

Affaire T-68/03

Olympiaki Aeroporia Ypiresies AE **contre** **Commission des Communautés européennes**

« Aides d'État — Aide à la restructuration accordée par la République hellénique à la compagnie aérienne Olympic Airways — Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché commun et ordonnant la récupération de celle-ci — Application abusive de l'aide — Aides nouvelles — Charge de la preuve — Droit d'être entendu — Critère du créancier privé — Erreur de fait — Erreur manifeste d'appréciation — Motivation — Article 87, paragraphe 1 et paragraphe 3, sous c), CE »

Arrêt du Tribunal (deuxième chambre élargie) du 12 septembre 2007 II - 2919

Sommaire de l'arrêt

1. *Aides accordées par les États — Examen par la Commission — Application abusive d'une aide précédemment approuvée — Aides nouvelles — Charge de la preuve*
(Art. 10 CE, 87, § 1, CE et 88, § 2 et 3, CE)

2. *Aides accordées par les États — Procédure administrative — Obligation de la Commission de mettre les intéressés en demeure de présenter leurs observations — Exclusion des intéressés du bénéfice des droits de la défense*
(Art. 88, § 2, CE)

3. *Recours en annulation — Moyens — Moyens susceptibles d'être soulevés à l'encontre d'une décision de la Commission en matière d'aides étatiques — Moyens non soulevés au cours de la procédure administrative*
(Art. 88, § 2, CE et 230 CE)

4. *Aides accordées par les États — Interdiction — Dérogations — Aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché commun — Aides à la restructuration d'une entreprise en difficulté*
[Art. 87, § 3, c), CE et 88, § 2 et 3, CE; communication de la Commission 1999/C 288/02, points 3.2.2 et 3.2.4]

5. *Aides accordées par les États — Interdiction — Dérogations — Pouvoir d'appréciation de la Commission — Contrôle juridictionnel — Limites*
(Art. 87, § 3, CE)

6. *Actes des institutions — Motivation — Obligation — Portée — Régularisation d'un défaut de motivation au cours de la procédure contentieuse — Inadmissibilité*
(Art. 253 CE)

7. *Aides accordées par les États — Notion — Critère d'appréciation — Critère du créancier privé*
(Art. 87, § 1, CE)

8. *Actes des institutions — Motivation — Obligation — Portée*
(Art. 87, § 1, CE et 253 CE)

9. *Aides accordées par les États — Décision de la Commission constatant l'incompatibilité d'une aide avec le marché commun et ordonnant sa restitution — Possibilité pour la Commission de laisser aux autorités nationales la tâche de calculer le montant précis à restituer*

(Art. 88, § 2, CE)

10. *Aides accordées par les États — Notion — Défaut de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée — Inclusion — Condition*

(Art. 87, § 1, CE)

1. Il appartient en principe à la Commission, dans une décision constatant l'application abusive d'une aide précédemment approuvée et faisant état de l'existence d'aides nouvelles non notifiées, d'apporter la preuve tant de l'application abusive de l'aide que de l'octroi d'aides nouvelles. En effet, il résulte des dispositions de l'article 88, paragraphes 2 et 3, CE que, à défaut d'une telle démonstration, l'aide existante est couverte par la décision antérieure d'approbation et les mesures nouvelles en cause ne peuvent pas être considérées comme des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE. En revanche, la charge de la preuve de la compatibilité d'une aide avec le marché commun, en dérogation aux dispositions de l'article 87, paragraphe 1, CE, pèse en principe sur l'État membre concerné, qui doit établir que les conditions de cette dérogation sont réunies.

Cependant, cette répartition de la charge de la preuve est subordonnée au respect

des obligations procédurales respectives pesant sur la Commission et sur l'État membre concerné, dans le cadre de l'exercice par cette institution du pouvoir dont elle dispose pour amener l'État membre à lui fournir toutes les informations nécessaires.

En particulier, en vue d'obtenir l'approbation, en dérogation aux règles du traité, d'aides nouvelles ou modifiées, il appartient à l'État membre concerné, en vertu de son devoir de coopération envers la Commission résultant de l'article 10 CE, de fournir tous les éléments de nature à permettre à cette institution de vérifier que les conditions de la dérogation sont réunies. Par ailleurs, la Commission est habilitée à adopter une décision sur la base des informations disponibles, si l'État membre s'abstient, en violation de son devoir de coopération, de lui fournir les informations qu'elle lui a demandées soit pour examiner la qualification et la compati-

bilité avec le marché commun d'une aide nouvelle ou modifiée, soit pour vérifier l'application régulière d'une aide précédemment approuvée. Toutefois, avant de prendre une telle décision, la Commission doit enjoindre à l'État membre de lui fournir, dans le délai qu'elle fixe, tous les documents et informations nécessaires pour exercer son contrôle. Ce n'est que si l'État membre omet, malgré l'injonction de la Commission, de fournir les renseignements sollicités, que celle-ci a le pouvoir de mettre fin à la procédure et de prendre sur la base des éléments dont elle dispose, selon le cas, une décision concernant l'existence et la compatibilité de l'aide avec le marché commun ou une décision constatant la régularité de l'application d'une aide précédemment approuvée.

