

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

17 septembre 2015 (*)

«Manquement d'État – Aides d'État – Aides accordées aux entreprises implantées sur les territoires de Venise et de Chioggia – Réductions de charges sociales – Absence de récupération des aides dans le délai prescrit – Arrêt de la Cour constatant l'existence d'un manquement – Inexécution – Article 260, paragraphe 2, TFUE – Sanctions pécuniaires – Astreinte – Somme forfaitaire»

Dans l'affaire C-367/14,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, introduit le 25 juillet 2014,

Commission européenne, représentée par MM. B. Stromsky, D. Grespan et G. Conte, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M^{me} G. Palmieri, en qualité d'agent, assistée de M. P. Gentili, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. M. Ilešič, président de chambre, M. A. Ó Caoimh (rapporteur), M^{me} C. Toader, MM. E. Jarašiūnas et C. G. Fernlund, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

greffier: M^{me} L. Carrasco Marco, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 juin 2015,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour:
- de constater que, en n’ayant pas adopté toutes les mesures nécessaires que comporte l’exécution de l’arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), relatif à la récupération auprès des bénéficiaires des aides jugées illégales et incompatibles avec le marché commun au titre de la décision 2000/394/CE de la Commission, du 25 novembre 1999, concernant les mesures d’aides en faveur des entreprises implantées sur le territoire de Venise et de Chioggia, prévues par les lois n° 30/1997 et n° 206/1995 instituant des réductions de charges sociales (JO 2000, L 150, p. 50, ci-après la «décision litigieuse»), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette décision et de l’article 260 TFUE;
 - de condamner la République italienne à verser à la Commission une astreinte calculée sur une base semestrielle et fixée par la Commission, à compter du semestre postérieur à la date de l’arrêt dans la présente affaire, en multipliant un montant de 187 264 euros par jour, par 182,5, ainsi que par le pourcentage des aides devant encore être récupérées à l’échéance du semestre par rapport au montant des aides encore à récupérer au moment où la Cour rendra son arrêt dans la présente affaire;
 - de condamner la République italienne à verser à la Commission une somme forfaitaire dont le montant résulte de la multiplication d’un montant journalier de 24 578,40 euros par le nombre de jours de persistance de l’infraction, à compter du jour du prononcé de l’arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634) jusqu’à la date du prononcé de l’arrêt dans la présente affaire, et
 - de condamner la République italienne aux dépens.

Les antécédents du litige

- 2 Le 25 novembre 1999, la Commission a adopté la décision litigieuse, dont les articles 1^{er} à 7 sont libellés comme suit:

«Article premier

Sans préjudice des dispositions des articles 3 et 4 de la présente décision, les aides octroyées par l’Italie aux entreprises implantées sur les territoires de Venise et de Chioggia, sous forme des réductions de charges sociales prévues par les lois n° 30/1997 et n° 206/1995, qui renvoient à l’article 2 du décret ministériel du 5 août 1994, sont compatibles avec le marché commun lorsqu’elles ont été accordées aux entreprises suivantes:

- a) des [petites et moyennes entreprises] au sens de l'encadrement communautaire des aides d'État aux petites et moyennes entreprises;
- b) des entreprises ne répondant pas à cette définition, mais qui sont implantées dans une zone habilitée à bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, [sous] c), [CE];
- c) toute autre entreprise employant des catégories de travailleurs qui éprouvent des difficultés particulières d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail, conformément aux lignes directrices concernant les aides à l'emploi.

Ces aides constituent des aides incompatibles avec le marché commun si elles ont été accordées à des entreprises qui ne sont pas de [petites et moyennes entreprises] et qui ne sont pas implantées dans des zones habilitées à bénéficier de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, [sous] c), [CE].

Article 2

Sans préjudice des dispositions des articles 3 et 4 de la présente décision, les aides accordées par l'Italie aux entreprises implantées sur les territoires de Venise et de Chioggia, sous forme de réductions de charges sociales telles qu'elles sont prévues à l'article 1^{er} du décret ministériel du 5 août 1994, sont incompatibles avec le marché commun.

Article 3

Les aides accordées par l'Italie aux entreprises ASPIV et Consorzio Venezia Nuova sont compatibles avec le marché commun en vertu, respectivement, de la dérogation prévue à l'article 86, paragraphe 2, [CE] et de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, [sous] d), [CE].

Article 4

Les mesures mises en œuvre par l'Italie en faveur des entreprises ACTV, Panfido SpA et AMAV ne constituent pas des aides au sens de l'article 87 [CE].

Article 5

L'Italie prend toutes les mesures nécessaires pour garantir la restitution, par les bénéficiaires, des aides incompatibles avec le marché commun mentionnées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, et à l'article 2, qui leur ont déjà été illégalement octroyées.

La récupération est effectuée conformément aux procédures prévues par le droit national. Les montants à récupérer sont porteurs d'intérêts courant à

compter de la date à laquelle ces montants ont été mis à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à leur restitution effective. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides à finalité régionale.

Article 6

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

Article 7

La République italienne est destinataire de la présente décision.»

- 3 Plusieurs entités, en particulier des sociétés concernées par le régime d'aides en cause dans la décision litigieuse (ci-après le «régime d'aides en cause»), ont introduit devant le Tribunal de l'Union européenne des recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.
- 4 Par l'arrêt *Hotel Cipriani e.a./Commission* (T-254/00, T-270/00 et T-277/00, EU:T:2008:537), le Tribunal a rejeté les recours en annulation dirigés contre la décision litigieuse, introduits, respectivement, par *Hotel Cipriani SpA*, *Società italiana per il gas SpA (Italgas)*, *Coopservice – Servizi di fiducia Soc. coop. rl* et *Comitato «Venezia vuole vivere»*.
- 5 Par l'arrêt *Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission* (C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368), la Cour a rejeté les pourvois formés contre l'arrêt mentionné au point précédent.
- 6 Par la suite, la Cour a rejeté d'autres pourvois formés contre des décisions du Tribunal, par lesquelles celui-ci avait également rejeté des recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse (voir, notamment, ordonnances *Veolia Acqua Compagnia Generale delle Acque/Commission*, C-436/12 P, EU:C:2013:399; *Albergo Quattro Fontane e.a./Commission*, C-227/13 P à C-239/13 P, EU:C:2014:2177; *Ghezzi Giovanni & C./Commission*, C-145/13 P, EU:C:2014:2182, ainsi que *Cooperativa tra i Lavoratori della Piccola Pesca di Pellestrina e.a./Commission*, C-94/13 P, C-95/13 P, C-136/13 P, C-174/13 P, C-180/13 P, C-191/13 P et C-246/13 P, EU:C:2014:2183).

L'arrêt Commission/Italie

- 7 Dans l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634), rendu le 6 octobre 2011, la Cour a accueilli le recours en manquement introduit par la Commission au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE et a jugé ce qui suit:

«En n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires afin de récupérer auprès des bénéficiaires les aides octroyées en vertu du régime d'aides [en cause], la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de [la décision litigieuse].»

