

Cauza C-241/94

**Republica Franceză
împotriva
Comisiei Comunităților Europene**

„Noțiunea de ajutoare de stat în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat – Intervenții ale statului cu caracter social”

Hotărârea Curții
26 septembrie 1996*

În cauza C-241/94,

Republica Franceză, reprezentată de doamnele Edwige Belliard, director-adjunct al Direcției juridice din Ministerul Afacerilor Externe, și Catherine de Salins, director-adjunct al aceleiași direcții, și de domnul Jean-Marc Belorgey, chargé de mission din aceeași direcție, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul Ambasadei Franței, 9, boulevard du Prince Henri,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnii Jean-Paul Keppenne și Ben Smulders, membri ai serviciului juridic, în calitate de agenți, cu domiciliul ales la biroul domnului Carlos Gómez de la Cruz, membru al serviciului juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

pârâtă,

având ca obiect anularea deciziei SG(94) D/8907 a Comisiei din 27 iunie 1994, privind ajutorul acordat societății Kimberly Clark Sopalin,

CURTEA,

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias, președinte, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet și G. Hirsch (raportor), președinți de cameră, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, L. Sevón și M. Wathelet, judecători,

avocat general: domnul F. G. Jacobs,
grefier: domnul H. von Holstein, grefier adjunct,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale prezentate în ședința din 26 martie 1996, în cursul căreia Republica Franceză a fost reprezentată de doamna Catherine de Salins și de domnul Jean-Marc Belorgey, iar Comisia de domnii Ben Smulders și Xavier Lewis, membri ai serviciului juridic, în calitate de agenți,

* Limba de procedură: franceza.

după ascultarea concluziilor avocatului general prezentate în ședința din 7 mai 1996,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 2 septembrie 1994, Republica Franceză a solicitat, în temeiul articolului 173 primul paragraf din Tratatul CE, anularea Deciziei SG(94) D/8907 a Comisiei din 27 iunie 1994 (denumită în continuare „decizie litigioasă”).

2 Prin decizia litigioasă, Comisia a calificat, în temeiul articolului 92 alineatul (1) din Tratatul CE, drept ajutor de stat participarea financiară a Fonds national de l'emploi (denumit în continuare „FNE”) la implementarea unui plan social pentru societatea Kimberly Clark Sopalin (denumită în continuare „Kimberly Clark”).

3 Kimberly Clark, Kimberly Clark, a cărei activitate principală este fabricarea și procesarea vatei de celuloză, dispune la Sotteville-les-Rouen de o uzină de producție care la începutul anului 1993 avea 465 de angajați. În cadrul unei operațiuni de restructurare a activității, Kimberly Clark a decis să se concentreze doar pe fabricarea de batiste de hârtie și în același timp să modernizeze echipamentul industrial, să reorganizeze producția, să adopte noi metode de muncă și să reducă personalul cu 207 angajați.

4 În conformitate cu reglementările franceze privind concedierea pe motive economice, Kimberly Clark a elaborat un plan social cuprinzând un anumit număr de măsuri din care, o parte, au fost cofinanțate de stat prin intermediul FNE. Costul acestui plan a fost calculat la suma de 109,08 milioane de FRF, din care 27,25 milioane de FRF, aproximativ 25 %, au fost suportate de stat.

5 Pe baza informațiilor furnizate de autoritățile franceze prin notele din 28 ianuarie și 10 martie 1994, Comisia a adoptat decizia litigioasă. În primul rând, Comisia a arătat că, prin convenția dintre stat (FNE) și Kimberly Clark, FNE s-a angajat să finanțeze o parte din costul total al planului social, până la suma de 27,25 milioane de FRF. Comisia a considerat intervențiile FNE ca fiind ajutoare de stat, întrucât convențiile se negociază cu întreprinderi cu probleme privind ocuparea forței de muncă și contribuția FNE, care este finanțat de la bugetul de stat, se determină de la caz la caz, în funcție de situația financiară a întreprinderii și de propriile ei eforturi. De asemenea, ea a arătat că acest ajutor este de natură să denatureze concurența și să afecteze schimburile dintre statele membre, intrând sub incidența articolului 92 alineatul (1) din tratat.

