



Le fonds de soutien à la solvabilité des entreprises stratégiques espagnoles qui connaissent des difficultés temporaires en raison de la pandémie de Covid-19 est conforme au droit de l'Union

La mesure en cause, destinée à l'adoption de mesures de recapitalisation et dotée d'un budget de 10 milliards d'euros, est constitutive d'un régime d'aides d'État mais est proportionnée et non discriminatoire

En juillet 2020, l'Espagne a notifié à la Commission européenne un régime d'aides visant la création d'un fonds de soutien à la solvabilité des entreprises stratégiques espagnoles qui connaissent des difficultés temporaires en raison de la pandémie de Covid-19. Ledit fonds de soutien est habilité à adopter différentes mesures de recapitalisation en faveur des entreprises non financières établies et ayant leurs principaux centres d'activité en Espagne qui sont considérées comme systémiques ou stratégiques pour l'économie espagnole ¹. Le budget dudit régime d'aides, financé par le budget de l'État, a été fixé à 10 milliards d'euros jusqu'au 30 juin 2021.

Estimant que le régime notifié était constitutif d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission l'a évalué à la lumière de sa communication du 19 mars 2020, intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 » ². Par décision du 31 juillet 2020, la Commission a déclaré le régime notifié compatible avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE ³. En vertu de cette disposition, les aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent, sous certaines conditions, être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

La compagnie aérienne Ryanair a introduit un recours tendant à l'annulation de cette décision, qui est néanmoins rejeté par la dixième chambre élargie du Tribunal de l'Union européenne. Dans ce contexte, celle-ci examine la compatibilité avec le marché intérieur du régime d'aides d'État adopté en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de Covid-19 au regard de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE ⁴. Le Tribunal précise, en outre, l'articulation entre les règles relatives aux aides d'État et le principe de non-discrimination en raison de la nationalité

¹ Afin de pouvoir bénéficier du régime d'aides en cause, les entreprises mentionnées doivent, en tout état de cause, satisfaire aux autres conditions cumulatives d'éligibilité prévues par ledit régime et, donc, prouver : i) qu'elles font face à de graves difficultés à rester en activité sans soutien public temporaire ; ii) que la cessation forcée de leurs activités aurait un impact négatif et élevé sur l'activité ou l'emploi au niveau national ou régional ; iii) que leur viabilité à moyen et à long terme est assurée par un plan de viabilité indiquant la manière dont elles pourraient surmonter la crise et décrivant l'utilisation proposée de l'aide publique ; iv) qu'elles ont prévu un calendrier prévisionnel de remboursement du soutien de l'État par le fonds ; v) qu'elles n'étaient pas déjà en difficulté au 31 décembre 2019 ; vi) qu'un financement privé par l'intermédiaire des banques ou des marchés financiers n'est pas disponible pour elles ou l'est à un coût qui entraverait leur viabilité.

² Communication C/2020/1863 (JO 2020, C 91 I, p. 1), modifiée le 3 avril 2020 (JO 2020, C 112 I, p. 1), le 13 mai 2020 (JO 2020, C 164, p. 3) et le 29 juin 2020 (JO 2020, C 218, p. 3).

³ Décision C(2020) 5414 final relative à l'aide d'État SA.57659 (2020/N) – Espagne Covid-19 – Fonds de recapitalisation.

⁴ Dans son arrêt du 17 février 2021, Ryanair/Commission, [T-238/20](#), le Tribunal a procédé à un examen analogue de la légalité d'un régime d'aides d'État adopté par la Suède en vue d'apporter une réponse aux conséquences de la pandémie de Covid-19 sur le marché suédois du transport aérien (voir le [CP 16/21](#)). Dans son arrêt du 14 avril 2021, Ryanair/Commission (Finnair I ; Covid-19), [T-388/20](#), le Tribunal a procédé, en outre, sur la base de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, à l'examen d'une mesure d'aide individuelle adoptée par la Finlande dans le cadre de la pandémie de Covid-19 (voir le [CP 53/21](#)).

consacré à l'article 18, premier alinéa, TFUE, ainsi que la notion de « régime d'aides » au sens de l'article 1^{er}, sous d), du règlement 2015/1589⁵

Appréciation du Tribunal

Le Tribunal procède, en premier lieu, à un contrôle de la décision de la Commission au regard du principe de non-discrimination, en vérifiant si la différence de traitement instituée par le régime d'aides en cause, en ce qu'il ne bénéficie qu'aux entreprises établies en Espagne et ayant leurs centres principaux d'activité en Espagne, est justifiée par un objectif légitime et si elle est nécessaire, appropriée et proportionnée pour l'atteindre. Le Tribunal examine également l'incidence de l'article 18, premier alinéa, TFUE, qui interdit toute discrimination exercée en raison de la nationalité dans le domaine d'application des traités, sans préjudice des dispositions particulières qu'ils prévoient. Or, l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, figurant, selon le Tribunal, parmi les dispositions particulières prévues par les traités, ce dernier examine si le régime en cause peut être déclaré compatible avec le marché intérieur au titre de cette disposition.

