

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

3 juillet 2003 *

Dans l'affaire C-457/00,

Royaume de Belgique, représenté par M^{me} A. Snoecx, en qualité d'agent, assistée de M^{es} J.-M. De Backer, G. Vandersanden et L. Levi, avocats,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Rozet, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet l'annulation de la décision 2001/856/CE de la Commission, du 4 octobre 2000, concernant les aides d'État en faveur de Verlipack — Belgique (JO 2001, L 320, p. 28),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de la quatrième chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann et S. von Bahr (rapporteur), juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 11 juin 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 septembre 2002,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 18 décembre 2000, le royaume de Belgique a, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, demandé l'annulation de la décision 2001/856/CE de la Commission, du 4 octobre 2000, concernant les aides d'État en faveur de Verlipack — Belgique (JO 2001, L 320, p. 28, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre juridique

- 2 L'article 87, paragraphe 1, CE dispose:

«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 Aux termes de l'article 88 CE:

«1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun.

2. 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.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision dans le délai imparti, la Commission ou tout autre État intéressé peut saisir directement la Cour de justice, par dérogation aux articles 226 et 227.

Sur demande d'un État membre, le Conseil, statuant à l'unanimité, peut décider qu'une aide, instituée ou à instituer par cet État, doit être considérée comme compatible avec le marché commun, en dérogation des dispositions de l'article 87 ou des règlements prévus à l'article 89, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision. Si, à l'égard de cette aide, la Commission a ouvert la procédure prévue au présent paragraphe, premier alinéa, la demande de l'État intéressé adressée au Conseil aura pour effet de suspendre ladite procédure jusqu'à la prise de position du Conseil.

Toutefois, si le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter de la demande, la Commission statue.

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 87, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

4 L'article 295 CE prévoit:

«Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres.»

5 Le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88] du traité CE (JO L 83, p. 1), prévoit, à son article 9, intitulé «Révocation d'une décision»:

«La Commission peut révoquer une décision prise en application de l'article 4, paragraphe 2 ou 3, ou de l'article 7, paragraphe 2, 3 ou 4, après avoir donné à l'État membre concerné la possibilité de présenter ses observations, dans le cas où cette décision reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision. [...]»

- 6 La Commission a exprimé sa position générale à l'égard des prises de participation des autorités publiques dans les capitaux des entreprises dans le *Bulletin des Communautés européennes* (9-1984, p. 98, ci-après les «lignes directrices»).
- 7 Selon le point 3.1 des lignes directrices de la Commission, la simple acquisition partielle ou totale d'avoirs sociaux d'une entreprise existante sans apport de capital frais ne constitue pas une aide à l'égard de cette entreprise.
- 8 Conformément au point 3.2 des lignes directrices, il n'y a pas d'aide d'État quand il y a apport de capital neuf dans des entreprises si cet apport est réalisé dans des circonstances qui seraient acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché.
- 9 En revanche, selon le point 3.3 des lignes directrices, il y a aide d'État lorsqu'il y a apport de capital neuf dans des entreprises si cet apport est réalisé dans des circonstances qui ne seraient pas acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché.
- 10 En outre, selon le point 3.4 des lignes directrices, on ne peut pas exclure que certaines prises de participation ne sont pas couvertes par les points 3.2 et 3.3 des lignes directrices. Il y a toutefois des cas où il existe une présomption d'aide. Tel est notamment le cas lorsque l'intervention financière publique combine une prise de participation avec d'autres modalités d'intervention qui doivent être notifiées au titre de l'article 88, paragraphe 3, CE.

- 11 La communication de la Commission aux États membres, du 13 novembre 1993, relative à l'application des articles [87] et [88] du traité [CE] et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE de la Commission aux entreprises publiques du secteur manufacturier (JO C 307, p. 3, ci-après la communication du 13 novembre 1993), systématise, selon son point 12, «[l]e principe de la référence à l'investisseur opérant dans les conditions normales d'une économie de marché [...] pour déterminer s'il s'agit d'une aide et, le cas échéant, pour chiffrer celle-ci [...]».

- 12 Au point 25 de la communication du 13 novembre 1993, il est précisé «qu'une distinction de principe ne saurait être établie selon qu'une aide est accordée sous forme de *prêts* ou sous forme de participation au capital d'une entreprise. En vue de vérifier si une telle mesure présente le caractère d'une aide étatique, il est pertinent d'appliquer le critère qui est basé sur les possibilités pour l'entreprise d'obtenir les sommes concernées sur les marchés privés des capitaux».

- 13 Au point 39 de la communication du 13 novembre 1993, il est indiqué que «[l]e risque de perte s'étend à l'ensemble du montant prêté (le capital), ainsi qu'aux intérêts dus, mais non versés au moment de la défaillance du débiteur». Selon le même point, le risque inhérent à un prêt se reflète généralement dans deux paramètres distincts, à savoir le taux d'intérêt pratiqué et les sûretés exigées pour garantir le prêt. Selon le point 40 de ladite communication, lorsque le risque subjectif inhérent au prêt est élevé, on peut s'attendre à ce que, toutes choses étant égales par ailleurs, ces deux paramètres le reflètent. La Commission ajoute que, si cela n'est pas le cas dans la pratique, elle considérera que l'entreprise concernée a bénéficié d'un avantage, c'est-à-dire qu'elle a reçu une aide.