La procédure précontentieuse

- 8 Par lettre du 28 octobre 2011, la Commission a demandé à la République italienne des informations sur les mesures adoptées pour exécuter l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634).
- 9 Par lettres du 22 décembre 2011 et du 23 janvier 2012, les autorités italiennes ont indiqué que 421 cas avaient donné lieu à une demande de remboursement des aides perçues dans le cadre du régime d'aides en cause. Les aides n'avaient été remboursées que dans neuf cas, tandis que 412 procédures de recouvrement étaient encore en cours. Le montant global devant encore être récupéré s'élevait à près de 36 millions d'euros, en capital, et à près de 38 millions d'euros en intérêts. Les autorités italiennes ont, en outre, informé la Commission de la situation des cas pour lesquels il n'avait pas été possible de procéder au recouvrement en raison du sursis à l'exécution des ordres visant à récupérer lesdites sommes, prononcé par les juridictions nationales.
- 10 Par lettre du 12 mars 2012, la Commission a demandé aux autorités italiennes de présenter le calendrier prévu pour les contrôles supplémentaires et d'adresser des informations actualisées sur les bénéficiaires d'aides octroyées dans le cadre du régime d'aides en cause qui n'avaient pas encore restitué ces aides.
- 11 Par lettre du 27 avril 2012, les autorités italiennes ont informé la Commission que dix sociétés avaient remboursé l'intégralité des aides qu'elles avaient perçues et que, par conséquent, 411 procédures restaient pendantes. Ces autorités ont fourni à la Commission une mise à jour des cas dans lesquels les juridictions nationales ont suspendu des ordres de recouvrement. Lesdites autorités ont également signalé que les vérifications nécessaires, en vertu du règlement (CE) n° 875/2007 de la Commission, du 24 juillet 2007, relatif à l'application des articles 87 [CE] et 88 [CE] aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et modifiant le règlement (CE) n° 1860/2004 (JO L 193, p. 6), étaient terminées et qu'il était dès lors possible de procéder à l'allègement des avis de recouvrement émis à l'encontre de 83 sociétés ayant reçu des aides dans le cadre du régime d'aides en cause.
- 12 Par lettre du 10 juillet 2012, la Commission a soulevé une série de questions spécifiques. La République italienne a répondu à ces questions par lettres des 7 et 17 septembre 2012.

- 13 Le 21 novembre 2012, la Commission a adressé à la République italienne une lettre de mise en demeure au titre de l'article 260 TFUE.
- 14 Par lettre du 22 janvier 2013, la République italienne a répondu à la lettre de mise en demeure en faisant observer qu'il est effectivement exact que, durant l'année écoulée depuis l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), l'action de récupération des aides a permis de récupérer moins de 2 000 euros auprès d'un seul bénéficiaire. Cet État membre a rappelé les nouvelles règles, entrées en vigueur dans le droit italien, visant à surmonter les difficultés et à permettre la récupération effective des aides octroyées dans le cadre du régime d'aides en cause. Ledit État membre a fourni, à ce propos, des détails complémentaires par lettre du 27 février 2013.
- 15 Par lettre du 3 mai 2013, la Commission a invité les autorités italiennes à présenter des éclaircissements supplémentaires sur l'état du recouvrement des aides octroyées dans le cadre du régime d'aides en cause. Les autorités italiennes ont produit ces informations dans une note du 14 juin 2013.
- 16 Le 19 mai 2014, la République italienne a adressé à la Commission une série de décisions de contrôle judiciaire du Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (tribunal administratif régional de la région de Vénétie) ayant pour objet la suspension des ordres de recouvrement des aides octroyées dans le cadre du régime d'aides en cause. Par lettre du 21 juillet 2014, les autorités italiennes ont informé la Commission que, par ses arrêts du 23 juin 2014, ledit tribunal a annulé lesdits ordres de recouvrement.
- 17 Le 25 juillet 2014, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le manquement

Argumentation des parties

- 18 La Commission soutient que la République italienne n'a pas pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), dès lors qu'il existe toujours des aides déclarées incompatibles avec le marché intérieur octroyées en vertu du régime d'aides en cause qui n'ont pas été récupérées (ci-après les «aides en cause»).
- 19 La Commission relève, en particulier, que, au moment de l'introduction de sa requête, un montant total d'environ 38 millions d'euros en capital devait encore être récupéré, soit 81 % environ des aides qui restaient encore à récupérer à la date de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634). Dans ses observations écrites, la République italienne ne contesterait pas qu'environ 33 millions d'euros en capital restent encore à récupérer, soit 70 % environ des aides qui restaient à récupérer à la date de cet arrêt. Cet État

membre se serait, toutefois, borné à affirmer dans lesdites observations que des avis de récupération ont été émis pour un montant d'environ 28 millions d'euros.

- 20 Selon la Commission, le montant des aides pour lequel persiste encore une divergence entre les parties ne s'élève donc qu'à environ 5 millions d'euros et concerne 60 entreprises. Les autorités italiennes n'auraient pas fourni à la Commission suffisamment d'éléments pour pouvoir exclure l'obligation de récupération des aides auprès de ces entreprises.
- 21 En particulier, s'agissant de la règle de minimis, la République italienne se limiterait à une simple pétition de principe sans apporter le moindre élément de nature à prouver que les conditions à cet égard étaient réunies en ce qui concerne les entreprises en cause. En ce qui concerne les entreprises impliquées dans des procédures de concordat préventif, cet État membre n'aurait pas fourni d'éléments de nature à prouver que les entreprises en cause avaient cessé leur activité économique et ne tiendrait pas compte du fait que les procédures de concordat préventif en cause ne sont pas destinées à aboutir à la liquidation.
- 22 La Commission souligne que l'argument soulevé par la République italienne selon lequel la non-récupération des aides en cause est en grande partie imputable aux mesures prises par les juridictions nationales compétentes a déjà été rejeté par la Cour dans l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634). En outre, dès lors que la validité de la décision litigieuse ne saurait plus être mise en cause et que, en tout état de cause, la République italienne n'a pas démontré que les ordonnances de suspension du Tribunale amministrativo regionale per il Veneto étaient conformes à la jurisprudence résultant des arrêts Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, EU:C:1991:65) ainsi que Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369), cet État membre ne saurait se prévaloir des décisions nationales ordonnant des mesures provisoires pour justifier la non-exécution de la décision litigieuse. Étant donné les problèmes qui sont survenus pendant les quinze années écoulées depuis l'adoption de la décision litigieuse en raison du contentieux national relatif à la récupération, la Commission ne pourrait pas non plus se contenter de l'affirmation de la République italienne selon laquelle l'obstacle posé par ce contentieux est désormais surmonté.
- 23 Par ailleurs, à l'instar des mesures réglementaires adoptées au cours de l'année 2008, les nouvelles mesures réglementaires introduites après l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634) n'auraient pas permis de récupérer les aides en cause ou, à tout le moins, d'accomplir des progrès significatifs en ce sens.

- 24 Enfin, la Commission insiste sur le fait qu'il ne lui appartient pas de se prononcer sur les procédures nationales visant à exécuter l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), mais qu'il incombe à la République italienne de faire en sorte que ces procédures permettent finalement de récupérer les aides en cause.
- 25 La République italienne conteste le manquement qui lui est reproché.
- 26 Cet État membre souligne qu'il n'allègue pas l'impossibilité absolue de procéder aux recouvrements mais qu'il s'agit, en l'espèce, du premier cas dans lequel une récupération doit être précédée d'une analyse par l'État membre concerné, auprès de chaque bénéficiaire, du point de savoir si l'aide perçue est de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser la concurrence. Cette analyse devrait normalement incomber à la Commission.
- 27 De l'avis de la République italienne, dans l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), la Cour a censuré les procédures administratives et contentieuses relatives à l'exécution de la décision litigieuse. Ainsi, pour examiner si ledit État membre a exécuté cet arrêt, il conviendrait non pas de déterminer les montants d'aides qui ont été récupérés, comme cela se fait lorsque le montant de l'aide à récupérer et les personnes tenues de la restituer sont connus, mais plutôt d'apprécier si l'examen préalable au cas par cas, indispensable pour déterminer quels bénéficiaires doivent restituer des aides et dans quelle mesure, repose sur des bases juridiques fiables et est effectivement en cours. Or, les nouvelles lois adoptées à la suite dudit arrêt et la nouvelle procédure de récupération engagée sur ce fondement auraient démontré leur efficacité.
- 28 À cet égard, la République italienne explique que, avant l'échéance du délai prévu dans la lettre de mise en demeure, le législateur italien a adopté une nouvelle réglementation constituée de l'article 1^{er}, paragraphes 351 et suivants, de la loi n° 228/2012 du 29 décembre 2012. Ce paragraphe 351 aurait conféré à l'Istituto nazionale della previdenza sociale (Institut national de la prévoyance sociale, ci-après l'«INPS») la mission de demander aux entreprises bénéficiaires des aides visées par la décision litigieuse les éléments nécessaires à l'identification de toute aide d'État illégale, y compris le point de savoir si l'avantage octroyé est de nature à fausser la concurrence et à affecter les échanges entre États membres. Par les paragraphes 351 à 353 de cet article 1^{er} aurait été réorganisée la procédure de vérification au cas par cas de l'existence des conditions de récupération. La République italienne explique que cette procédure est indissolublement liée au problème du contentieux national relatif à la récupération, puisque ce contentieux est né précisément du fait que cet État membre avait tenté, lors de la précédente procédure de recouvrement, de récupérer les aides auprès de tous les