6 Cu toate acestea, Comisia a declarat ajutorul compatibil cu piața comună, întrucât era destinat să favorizeze dezvoltarea anumitor activități sau anumitor regiuni economice, fără să schimbe, în conformitate cu articolul 92 alineatul (3) litera c) din tratat, condițiile schimburilor comerciale într-o măsură care să contravină interesului comun. Pentru a ajunge la această concluzie, Comisia s-a bazat pe reducerea capacității ca urmare a restructurării întreprinderii, pe faptul că lucrătorii concediați erau principalii beneficiari ai ajutorului și pe suma limitată de ajutor alocată.

7 În sprijinul acțiunii sale, guvernul francez invocă o singură pretenție, întemeiată pe o eroare de drept a Comisiei. Acesta consideră că mecanismul pus în aplicare de FNE nu intră în categoria de ajutoare pentru întreprinderi vizate de articolul 92 din tratat, dar reprezintă o măsură generală în beneficiul salariaților, destinată combaterii șomajului. În această privință,

se subliniază că, în general, intervențiile FNE nu aduc beneficii „anumitor întreprinderi sau sectoare de producție” în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat. În plus, Kimberly Clark nu a obținut nici un avantaj, în măsura în care mecanismele FNE nu ușurează sarcinile întreprinderilor, punerea lor în aplicare nu ajută la îndeplinirea obligațiilor legale și beneficiarii sunt salariații, iar intervenția nu are drept efect îmbunătățirea situației concurențiale a întreprinderilor.

8 Reglementarea franceză prevede că, în caz de concediere din motive economice (articolul L 321-1 din Code du travail), angajatorul trebuie să le dea salariaților concediați o compensație conform legii sau contractului de muncă în caz de concediere, prima constituind o indemnizație minimă (articolul L 122-9 din Code du travail). În plus, angajatorul trebuie în mod obligatoriu să le acorde salariaților în cauză „prioritate la reangajare” pentru o perioadă de un an (articolul L 321-14) și să le ofere posibilitatea de aderare la o convenție de formare profesională (articolul L 321-5) dacă au doi ani de vechime sau mai puțin în cazul dispozițiilor convenționale mai favorabile, și dacă au mai puțin de 57 de ani.

9 Pe lângă această obligație minimală, legislația franceză prevede și elaborarea unui plan social, care trebuie să fie în mod obligatoriu stabilit și pus în aplicare în întreprinderile cu cel puțin 50 de salariați atunci când numărul de concedieri preconizat este cel puțin egal cu 10 într-o perioadă de 30 de zile, acesta fiind și cazul Kimberly Clark. Un astfel de plan vizează evitarea concedierilor sau limitarea numărului lor și facilitarea reorientării profesionale a personalului a cărui concediere nu poate fi evitată, în special a salariaților în vârstă sau care prezintă caracteristici sociale sau de calificare ce fac reintegrarea lor profesională dificilă.

10 Orice plan social are drept obiectiv minim permiterea reorientării profesionale a salariaților care își pierd locul de muncă și în acest scop trebuie să cuprindă măsuri alternative la convențiile de formare profesională. Totuși, nicio prevedere legislativă sau statutară nu definește exact conținutul acestor măsuri.

11 Din dosar reiese că instanța națională înaintea căreia se înaintează acțiunea poate, prin declararea concedierilor nule, să sancționeze un plan care nu asigură măsuri reale de reorientare profesională a persoanelor fără loc de muncă. Printre măsurile care pot fi incluse în planul social figurează și intervențiile FNE.

12 Aceste măsuri iau naștere prin intermediul convențiilor negociate și semnate între întreprindere și stat. În funcție de tipul lor, aceste convenții vizează una din trei finalități: reducerea timpului de lucru ca alternativă la concedieri, mărirea posibilităților de reorientare profesională, ieșirea la pensie a celor mai în vârstă dintre salariați în condiții mai bune decât cele de șomaj.

13 Participarea statului la implementarea planurilor sociale se stabilește prin normele legislative și de reglementare aplicabile tuturor întreprinderilor și variază în funcție de obiectivele sociale urmărite de stat. Intervenția FNE este supusă unei baze plafonate a intervențiilor, stabilită de Code du travail pentru fiecare tip de convenție și aplicabile tuturor întreprinderilor.