- 14 Conformément au point 41 de la communication du 13 novembre 1993, «[l]'élément d'aide est égal à la différence entre le taux que l'entreprise devrait payer (qui est lui-même fonction de la situation financière de celle-ci et des sûretés qu'elle peut offrir pour garantir le prêt) et le taux qu'elle paie en réalité». Au même point, la Commission précise que «[d]ans le cas extrême, c'est-à-dire

lorsqu'un prêt non garanti est accordé à une société qui serait normalement dans l'impossibilité d'obtenir des crédits (par exemple parce que ses perspectives de remboursement sont médiocres), le prêt équivaut effectivement à une subvention et la Commission le considérera comme telle». Selon le point 42 de ladite communication, la situation sera envisagée du point de vue du prêteur au moment où le prêt est approuvé.

- 15 La communication de la Commission, du 10 août 1996, concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation (JO C 232, p. 10, ci-après la «communication du 10 août 1996»), indique, à son troisième alinéa, que le taux de référence permet de calculer a priori l'élément d'aide résultant des régimes de bonification d'intérêts portant sur les prêts à l'investissement et qu'il est censé refléter le niveau moyen des taux d'intérêt en vigueur, pour les prêts à moyen et à long terme (cinq à dix ans) assortis de sûretés normales. Conformément au quatrième alinéa de cette communication, le taux de référence est calculé, à partir du 1^{er} août 1996, sur la base du rendement moyen des obligations d'État sur le marché secondaire, après harmonisation par l'Institut monétaire européen, majoré d'une prime propre à chaque État membre.
- 16 La communication du 10 août 1996 a été remplacée par la communication de la Commission, du 9 septembre 1997, concernant la méthode de fixation des taux de référence et d'actualisation (JO C 273, p. 3), qui prévoit que, à compter du 1^{er} août 1997, les taux de référence sont fixés à partir du taux swap interbancaire à cinq ans, dans la devise concernée, majoré d'une prime de 75 points de base.

Les faits à l'origine du litige

- 17 Le groupe Verlipack (ci-après «Verlipack») était, jusqu'à sa mise en faillite en 1999, le plus grand producteur belge de verre creux d'emballage, avec une part de

marché de 20 % en Belgique et de 2 % dans l'Union européenne. Il employait 735 personnes dans ses usines de Ghlin, de Jumet et de Mol (Belgique), qui appartenaient chacune à une société distincte.

- 18 En 1985, les autorités publiques belges sont entrées dans le capital de Verlipack. Leur participation s'élevait alors à 49 % du capital. Le solde était détenu par un opérateur privé, le groupe Beaulieu. À la suite d'augmentations de capital réalisées par le groupe Beaulieu, la participation publique a été progressivement réduite. En 1996, la Région wallonne a cédé sa participation dans le capital des sociétés Verlipack Ghlin et Verlipack Jumet au groupe Beaulieu.

- 19 À cette époque, Verlipack connaissait des difficultés économiques. En septembre 1996, il a conclu un accord de coopération technique avec l'un des plus importants producteurs européens de verre creux d'emballage le groupe allemand Heye (ci-après Heye). Cet accord a été étendu à une assistance à la gestion et à une assistance financière en avril 1997. Les groupes Beaulieu et Heye ont constitué une holding, la société Verlipack Holding I, contrôlée par Heye. Une seconde holding, la société Verlipack Holding II, a été constituée entre les actionnaires de la société Verlipack Holding I et la Région wallonne, qui a réalisé un apport en capital de 350 millions de BEF.

- 20 Le 16 septembre 1998, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre dudit apport en capital (ci-après la décision du 16 septembre 1998) à la suite d'un examen des mesures concernées à la lumière des dispositions des articles 87 CE et 88 CE. Ladite décision a conclu à la compatibilité de ces mesures avec les lignes directrices. Elle a conclu notamment que l'apport de la Région wallonne avait été celui d'un apporteur de capital à risque dans les conditions normales d'une économie de marché. En outre, l'engagement concomitant, majoritaire et effectif de 500 millions de BEF d'un investisseur privé, Heye, dans la société Verlipack Holding I aurait démontré qu'il existait des perspectives de rentabilité à terme et de viabilité de Verlipack.

- 21 Selon la presse et plusieurs plaignants, les sites de production de Verlipack ont subi de nouvelles pertes dans le courant de l'année 1998. En outre, selon l'un de ces plaignants, l'apport privé de Heye au capital de la société Verlipack Holding I en avril 1997 serait en réalité issu de fonds originaires de la Région wallonne, sous la forme de deux prêts de 250 millions de BEF.
- 22 Par la suite, le royaume de Belgique a apporté des précisions au sujet de l'évolution de Verlipack et des allégations relatives à l'octroi des deux prêts à Heye. Il a notamment expliqué que l'engagement de Heye, à hauteur de 500 millions de BEF, dans le capital de la société Verlipack Holding I provenait de deux prêts octroyés par la Société régionale d'investissement de Wallonie (ci-après la SRIW).
- 23 Le premier prêt, émis le 27 mars 1997, portait sur 250 millions de BEF, pour une durée de cinq ans et avec un taux fixé à 5,10 %, plus 1 % de prime de risque. Il était destiné à financer à due concurrence la réalisation des opérations de capitalisation des sites de Ghlin et de Jumet, ainsi que des investissements dans les trois sites d'exploitation de Verlipack, y compris le site de Mol situé en Flandre. Une clause d'abandon conditionnel de créance stipulait que, dans l'hypothèse où, à la date d'échéance conventionnelle d'une tranche de l'emprunt, la société Verlipack Holding II ainsi que les trois sociétés d'exploitation feraient l'objet d'un jugement déclaratif de faillite, les sommes dues par Heye à compter de cette échéance, y compris celle-ci, ne devaient plus être remboursées à la SRIW, cette dernière s'engageant dans cette circonstance à effectuer l'abandon de créance correspondant, pour autant que Heye eut régulièrement honoré jusqu'à cette date les échéances tant pour le principal que pour les intérêts. Cette clause n'aurait toutefois pas été applicable si la faillite résultait d'une politique délibérée de l'actionnaire majoritaire Heye ayant pour conséquence une délocalisation de la production vers des pays tiers.
- 24 Le second prêt de la SRIW à Heye, octroyé le 28 mars 1997, avait une durée de dix ans avec un intérêt au taux BIBOR (taux de base servant de référence sur le marché bancaire belge) à six mois en vigueur le premier jour ouvrable de chaque

