

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. F. G. JACOBS

présentées le 11 décembre 2003¹

1. Dans la présente affaire, introduite au titre de l'article 230 CE, la Commission des Communautés européennes demande l'annulation de la décision 2002/114/CE².

2. La décision attaquée a été prise en vertu de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, qui autorise le Conseil de l'Union européenne, si des circonstances exceptionnelles le justifient, à déclarer une aide instituée ou à instituer par un État membre compatible avec le marché commun. Elle autorise la République portugaise à effectuer des versements à un groupe d'éleveurs de porc portugais pour un montant équivalant aux aides que ces éleveurs ont déjà reçues mais ont été tenus de rembourser à la suite de décisions de la Commission³ qui les ont déclarées incompatibles avec le marché commun.

3. La décision attaquée n'est apparemment pas la seule décision récente du Conseil prise sur le fondement de la procédure prescrite à l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, qui autorise une aide servant à rembourser les bénéficiaires tenus de restituer une autre aide ayant fait l'objet d'une décision négative antérieure⁴. La présente affaire offre donc à la Cour la possibilité de déterminer si un tel usage de ses pouvoirs par le Conseil est conforme avec le système institué par le traité CE pour le contrôle des aides d'État.

Le cadre juridique

4. L'article 87, paragraphe 1, CE énonce que «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

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Décision du Conseil, du 21 janvier 2002, concernant l'autorisation d'octroyer une aide par le gouvernement du Portugal aux éleveurs de porc portugais bénéficiaires des mesures accordées en 1994 et 1998 (JO L 43, p. 18, ci-après la «décision attaquée»).

3 — Décision 2000/200/CE de la Commission, du 25 novembre 1999, relative au régime d'aides mis en œuvre par le Portugal pour le désendettement des entreprises du secteur de l'élevage intensif et la relance de l'activité porcine (JO 2000, L 66, p. 20) et décision 2001/86/CE de la Commission, du 4 octobre 2000, concernant le régime d'aide mis à exécution par le Portugal dans le secteur porcin (JO 2001, L 29, p. 49).

4 — Voir décision 2000/257/CE du Conseil, du 20 mars 2000, concernant les aides octroyées en Italie par la RIBS SpA conformément aux dispositions de la loi nationale n° 700 du 19 décembre 1983 relatives à l'assainissement du secteur de la betterave à sucre (JO L 79, p. 38).

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». L'article 87, paragraphe 2, CE indique les catégories d'aide qui sont compatibles avec le marché commun. L'article 87, paragraphe 3, CE précise les catégories d'aide qui peuvent être considérées comme compatibles.

5. Le traité confère un rôle central à la Commission dans la surveillance et le contrôle des aides instituées par les États membres. Conformément à l'article 88, paragraphe 1, CE, il incombe à la Commission de procéder avec les États membres à «l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États». L'article 88, paragraphe 2, premier alinéa, CE investit la Commission du pouvoir et lui impose d'apprécier la compatibilité des aides avec l'article 87 CE et de décider, en cas d'incompatibilité d'une aide, que l'État intéressé doit la supprimer dans un délai déterminé. L'article 88, paragraphe 3, CE impose aux États membres de notifier à la Commission leurs projets tendant à instituer ou à modifier des aides et leur interdit de mettre à exécution de tels projets, avant que la Commission ne soit parvenue à une décision conformément à l'article 88, paragraphe 2, premier alinéa, CE. Si l'État en cause ne se conforme pas à cette décision, l'article 88, paragraphe 2, deuxième alinéa, CE autorise la Commission ou tout autre État intéressé à saisir directement la Cour de justice.

6. L'article 88, paragraphe 2, troisième et quatrième alinéas, CE dispose:

«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.»

7. L'article 89 CE habilite le Conseil à prendre des règlements en vue de l'application des articles 87 CE et 88 CE. En vertu de cette habilitation, le Conseil a adopté le règlement (CE) n° 659/1999 qui édicte des règles précises concernant les procédures à suivre aux fins de l'application de l'article 88 CE⁵.