bénéficiaires, sans vérifier préalablement les différentes situations. Le paragraphe 356 dudit article 1^{er} aurait prévu que toutes les instances pendantes ayant pour objet les ordres de récupération étaient éteintes et que les décisions juridictionnelles rendues étaient privées d'effets.

- 29 La République italienne relève que l'INPS s'est tout d'abord chargé de rédiger un questionnaire afin de déterminer le type d'informations à demander aux entreprises concernées. Ce questionnaire, sous sa forme définitive, aurait été adressé, notamment, à la Commission, laquelle n'aurait formulé aucune observation à cet égard. Une fois reçu le questionnaire complété par les entreprises concernées, celles-ci auraient été automatiquement triées et classées pour ensuite être soumises à l'instruction menée, en premier lieu, par l'INPS et, en second lieu, par l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autorité garante de la concurrence et du marché). Après avoir procédé à une phase complémentaire d'instruction, l'INPS aurait mené une analyse au cas par cas du point de savoir si l'aide est de nature à fausser la concurrence entre États membres.
- 30 En même temps, par la loi n° 234/2012 du 24 décembre 2012, également adoptée avant l'échéance du délai imparti dans la lettre de mise en demeure, la République italienne aurait réformé les procédures contentieuses en matière de récupération des aides d'État, en prévoyant, notamment, à l'article 49 de cette loi, que ces procédures relevaient de la compétence exclusive du juge administratif, qui les traiterait selon une procédure abrégée. Si ledit juge a prononcé des décisions d'annulation de certains ordres de recouvrement d'aides octroyées dans le cadre du régime d'aides en cause, l'INPS aurait rapidement fait appel de ces décisions devant le Consiglio di Stato (Conseil d'État) qui, par ordonnances rendues le 16 octobre 2014, aurait ordonné le sursis à l'exécution de celles-ci, permettant ainsi à la procédure de récupération de se poursuivre.
- 31 La République italienne souligne le caractère complexe et minutieux de l'instruction menée par l'INPS et de la procédure d'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), laquelle n'aurait fait l'objet d'aucune contestation par la Commission. En particulier, cet État membre souligne la complexité due à la nécessité de mener un examen au cas par cas, auprès de chaque bénéficiaire, de l'incidence sur la concurrence de l'aide perçue au cours d'une période très ancienne, à savoir au milieu des années 90. De surcroît, cet examen devrait être effectué pour un grand nombre de bénéficiaires potentiels opérant sur les marchés les plus divers, y compris les grandes sociétés distributrices d'énergie, les hôtels, les grossistes et les détaillants, ainsi que les entreprises d'élevage et de la pêche.
- 32 Dans ses observations écrites, la République italienne relève que des avis de recouvrement ont été émis pour un montant d'environ 28 millions d'euros au

titre du capital et conteste qu'il y ait lieu de récupérer le montant plus élevé auquel se réfère la Commission.

- 33 S'agissant des aides qu'elle estime ne pas devoir récupérer, cet État membre fait valoir, en particulier, que l'INPS a sollicité de la Commission à plusieurs reprises, dès le mois de juin 2013, son aide pour l'interprétation de la règle de minimis et, en particulier, sur la question de savoir si, dans le cas de coopératives dans lesquelles s'associent différents propriétaires de bateaux de pêche, le seuil de minimis s'applique à la coopérative dans son ensemble ou, au contraire, à chaque propriétaire pris individuellement. La Commission n'ayant pas fourni cette aide, il n'incomberait pas audit État membre de fournir la preuve du respect des conditions d'application de cette règle. Ce même État membre insiste également sur le caractère liquidatif de la procédure de concordat préventif à laquelle sont soumis deux bénéficiaires des aides en cause. Ceux-ci ne seraient plus en activité et, en tout état de cause, la Commission n'aurait pas démontré qu'ils le sont toujours.
- 34 Enfin, la République italienne ajoute qu'elle a toujours tenu la Commission informée de l'avancement de la procédure de récupération relative au régime d'aides en cause.

Appréciation de la Cour

- 35 À titre liminaire, il convient de rappeler que, le traité FUE ayant supprimé, dans la procédure en manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, l'étape relative à l'émission d'un avis motivé, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 260, paragraphe 1, TFUE est celle de l'expiration du délai fixé dans la lettre de mise en demeure émise en vertu de cet article (voir arrêt Commission/Italie, C-196/13, EU:C:2014:2407, point 45 et jurisprudence citée).
- 36 Par ailleurs, selon la jurisprudence de la Cour, il incombe à la Commission, dans le cadre d'une telle procédure, de fournir à la Cour les éléments nécessaires pour déterminer l'état d'exécution par un État membre d'un arrêt en manquement. Dès lors que la Commission a fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître la persistance du manquement, il appartient à l'État membre concerné de contester cette affirmation de manière substantielle et détaillée, ainsi que d'apporter la preuve de la cessation de l'infraction (voir arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, points 74 et 75 ainsi que jurisprudence citée).
- 37 Dans la présente affaire, la Commission ayant émis la lettre de mise en demeure le 21 novembre 2012, sur le fondement de l'article 260 TFUE, la date de référence pour apprécier l'existence du manquement est celle de

l'expiration du délai fixé dans cette lettre, à savoir le 21 janvier 2013 (ci-après le «délai imparti»).

- 38 Or, il est constant que, à cette date, les aides en cause n'avaient pas été intégralement récupérées par les autorités italiennes.
- 39 En effet, si la République italienne fait valoir divers arguments tenant au montant des aides en cause restant à récupérer et au caractère complexe et minutieux de la procédure engagée par cet État membre afin d'effectuer cette récupération, il ressort de ses observations que la République italienne reconnaît qu'une partie substantielle des aides qui n'avaient pas été récupérées à la date de l'appréciation des faits par la Cour dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634) restait encore à récupérer à l'expiration du délai imparti et que la procédure de récupération se poursuit toujours.
- 40 À cet égard, il convient, tout d'abord, de rejeter l'argument avancé par la République italienne selon lequel l'exécution de l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634) comporte non pas la récupération effective des aides en cause, mais seulement la mise en place, sur des bases juridiques fiables, d'un examen préalable auprès de chaque bénéficiaire afin d'apprécier si, et dans quelle mesure, il convient de procéder à la récupération des aides perçues.
- 41 En effet, la Cour a déjà jugé, à maintes reprises, que la suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité, conséquence ne pouvant dépendre de la forme dans laquelle l'aide a été octroyée (voir, en ce sens, arrêts *Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission*, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, point 181; *Commission/Italie*, C-496/09, EU:C:2011:740, point 87, ainsi que *Commission/France*, C-37/14, EU:C:2015:90, point 51).
- 42 En l'occurrence, si, au point 1 du dispositif de l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634), la Cour a constaté que, «[e]n n'ayant pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires afin de récupérer auprès des bénéficiaires les aides octroyées en vertu du régime d'aides [en cause], la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de [la décision litigieuse]», cet État membre ne saurait déduire du simple emploi de l'expression «les mesures nécessaires» dans le cadre de ce constat que la récupération effective des aides en cause n'est pas exigée aux fins de l'exécution de cet arrêt. Une telle interprétation méconnaît de toute évidence la véritable portée de celui-ci. En effet, dans le contexte de la réglementation de l'Union et au vu de la jurisprudence de la Cour en matière d'aides d'État, il est manifeste que la finalité de l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634), à l'instar de la décision

litigieuse, est le rétablissement d'une concurrence effective, de telle sorte que cet arrêt impose à la République italienne l'obligation d'obtenir effectivement, et sans délai, la restitution des aides en cause (voir, par analogie, arrêt Commission/Slovaquie, C-507/08, EU:C:2010:802, point 48).