semestre pour lequel il était dû, augmenté de 1,5 %. Toutefois, l'emprunteur pouvait à tout moment, à compter de la sixième année, décider d'opter pour un taux d'intérêt fixe de 7 % l'an, qui devenait alors invariable pour toute la durée du prêt restant à courir. La clause d'affectation de la convention de prêt prévoyait que l'intégralité du montant prêté était, comme le produit du premier prêt, destinée à financer à due concurrence la réalisation des opérations de capitalisation des sites de Ghlin et de Jumet ainsi que des investissements dans les trois sites d'exploitation de Verlipack. Dans la convention de prêt, une clause d'exigibilité immédiate permettait à la SRIW d'exiger le remboursement immédiat de sa créance dans certaines circonstances, notamment en cas d'inexécution de la clause d'affectation.

- 25 Par lettre du 1^{er} juillet 1999, la Commission a informé le royaume de Belgique de sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE à l'encontre des interventions de la Région wallonne. À la suite de l'ouverture de cette procédure, la Commission a reçu des observations de trois plaignants, de Heye ainsi que dudit État membre.
- 26 Au mois du janvier 1999, soit bien avant l'envoi de ladite lettre, les sociétés du groupe Verlipack avaient été déclarées en faillite. En mai 1999, la société Verlipack Holding II a été mise en liquidation.

La décision attaquée

- 27 Au point 98 des motifs de la décision attaquée, la Commission a constaté que l'apport en capital réalisé par la Région wallonne en avril 1997 en faveur de Verlipack ainsi que l'octroi en mars 1997 de deux prêts par la SRIW à Heye, pour financer l'apport en capital de ce dernier à Verlipack (ci-après les «prêts litigieux»), provenaient de ressources publiques.

- 28 La Commission a indiqué, au point 99 des motifs de la décision attaquée, que, conformément aux lignes directrices, il existe une présomption d'aide lorsque la prise de participation est combinée avec d'autres modalités d'intervention qui doivent être notifiées au titre de l'article 88, paragraphe 3, CE. La Commission a considéré que l'on pouvait présumer que l'octroi des prêts litigieux pour financer l'apport en capital de Heye à Verlipack constituait une aide et, en combinaison avec l'apport en capital à Verlipack réalisé par la Région wallonne, ils auraient dû faire l'objet d'une notification.
- 29 Aux points 101 à 114 des motifs de la décision attaquée, la Commission a examiné la compatibilité des interventions en cause avec le principe de l'investisseur privé.
- 30 Au point 102, la Commission a indiqué que toute aide accordée par un État membre qui ne correspond pas au comportement d'un investisseur privé favorise l'entreprise bénéficiaire et peut affecter les échanges entre États membres et fausser ou menacer de fausser la concurrence au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE. Au point 103, elle a considéré que, conformément aux lignes directrices, tel serait le cas d'un apport en capital dans des entreprises dont le capital est partagé entre les actionnaires privés et publics, si la participation publique atteint une proportion sensiblement supérieure à celle de la distribution d'origine et si le désengagement relatif des actionnaires privés est essentiellement imputable aux mauvaises perspectives de rentabilité de l'entreprise.
- 31 La Commission a constaté, au point 106, un désengagement relatif de Heye au moment de son entrée dans la société Verlipack Holding II en avril 1997. Compte tenu des clauses d'affectation, dont l'objectif était de financer, au moyen des fonds prêtés à Heye, la recapitalisation de Verlipack, la Commission a considéré, au point 111, que ces fonds n'avaient fait que transiter par Heye ainsi que par la société Verlipack Holding II vers Verlipack. Par conséquent, cette société devait être considérée comme le bénéficiaire des prêts dont elle a eu seule la jouissance.

- 32 À la lumière de ces considérations, la Commission a relevé, au point 112, qu'un bailleur de fonds n'aurait pas, d'une part, pris une participation au capital de 350 millions de BEF ni, d'autre part, prêté un capital à risque de 500 millions de BEF en couvrant 50 % du risque au cas où les perspectives de rentabilité de Verlipack ne s'avèreraient pas favorables. Elle a conclu, au point 114, que le royaume de Belgique ne s'était pas comporté comme un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché.
- 33 S'agissant du premier prêt litigieux, d'un montant de 250 millions de BEF, la Commission a constaté, au point 115 des motifs de la décision attaquée, que celui-ci contenait une clause d'abandon de créance en cas de faillite de Verlipack. Selon elle, aucun bailleur de fonds n'aurait accepté l'abandon de 250 millions de BEF pour financer indirectement la recapitalisation d'un groupe tel que Verlipack, dont les résultats opérationnels démontraient les difficultés. En conséquence, la Commission a conclu, au point 116 desdits motifs, que ledit prêt, accordé à Heye pour financer son apport dans le capital de Verlipack, constituait une aide en faveur de ce dernier au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE.
- 34 En ce qui concerne le second prêt litigieux, d'un montant de 250 millions de BEF également, la Commission a rappelé que celui-ci avait été accordé en mars 1997 au taux de 4,92 % pour la période du 28 mars au 31 septembre 1997 et de 5,30 % pour la période du 1^{er} octobre 1997 au 30 septembre 1998. Toutefois, selon la Commission, la comparaison des conditions de marché et de celles desdits prêts devait être faite par référence à la date d'octroi de ceux-ci, c'est-à-dire les 27 et 28 mars 1997. Le taux de référence applicable en Belgique à cette date était de 7,21 %. La Commission a conclu que, sur la base d'une durée de dix ans, d'une franchise de remboursement de trois ans et dans la mesure où la bonification d'intérêt était variable, l'octroi de ce prêt contenait un élément d'aide de 2,85 % brut, correspondant à un montant de 7,125 millions de BEF. En outre, elle a constaté que la convention de prêt ne prévoyait aucune mise en gage de Heye pour le montant emprunté à la SRIW. Or, tout en prenant note de la lettre de la banque de Heye confirmant la solvabilité de ce dernier, la Commission a indiqué qu'elle doutait que, à défaut d'une sûreté, une institution financière privée eût pris un tel risque.