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

8. Au titre de l'article 36 CE, les règles de concurrence contenues dans le traité, y compris celles en matière d'aides d'État, ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles que dans la mesure déterminée par le Conseil dans le cadre de dispositions prévoyant l'élaboration et la mise en œuvre de la politique agricole commune conformément à l'article 37 CE.

9. L'article 21 du règlement (CEE) n° 2759/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc⁶ prévoit que, sous réserve de dispositions contraires dudit règlement, les dispositions du traité en matière d'aides d'État seront applicables à la production et au commerce du porc et de la viande de porc.

11. Par ses décisions 2000/200 et 2001/86⁷, la Commission a déclaré la plupart des aides initiales incompatibles avec le marché commun et ordonné leur restitution.

12. Le 21 janvier 2002, le Conseil a, sur demande du gouvernement portugais, adopté la décision attaquée, par laquelle a été déclarée compatible avec le marché commun l'octroi par la République portugaise d'une aide aux éleveurs de porc qui avaient bénéficié des aides initiales, aide d'un montant «équivalant aux montants que ces bénéficiaires devront restituer» en vertu des décisions 2000/200 et 2001/86.

13. Les points 13 et 14 des motifs de la décision attaquée justifient celle-ci de la manière suivante:

Le contexte factuel et la décision attaquée

10. En 1994 et 1999, le Portugal a octroyé des aides en faveur du secteur de l'élevage porcin (ci-après les «aides initiales»). L'aide octroyée en 1994 n'a pas été notifiée à la Commission tandis que l'aide de 1999 l'a été, mais a été mise en œuvre avant que la Commission ne se soit prononcée sur sa compatibilité avec le marché commun.

«(13) [...] le remboursement des aides [initiales] compromet la viabilité économique de bon nombre de bénéficiaires et aurait un impact social très négatif dans certaines régions, ainsi, 50 % des porcins sont concentrés sur moins de 5 % du territoire.

6 — JO L 282, p. 1.

7 — Décisions citées à la note 3.

- (14) Il existe donc des circonstances exceptionnelles permettant de considérer cette aide, à titre dérogatoire et dans la mesure strictement nécessaire au redressement de la situation de déséquilibre constatée, comme compatible avec le marché commun, dans les conditions prévues par la présente décision.»
- condamner la Commission aux dépens. Le gouvernement portugais est intervenu à l'appui des conclusions du Conseil. Le gouvernement français a aussi demandé à être admis à intervenir mais son mémoire a été déposé après l'expiration du délai prévu à l'article 93, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour. En conséquence, il a été autorisé à présenter des observations lors de la procédure orale si celle-ci avait lieu. En l'occurrence, l'audience n'a pas été demandée et n'a donc pas eu lieu.

La procédure et les prétentions des parties

14. Dans son recours présenté au titre de l'article 230 CE, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour annuler la décision attaquée et condamner le Conseil aux dépens. Elle fait valoir en substance que le Conseil n'était pas compétent pour adopter une telle décision étant donné l'existence des décisions 2000/200 et 2001/86 sur les aides initiales. Le Conseil aurait ainsi outrepassé ses compétences, commis un détournement de pouvoir et violé le traité ainsi que des principes généraux du droit communautaire. À titre subsidiaire, la Commission invoque que le Conseil aurait commis une erreur d'appréciation manifeste en concluant que des circonstances exceptionnelles au sens de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE existent. À titre plus subsidiaire encore, la Commission allègue que la décision attaquée est entachée d'un défaut ou d'une erreur de motivation.

15. Le Conseil conclut à ce qu'il plaise à la Cour rejeter le recours, comme non fondé, et

16. Le Conseil et le gouvernement portugais font valoir pour l'essentiel que la décision attaquée viserait une aide nouvelle et que, sur le plan juridique, elle laisserait dès lors subsister les décisions antérieures de la Commission et ne serait pas affectée par elles.

Les questions à résoudre

17. Au vu des arguments présentés par les parties, les questions à résoudre sont les suivantes:

- Le Conseil est-il compétent, au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, pour adopter une décision concernant une aide qui a fait l'objet d'une décision négative antérieure de la Commission?