- 43 Cette lecture est confortée par les motifs de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), à la lumière desquels le dispositif de celui-ci doit être compris (voir arrêt Commission/Allemagne, C-95/12, EU:C:2013:676, point 40 et jurisprudence citée).
- 44 En particulier, la Cour a rappelé, au point 35 de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), la jurisprudence constante selon laquelle un État membre destinataire d'une décision l'obligeant à récupérer des aides illégales est tenu, en vertu de l'article 249 CE, de prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution de cette décision. La Cour a également relevé, au point 36 de cet arrêt, que cet État membre doit parvenir à une récupération effective des sommes dues et qu'une récupération tardive, postérieure aux délais impartis, ne saurait satisfaire aux exigences du traité. Aux points 37 et 38 dudit arrêt, la Cour s'est appuyée sur l'article 5 de la décision litigieuse ainsi que sur l'article 14, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88] CE (JO L 83, p. 1), notamment, pour souligner que la récupération s'effectue sans délai. Enfin, pour constater l'existence du manquement reproché, la Cour a relevé, au point 39 du même arrêt, après avoir observé qu'il n'était pas contesté qu'une part considérable des aides illégales n'avait pas encore été récupérée après l'expiration des délais impartis, qu'«[u]ne telle situation est manifestement inconciliable avec l'obligation [dudit État membre] de parvenir à une récupération effective des sommes dues et constitue une violation du devoir d'exécution immédiate et effective de [la décision litigieuse]».
- 45 Si la Cour a, par la suite, dans le cadre de son examen des moyens invoqués par la République italienne pour sa défense, apprécié les mesures prises par cet État membre afin de récupérer les sommes dues, elle a toutefois conclu, aux points 54 et 55 de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), que la démarche législative adoptée par cet État membre destinée à garantir l'exécution de la décision litigieuse, à savoir le décret-loi n° 59/2008, était inefficace et ne satisfaisait pas aux exigences de la jurisprudence de la Cour, dès lors que «plusieurs années après la notification de la décision [litigieuse], une part considérable [des aides illégales] n'avait pas été récupérée par la République italienne».
- 46 De surcroît, dans le cadre d'un recours en annulation contre la décision litigieuse, la Cour a déjà eu l'occasion de juger que c'est de l'injonction de récupération, figurant à l'article 5 du dispositif de cette décision, que découle l'obligation incombant aux autorités nationales d'établir au préalable que les

avantages accordés constituent, pour les bénéficiaires, des aides d'État (voir, en ce sens, arrêt Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, points 113 et 181 à 183).

- 47 Il convient d'ajouter que la circonstance, invoquée par la République italienne, selon laquelle le cas d'espèce constitue le premier dans lequel une récupération d'aides déclarées illégales et incompatibles avec le marché intérieur par une décision de la Commission doit être précédée d'une analyse au cas par cas, par l'État membre concerné, du point de savoir si l'aide est de nature à affecter les échanges entre les États membres et à fausser la concurrence, à la supposer établie, n'est, en tout état de cause, pas de nature à réduire l'intérêt s'attachant à la récupération des aides en cause, dès lors que l'incompatibilité avec le marché intérieur du régime dans le cadre duquel ces aides ont été octroyées a été constatée dans la décision litigieuse (voir, par analogie, arrêt Commission/Espagne, C-184/11, EU:C:2014:316, point 72).
- 48 Partant, l'interprétation littérale que la République italienne fait des termes de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634) ne saurait être retenue.
- 49 Ensuite, il convient de constater que les difficultés qui sont survenues lors de la procédure de récupération des aides en cause dont se prévaut la République italienne ne sauraient justifier la non-exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634).
- 50 S'agissant, en premier lieu, des difficultés relatives au contentieux devant les juridictions nationales, si des décisions nationales ordonnant des mesures provisoires, telles que le sursis à l'exécution des ordres visant à récupérer des aides illégales, peuvent être accordées sous réserve que soient réunies les conditions énoncées par la jurisprudence résultant des arrêts Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest (C-143/88 et C-92/89, EU:C:1991:65), ainsi que Atlanta Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I) (C-465/93, EU:C:1995:369), il convient de relever que la République italienne n'a pas établi, dans le cadre de la présente procédure, que ces conditions étaient remplies dans les cas des décisions nationales auxquelles elle fait référence de sorte que soit justifiée la non-récupération des aides en cause.
- 51 Au demeurant, dans la mesure où ledit État membre invoque des développements plus récents dans le contentieux national relatif à ces ordres de recouvrement, en particulier devant le Consiglio di Stato, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit de l'Union (voir arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 45 et jurisprudence citée).

- 52 En ce qui concerne, en second lieu, les difficultés dues, en particulier, à la nécessité de mener un examen au cas par cas à l'égard d'un grand nombre de bénéficiaires au cours d'une période très ancienne afin de déterminer les sommes à recouvrer, il convient de relever d'emblée que, au point 52 de l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634), la Cour a rappelé l'obligation incombant à la République italienne de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée par le régime d'aides en cause et, en particulier, d'examiner si les avantages octroyés étaient susceptibles de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.
- 53 Par ailleurs, s'il est vrai que, afin d'identifier les aides octroyées en application d'un régime déclaré incompatible avec le marché intérieur qui doivent être récupérées, la République italienne avait besoin d'un laps de temps plus important que si n'avait été en cause qu'une aide individuelle, élément qui est susceptible d'être pris en compte afin de déterminer le montant de l'astreinte, il ne ressort pas des explications données par cet État membre que, ainsi que l'exige l'exécution de l'arrêt en manquement rendu en pareil cas, l'ensemble des mesures prises en vue de récupérer les aides en cause ait été soumis à un contrôle permanent et efficace (voir, par analogie, arrêt *Commission/Italie*, C-496/09, EU:C:2011:740, point 32).
- 54 De plus, à supposer même que l'écoulement d'une période importante depuis l'adoption de la décision litigieuse le 25 novembre 1999, et donc depuis l'octroi des aides en cause, soit à la source de certaines difficultés dans la récupération de ces aides, un État membre ne saurait, en tout état de cause, se prévaloir de son propre retard dans l'exécution de ses obligations découlant du droit de l'Union pour justifier la non-exécution d'un arrêt de la Cour constatant un manquement dudit État membre au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE et, de ce fait, échapper à sa responsabilité à l'égard de ces obligations (voir, en ce sens, arrêt *Commission/France*, C-549/09, EU:C:2011:672, point 40).
- 55 Au demeurant, la Cour a déjà jugé qu'un État membre ne saurait exciper de difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte de l'Union pour justifier le non-respect des obligations et des délais résultant des normes du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt *Commission/France*, C-121/07, EU:C:2008:695, point 72).
- 56 Enfin, quant aux aides en cause à l'égard desquelles la République italienne estime qu'il n'y a pas lieu de procéder à leur récupération, il convient de rappeler que, si, conformément à la jurisprudence rappelée au point 36 du présent arrêt, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué à l'obligation de récupération, en apportant à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque, il

appartient, en revanche, à l'État membre concerné, lorsque l'absence de récupération d'une partie ou de la totalité des aides concernées a été établie, de justifier les raisons pour lesquelles cette récupération ne serait pas requise (voir arrêt Commission/France, C-37/14, EU:C:2015:90, point 71).