- 35 Après avoir constaté que les aides ne pouvaient bénéficier des dérogations prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE, la Commission a tout d'abord conclu, au point 141 des motifs de la décision attaquée, que l'apport en capital de la Région wallonne à hauteur de 350 millions de BEF en faveur de Verlipack, en combinaison avec l'octroi des deux prêts litigieux provenant également de ressources publiques, devait être considéré comme une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, au motif que l'apport en capital de la Région wallonne n'avait pas été réalisé dans des circonstances qui auraient été acceptables pour un investisseur privé opérant dans les conditions normales d'une économie de marché.
- 36 Ensuite, la Commission a estimé, au point 142 desdits motifs, que l'octroi du premier prêt litigieux, dont le bénéficiaire avait été en réalité Verlipack, constituait une aide au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, au motif que l'acceptation d'une clause d'abandon de créance en cas de faillite de Verlipack ne pouvait être considérée comme un comportement normal d'un investisseur privé.
- 37 Enfin, la Commission a considéré, au point 143 des mêmes motifs, que l'octroi du second prêt litigieux, pour un montant identique, dont le bénéficiaire avait également été en réalité Verlipack, contenait un élément d'aide de 7,125 millions de BEF. Compte tenu de l'absence d'une mise en gage, ce comportement de la SRIW ne pouvait pas non plus être assimilé à celui d'un investisseur privé.
- 38 Dans ces conditions, la Commission a adopté la décision attaquée, dont les articles 1^{er} à 5, paragraphe 1, sont libellés de la manière suivante:

«Article premier

La décision de la Commission du 16 septembre 1998 de ne pas soulever d'objections à l'égard de l'apport en capital en faveur de Verlipack est révoquée

en vertu de l'article 9 du règlement (CE) n° 659/1999 portant modalités d'application de l'article [88] du traité CE.

Article 2

L'aide d'État mise à exécution par la Belgique en faveur du groupe Verlipack pour un montant de 8 676 273 euros (350 millions de BEF) est incompatible avec le marché commun.

Article 3

L'aide d'État mise à exécution par la Belgique en faveur du groupe Verlipack pour un montant de 6 197 338 euros (250 millions de BEF) est incompatible avec le marché commun.

Article 4

L'aide d'État mise à exécution par la Belgique en faveur du groupe Verlipack pour un montant de 6 197 338 euros (250 millions de BEF) contient un élément d'aide à hauteur de 176 624 euros (7,125 millions de BEF) qui est incompatible avec le marché commun.

Article 5

La Belgique prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès du bénéficiaire les aides visées aux articles 2 à 4 et déjà illégalement mises à sa disposition.»

Les conclusions des parties

- 39 Le royaume de Belgique demande à la Cour d'annuler la décision attaquée et de condamner la Commission aux dépens.
- 40 À l'appui de son recours, il fait valoir que la Commission a violé les articles 87 CE et 295 CE en constatant que les interventions en cause de la Région wallonne constituent des aides d'État. Le royaume de Belgique soutient notamment que la Commission a, d'une part, constaté à tort que la SRIW n'avait pas agi en tant qu'investisseur privé lors de l'octroi des prêts litigieux et, d'autre part, qualifié à tort Verlipack comme bénéficiaire des sommes visées aux articles 2 à 4 de la décision attaquée. Il prétend également que la Commission a violé l'obligation de motivation à plusieurs titres.
- 41 La Commission demande à la Cour de rejeter le recours comme non fondé et de condamner le royaume de Belgique aux dépens.

Sur le premier moyen, tiré de la violation des articles 87 CE et 295 CE

Sur la première branche du premier moyen, tirée de la présomption que les prêts litigieux constituaient des aides d'État

- 42 Le royaume de Belgique fait valoir que, en présumant, au point 99 des motifs de la décision attaquée, que les deux prêts litigieux constituaient des aides en raison du fait que la Région wallonne avait fait un apport en capital en faveur de la société Verlipack Holding II, la Commission a méconnu la notion d'aides d'État et préjugé du fond du dossier, en violation des articles 87 CE et 295 CE.
- 43 À cet égard, il y a lieu de constater que la Commission rappelle, au point 99 des motifs de la décision attaquée, le contenu du point 3.4, des lignes directrices, qu'elle a considéré à bon droit comme applicable aux interventions en cause.
- 44 Le point concerné des motifs de la décision attaquée constitue l'introduction de la partie de celle-ci consacrée à l'appréciation de l'aide. Dans cette partie de ladite décision, la Commission examine les conditions d'octroi des deux prêts litigieux et conclut, après une analyse approfondie, que ces conditions sont incompatibles avec le principe de l'investisseur privé. Aucun élément ne permet donc de constater que la Commission aurait préjugé du fond du dossier en violation des articles 87 CE et 295 CE.
- 45 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter la première branche du premier moyen comme non fondée.