- En tout état de cause, le Conseil peut-il autoriser une aide qui a pour objet et pour effet d'aider les bénéficiaires à rembourser une aide ayant fait l'objet d'une décision négative antérieure de la Commission?
- Le Conseil a-t-il commis une erreur manifeste en constatant que des circonstances exceptionnelles justifiaient l'adoption de la décision attaquée?
- La décision attaquée est-elle dûment et suffisamment motivée?

être interprété de manière restrictive. Deuxièmement, la procédure adoptée eu égard à la mise en œuvre de ce pouvoir reposerait sur l'hypothèse que la Commission n'a pas encore adopté de décision. À défaut, l'exigence pour la Commission de suspendre sa procédure d'examen pour une durée de trois mois à compter de la demande d'un État membre au Conseil serait privée de sens. Troisièmement, si le Conseil pouvait prévaloir sur la Commission, cela comporterait le risque d'un conflit entre le contrôle exercé sur la Commission par le juge communautaire et le contrôle qui serait exercé par le Conseil. Quatrièmement, une telle situation aboutirait en outre à compromettre la sécurité juridique.

19. Nous trouvons les arguments avancés par la Commission concernant la première question convaincants.

Le Conseil est-il compétent pour adopter une décision concernant une aide qui a fait l'objet d'une décision négative antérieure de la Commission?

18. La Commission avance un certain nombre d'arguments qui se chevauchent tendant à démontrer que, dès lors qu'elle s'est opposée à une aide donnée, le Conseil n'est pas autorisé à prendre une décision contraire. Les quatre arguments suivants de la Commission apparaissent les plus importants. Premièrement, elle serait compétente au premier chef pour apprécier la compatibilité d'une aide avec le marché commun alors que le pouvoir du Conseil à cet égard s'exercerait à titre exceptionnel et devrait

20. Il nous semble clair que, comme le soutient la Commission, la relation entre les compétences conférées au Conseil et à la Commission par l'article 88, paragraphe 2, CE doit être guidée par un principe de préemption, en sorte que, dès lors que l'une de ces institutions s'est prononcée sur la compatibilité d'une aide donnée, l'autre ne pourrait dès lors plus adopter de décision au sujet de cette aide.

21. À notre sens, ce principe résulte clairement du texte du traité. Décider autrement

reviendrait à priver d'objet l'exigence prévue à l'article 88, paragraphe 2, troisième et quatrième alinéas, CE aux termes de laquelle la Commission suspend la procédure d'examen pour une durée de trois mois pendant que le Conseil examine la demande de l'État membre⁸. La période de trois mois ne servirait ni à protéger la liberté de décision du Conseil en ce qui concerne l'aide ni à lui imposer un délai dans lequel il doit agir puisque le Conseil conserverait sa faculté d'agir, apparemment indéfiniment, même après que la Commission a adopté une décision.

22. Ce principe est également en accord avec l'objectif général poursuivi par les dispositions concernées du traité, lesquelles visent à assurer un contrôle effectif et impartial des aides d'État. La Commission est mieux à même de superviser les activités des États membres que le Conseil qui est composé des représentants desdits États. C'est pourquoi elle s'est vu reconnaître une responsabilité première dans l'appréciation de la compatibilité des aides avec le marché commun⁹. Le pouvoir du Conseil est en revanche soumis aux limites procédurales

évoquées au point précédent et il ne peut s'exercer que dans des circonstances exceptionnelles. Le fait de reconnaître au Conseil le pouvoir d'annuler à tout moment une décision négative de la Commission reviendrait clairement à réduire à néant la répartition des compétences telle qu'elle est envisagée par le traité.

23. Sans un tel principe, il y aurait, selon nous, une véritable possibilité de conflit entre une décision du Conseil prise en vertu de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE et un arrêt du juge communautaire rendu sur une décision antérieure de la Commission. Si le Conseil devait conserver son pouvoir d'agir pour une période indéterminée après que la Commission a pris position sur la compatibilité d'une aide, il pourrait intervenir après l'ouverture, ou même après la conclusion, d'une procédure contre la décision antérieure de la Commission devant les juridictions communautaires¹⁰. Pour reprendre les termes de l'avocat général Mayras, il est sûrement «impensable que les auteurs du traité aient pu admettre un éventuel conflit entre une décision du Conseil, fondée sur l'appréciation de circonstances exceptionnelles et dérogatoires à l'article [87 CE], et un arrêt de la Cour qui ne saurait être fondé que sur une interprétation souveraine de cette même disposition du traité»¹¹.