- 57 En premier lieu, s'agissant de l'application éventuelle de la règle de minimis, si la République italienne soutient qu'elle a demandé l'avis de la Commission sur l'interprétation de cette règle et, en particulier, sur la question de savoir si le seuil, dans le cas de coopératives dans lesquelles s'associent différents propriétaires de bateaux de pêche, s'applique à la coopérative dans son ensemble ou, au contraire, à chaque propriétaire pris individuellement, cet État membre reconnaît toutefois lui-même qu'il n'a commencé à demander de l'aide à la Commission à cet égard qu'à partir du mois de juin 2013, à savoir après l'expiration du délai imparti.
- 58 En tout état de cause, dans le cadre de cette procédure, ledit État membre ne fournit pas de façon systématique des éléments suffisamment précis et concrets permettant de vérifier que les conditions prévues pour l'application de la règle de minimis se trouvent remplies dans tous les cas invoqués par ce même État membre, que le seuil de minimis s'applique à la coopérative dans son ensemble, ou bien à chaque propriétaire pris individuellement. De surcroît, il ressort du dossier soumis à la Cour que l'INPS n'a pas estimé suffisante la déclaration de minimis fournie par certaines entreprises pour pouvoir exclure l'obligation de recouvrement à leur égard.
- 59 Dans ces conditions, le seul fait, à le supposer établi, que la République italienne ait demandé de l'aide à la Commission dans l'interprétation de l'application de la règle de minimis, qui ne lui aurait toutefois pas été fournie, ne saurait avoir pour effet d'obliger cette institution à apporter la preuve que chacun des cas invoqués par cet État membre relève de cette règle ou de dispenser la République italienne de son obligation de donner suite à l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634) à l'égard des entreprises concernées.
- 60 En second lieu, s'agissant de l'argument avancé par la République italienne selon lequel deux entreprises bénéficiaires sont soumises à des procédures nationales de concordat préventif qui auraient pour conséquence inéluctable la liquidation de ces entreprises, il convient d'emblée de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le fait que des entreprises sont en difficulté ou en faillite n'affecte pas l'obligation de récupération d'aides illégalement versées, l'État membre concerné étant tenu, selon le cas, de provoquer la liquidation de la société, de faire inscrire sa créance au passif de l'entreprise ou de prendre toute autre mesure permettant le remboursement de l'aide (voir, notamment, arrêts Commission/Italie, C-613/11, EU:C:2013:192, point 42, et Commission/France, C-37/14, EU:C:2015:90, point 84).

- 61 Selon une jurisprudence également constante, il appartient à l'État membre concerné de prendre, puis de communiquer à la Commission, toute mesure permettant d'obtenir le remboursement des aides illégales ainsi que, au besoin, celles tendant à provoquer leur liquidation judiciaire, de sorte que celui-ci puisse faire valoir ses créances sur les actifs de telles entreprises. En conséquence, dans un tel cas, il revient à cet État membre d'apporter la preuve, d'une part, de l'engagement d'une procédure de liquidation à l'encontre des entreprises concernées et, d'autre part, de l'inscription des créances au passif de celles-ci conformément aux principes rappelés au point précédent (voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie, C-496/09, EU:C:2011:740, point 76).
- 62 En l'occurrence, les éléments fournis à la Cour par la République italienne relatifs aux entreprises soumises à une procédure de concordat préventif ne permettent pas de constater que cet État membre a pris toutes les mesures nécessaires, conformément à la jurisprudence rappelée aux points 60 et 61 du présent arrêt, à l'égard de ces entreprises.
- 63 Pour le surplus, en ce qui concerne les autres arguments soulevés par la République italienne dans les documents fournis à la Cour ainsi que lors de l'audience tendant à remettre en cause l'obligation de récupération des aides perçues par certains autres bénéficiaires, il ressort des propres aveux de cet État membre que, en tout état de cause, à supposer même que tous ces arguments soient recevables et fondés, ils ne sont pas non plus de nature à remettre en cause les conclusions figurant au point 39 du présent arrêt.
- 64 Dans ces conditions, ne saurait affecter le manquement l'affirmation faite par cet État membre selon laquelle la procédure de récupération en cours relative au régime d'aides en cause n'a fait l'objet d'aucune contestation par la Commission (voir, en ce sens, arrêts Commission/Allemagne, C-209/00, EU:C:2002:747, points 69 à 72, et Commission/Italie, C-411/12, EU:C:2013:832, point 40).
- 65 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas pris, à la date à laquelle a expiré le délai imparti, toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

Sur les sanctions pécuniaires

Argumentation des parties

- 66 La Commission propose l'imposition tant d'une astreinte que d'une somme forfaitaire pour les mêmes raisons que celles exposées dans l'arrêt Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, points 42 à 45 et 82 à 92).
- 67 S'agissant des montants desdites sanctions, cette institution se fonde sur sa communication SEC(2005) 1658 du 13 décembre 2005, intitulée «Mise en œuvre de l'article [260 TFUE]» (JO C 126, p. 15), telle que mise à jour par la communication de la Commission C(2012) 6106 final du 31 août 2012, intitulée «Mise à jour des données utilisées pour le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes que la Commission proposera à la Cour de justice dans le cadre de procédures d'infraction».
- 68 En ce qui concerne la gravité de l'infraction, la Commission souligne l'importance des dispositions du droit de l'Union en matière d'aides d'État (Commission/Italie, C-496/09, EU:C:2011:740, point 60) et les effets de l'infraction en cause dans la présente affaire. En particulier, un grand nombre d'entreprises établies sur les territoires de Venise et de Chioggia auraient bénéficié du régime d'aides en cause et ces aides auraient été accordées indépendamment du secteur d'activité.
- 69 La gravité de l'infraction découlerait également du montant important des aides en cause restant encore à récupérer. En particulier, lors de l'audience, en réponse à une question posée par la Cour, la Commission a estimé que, sur la base de tous les documents présentés par la République italienne, y compris ceux soumis dans les quelques jours ayant précédé l'audience, et en excluant les cas dans lesquels cet État membre considère qu'il n'y a pas lieu de procéder à la récupération, il reste encore, à tout le moins et malgré les quinze années écoulées depuis l'adoption de la décision litigieuse, environ 31 millions d'euros à récupérer au titre du capital. De plus, étant donné que les aides en cause ont été octroyées en 1996 et 1997, les intérêts restant à récupérer dépasseraient largement le montant dû au titre du capital.
- 70 La Commission souligne également la manière tardive et irrégulière dont les documents fournis à la Cour par la République italienne après la clôture de la phase écrite ont été transmis. Par ailleurs, dans le peu de temps que la Commission avait à sa disposition pour les apprécier, ces documents ne sembleraient démontrer que des progrès modestes dans la récupération des aides en cause. D'autres chiffres encore auraient été invoqués par cet État membre lors de l'audience sans toutefois être corroborés par la moindre preuve.
- 71 La Commission rappelle, en outre, que, dans une autre affaire, la République italienne n'a pas exécuté un arrêt de la Cour constatant le non-recouvrement d'aides jugées illégales par une décision de la Commission (arrêt Commission/Italie, C-496/09, EU:C:2011:740). De surcroît, dans de

nombreuses autres affaires encore, la Cour aurait constaté que cet État membre a manqué à son obligation d'exécution immédiate et efficace de décisions de la Commission imposant la récupération d'aides illégales. La Commission souligne donc le risque de voir ce genre de situation se reproduire à nouveau.

