnol, selon lequel la Commission a intenté le présent recours en manquement avec une rapidité inhabituelle et déraisonnable en comparaison avec son attitude dans d'autres cas, ne peut pas être admis. Du point de vue de son contenu, un tel moyen n'est pas susceptible d'établir que l'exécution de la décision de 1999 dans le délai imparti se serait heurtée à une «impossibilité absolue». Cette considération suffit pour conclure au rejet de ce moyen.

20. Surabondamment, nous faisons encore observer ce qui suit. En vertu de l'article 88, paragraphe 2, premier alinéa, CE, la Commission peut directement saisir la Cour si un État membre ne se conforme pas dans le délai prescrit à une décision dont il est le destinataire. Il n'y a rien dans cette disposition qui empêche la Commission de veiller avec rigueur à ce que les délais d'exécution qu'elle impose dans ses décisions ordonnant aux États membres de récupérer des aides illégales soient respectés. Ainsi que nous l'avons indiqué ci-dessus, au point 18, il existe des arguments concluants justifiant un tel contrôle sévère. De plus, il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour qu'un État membre ne peut pas exciper de la circonstance que la Commission a «toléré» un manquement pendant une période plus longue dans d'autres cas pour justifier son propre manquement⁴.

21. Le gouvernement espagnol invoque, enfin, d'autres arguments à l'appui de son moyen de défense, tirés des actes ou des manquements de la Commission au moment où celle-ci a contrôlé la mise en œuvre de la reconstruction des chantiers navals publics espagnols et son financement à l'aide de fonds publics. Ces arguments ont été avancés dans le cadre de l'affaire Espagne/Commission afin de contester la validité de la décision de 1999. Dans la présente affaire, où il est question de l'exécution de ladite décision, ils ne peuvent

pas être invoqués pour justifier le manquement commis par le gouvernement espagnol.

22. Dans son deuxième moyen en défense, le gouvernement espagnol fait essentiellement valoir qu'il ne pouvait pas mettre à exécution la décision avec tout le soin nécessaire dans le délai de deux mois qui lui a été imposé, compte tenu des incertitudes et des complications juridiques qu'impliquait, selon le droit national, la récupération des aides illégales. Pour étayer cette affirmation, il s'appuie sur la nécessité d'obtenir, au préalable, l'avis du ministère de l'Économie et des Finances, de l'Abogacía del Estado et du Conseil d'État à ce sujet.

23. Ce moyen n'est, selon nous, pas fondé.

24. La Cour a systématiquement rejeté les moyens fondés sur l'impossibilité absolue lorsque les États membres se contentaient d'y renvoyer aux déclarations faites à la Commission faisant état des difficultés politiques et juridiques qu'entraînait l'exécution d'une décision, sans avoir pris une mesure concrète, quel qu'en soit l'objet, à l'encontre des entreprises concernées en vue d'obtenir le remboursement de l'aide et sans davantage présenter à la Commission une approche visant à résoudre les problèmes rencontrés à cette occasion. Un moyen tiré de l'impossibilité absolue d'exécuter une décision dans le délai ne peut donc pas reposer sur une simple présomption que des problèmes pourraient survenir. Au

⁴ — Le principe est déjà énoncé dans l'arrêt du 26 février 1976, Commission/Italie (52/75, Rec. p. 277), et a notamment été rappelé dans l'arrêt du 14 février 1984, Commission/Allemagne (325/82, Rec. p. 777).

contraire, un tel moyen doit être étayé par la preuve que des tentatives de récupération ont eu lieu de bonne foi, en étroite collaboration avec la Commission, conformément à l'article 10 CE, afin de surmonter les obstacles éventuels et ont échoué.

25. Le deuxième moyen soulevé en l'espèce par le gouvernement espagnol va devoir être apprécié à l'aune de ces conditions rigoureuses, que l'avocat général Fennelly a résumées dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Italie (C-280/95) en se fondant sur la jurisprudence de la Cour⁵.

26. La correspondance échangée depuis le 2 décembre 1999 entre le gouvernement espagnol et la Commission ne révèle rien d'autre que le fait que le gouvernement s'est borné à consulter trois instances à propos d'éventuels problèmes juridiques, susceptibles de survenir dans le cadre de l'exécution de la décision. À cette fin, il a, alors que l'échéance du 2 février 2000 fixée pour l'exécution était largement dépassée, demandé une extension du délai par deux fois, dans ses lettres du 25 avril et du 14 juin 2000.

27. Les courriers envoyés par le gouvernement espagnol ne révèlent aucune tentative concrète pour récupérer l'aide illégale auprès des chantiers navals concer-

nés ou auprès de la société d'État dont ils dépendent. Une telle initiative serait pourtant allée de soi, compte tenu du fait que les chantiers concernés sont des entreprises publiques opérant sous l'égide d'une société d'État. Il ne ressort pas davantage de ladite correspondance que le gouvernement ait fait preuve de la moindre diligence lorsqu'il a entamé ses consultations, par exemple, en donnant à ses demandes d'avis un caractère urgent ou en fixant un délai pour la réponse.

28. L'argument soulevé par le gouvernement espagnol plus d'une demi-année après la notification de la décision, le 2 décembre 1999, selon lequel le retard serait imputable à une réorganisation administrative ne donne pas non plus l'impression d'une grande diligence de sa part. Contrairement à un simple marchand, qui peut fermer son magasin «pour cause de travaux», l'administration publique doit continuer à assumer ses obligations, même en cas de réorganisation interne. Tel est également le cas lorsque les obligations de l'administration découlent du droit communautaire.

29. Compte tenu des seules considérations qui précèdent, il y a lieu de conclure que le deuxième moyen du gouvernement espagnol est également non fondé et que le recours de la Commission tendant à faire constater qu'il a manqué à son obligation d'exécuter la décision de 1999 est fondé.

30. Surabondamment, nous relevons encore qu'il n'apparaît pas, à la lecture du

5 — Voir point 13 des conclusions dans l'affaire citée au point 12 des présentes conclusions.

dossier, que le gouvernement espagnol ait pris une quelconque mesure précise en vue de l'exécution de la décision, avant que la Commission n'introduise le présent recours par sa requête du 25 octobre 2000. Le moyen de défense opposé par le gouvernement espagnol consiste en un relevé des problèmes et complications juridiques qu'entraînerait, selon le droit espagnol, l'exécution de la décision. On n'y trouve, toutefois, aucune trace d'une quelconque démarche, fondée ou non, auprès des entreprises concernées. Il ne ressort pas davantage du dossier que le gouvernement espagnol ait, après le mois de juin 2000, fait la moindre tentative de trouver, en consultation et en collaboration avec la

Commission, une solution acceptable permettant d'éliminer de manière effective les avantages concurrentiels dont les chantiers navals concernés bénéficient encore du fait de l'aide déclarée illégale.

31. Dans sa requête, la Commission demande aussi que le royaume d'Espagne soit condamné aux dépens. Étant donné que le recours de la Commission est fondé, il se justifie d'accueillir cette demande, conformément à l'article 69 du règlement de procédure.

III — Conclusion

Pour les motifs qui précèdent, nous proposons à la Cour de dire pour droit que:

«1) En n'adoptant pas les mesures nécessaires à l'exécution de la décision 2000/131/CE de la Commission, du 26 octobre 1999, concernant l'aide d'État octroyée par l'Espagne aux chantiers navals publics, déclarant illégales et incompatibles avec le marché commun certaines aides accordées aux chantiers navals publics, dans le délai prescrit, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 249, quatrième alinéa, CE ainsi que des articles 2 et 3 de ladite décision.

2) Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.»