8 — L'avocat général Mayras était parvenu au même constat dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Allemagne (arrêt du 12 juillet 1973, 70/72, Rec. p. 835). Voir, cependant, conclusions de l'avocat général Cosmas dans l'affaire Commission/Conseil (arrêt du 19 février 1998, C-309/95, Rec. p. I-655, point 45).

9 — Le rôle central de la Commission en la matière a été reconnu par la jurisprudence de la Cour qui a nié toute compétence aux juridictions nationales pour apprécier si une aide est compatible avec le marché commun. Voir arrêt du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon (C-354/90, Rec. p. I-5505, point 14).

10 — Ces procédures pourraient prendre la forme soit d'un recours présenté en vertu de l'article 230 CE soit d'une requête déposée par la Commission ou un autre État intéressé au titre de l'article 88, paragraphe 2.

11 — Cité plus haut en note 8; p. 835, deuxième colonne.

24. Qui plus est, un principe de préemption s'impose, selon moi, pour des raisons de sécurité juridique. À défaut, le Conseil pourrait révoquer une décision de la Commission semble-t-il à tout moment et, comme le montre la présente affaire, potentiellement longtemps après son adoption¹². Une telle éventualité serait de nature à injecter un élément d'incertitude dans les relations entre la Commission, les États membres et les bénéficiaires des aides d'État. Plutôt que de restituer les aides illégales, les bénéficiaires seraient fortement incités à concentrer leurs efforts pour exercer des pressions sur les États concernés afin qu'ils adressent une demande au Conseil. Les aides récupérées sur demande de l'État membre ou à la suite d'une décision rendue par les juridictions nationales pourraient être ultérieurement rétablies en faveur des bénéficiaires. Des dommages-intérêts auront aussi pu avoir été versés entre-temps aux concurrents.

25. Les délais de forclusion prévus par le traité — à l'article 230, paragraphe 5, CE s'agissant, par exemple, des recours directs et, dans le présent contexte, à l'article 88, paragraphe 2, quatrième alinéa, CE — visent précisément à limiter la période d'incertitude des parties eu égard à leur position juridique. Les rédacteurs du traité ne peuvent pas, à notre sens, avoir conféré au Conseil le pouvoir, illimité dans le temps, de révoquer une décision négative de la Commission dans le domaine des aides d'État.

26. La réponse principale fournie par le Conseil et le gouvernement portugais consiste à invoquer que la décision attaquée ne visait pas à autoriser les aides initiales mais se rapportait plutôt à une aide nouvelle et distincte. Cet argument sera envisagé dans le cadre de l'examen de la deuxième question. Toutefois, ces deux parties ont également formulé des arguments à l'encontre de la position de la Commission s'agissant de la première question.

27. Le Conseil soutient que sa compétence au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE n'est limitée que par la condition liée à l'existence de circonstances exceptionnelles. Dans cette optique, le délai de trois mois prévu au quatrième alinéa aurait pour effet de suspendre la procédure d'examen de la Commission mais serait sans conséquences pour le Conseil.

28. Le Conseil fait également valoir que le principe de préemption allégué par la Commission irait à l'encontre de l'article 7, paragraphe 1, deuxième alinéa, CE, selon lequel chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le traité, en ce qu'il conditionnerait la compétence d'une institution à la volonté d'une autre d'agir au préalable et à la rapidité avec laquelle elle agit.

¹² — La décision attaquée a été adoptée le 21 janvier 2002, plus de deux ans après la décision 2000/200.