Sur la deuxième branche du premier moyen, tirée d'une application erronée du critère de l'investisseur privé

- 46 Le royaume de Belgique soutient que la Commission a appliqué le critère de l'investisseur privé d'une manière erronée. Selon lui, la SRIW a procédé à un examen approfondi du dossier de financement de Verlipack par Heye sur la base du plan d'affaires et des documents communiqués par ce dernier. À la date de l'octroi des deux prêts litigieux les éléments établissant la crédibilité du dossier auraient été nombreux et auraient été exposés en détail à la Commission.
- 47 À cet égard, il y a lieu de constater que, pour déterminer si la Commission a correctement appliqué le critère de l'investisseur privé, il convient d'examiner si un investisseur privé, disposant des mêmes informations que celles détenues par les autorités wallonnes quant à la situation financière de Verlipack, aurait accordé les deux prêts litigieux dans les mêmes conditions que celles consenties par ces dernières.
- 48 En ce qui concerne la situation économique de Verlipack, il ressort notamment d'une note interne à l'intention du conseil d'administration de la SRIW du 7 janvier 1997 que l'octroi des deux prêts litigieux, destinés à la restructuration de Verlipack, était lié à des risques très importants. Selon cette note, malgré des investissements considérables, le groupe Beaulieu n'avait pas réussi à obtenir une meilleure qualité du produit, une productivité normale ou des résultats financiers qui permettaient d'espérer un avenir meilleur pour Verlipack. En effet, selon ladite note, la reprise de Verlipack par Heye était la seule et dernière chance pour éviter la faillite.
- 49 C'est à la lumière de ces circonstances que les autorités wallonnes ont accepté d'octroyer le premier prêt litigieux, contenant une clause d'abandon de créance en cas de faillite, ainsi que le second prêt litigieux sans exiger aucune mise en gage de Heye.

- 50 Dans ces conditions, le royaume de Belgique n'établit pas que la Commission a fait une application erronée du critère de l'investisseur privé en considérant que les autorités wallonnes ont accordé les deux prêts litigieux dans des conditions qui ne seraient pas acceptables pour un investisseur privé agissant dans les conditions normales d'une économie de marché.
- 51 Il convient dès lors de rejeter la deuxième branche du premier moyen.

Sur la troisième branche du premier moyen, tirée d'une qualification erronée de Verlipack comme étant le bénéficiaire des deux prêts litigieux

- 52 Le royaume de Belgique soutient que la constatation, au point 109 des motifs de la décision attaquée, selon laquelle Verlipack serait le bénéficiaire effectif des fonds publics mis à la disposition de Heye repose sur une appréciation manifestement erronée des faits. Il fait valoir, à titre subsidiaire, qu'une telle constatation méconnaît la notion de bénéficiaire.
- 53 Une clause d'affectation ne serait pas contestable en tant que telle puisqu'elle figurerait dans la plupart des conventions de crédit. Heye serait bien le débiteur effectif des fonds prêtés par la SRIW et devrait d'ailleurs en opérer le remboursement anticipé nonobstant la clause d'abandon de créance prévue pour le premier prêt litigieux. Par conséquent, avant de déterminer le bénéficiaire de l'aide, il conviendrait de constater l'existence d'une aide et, pour ce faire, d'apprécier l'intervention au regard des caractéristiques de l'opération.
- 54 Le royaume de Belgique fait valoir également que l'identification de Verlipack comme étant le bénéficiaire des prêts litigieux crée par voie de conséquence une impossibilité d'exécution de la décision attaquée.

55 À cet égard, pour déterminer le bénéficiaire d'une aide d'État, il convient d'identifier les entreprises qui ont eu la jouissance effective de celle-ci.

56 Si l'existence de clauses d'affectation des sommes prêtées est tout à fait légitime, il n'est pas exclu que la Commission puisse tenir compte de leur formulation pour déterminer le bénéficiaire d'une aide.

57 Il est possible qu'une telle analyse conduite à la conclusion selon laquelle le bénéficiaire de l'aide d'État est autre que l'emprunteur. Étant donné que l'article 87, paragraphe 1, CE interdit les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sous quelque forme que ce soit, il n'est pas nécessaire, pour parvenir à une telle conclusion, de constater au préalable que l'intervention constitue une aide d'État à l'égard de l'emprunteur.

58 En l'occurrence, la Commission a constaté, en substance, aux points 109 et 111 des motifs de la décision attaquée, que, compte tenu des clauses d'affectation, Heye était contraint de faire transiter les fonds qui lui avaient été prêtés par la SRIW vers Verlipack pour permettre la restructuration de ce groupe.

59 Il convient ensuite de relever que le royaume de Belgique ne conteste pas que lesdits fonds ont effectivement été affectés à Verlipack.

60 Force est dès lors de constater que c'est à bon droit que la Commission est parvenue à la conclusion selon laquelle Verlipack a eu la jouissance effective des fonds publics en cause.

- 61 Il importe enfin de relever que les difficultés de récupération de l'aide qui résulteraient du fait que Verlipack est considéré comme le bénéficiaire des interventions en cause ne sauraient avoir pour effet d'affecter la validité de ladite conclusion.
- 62 Dans ces conditions, il convient de rejeter la troisième branche du premier moyen.