À cet égard, **le Tribunal confirme, d'une part, que l'objectif du régime en cause satisfait aux conditions posées à l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, dans la mesure où il vise effectivement à remédier à la perturbation grave de l'économie espagnole occasionnée par la pandémie de Covid-19. En outre, le Tribunal ajoute que le critère de l'importance stratégique et systémique des bénéficiaires de l'aide reflète bien l'objectif de l'aide en cause.**

Le Tribunal constate, d'autre part, que la limitation du régime en cause aux seules entreprises non financières revêtant une importance systémique ou stratégique pour l'économie espagnole, établies en Espagne et ayant leurs principaux centres d'activité sur son territoire, est à la fois appropriée et nécessaire pour atteindre l'objectif de remédier à la perturbation grave de l'économie espagnole. Selon le Tribunal, tant les critères d'éligibilité au régime, que les modalités d'octroi des aides, consistant en l'entrée temporaire de l'État espagnol dans le capital des entreprises concernées, que les restrictions ex post prévues par ledit régime vis-à-vis des bénéficiaires des aides⁶ témoignent de la volonté de l'Espagne de soutenir les entreprises véritablement et durablement ancrées dans l'économie espagnole. **Cette approche est cohérente avec l'objectif du régime qui vise à remédier à la perturbation grave de l'économie espagnole dans une perspective de développement de cette dernière à moyen et à long terme.**

S'agissant du **caractère proportionné du régime d'aides**, le Tribunal statue que, **en prévoyant des modalités d'octroi du bénéfice de portée générale et multisectorielles sans distinction du secteur économique concerné, l'Espagne pouvait légitimement se fonder sur des critères d'éligibilité visant à identifier des entreprises présentant à la fois une importance systémique ou stratégique pour son économie et un lien pérenne et stable avec cette dernière.** En effet, un critère d'éligibilité différent, incluant des entreprises opérant sur le territoire espagnol en tant que simples prestataires de services, n'aurait pas pu garantir la nécessité d'un ancrage stable et durable des bénéficiaires de l'aide dans l'économie espagnole, qui sous-tend le régime d'aides en cause.

Au regard de ces constatations, le Tribunal confirme que l'objectif du régime en cause satisfait aux exigences de la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE et que les modalités d'octroi de cette aide ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour

⁵ Aux termes de l'article 1^{er}, sous d), du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), constitue un régime d'aides « toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou à plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé ».

⁶ Il s'agit, inter alia, des obligations de transparence et de reddition de comptes aux autorités nationales sur l'utilisation de l'aide en cause et de l'interdiction, aussi longtemps que l'aide n'a pas été partiellement ou intégralement remboursée, de prendre des risques excessifs ou de poursuivre une expansion commerciale agressive financée par l'aide, d'effectuer certaines concentrations ou acquisitions et de verser des dividendes.

atteindre cet objectif. Ainsi, ledit régime ne méconnaît pas le principe de non-discrimination ni l'article 18, premier alinéa, TFUE.

En deuxième lieu, le Tribunal examine la décision de la Commission au regard de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement énoncées respectivement à l'article 56 et à l'article 58 TFUE. À cet égard, le Tribunal rappelle que la libre prestation des services ne s'applique pas telle quelle au domaine des transports, qui est soumis à un régime juridique particulier, dont relève le règlement n° 1008/2008⁷. Or, ce règlement a précisément pour objet de définir les conditions d'application, dans le secteur du transport aérien, du principe de la libre prestation des services. Cela étant, Ryanair n'avait, en tout état de cause, pas établi en quoi l'exclusion de l'accès aux mesures de recapitalisation visées par le régime en cause serait de nature à la dissuader de s'établir en Espagne ou d'effectuer des prestations de services depuis ce pays et à destination de celui-ci.

En troisième lieu, le Tribunal rejette le moyen selon lequel la Commission aurait violé son obligation de mise en balance des effets bénéfiques de l'aide avec ses effets négatifs sur les conditions des échanges et sur le maintien d'une concurrence non faussée. À cet égard, le Tribunal relève qu'une telle mise en balance n'est pas requise par l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, au contraire de ce qui est prescrit à l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE et que, dans les circonstances d'espèce, une telle mise en balance n'aurait pas de raison d'être, vu que son résultat est présumé positif.

En quatrième lieu, s'agissant de la qualification prétendument erronée de la mesure en cause comme un « régime d'aides », le Tribunal statue que les dispositions du droit espagnol constituant la base juridique de la mesure en cause⁸ constituent des actes de portée générale qui régissent toutes les caractéristiques de l'aide en cause. Lesdites dispositions permettent, en fait, à elles seules, sans besoin de mesures d'application supplémentaires, tant l'octroi individuel d'aides aux entreprises en ayant fait la demande que la définition, de manière générale et abstraite, des bénéficiaires de l'aide. Par conséquent, le Tribunal conclut que la Commission a pu qualifier, sans commettre d'erreur de droit, l'aide en cause de régime d'aides, en application de l'article 1^{er}, sous d), du règlement 2015/1589.

Le Tribunal rejette, enfin, comme non fondés les moyens tirés d'une prétendue violation de l'obligation de motivation et constate qu'il n'est pas nécessaire d'examiner le bien-fondé du moyen tiré d'une violation des droits procéduraux dérivés de l'article 108, paragraphe 2, TFUE.

RAPPEL : Un pourvoi, limité aux questions de droit, peut être formé, devant la Cour, à l'encontre de la décision du Tribunal, dans un délai de deux mois et dix jours à compter de sa notification.

RAPPEL : Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas le Tribunal.

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse : Amanda Nouvel 📞 (+352) 4303 2524.

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur « [Europe by Satellite](#) » 📞 (+32) 2 2964106.

⁷ Règlement (CE) n° 1008/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 24 septembre 2008, établissant des règles communes pour l'exploitation de services aériens dans la Communauté (JO 2008, L 293, p. 3).

⁸ Notamment le Real Decreto-ley 25/2020, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo, du 3 juillet 2020 (BOE n° 185, du 6 juillet 2020) et l'Acuerdo del Consejo de Ministros sobre el funcionamiento del Fondo de Apoyo a la Solvencia de las Empresas Estratégicas (Orden PCM/679/2020 du 23 juillet 2020) (BOE n° 201 du 24 juillet 2020).