29. Enfin, le Conseil observe que, en présence de normes incompatibles qui ne sont pas soumises à une hiérarchie formelle entre elles, c'est d'ordinaire la norme postérieure qui déroge à la norme antérieure et non l'inverse.

l'aide en question. Rien n'empêche que la compétence reconnue à une institution dépende du fait qu'une autre institution ait, oui ou non, adopté un acte au préalable. C'est du reste une caractéristique majeure des procédures législatives prescrites par le traité.

30. Les arguments du Conseil ne nous paraissent pas convaincants.

31. Comme nous l'avons déjà indiqué¹³, nous ne voyons pas à quoi servirait le délai de trois mois prévu à l'article 88, paragraphe 2, quatrième alinéa, CE si, une fois adoptée, une décision de la Commission n'empêchait pas le Conseil de prendre position sur le même sujet. Nous ne pouvons dès lors pas admettre la thèse selon laquelle la compétence du Conseil au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE n'est limitée que par la condition liée à l'existence de circonstances exceptionnelles.

32. Nous ne pensons pas non plus que le principe de préemption puisse violer d'une manière ou d'une autre le principe de l'attribution des compétences consacré par l'article 7, paragraphe 1, CE. À notre sens, la compétence reconnue au Conseil au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE repose uniquement sur l'hypothèse que la Commission doit encore se prononcer sur

33. Enfin, il ne nous semble pas que le principe *lex posterior derogat priori* soit d'une quelconque application dans le présent contexte qui concerne des décisions se rapportant aux mêmes circonstances et non des textes législatifs incompatibles. En tout état de cause, nous estimons, pour les motifs exposés ci-dessus, qu'il y a lieu au contraire d'appliquer le principe de préemption¹⁴.

34. Le gouvernement portugais avance un argument supplémentaire. Il fait valoir que le fait que l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, se réfère à une aide «instituée» par un État membre démontre que cette disposition vise également les aides sur lesquelles la Commission a déjà pris position vu que, aux termes de l'article 88, paragraphe 3, cet État n'aurait pas pu instituer l'aide en question tant que la Commission ne se serait pas prononcée à son égard. Dans une telle hypothèse, la décision de la Commission serait négative puisque, autrement, il n'y aurait pas lieu pour l'État concerné de s'adresser au Conseil.

13 — Voir point 21 ci-dessus.

14 — Points 20 à 25 des présentes conclusions.

35. Cet argument ne nous convainc pas.

cause devait donc être soumise à une nouvelle appréciation à la lumière de l'article 87, paragraphe 2, CE, ce qui fut de toute façon le cas ainsi qu'il résulte de l'adoption de la décision attaquée.

36. Comme le souligne la Commission, la référence figurant à l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE à l'aide instituée par un État peut s'expliquer comme se rapportant soit à une aide illégale (instituée en l'absence de notification ou après notification mais avant que la Commission ne se soit prononcée sur sa compatibilité) soit à une aide existante (qui ne doit pas être notifiée ou autorisée avant sa mise en œuvre). Une telle interprétation n'implique pas que la Commission ait pris position préalablement sur l'aide en question. Pour les raisons déjà exposées, toute autre interprétation ne nous semblerait pas conforme ni à la lettre ni à l'esprit de l'article 88, paragraphe 2, CE.

38. Dans la mesure où la décision attaquée concerne une aide nouvelle, elle n'affecte en rien, selon le Conseil, la portée juridique des décisions 2000/200 et 2001/86, lesquelles demeurent valables et toujours applicables. Il s'ensuit que le prétendu principe de préemption n'est pas applicable à la décision attaquée.

Le Conseil peut-il autoriser une aide qui a pour objet et pour effet d'aider les bénéficiaires à rembourser une aide ayant fait l'objet d'une décision négative antérieure de la Commission?

39. Le Conseil considère que le fait que l'aide autorisée par la décision attaquée était destinée à certains des mêmes bénéficiaires que ceux des aides initiales, que son effet était de contrebalancer certaines des conséquences économiques découlant des restitutions ordonnées par les décisions 2000/200 et 2001/86 ou que son objet était plus ou moins identique à celui des aides initiales est sans intérêt aux fins de son analyse juridique.