Sur la quatrième branche du premier moyen, tirée d'une contradiction entre la décision attaquée et celle du 16 septembre 1998

- 63 Le royaume de Belgique soutient que la Commission ne pouvait pas, sans verser dans la contradiction, considérer, dans la décision du 16 septembre 1998, que la rentabilité de Verlipack pouvait être raisonnablement admise en avril 1997 et estimer, au point 115 des motifs de la décision attaquée, que les résultats opérationnels de ce groupe étaient tels que, en mars 1997, aucun bailleur de fonds n'aurait accepté de consentir le premier prêt litigieux. En effet, à cette époque, les conditions économiques auraient été les mêmes, à savoir une perspective raisonnable de viabilité du groupe. Partant, la Commission se serait livrée à une appréciation manifestement erronée des faits, aurait commis une erreur de motivation, aurait méconnu la notion d'aide d'État et aurait également porté atteinte au principe de sécurité juridique.
- 64 En tout état de cause, la Commission aurait méconnu la notion d'aide d'État en considérant que l'intégralité de ce premier prêt était constitutive d'une telle aide. Étant donné que la situation financière de Heye était saine, l'élément d'aide contenu dans l'emprunt aurait uniquement consisté en un différentiel de taux calculé sur la base d'un taux de référence et du taux qui aurait été obtenu dans le marché compte tenu des modalités de remboursement. La clause d'abandon de créance aurait par ailleurs présenté un risque moins important que la Commission l'a estimé dans la mesure où cette clause n'aurait pu empêcher le remboursement du montant dudit prêt en raison de la résiliation anticipée par la SRIW de l'accord conclu par cette dernière avec Heye.

65 À cet égard, il y a lieu, d'une part, de relever que la décision du 16 septembre 1998 a été révoquée en vertu de l'article 9 du règlement n° 659/1999, étant donné qu'elle reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure. Dès lors, le fait que cette décision et la décision attaquée contiennent des appréciations différentes en ce qui concerne la situation économique de Verlipack, à la lumière des informations transmises ultérieurement, ne constitue pas une contradiction de motifs.

66 Il convient, d'autre part, de constater que, en vertu de la clause d'abandon de créance stipulée dans le premier prêt litigieux, Heye n'était plus tenu de rembourser les sommes dues par lui à la SRIW en cas de faillite de Verlipack. Le risque lié à ce prêt ne dépendait donc pas tant de la situation financière de Heye que de celle de Verlipack. Or, ainsi qu'il ressort de la décision attaquée, qui n'est pas remise en cause à cet égard par le requérant, la situation financière de Verlipack était très mauvaise et la SRIW en avait connaissance à la date à laquelle ledit prêt a été octroyé.

67 Dans ces circonstances, la Commission pouvait à bon droit considérer que l'octroi du premier prêt litigieux comportait un risque important pour la SRIW et qu'aucun bailleur de fonds n'aurait accepté d'assumer un tel risque.

68 Il convient dès lors de rejeter la quatrième branche du premier moyen.

Sur la cinquième branche du premier moyen, tirée de l'application d'un taux de référence erroné

69 Le royaume de Belgique conteste l'utilisation par la Commission du taux de référence applicable pour la première moitié de 1997, soit 7,21 %, au prêt du

28 mars 1997. La Commission aurait appliqué ce taux de référence sans examiner les conditions d'octroi des deux prêts litigieux à la lumière des pièces et des arguments communiqués par les autorités belges dans le cadre de la procédure prévue à l'article 88 CE et, en particulier, sans se prononcer sur les lettres de différentes banques à ce sujet ni sur une étude réalisée par la société KPMG, relative au mode de fixation des taux de référence dans le contexte des régimes d'aides aux entreprises au sein de l'Union européenne. Partant, l'obligation de motivation aurait été méconnue par la Commission. En appliquant de façon automatique le taux de référence, cette dernière aurait également renoncé à exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'article 87 CE et méconnu le critère de l'investisseur privé.

- 70 Selon l'étude de la société KPMG, le taux de référence, particulièrement élevé, ne correspondait pas, à cette époque, au taux pratiqué sur le marché. Le royaume de Belgique ajoute que, à la suite de cette étude, la Commission a décidé de modifier sa méthode de fixation des taux de référence à partir du 1^{er} août 1997. Il indique par ailleurs que les autorités belges auraient communiqué à la Commission deux lettres, l'une de la banque Artesia et l'autre du Crédit à l'industrie, établissant que les taux d'intérêt étaient conformes au taux du marché et au taux de référence fixé par la Commission à partir du 1^{er} août 1997. Il rappelle que les autorités belges avaient fourni à cette dernière une lettre de la Dresdner Bank attestant que celle-ci octroyait des facilités de crédit d'un montant situé entre 10 et 99 millions de DEM sans garantie. Partant, le reproche de la Commission tiré de l'absence de gage constitué en faveur de la SRIW ne pourrait être retenu.
- 71 À cet égard, il y a lieu d'indiquer que le taux de référence est utilisé pour calculer l'élément d'aide résultant des systèmes de bonification d'intérêts portant sur les prêts à l'investissement. Dans la décision attaquée, la Commission a appliqué le taux de référence calculé sur la base des critères fixés dans la communication du 10 août 1996, qui était applicable au prêt octroyé le 28 mars 1997.
- 72 Pour des raisons de sécurité juridique et d'égalité de traitement, la Commission considère en règle générale qu'il est légitime d'appliquer le taux de référence en vigueur pendant une période déterminée à tous les prêts accordés pendant cette période.

- 73 En outre, il ressort du point 117 des motifs de la décision attaquée que la Commission a appliqué le taux de référence à la lumière des caractéristiques particulières de la convention de prêt, à savoir que celui-ci avait été accordé sur la base d'une durée de dix ans, avec une franchise de remboursement de trois ans, une bonification d'intérêt variable et sans que Heye ait été tenu de fournir une garantie.
- 74 Il convient de relever que, au vu de ces particularités, le requérant n'établit pas que la Commission a commis une erreur de droit en considérant que, alors même que le prêt litigieux était assorti d'un taux d'intérêt tout à fait normal, un tel prêt comportait un élément d'aide d'État.
- 75 Dès lors, il convient de constater que l'application du taux de référence en vigueur à la date de l'octroi du prêt litigieux du 28 mars 1997 paraît tout à fait justifiée. Aucune des lettres de banque invoquées par le royaume de Belgique n'est de nature à infirmer cette conclusion.
- 76 Dans ces conditions, la cinquième branche du premier moyen doit être rejetée.