14 Intervalul în care poate varia ajutorul oferit în cadrul plafoanelor legale este fixat prin circulare și depinde, pe de o parte, de criteriile legate de mărimea întreprinderii, costurile pentru măsurile de prevenire sau de reglementare a concedierilor fiind foarte mari, și, pe de altă parte, în majoritatea cazurilor, de calitatea planului social aplicat.

15 În anumite cazuri, norma privind cofinanțarea poate să fie înlăturată în special pentru întreprinderile în restructurare sau în lichidare judiciară care beneficiază de scutiri, și în mod excepțional, în cazul unor dificultăți financiare foarte grave ale întreprinderii.

16 Guvernul francez afirmă, în primul rând că mecanismele FNE care urmăresc un obiectiv pur social, se aplică, fără excepții, tuturor întreprinderilor. El apreciază că criteriile după care statul acceptă sau refuză concluzia unei convenții FNE solicitate de întreprinderi sunt obiective și se limitează la condițiile definite de textele legislative și de reglementare privind aceste convenții (de exemplu, vârsta muncitorului sau capacitatea acestuia de a beneficia de o măsură de reorientare profesională). Acordurile FNE nu sunt astfel limitate la un anumit tip de întreprindere, sector de producție sau regiune.

17 În privința limitelor impuse de legislație, guvernul francez face trimitere la dispozițiile din Code du travail privind intervențiile FNE. Participarea întreprinderilor și a salariaților la finanțarea alocațiilor speciale de pensie anticipată a FNE este astfel direct determinată pe cale normativă. Nerespectarea acestor limite este sancționată de instanță deoarece reprezintă o încălcare a legii.

18 În ceea ce privește limitele pe care administrația le autofixează, guvernul francez arată că acestea iau forma circularilor sau directivelor adresate publicului, care au drept scop definirea, în cadrul unei puteri discreționare recunoscute de reglementări, liniei de conduită generală a administrației. În acest context, guvernul francez subliniază că opinia autorității publice, în cazul intervențiilor FNE, nu are ca efect favorizarea întreprinderii beneficiare în raport cu concurenții săi, ci este menită să vegheze la păstrarea unei tratament egal strict.

19 Trebuie amintit că articolul 92 alineatul (1) din tratat declară incompatibile cu piața comună, în măsura în care afectează schimburile comerciale între statele membre, ajutoarele acordate de state sau prin intermediul resurselor de stat, sub orice formă, care denaturează sau amenință să denatureze concurența prin favorizarea anumitor întreprinderi sau sectoare de producție.

20 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că articolul 92 alineatul (1) nu face distincție în funcție de cauzele sau de obiectivele intervențiilor statului, ci le definește în funcție de efectele lor (Hotărârea din 2 iulie 1974, Italia/Comisia, 173/73, Rec. p. 709, considerentul 27).

21 Prin urmare, caracterul social al intervențiilor FNE nu este suficient pentru a le exclude cu totul din categoria ajutoarelor în sensul articolului 92 din tratat.

22 Trebuie constatat și faptul că intervențiile FNE nu se limitează nici sectorial, nici teritorial, nici la o categorie restrânsă de întreprinderi.

23 Cu toate acestea, după cum a arătat pe bună dreptate Comisia, FNE dispune de o putere discreționară, care îi permite să ajusteze intervenția financiară în funcție de diverse considerente cum sunt, în principal, alegerea beneficiarilor, mărimea ajutorului financiar și condițiile acestuia. Guvernul francez recunoaște că administrația poate să se abată de la orientările pe care și le-a stabilit atunci când o situație specială justifică acest lucru.

24 În aceste condiții, trebuie constatat că, prin finalitatea și economia sa generală, sistemul de participare a FNE la implementarea planurilor sociale este susceptibil să plaseze anumite întreprinderi într-o situație mai favorabilă decât altele și să îndeplinească astfel condițiile de calificare drept ajutor în sensul articolului 92 alineatul (1) din tratat.

25 Argumentul guvernului francez în privința acestei chestiuni nu poate fi, prin urmare, acceptat.

26 În al doilea rând, guvernul francez susține că mecanismele FNE nu ușurează sarcinile întreprinderilor, implementarea lor nu ajută întreprinderile să-și îndeplinească obligațiile legale și este nevoie de un efort suplimentar din partea lor privind costul de a se conforma strict cerințelor de drept comun. Potrivit acestuia, întreprinderile care sunt obligate să elaboreze un plan social au dreptul, atunci când planifică concedierile, să nu recurgă la mecanismele FNE. Obiectivul planului social de reorientare profesională poate fi atins de întreprindere prin folosirea de metode proprii și fără să recurgă la convențiile FNE. Potrivit acestuia, aceste convenții sunt menite să le permită întreprinderilor să facă mai mult decât este necesar pentru a-și îndeplini obligațiile legale în ceea ce privește planul social.