37. Le Conseil et le gouvernement portugais font valoir que la décision attaquée concerne non pas les aides initiales qui ont fait l'objet des décisions de la Commission, mais une aide nouvelle résultant d'une législation différente, impliquant un transfert de ressources distinct et répondant à des conditions d'éligibilité et de paiement propres. L'aide en

40. Le Conseil soutient que la possibilité de décisions divergentes sur des régimes d'aides successifs en faveur des mêmes bénéficiaires est explicitement reconnue par l'article 11,

paragraphe 2, troisième alinéa, du règlement n° 659/1999¹⁵, lequel dispose que «la Commission peut autoriser [un] État membre à accompagner le remboursement [d'une] aide [faisant l'objet d'une injonction de récupération provisoire] du versement d'une aide au sauvetage à l'entreprise concernée». Elle découle également de l'arrêt TWD/Commission¹⁶ qui aurait admis la validité d'une décision de la Commission qui avait déclaré une aide nouvelle compatible avec le marché commun à condition que l'aide précédemment prohibée par une autre décision ait été dûment recouvrée.

41. De l'avis du Conseil, une telle possibilité n'est que logique dès lors qu'une décision négative se rapportant à une aide spécifique ne saurait justifier l'interdiction d'octroyer toute aide ultérieure au même bénéficiaire dans un futur plus ou moins proche. La Cour a en effet reconnu la nécessité d'examiner chaque aide individuellement lorsqu'elle a écarté le principe d'octroi des aides une fois pour toutes dans le contexte des aides à la restructuration au motif qu'un tel principe «ne permettrait pas à la Commission d'examiner, dans chaque cas particulier, si un projet d'aide à la restructuration est indispensable aux fins de la réalisation des objectifs du traité»¹⁷.

42. Les arguments avancés par le Conseil ne nous convainquent pas.

43. Il va de soi qu'une décision négative de la Commission ne saurait être invoquée pour empêcher qu'une aide ultérieure destinée aux mêmes bénéficiaires soit déclarée compatible avec le marché commun¹⁸.

44. Cependant, le but de la décision attaquée est d'autoriser une aide dont l'objet est, selon nous, purement et simplement de compenser le remboursement des aides initiales par ses bénéficiaires. Aux termes de l'article 1^{er} de la décision, l'aide autorisée est d'un montant «équivalent aux montants que [les] bénéficiaires [des aides initiales] devront restituer en vertu [des] décisions [de la Commission]». Il ressort clairement du point 13 des motifs de la décision attaquée que les difficultés particulières auxquelles celle-ci entend répondre procèdent de la nécessité pour les bénéficiaires de l'aide nouvelle de rembourser les aides initiales. La décision attaquée a dès lors pour effet de contrebalancer, dans la mesure du possible, les conséquences économiques des décisions 2000/200 et 2001/86.

45. Comme la Commission le fait valoir à juste titre, si le Conseil se voyait reconnaître la possibilité d'adopter une décision autorisant l'institution d'une aide ayant pour objet et effet de compenser le remboursement par ses bénéficiaires d'une aide anté-

15 — Précité à la note 5.

16 — Arrêt du 15 mai 1997, (C-355/95 P, Rec. p. I-2549).

17 — Arrêt du 23 novembre 2000, *Wirtschaftsvereinigung Stahl e.a./Commission* (C-441/97 P, Rec. p. I-10293, point 55).

18 — Voir, à cet égard, conclusions de l'avocat général Mayras dans l'affaire *Commission/Belgique* (arrêt du 12 octobre 1978, 156/77, Rec. p. 1881, p. 1911).

rieure, il pourrait aisément contourner le principe de préemption qui, pour les raisons exposées ci-dessus, doit, à notre sens, régler la répartition des compétences conférées par l'article 88, paragraphe 2, CE.

46. Nous estimons, par conséquent, que le Conseil n'est pas habilité à adopter au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, une décision autorisant une aide nouvelle ayant pour objet et pour effet de libérer ses bénéficiaires du coût lié au remboursement d'une autre aide dont la restitution a été ordonnée par une décision antérieure de la Commission.