Sur la sixième branche du premier moyen, tirée de l'absence d'appréciation particulière des interventions en cause

- 77 Le royaume de Belgique soutient que la Commission a globalisé des interventions dont la nature juridique est tout à fait différente et qui auraient dû être appréciées séparément. Selon lui, la Commission a, lors de son examen de l'apport en capital de la Région wallonne, pris en considération les deux prêts litigieux comme si ceux-ci avaient été requalifiés d'apports en capital direct en faveur de Verlipack. Partant, elle aurait méconnu la notion d'aide d'État.

- 78 À cet égard, il convient de constater que toutes les interventions en cause, à savoir les deux prêts litigieux et l'apport en capital, ont été effectuées plus ou moins simultanément par deux institutions qui étaient étroitement liées entre elles et qu'elles poursuivaient le même objectif, à savoir permettre la restructuration de Verlipack qui connaissait de graves difficultés financières.
- 79 Ainsi qu'il résulte du point 3.4 des lignes directrices, il existe une présomption d'aide lorsque l'intervention financière publique combine une prise de participation avec d'autres modalités d'intervention qui doivent être notifiées au titre de l'article 88, paragraphe 3, CE.
- 80 Dans ces conditions, c'est à bon droit que la Commission a tenu compte de l'existence des deux prêts litigieux lors de l'examen de la compatibilité de l'apport en capital avec l'article 87 CE.
- 81 Il s'ensuit que la sixième branche du premier moyen doit être rejetée.

Sur la septième branche du premier moyen, tirée de l'appréciation manifestement erronée de la nature des interventions provenant des ressources publiques

- 82 Le royaume de Belgique soutient que, en considérant que Heye n'a pas apporté un capital à risque mais des fonds provenant de ressources publiques, la Commission a requalifié la nature juridique et économique des interventions en cause sans aucune justification.

- 83 À cet égard, il suffit de constater que la Commission a constaté à juste titre, aux points 101 et 106 des motifs de la décision attaquée, que les fonds des deux prêts litigieux ne provenaient pas d'un bailleur de fonds privé mais d'un organisme public, en l'occurrence la SRIW, laquelle ne saurait être assimilée à un investisseur privé. Cette constatation ne constitue pas une requalification injustifiée des interventions en cause.
- 84 Dans ces conditions, la septième branche du premier moyen doit être rejetée.

Sur la huitième branche du premier moyen, tirée de l'appréciation manifestement erronée de la participation effective des partenaires privés

- 85 Le royaume de Belgique soutient en premier lieu qu'il n'est pas possible de considérer, comme le fait la Commission au point 106 des motifs de la décision attaquée, que, en recourant à un financement auprès de la SRIW, Heye s'est désengagé au moment de son entrée dans Verlipack, dès lors que ces prêts devaient être remboursés dans les conditions normales du marché. En outre, il aurait existé à la charge de Heye une obligation de réaliser un important programme d'investissements et, par la suite, ce groupe aurait dû effectuer une augmentation importante de capital.
- 86 En deuxième lieu, le royaume de Belgique fait valoir qu'il est juridiquement et économiquement erroné de considérer, comme le fait la Commission aux points 108 à 110 des motifs de la décision attaquée, que Heye ne serait intervenu qu'en tant qu'intermédiaire et qu'il n'aurait pas apporté un capital à risque à Verlipack. La Commission n'aurait dès lors pas pu, sans commettre une erreur manifeste d'appréciation, considérer que les partenaires privés de la Région wallonne se seraient désengagés dès le mois de mars 1997.

- 87 En troisième lieu, la position de la Commission serait contradictoire. En effet, bien que paraissant qualifier les deux prêts litigieux d'apports en capital de la Région wallonne, la Commission les considérerait comme des prêts lorsqu'elle examine leurs conditions d'octroi afin de vérifier l'existence ou non d'un élément d'aide. La Commission devrait dès lors reconnaître que, si Heye pouvait éventuellement être considérée comme ayant bénéficié d'aides, contenues dans lesdits prêts, l'apport en capital de 515 250 000 BEF constituait une opération distincte et autonome, réalisée par une société privée en tant qu'investissement susceptible de devenir rentable à terme.
- 88 En quatrième lieu, la position de la Commission serait également entachée de contradiction lorsqu'elle considère qu'un investisseur privé n'aurait pas, d'une part, effectué un apport en capital à hauteur de 350 millions de BEF ni, d'autre part, prêté un capital à risque de 500 millions de BEF, alors que, à l'égard de cette dernière somme, elle aurait conclu que seul un montant de 257 125 000 BEF (250 millions de BEF + 7, 125 millions de BEF) était bien constitutif d'une aide d'État.
- 89 En ce qui concerne le premier argument, il y a lieu de relever qu'il résulte du point 106 des motifs de la décision attaquée que la Commission a constaté un désengagement relatif de Heye en raison du fait que ce dernier ne couvrait que 50 % du risque de son investissement dans Verlipack. Même à la lumière des circonstances invoquées par le royaume de Belgique, cette constatation ne saurait constituer une erreur manifeste d'appréciation.
- 90 S'agissant des deuxième et troisième arguments, il convient de renvoyer aux points 55 à 62 ainsi que 78 et 79 du présent arrêt, qui exposent respectivement les raisons pour lesquelles la Commission était en droit de tenir compte des prêts litigieux afin d'apprécier la compatibilité de l'apport en capital avec l'article 87 CE et les motifs pour lesquels elle pouvait conclure à bon droit que le bénéficiaire des aides d'État était Verlipack et non pas Heye.