- 72 Pourraient, cependant, être retenues au titre de circonstance atténuante les difficultés liées à la récupération des aides auprès d'un grand nombre d'entreprises et l'adoption de mesures législatives visant à résoudre ces difficultés.
- 73 La Commission estime qu'il est donc approprié de retenir un coefficient de gravité de 7 pour le calcul de l'astreinte et de la somme forfaitaire.
- 74 S'agissant de la durée de l'infraction pour le calcul de l'astreinte, la durée totale à prendre en compte devrait s'étendre du jour du prononcé du premier arrêt constatant le manquement, jusqu'au moment auquel la Cour apprécie les faits au titre de l'article 260 TFUE. Le coefficient de durée serait calculé en attribuant 0,10 par mois, sur une échelle allant de 1 à 3, en fonction de cette durée.
- 75 La Commission propose de calculer le montant journalier de la somme forfaitaire en multipliant le montant de base pour cette sanction, à savoir 210 euros, par le coefficient de gravité de 7 et par le facteur «n» fixé pour la République italienne, à savoir 16,72. Le montant ainsi obtenu, à savoir 24 578,40 euros, serait ensuite multiplié par le nombre de jours de persistance de l'infraction, à compter du jour du prononcé du premier arrêt constatant le manquement jusqu'au jour du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire.
- 76 Le montant journalier de l'astreinte serait obtenu en multipliant le montant de base pour cette sanction, à savoir 640 euros, par le coefficient de gravité de 7, par le coefficient de durée calculé selon la méthode exposée au point 74 du présent arrêt, et par le facteur «n» fixé pour la République italienne, à savoir 16,72. L'astreinte à appliquer serait ainsi de 187 264 euros par jour.
- 77 Afin de garantir la proportionnalité de l'astreinte, la Commission propose d'appliquer celle-ci de manière dégressive, dès lors qu'il est particulièrement difficile pour l'État membre défendeur de parvenir à une exécution complète de ses obligations découlant de l'article 260 TFUE et qu'il est envisageable que cet État membre parvienne à augmenter substantiellement le degré d'exécution sans arriver à une exécution complète à court terme (arrêt Commission/Espagne, C-278/01, EU:C:2003:635, points 47 à 49). La Cour aurait jugé que ce principe était applicable à un cas très semblable à la présente affaire, où la République italienne avait rencontré de sérieuses

difficultés à récupérer les aides illégales accordées à un grand nombre de bénéficiaires (arrêt Commission/Italie, C-496/09, EU:C:2011:740, points 47 et suivants).

- 78 La Commission suggère que le montant de l'astreinte soit fixé par cette dernière tous les six mois, à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire, en multipliant le montant journalier de 187 264 euros par 182,5, pour refléter la périodicité semestrielle, et par le pourcentage des aides devant encore être récupérées à l'échéance du semestre par rapport au montant des aides restant encore à récupérer au jour du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire. Cette institution propose de calculer, elle-même, ce dernier montant, à l'échéance du premier semestre écoulé depuis ledit prononcé, sur la base des preuves que la République italienne aura fournies durant ce semestre.
- 79 Dans son appréciation du montant des aides encore à récupérer à l'échéance de chaque semestre, la Commission suggère qu'elle ne devrait déduire de ce montant que les aides dont la récupération aurait été prouvée par la République italienne avant l'échéance du semestre en cause. Selon cette institution, il y aura lieu de compter également, dans la détermination du montant des aides à récupérer, les intérêts qui continuent de courir jusqu'à la date de la récupération effective.
- 80 Pour sa part, la République italienne estime qu'il n'existe aucune raison de cumuler l'astreinte et la somme forfaitaire. Ces deux mesures seraient alternatives, tel que clairement énoncé à l'article 260, paragraphe 2, TFUE. Leur cumul devrait être en principe exclu, à moins que la Commission n'en démontre la nécessité afin de parvenir à la parfaite exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634). En l'espèce, la République italienne s'emploierait activement pour exécuter cet arrêt, alors qu'une telle exécution présente à l'évidence une extrême difficulté.
- 81 Pour soutenir sa proposition de cumul des sanctions, la Commission se serait bornée à citer l'arrêt Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740) qui, cependant, présentait des caractéristiques tout à fait différentes. En particulier, la décision de la Commission en cause dans ledit arrêt aurait été très claire dans la détermination des aides qui devaient être récupérées, de telle sorte que le temps écoulé avant de parvenir à des résultats significatifs de récupération pouvait, en tant que tel, être considéré comme une forme de manquement.
- 82 Selon la République italienne, le coefficient de gravité proposé par la Commission est excessif. Les circonstances atténuantes que la situation impose de prendre en considération auraient simplement été énumérées par la Commission, mais exclues dans les faits. Le coefficient 7 serait manifestement disproportionné par rapport au montant total des aides à récupérer, aux

progrès que les nouvelles procédures ont permis de réaliser en termes de rapidité et de réduction du contentieux, à l'effort d'exécution déployé par cet État membre, à la difficulté concrète d'exécution et à l'absence évidente d'un quelconque risque de récidive dans la mesure où il s'agit de mesures d'aide qui ne sont plus mises en œuvre depuis plus de 20 ans.

83 Quant au montant des aides restant encore à récupérer, la République italienne a soutenu lors de l'audience que l'INPS a émis des avis de recouvrement d'environ 42 millions d'euros au titre du principal, auquel s'ajouteraient des intérêts d'environ 71 millions d'euros, calculés selon la méthode des intérêts composés voulue par la Commission. Sur ce montant total d'environ 113 millions d'euros, environ 14 millions d'euros auraient été récupérés au jour de l'audience si est pris en compte un remboursement dont l'avvocato dello Stato de la République italienne aurait pris connaissance le matin même de cette audience. En réponse à une question posée par la Cour, cet État membre a estimé que, dans le cas où sont exclues les aides qu'il considère, pour diverses raisons, ne pas devoir récupérer, un montant d'environ 20 millions d'euros au titre du principal reste encore à récupérer.

84 Enfin, s'agissant de la proposition de la Commission, aux fins de l'application d'une astreinte dégressive, de ne prendre en compte pour un semestre donné que les progrès pour lesquels les preuves ont été transmises à la Commission avant l'échéance du semestre en cause, la République italienne fait valoir qu'une telle approche aurait éventuellement pour résultat que certaines aides effectivement récupérées échapperaient définitivement au calcul. À cet égard, la République italienne précise qu'un certain temps s'écoule nécessairement entre la réalisation d'une récupération et la possibilité de la communiquer, sans que cela signifie une inefficacité de l'administration. La République italienne conclut que le seul calcul réellement dégressif tiendrait compte de toutes les récupérations faites au cours du semestre, indépendamment du moment auquel elles ont été communiquées à la Commission.

Appréciation de la Cour

85 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que la procédure prévue à l'article 260, paragraphe 2, TFUE a pour objectif d'inciter un État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement et, par-là, d'assurer l'application effective du droit de l'Union et que les mesures prévues par cette disposition, à savoir l'astreinte et la somme forfaitaire, visent toutes les deux ce même objectif (voir arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 140).

86 Il appartient à la Cour, dans chaque affaire et en fonction des circonstances de l'espèce dont elle se trouve saisie ainsi que du niveau de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, d'arrêter les sanctions pécuniaires appropriées

pour assurer l'exécution la plus rapide de l'arrêt ayant précédemment constaté un manquement et prévenir la répétition d'infractions analogues au droit de l'Union (voir arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 142 et jurisprudence citée).

87 Ainsi, les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour et ne constituent qu'une base de référence utile. De même, des lignes directrices telles que celles contenues dans les communications de la Commission ne lient pas la Cour, mais contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par cette institution (arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 112 et jurisprudence citée).