47. Étant donné notre réponse aux deux premières questions, nous sommes d'avis qu'il convient d'annuler la décision attaquée en ce que le Conseil n'était pas compétent pour agir et qu'il a dès lors enfreint l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE. L'examen des autres moyens cumulatifs tirés du détournement de pouvoir ou de la violation d'autres dispositions ou principes de droit communautaire est inutile puisque ces moyens se chevauchent et que, même s'ils étaient couronnés de succès, ils aboutiraient au même résultat que les moyens déjà examinés.

48. Il ne nous semble pas que l'approche suggérée ici compromette la liberté d'un État

membre de saisir le Conseil ou le pouvoir de celui-ci d'adopter une décision au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE. Dans le cadre de la procédure d'examen d'une aide donnée en vertu de l'article 88, paragraphe 2, CE, la Commission est tenue de communiquer ses doutes à l'État membre concerné. L'État en question dispose ainsi de suffisamment de temps pour saisir, le cas échéant, le Conseil avant que la Commission n'ait adopté une décision définitive¹⁹. En outre, si un État membre est mécontent d'une décision de la Commission, une fois celle-ci adoptée, la marche qu'il convient de suivre est, selon moi, d'introduire un recours en vertu de l'article 230 CE dans le délai prescrit.

49. Nonobstant les considérations formulées plus haut, nous nous proposons d'examiner également les moyens invoqués à titre subsidiaire par la Commission, à savoir le fait que le Conseil aurait commis une erreur d'appréciation manifeste en concluant à l'existence de circonstances exceptionnelles suffisantes pour justifier le recours à la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE et l'insuffisance de motivation de la décision attaquée.

19 — Dans le cadre de la présente procédure, voir, eu égard aux décisions 2000/200 et 2001/86, précitées à la note 3, les décisions de la Commission d'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE (JO 1998, C 83, p. 5, et JO 1999, C 220, p. 19). Pour ce qui est de la situation actuelle, voir articles 4, paragraphe 4, et 6, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999, précité à la note 5.

Le Conseil a-t-il commis une erreur manifeste en constatant que des circonstances exceptionnelles justifiaient l'adoption de la décision attaquée?

évaluer une situation économique complexe. Il se peut que la complexité de sa tâche soit encore plus accentuée dans le domaine agricole. Cela étant, nous estimons que le pouvoir discrétionnaire du Conseil doit être soumis à certaines limites.

50. La Commission fait valoir à titre subsidiaire que le Conseil a commis une erreur d'appréciation manifeste en constatant que les difficultés rencontrées par les bénéficiaires des aides initiales tenus au remboursement de celles-ci constituaient en tant que telles une circonstance exceptionnelle au sens de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE.

51. Pour conclure, au point 14 des motifs de la décision attaquée, à l'existence de circonstances exceptionnelles, le Conseil se réfère, au point 13 des motifs de ladite décision, au fait que le remboursement des aides initiales compromettrait la viabilité économique de bon nombre de bénéficiaires et aurait un impact social très négatif dans certaines régions du Portugal, car 50 % des porcins de ce pays sont concentrés sur moins de 5 % du territoire.

52. Nous ne doutons pas que le Conseil dispose d'un large pouvoir discrétionnaire aux fins d'apprécier l'existence de circonstances exceptionnelles susceptibles de justifier sa décision d'autoriser une aide donnée²⁰. Il est amené, dans ce contexte, à

53. C'est à bon droit que la Commission soutient que la récupération d'aides versées illégalement avant une décision négative de la Commission à leur égard est la conséquence entièrement logique et normale de la constatation de leur incompatibilité avec le marché commun. La Cour a constaté à maintes reprises que la Commission est en droit de réclamer le remboursement d'une aide lorsqu'elle a adopté une décision négative à son égard²¹. Aux termes de l'article 14 du règlement n° 659/1999²², la Commission est à présent tenue d'ordonner la récupération de l'aide en cas de décision négative à son égard à moins de violer, ce faisant, un principe général de droit communautaire. La restitution des aides vise à rétablir la situation antérieure en éliminant la distorsion de concurrence résultant des aides en question. Elle constitue dès lors une caractéristique essentielle et indispensable du système communautaire de contrôle des aides d'État.