27 Guvernul francez susține că aceste convenții FNE nu reprezintă o obligație legală pentru întreprindere, sarcinile care rezultă din acestea având, prin urmare, un caracter facultativ. Astfel, statul nu ajută întreprinderile să-și respecte obligațiile legale. Impactul financiar al încheierii uneia sau mai multor convenții FNE reprezintă de altfel un cost considerabil pentru acestea, în special în condițiile în care, cel mai adesea, partea statului este minoră, în special în cazul marilor întreprinderi. Kimberly Clark este, de altfel, un exemplu pertinent.

28 Dacă aceasta din urmă s-ar fi mulțumit să concedieze personalul inițial considerat a fi în plus (312 persoane) și să propună fiecărui salariat vizat o convenție de formare profesională, fapt ce corespunde obligației generale de drept comun, pentru Kimberly Clark costul ar fi fost de maxim 45 milioane de FRF, costul mediu unitar al compensațiilor, conform contractului de muncă, în caz concediere pentru personalul vizat de restructurare fiind de aproximativ 140 000 FRF și participarea Kimberly Clark la finanțarea convențiilor de formare profesională de 4 500 FRF (45 milioane FRF = 312 x 140 000 + 312 x 4 500). Pentru a simula o situație în care Kimberly Clark și-ar elabora un plan social ce i-ar permite să își îndeplinească obligațiile legale doar prin mobilizarea propriilor resurse, trebuie adăugate încă 7 milioane de FRF pentru măsuri suplimentare. Costul total al planului s-ar ridica, prin urmare, la suma de 52 milioane FRF (45 milioane + 7 milioane).

29 În schimb, planul social implementat de Kimberly Clark, cuprinzând intervenția FNE, a costat-o 81,83 milioane FRF și a costat statul 27,25 milioane FRF. Prin urmare, intervenția FNE ar fi costat-o mult mai mult pe Kimberly Clark decât dacă ar fi aplicat, prin propriile resurse, un plan care să-i permită să-și îndeplinească fără echivoc obligațiile legale.

30 Comisia observă că faptul că intervenția acoperă cheltuielile facultative ale beneficiarului nu este de ajuns pentru a exclude posibilitatea de a avea ajutor. Potrivit practicii sale constante, ar fi calificate drept ajutoare intervențiile în favoarea anumitor întreprinderi sau producții de bunuri, chiar dacă aceste intervenții servesc finanțării unor costuri asumate în mod voluntar de întreprinderea în cauză. În toate cazurile în care stabilirea unui plan social este obligatorie, cum este cazul pentru Kimberly Clark, nu ar fi corect să spunem că intervenția FNE nu acoperă niciodată niciun cost obligatoriu pentru întreprindere: întrucât aceasta trebuie să suporte, pe lângă cheltuielile obligatorii *stricto sensu* (plățile compensatorii etc.), și costurile suplimentare pentru punerea în aplicare a planului social (sub controlul instanței), intervenția FNE ar acoperi o parte variabilă din ansamblul costurilor care sunt obligatorii, pentru o parte nedeterminată, putând astfel să acopere costurile obligatorii.

31 Cu privire la decizia litigioasă, informațiile furnizate prin scrisoarea autorităților franceze din 28 ianuarie 1994 nu au dus la excluderea posibilității ca o parte din costurile obligatorii să fi fost suportate de FNE.

32 În acest context, Comisia consideră că „simularea” efectuată de guvernul francez pentru a stabili dacă intervenția FNE în favoarea Kimberly Clark a reprezentat un avantaj pentru aceasta din urmă nu a adus nici un element nou în această privință. Acest exercițiu se bazează pe elemente ipotetice și nu explică de ce Kimberly Clark ar fi fost de acord, fără o obține niciun avantaj, cu o intervenție care ar fi costat-o mult mai mult decât dacă ar fi aplicat, prin propriile resurse, un plan care să-i permită să-și îndeplinească fără echivoc obligațiile legale. Simularea demonstrează că, dacă Kimberly Clark ar fi fost scutită de plata pentru partea sa din plan, scutire pe care FNE are puterea să o acorde, beneficiul net ar fi fost indiscutabil și ar fi fost clar că intervenția FNE acoperea costurile obligatorii.