- 91 Pour ce qui concerne le quatrième argument, il y a lieu de constater qu'il n'existe aucune contradiction dans la décision attaquée entre les considérations de la Commission selon lesquelles aucun investisseur privé n'aurait prêté un capital correspondant au montant total des deux prêts litigieux et le fait que cette dernière a conclu que ce montant ne constituait pas dans son intégralité une aide d'État.
- 92 Il convient dès lors de rejeter la huitième branche du premier moyen et, partant, celui-ci dans son ensemble.

Sur le second moyen, tiré de la violation de l'obligation de motivation

- 93 Le royaume de Belgique soutient que la décision attaquée a violé l'obligation de motivation prévue à l'article 253 CE de quatre manières différentes.
- 94 En premier lieu, la Commission aurait, dans le dispositif de la décision attaquée, désigné Verlipack sans autre précision comme étant le bénéficiaire des deux prêts litigieux. Dès lors, ladite décision ne permettrait pas d'identifier la société à l'égard de laquelle la Commission a ordonné la récupération des aides en cause.
- 95 En deuxième lieu, le royaume de Belgique fait valoir que l'article 4 de la décision attaquée contient une contradiction flagrante dès lors qu'elle énonce que «[l]'aide d'État mise à exécution par la Belgique en faveur du groupe Verlipack pour un montant de 6 197 338 euros (250 millions de BEF) contient un élément d'aide à hauteur de 176 624 euros (7,125 millions de BEF) qui est incompatible avec le marché commun».

- 96 En troisième lieu, la décision attaquée constituerait une réplique exacte de la position de la Commission exprimée lors de l'ouverture de la procédure formelle d'examen, en sorte qu'il semblerait que cette dernière n'a pas pris en considération les pièces, les explications ni les arguments communiqués par les autorités belges au cours de cette procédure.
- 97 En quatrième lieu, la Commission n'aurait pas procédé, dans la décision attaquée, à un examen de l'impact des mesures en cause sur la concurrence et les échanges entre les États membres pour chacune des interventions critiquées. Ladite décision se bornerait à se référer, aux points 102 et 103 de ses motifs, aux critères mentionnés dans les lignes directrices dans des termes théoriques et généraux. Le royaume de Belgique fait valoir que la décision attaquée ne contient pas même une description du marché concerné. Cet examen s'imposerait d'autant plus que, en 1998, la Commission avait décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre de l'augmentation de capital réalisée par la Région wallonne au profit de la société Verlipack Holding II.
- 98 En ce qui concerne le premier grief, il convient d'indiquer qu'il ressort de la décision attaquée que les aides illégales doivent être récupérées auprès de Verlipack, composé des sociétés holdings Verlipack I et Verlipack II, ainsi que de leurs filiales.
- 99 En tout état de cause, si le royaume de Belgique avait des doutes sérieux à ce sujet, il aurait pu, comme tout État membre qui, lors de l'exécution d'un ordre de restitution, rencontre des difficultés imprévues, soumettre celles-ci à l'appréciation de la Commission. Dans un tel cas, la Commission et l'État membre concerné doivent, en effet, conformément au devoir de coopération loyale, exprimé notamment à l'article 10 CE, collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité et notamment de celles relatives aux aides (arrêt du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, Rec. p. I-1433, point 58).

- 100 S'agissant du deuxième grief, il y a lieu de constater qu'il s'agit, ainsi que l'admet la Commission, d'une erreur rédactionnelle. Cette erreur n'est cependant pas susceptible de créer de confusion dans l'esprit du lecteur de la décision attaquée. En effet, il ressort clairement des motifs de cette décision, et notamment du point 143 de ceux-ci, que c'est le prêt à hauteur de 250 millions de BEF octroyé à Heye par la SRIW qui contient un élément d'aide de 7,125 millions de BEF.
- 101 Quant au troisième grief, il suffit de constater, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 117 de ses conclusions, que de nombreux éléments des motifs de la décision attaquée, relatifs à l'appréciation des interventions en cause, visent à répondre aux arguments soumis à la Commission par les autorités belges et les autres parties au cours de la procédure administrative.
- 102 En ce qui concerne le quatrième et dernier grief, il est constant qu'il n'a été invoqué par le royaume de Belgique qu'au stade de la réplique. Toutefois, un défaut ou une insuffisance de motivation, qui entravent le contrôle juridictionnel du juge communautaire, constituent des moyens d'ordre public qui peuvent, et même doivent, être soulevés d'office par ce dernier (arrêt du 20 février 1997, Commission/Daffix, C-166/95 P, Rec. p. I-983, point 24). Il convient dès lors d'examiner également ce dernier grief.
- 103 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, s'il peut ressortir, dans certains cas, des circonstances mêmes dans lesquelles l'aide a été accordée qu'elle est de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser ou à menacer de fausser la concurrence, il incombe à tout le moins à la Commission d'évoquer ces circonstances dans les motifs de sa décision (arrêt du 24 octobre 1996, Allemagne e.a./Commission, C-329/93, C-62/95 et C-63/95, Rec. p. I-5151, point 52).

104 Ainsi que le relève M. l'avocat général au point 123 de ses conclusions, la Commission mentionne, au point 130 des motifs de la décision attaquée, des circonstances qui établissent effectivement la structure du marché en cause, la part de Verlipack dans celui-ci et les raisons pour lesquelles les aides accordées sont susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres et de fausser la concurrence sur ce marché.

105 Il s'ensuit que le deuxième moyen, tiré d'une violation de l'obligation de motivation prévue à l'article 253 CE, doit être rejeté.

106 Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter le recours en son intégralité.

Sur les dépens

107 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 du royaume de Belgique et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.

Timmermans

Edward

La Pergola

Jann

von Bahr

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 juillet 2003.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

M. Wathelet