Sur l'astreinte

88 S'agissant de l'imposition d'une astreinte, la Cour a jugé que cette sanction ne se justifie en principe que pour autant que perdure le manquement tiré de l'inexécution d'un précédent arrêt jusqu'à l'examen des faits par la Cour (arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 59 et jurisprudence citée).

89 Afin de déterminer si le manquement qui est reproché à la partie défenderesse a perduré jusqu'à l'examen des faits de l'espèce par la Cour, il y a lieu d'apprécier les mesures qui, selon l'État défendeur, ont été adoptées postérieurement au délai fixé dans la lettre de mise en demeure (voir, en ce sens, arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 61).

90 En l'occurrence, si la République italienne décrit en détail la procédure de récupération telle qu'elle s'est poursuivie depuis le délai imparti, il ressort de ses observations lors de l'audience qu'une part substantielle des aides en cause n'a pas encore fait l'objet d'une récupération, sans que soient justifiées les raisons pour lesquelles cette récupération ne serait pas requise, et que, partant, le manquement reproché à cet État membre perdure jusqu'à l'examen des faits en l'espèce par la Cour.

91 Dans ces conditions, la Cour considère que la condamnation de la République italienne au paiement d'une astreinte constitue un moyen financier approprié afin d'inciter cette dernière à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement constaté et pour assurer l'exécution complète de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634).

92 Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en la matière, il incombe à la Cour de fixer l'astreinte de sorte que celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné (arrêt

Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 114 et jurisprudence citée).

- 93 À cet égard, les critères devant être pris en considération afin d'assurer la nature coercitive de l'astreinte en vue de l'application uniforme et effective du droit de l'Union sont, en principe, la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de paiement de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, la Cour est appelée à tenir compte, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts publics et privés ainsi que de l'urgence avec laquelle l'État membre concerné doit être incité à se conformer à ses obligations (arrêt Commission/Italie, C-196/13, EU:C:2014:2407, point 97 et jurisprudence citée).
- 94 En ce qui concerne, en premier lieu, la durée du manquement constaté, celle-ci doit être évaluée en ayant égard à la date à laquelle la Cour apprécie les faits et non pas à celle où cette dernière est saisie par la Commission (arrêt Commission/Italie, C-196/13, EU:C:2014:2407, point 102 et jurisprudence citée).
- 95 Bien que l'article 260, paragraphe 1, TFUE ne précise pas le délai dans lequel l'exécution d'un arrêt doit intervenir, l'intérêt qui s'attache à une application immédiate et uniforme du droit de l'Union exige, selon une jurisprudence constante de la Cour, que cette exécution soit entamée immédiatement et aboutisse dans des délais aussi brefs que possible (voir, notamment, arrêt Commission/Portugal, C-76/13, EU:C:2014:2029, point 57).
- 96 Tel est a fortiori le cas depuis l'entrée en vigueur du traité FUE, dès lors que, ainsi qu'il a été rappelé au point 35 du présent arrêt, ce traité a supprimé, dans la procédure en manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, l'étape consacrée à l'émission d'un avis motivé (voir arrêt Commission/République tchèque, C-241/11, EU:C:2013:423, point 45).
- 97 De plus, ainsi que la Cour l'a rappelé au point 38 de son arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), il ressort de l'article 14, paragraphe 3, du règlement n° 659/1999 que la récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission.
- 98 Or, en l'occurrence, ainsi qu'il découle du point 90 du présent arrêt, le manquement reproché à la République italienne se poursuit depuis plus de trois ans et demi après le prononcé de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), ce qui constitue un laps de temps significatif, d'autant plus que le régime d'aides en cause a été qualifié par la Commission d'incompatible avec le marché intérieur il y a plus de quinze ans.

- 99 S'agissant, en second lieu, de la gravité de l'infraction, il convient de rappeler le caractère fondamental des dispositions du traité CE en matière d'aides d'État (arrêt *Commission/Espagne*, C-184/11, EU:C:2014:316, point 69 et jurisprudence citée).
- 100 En effet, les règles sur lesquelles sont fondés tant la décision litigieuse que l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634) constituent l'expression de l'une des missions essentielles conférées à l'Union en vertu de l'article 2 CE, à savoir l'établissement d'un marché commun, ainsi que de l'article 3, paragraphe 1, sous g), CE, selon lequel l'action de la Communauté comporte un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Espagne*, C-184/11, EU:C:2014:316, point 70 et jurisprudence citée).
- 101 L'importance des dispositions de l'Union enfreintes dans une situation telle que celle en cause dans la présente affaire se reflète, notamment, dans le fait que, par le remboursement des aides déclarées illégales et incompatibles avec le marché intérieur, se trouve éliminée la distorsion de concurrence causée par l'avantage concurrentiel procuré par ces aides et que, par cette restitution, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait illégalement bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Espagne*, C-184/11, EU:C:2014:316, point 71 et jurisprudence citée).
- 102 En l'espèce, les aides en cause s'avèrent particulièrement préjudiciables à la concurrence en raison de l'importance de leur montant et du nombre élevé de leurs bénéficiaires qui, ainsi qu'il ressort du point 31 du présent arrêt, opèrent sur les marchés les plus divers.
- 103 Par ailleurs, certes, la République italienne a fait preuve d'une démarche sérieuse à la suite de l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634), d'une part, en adoptant la loi n° 228/2012 du 29 décembre 2012 et la loi n° 234/2012 du 24 décembre 2012, qui, ainsi qu'il ressort du dossier, étaient destinées à réorganiser la procédure de vérification au cas par cas des aides restant à récupérer et à résoudre le problème procédural causé par les contentieux pendants devant les juridictions nationales ainsi que, d'autre part, en menant la procédure de récupération sur cette base. Cependant, il convient de faire observer la lenteur avec laquelle des progrès ont été réalisés pour remédier au manquement reproché. En effet, il n'est pas contesté que, malgré l'adoption de ces nouvelles mesures réglementaires, une partie importante des aides qui n'ont pas été remboursées à la date de l'appréciation des faits par la Cour dans cet arrêt reste encore à récupérer. Il convient également de constater tant l'absence de toute preuve concernant certains progrès dont se prévaut la République italienne que la façon éparses et confuse dont ont été présentés les éléments relatifs à certains autres arguments avancés par cet État membre dans le cadre de la présente procédure.

- 104 Si la durée du manquement ainsi que la gravité de celui-ci ressortent des considérations exposées aux points 94 à 103 du présent arrêt, il convient également de tenir compte des éléments invoqués par la République italienne attestant que la récupération des aides en cause a été rendue plus délicate par le fait que la décision litigieuse avait déclaré incompatible avec le marché intérieur un régime d'aides et que, partant, son exécution supposait, au préalable, de la part de cet État membre, l'identification des montants à récupérer (voir, par analogie, arrêt *Commission/Italie*, C-496/09, EU:C:2011:740, point 95).
- 105 En vue de déterminer la forme de l'astreinte imposée au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, il appartient à la Cour de prendre en compte divers facteurs liés tant à la nature du manquement concerné qu'aux circonstances de l'affaire en cause. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence exposée aux points 86 et 87 du présent arrêt, la forme de l'astreinte, tout comme le montant des sanctions pécuniaires, relève de la libre appréciation de la Cour qui n'est aucunement liée par les propositions de la Commission à cet égard (voir arrêt *Commission/Italie*, C-196/13, EU:C:2014:2407, point 105).
- 106 S'agissant de la proposition de la Commission d'imposer une astreinte de nature dégressive, il convient de relever que, même si pour garantir l'exécution complète de l'arrêt de la Cour, l'astreinte doit être exigée dans son intégralité jusqu'à ce que l'État membre ait pris toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement constaté, dans certains cas spécifiques, toutefois, une sanction qui tient compte des progrès éventuellement réalisés par l'État membre dans l'exécution de ses obligations peut être envisagée (arrêts *Commission/Grèce*, C-378/13, EU:C:2014:2405, point 60, et *Commission/Italie*, C-196/13, EU:C:2014:2407, point 106).
- 107 Dans les circonstances de l'espèce et eu égard, notamment, aux informations fournies à la Cour tant par la République italienne que par la Commission, la Cour estime qu'il y a lieu de fixer une astreinte constante, de telle sorte que celle-ci ne doit pas être diminuée avant que cet État membre n'ait pris toutes les mesures nécessaires que comporte l'exécution de l'arrêt *Commission/Italie* (C-302/09, EU:C:2011:634).
- 108 S'agissant de la périodicité de cette astreinte, conformément à la proposition de la Commission, il convient d'imposer celle-ci sur une base semestrielle afin de permettre à cette institution d'apprécier l'état d'avancement des opérations de récupération eu égard à la situation prévalant à l'issue de la période en question, tout en permettant à l'État membre défendeur de disposer d'un certain temps pour la réunion et la transmission à la Commission des éléments de nature à établir, pour la période considérée, la récupération des sommes indûment versées.