54. Les difficultés rencontrées par des entreprises pour rembourser des aides ne

20 — Voir arrêt du 29 février 1996, *Commission/Conseil* (C-122/94, Rec. p. I-881, points 18, 19, 24 et 25).

21 — Voir, par exemple, arrêt *Commission/Allemagne*, précité à la note 8, point 13.

22 — Précité à la note 5.

peuvent pas non plus, à notre sens, être qualifiées en aucune manière d'exceptionnelles. La Cour a jugé que, dès lors que la Commission a ordonné une restitution, l'État membre concerné doit la poursuivre même si cela est susceptible d'entraîner la faillite de l'entreprise à laquelle l'aide a été octroyée²³. L'État membre n'est en mesure d'invoquer pour sa défense que l'impossibilité absolue de recouvrer l'aide.

lieu d'annuler en toute hypothèse la décision attaquée en ce que le Conseil a commis une erreur d'appréciation manifeste en concluant à l'existence des circonstances exceptionnelles nécessaires à son adoption.

La décision attaquée est-elle dûment et suffisamment motivée?

55. Il nous semble dès lors que le Conseil a commis, lorsqu'il a pris la décision attaquée, une erreur d'appréciation manifeste en concluant à l'existence de circonstances exceptionnelles en raison des difficultés économiques rencontrées par les bénéficiaires des aides initiales pour rembourser ces aides.

56. Même si, bien sûr, le Conseil peut justifier son intervention par la présence de circonstances économiques et sociales, celles-ci doivent, selon nous, être indépendantes du remboursement exigé par une décision antérieure de la Commission.

58. Enfin, et à titre encore plus subsidiaire, la Commission allègue que, même si l'on considérerait que des circonstances exceptionnelles existent dans la présente affaire, le Conseil n'aurait pas suffisamment motivé leur existence dans la décision attaquée. Les motifs de ladite décision sont, pour l'essentiel, consacrés à retracer l'historique des décisions 2000/200 et 2001/86 et à exposer la situation de l'élevage porcin portugais en 1998. De l'avis de la Commission, les motifs tels qu'ils sont exposés dans la décision attaquée se rapportent exclusivement aux aides initiales, sans expliquer pourquoi la situation actuelle devrait être considérée comme exceptionnelle ou pourquoi elle justifierait l'octroi d'une nouvelle aide.

57. Nous estimons par conséquent que la Commission a également abouti dans son moyen invoqué à titre subsidiaire et qu'il y a

59. Nous estimons qu'il y a lieu de faire la distinction entre les insuffisances de fond et de forme qui sont susceptibles d'affecter la motivation de la décision attaquée.

²³ — Voir arrêt du 15 janvier 1986, Commission/Belgique (52/84, Rec. p. 89, point 16).

60. S'agissant des premières citées, nous avons déjà indiqué que c'est à tort que le Conseil a qualifié de circonstances exceptionnelles les difficultés rencontrées par les bénéficiaires des aides initiales en raison de l'obligation qui leur a été faite de rembourser lesdites aides.

et non équivoque les motifs du Conseil pour autoriser l'aide, à savoir la nécessité de compenser les difficultés rencontrées par les éleveurs de porc portugais à la suite de l'obligation qui leur a été faite de rembourser les aides initiales. Bien que, selon nous, une telle motivation ne soit pas valable, elle suffit amplement à informer les personnes lésées par la décision attaquée des motifs du Conseil pour l'adopter et à permettre à la Cour d'exercer son pouvoir de contrôle.

61. S'agissant des insuffisances de formes, la décision attaquée expose d'une façon claire

Conclusion

62. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous estimons dès lors que la Cour devrait statuer comme suit:

- 1) annuler la décision 2002/114/CE du Conseil, du 21 janvier 2002, concernant l'autorisation d'octroyer une aide par le gouvernement du Portugal aux éleveurs de porc portugais bénéficiaires des mesures accordées en 1994 et 1998;
- 2) condamner le Conseil de l'Union européenne aux dépens;
- 3) La République portugaise et la République française supporteront, en tant que parties intervenantes, leurs propres dépens.