33 Trebuie amintit cu titlu preliminar că, potrivit jurisprudenței Curții, legalitatea unei decizii în materie de ajutoare trebuie apreciată în funcție de informațiile de care dispune Curtea la momentul în care a pronunțat hotărârea (Hotărârea din 10 iulie 1986, Belgia/Comisia, 234/84, Rec., p. 2263, considerentul 16).

34 Trebuie observat, în continuare, că noțiunea de ajutor cuprinde avantajele consimțite de către autoritățile publice care, sub diferite forme, ușurează sarcinile care sunt incluse în mod normal în bugetul unei întreprinderi. (Hotărârea din 15 martie 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec., p. I-877, considerentele 12 și 13).

35 În această privință, este important să se observe că, având în vedere numărul de concedieri prevăzute, Kimberly Clark era obligată să stabilească un plan social. Astfel cum rezultă din nota guvernului francez din 10 martie 1994, planul social adoptat cuprindea, pentru lucrătorii care nu erau concediați, mai multe aspecte care implicau participarea FNE, cum ar fi acordurile de șomaj parțial, ajutoare pentru trecerea la timp de lucru scăzut etc. Fiind vorba de 207 lucrători concediați, din plan rezultă că aceste costuri raportate la plățile compensatorii conform contractului de muncă, și care au fost plătite integral de Kimberly Clark, se ridicau la 37,60 milioane de FRF. În plus, Kimberly Clark s-a angajat să mărească aceste indemnizații cu o sumă de 22,44 milioane de FRF.

36 Pentru a putea aprecia compatibilitatea cu piața comună a măsurilor în cauză, Comisia a întrebat guvernul francez, prin scrisoarea din 4 februarie 1994, care ar fi fost costurile planului, dacă acesta s-ar fi limitat la minimul impus de legislația franceză. Acesta a răspuns că nu există un plan social minim care poate fi estimat cu ușurință. Doar în răspunsul său guvernul francez a clarificat acest punct, indicând în special faptul că Kimberly Clark avea inițial intenția de a concedia 312 angajați din efectivul său de 465 de angajați și că s-a mulțumit să concedieze 207 după negocierile cu FNE, asigurând în același timp angajamentul acestuia în cadrul planului social.

37 Aflându-se, în ciuda unei cereri precise, în fața imposibilității de a aprecia natura și efectele măsurilor în cauză, Comisia a putut să estimeze că, prin elaborarea unui plan social în colaborare cu statul în care, pe de o parte, Kimberly Clark participa cu 81,83 milioane de FRF și, pe de altă parte, statul intervenea cu 27,25 milioane de FRF, Kimberly Clark a beneficiat de un ajutor de stat în sensul articolul 92 din tratat.

38 Prin urmare, este necesar să se respingă și cel de-al doilea motiv al guvernului francez.

39 În al treilea rând, guvernul francez pretinde că acordurile FNE, al căror obiectiv este de a limita repercusiunile sociale ale concedierilor pentru salariați, îi avantajează în mod direct pe aceștia din urmă și nu îmbunătățește în nici un fel situația concurențială a întreprinderii.

40 Având în vedere considerentele precedente, este suficient să constatăm că, ținând cont de informațiile de care dispunea la adoptarea deciziei litigioase, Comisia era îndreptățită să considere că, mulțumită intervenției FNE, Kimberly Clark a fost descărcată de anumite obligații legale privind salariații și că, din acest motiv, se afla într-o situație mai favorabilă decât concurenții săi.

41 Întrucât niciunul din argumentele guvernului francez nu au fost acceptate, acțiunea trebuie să fie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

42 În temeiul articolului 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Republica Franceză a căzut în pretenții, aceasta trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Republica Franceză la plata cheltuielilor de judecată.

Rodríguez Iglesias	Kakouris	Edward	Puissochet
Hirsch	Mancini	Kapteyn	Gulmann
Murray	Sevón		Wathelet

Pronunțată în ședință publică la Luxembourg, 26 septembrie 1996.

Grefier
R. Grass

Președinte
G. C. Rodríguez Iglesias