- 109 À cet égard, doit être rejetée la proposition de la République italienne de tenir compte, lors de l'appréciation de l'état d'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634) pour un semestre donné, des progrès qui ont été réalisés avant l'échéance de ce semestre, quel que soit le moment auquel la preuve relative auxdits progrès a été transmise à la Commission. Une telle approche ne serait ni praticable ni conciliable avec la nécessité d'imposer une astreinte possédant le degré de persuasion et de dissuasion requis, conformément à la jurisprudence rappelée au point 86 du présent arrêt.
- 110 Dès lors, aux fins de l'appréciation de l'état d'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634) au titre d'un semestre donné, la Commission n'est tenue de tenir compte que des progrès dans l'adoption des mesures nécessaires afin d'exécuter l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634) dont la preuve a été transmise à cette institution avant la fin de ce semestre.
- 111 Il convient d'ajouter que, contrairement à ce que soutient la République italienne, l'approche préconisée au point précédent n'aura nullement pour effet que certaines aides effectivement récupérées échapperaient définitivement à l'appréciation de la Commission aux fins de l'imposition de l'astreinte. Au contraire, selon cette approche, à la fin du semestre au cours duquel la preuve de la récupération effective d'un montant donné aura été transmise à la Commission, cette dernière déduira ce montant du montant total des aides en cause restant à récupérer. Dans la mesure où, par cet argument, la République italienne entendrait remettre en cause l'obligation même de transmettre à la Commission la preuve de la récupération des aides en cause, il suffit de rappeler la jurisprudence, exposée au point 61 du présent arrêt, selon laquelle il appartient à l'État membre concerné de prendre, puis de communiquer à la Commission, toute mesure permettant d'obtenir le remboursement des aides illégales.
- 112 Eu égard à ce qui précède, la Cour estime opportun de fixer une astreinte de 12 millions d'euros par semestre de retard dans l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634).
- 113 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de condamner la République italienne à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de l'Union européenne», à compter du jour du prononcé du présent arrêt et jusqu'à l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), une astreinte d'un montant de 12 millions d'euros par semestre de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à cet arrêt Commission/Italie.

Sur la somme forfaitaire

- 114 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que l'application d'une astreinte et d'une somme forfaitaire dépend de l'aptitude de chacune à remplir l'objectif poursuivi en fonction des circonstances de l'espèce et que, dans ces conditions, il n'est pas exclu de recourir aux deux types de sanctions prévues (voir arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 141)
- 115 Si l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté (arrêt Commission/France, C-121/07, EU:C:2008:695, point 58 et jurisprudence citée).
- 116 Partant, la Cour est habilitée, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré dans le domaine considéré, à imposer, de façon cumulative, une astreinte et une somme forfaitaire (voir arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 143).
- 117 La condamnation au paiement d'une somme forfaitaire et la fixation du montant éventuel de cette somme doivent, dans chaque cas d'espèce, demeurer fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait tant aux caractéristiques du manquement constaté qu'à l'attitude propre à l'État membre concerné par la procédure initiée sur le fondement de l'article 260 TFUE. À cet égard, celui-ci investit la Cour d'un large pouvoir d'appréciation afin de décider de l'infliction ou non d'une telle sanction et de déterminer, le cas échéant, son montant (arrêt Commission/Italie, C-196/13, EU:C:2014:2407, point 114 et jurisprudence citée).
- 118 Dans la présente affaire, la Cour considère que, contrairement à ce que fait valoir la République italienne, l'ensemble des éléments juridiques et factuels ayant abouti au manquement constaté constitue un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit de l'Union est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive telle que l'imposition d'une somme forfaitaire.
- 119 En particulier, ainsi que la Cour l'a rappelé aux points 90 et 91 de l'arrêt Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740), la République italienne a déjà fait l'objet de nombreux arrêts constatant un manquement en raison du fait qu'elle n'avait pas immédiatement et effectivement récupéré des aides déclarées illégales et incompatibles avec le marché intérieur.

- 120 En outre, dans l'arrêt *Commission/Italie* (C-496/09, EU:C:2011:740), la Cour a constaté que la République italienne avait manqué à ses obligations résultant de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, en n'ayant pas pris toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt *Commission/Italie* (C-99/02, EU:C:2004:207) concernant la récupération d'aides octroyées par cet État membre dans le cadre de régimes d'aides portant mesures pour l'emploi.
- 121 Or, une telle répétition de comportements infractionnels d'un État membre, dans un secteur spécifique de l'action de l'Union, peut constituer un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit de l'Union est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive, telle que la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire (arrêt *Commission/Espagne*, C-184/11, EU:C:2014:316, point 78 et jurisprudence citée).
- 122 Dans ces conditions, ne saurait être accueillie l'argumentation de la République italienne selon laquelle tout risque de récidive peut être exclu au motif que les aides en cause ne sont plus mises en œuvre depuis plus de 20 ans.
- 123 Selon une jurisprudence constante, il appartient à la Cour, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de fixer le montant de la somme forfaitaire de sorte qu'elle soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné (arrêt *Commission/Espagne*, C-610/10, EU:C:2012:781, point 143).
- 124 Figurent notamment au rang des facteurs pertinents à cet égard des éléments tels que la période durant laquelle le manquement reproché a persisté depuis l'arrêt l'ayant constaté et la gravité de l'infraction (arrêt *Commission/Espagne*, C-610/10, EU:C:2012:781, point 144).
- 125 Les circonstances devant être prises en compte résultent notamment des considérations figurant aux points 94 à 104 du présent arrêt, relatives à la durée et à la gravité du manquement.
- 126 Sur la base de l'ensemble de ces éléments, la Cour considère qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en fixant à 30 millions d'euros le montant de la somme forfaitaire que la République italienne devra acquitter.
- 127 Il convient, par conséquent, de condamner la République italienne à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de l'Union européenne», une somme forfaitaire de 30 millions d'euros.

Sur les dépens

128 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et le manquement ayant été constaté, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) déclare et arrête:

- 1) En n'ayant pas pris, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans la lettre de mise en demeure émise le 21 novembre 2012 par la Commission européenne, toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.**
- 2) La République italienne est condamnée à payer à la Commission européenne, sur le compte «Ressources propres de l'Union européenne», à compter du jour du prononcé du présent arrêt et jusqu'à l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (C-302/09, EU:C:2011:634), une astreinte d'un montant de 12 millions d'euros par semestre de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à cet arrêt Commission/Italie.**
- 3) La République italienne est condamnée à payer à la Commission européenne, sur le compte «Ressources propres de l'Union européenne», une somme forfaitaire de 30 millions d'euros.**
- 4) La République italienne est condamnée aux dépens.**

Signatures