bénéficiaires de la mesure considérée, à présenter leurs observations. Les intéressés disposent uniquement du droit d'être associés à la procédure administrative dans une mesure adéquate tenant compte des circonstances du cas d'espèce. Le respect des droits procéduraux, ainsi délimités, des intéressés constitue une formalité substantielle dont la violation est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision attaquée. Tel est notamment le cas lorsque les bénéficiaires d'une aide à récupérer n'ont pas été effectivement mis en mesure de présenter leurs observations dans le cadre de la procédure formelle d'examen, parce qu'ils n'avaient pas été identifiés par la Commission dans la décision d'ouverture ou à un stade ultérieur, et qu'il ne saurait être exclu que, en l'absence d'une telle irrégularité, la procédure ait pu aboutir à un résultat différent.

Ces obligations procédurales s'imposent à l'État membre concerné et à la Commission en vue de permettre à cette dernière d'exercer son contrôle sur la base d'informations suffisamment claires et précises, tout en garantissant le respect du droit de l'État membre concerné d'être entendu.

Toutefois, dans la mesure où la procédure en matière d'aides d'État est seulement ouverte à l'encontre de l'État membre concerné, les intéressés ne sauraient, en principe, se prévaloir des droits de la défense reconnus aux personnes à l'encontre desquelles une procédure est ouverte, lesquelles peuvent prétendre à un débat contradictoire avec la Commission, tel que celui ouvert au profit de l'État membre concerné.

(cf. points 34-37)

2. L'article 88, paragraphe 2, CE habilite les intéressés, parmi lesquels figurent les

(cf. points 42, 43)

3. Dans le cadre d'un recours en annulation introduit en vertu de l'article 230 CE, la légalité d'un acte communautaire doit être appréciée en fonction des éléments de fait et de droit existant à la date où l'acte a été adopté. En particulier, les appréciations complexes portées par la Commission ne doivent être examinées qu'en fonction des seuls éléments dont celle-ci disposait au moment où elle les a effectuées.

restructuration accepté par la Commission dans la décision d'approbation d'une aide à la restructuration requiert, en principe, la présentation par l'État membre concerné d'un plan révisé comportant toutes les précisions nécessaires afin de permettre à la Commission d'apprécier la compatibilité de l'aide avec le marché commun, au regard des conditions énoncées sous le point 3.2.4 des lignes directrices.

Il en résulte qu'un requérant ne saurait en principe être recevable à se prévaloir d'arguments factuels inconnus de la Commission et qui n'auraient pas été signalés à celle-ci au cours de la procédure d'examen. En revanche, rien n'empêche l'intéressé de développer à l'encontre de la décision finale un moyen juridique non invoqué au stade de la procédure administrative.

Sur le plan procédural, lorsque l'une des conditions auxquelles était soumise l'approbation d'une aide n'est pas remplie, la Commission ne peut normalement adopter une décision de dérogation à cette condition sans rouvrir la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE que si les écarts sont relativement mineurs par rapport à la condition initiale. En particulier, lorsque l'adaptation du plan de restructuration soulève des doutes quant à la compatibilité de l'aide, la Commission est tenue de procéder à un réexamen formel de la compatibilité de cette aide avec le marché commun.

(cf. points 72, 73)

4. Il résulte des dispositions combinées de l'article 87, paragraphe 3, sous c), et de l'article 88, paragraphes 2 et 3, CE, mises en œuvre par les points 3.2.2, sous b), f) et g), et 3.2.4 des lignes directrices communautaires pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, que toute modification importante d'un plan de

Ces règles procédurales confirment que, en l'absence d'exécution intégrale du plan de restructuration accepté dans la décision d'approbation d'une aide à la restructuration, la Commission ne peut autoriser, le cas échéant, une modification importante de ce plan que sur la

base d'un examen formel approfondi de la conformité du plan révisé, présenté par l'État membre concerné, aux conditions énoncées par les lignes directrices. En conséquence, à défaut de présentation par l'État membre concerné d'un plan de restructuration révisé, la Commission n'est en principe ni tenue ni en mesure — lors de son appréciation de la compatibilité de l'aide — de prendre en considération d'éventuelles modifications importantes du plan initial, sur la base de simples déclarations d'intention de l'État membre concerné.

6. La motivation d'une décision doit figurer dans le corps même de celle-ci et des explications postérieures fournies par la Commission ne sauraient, sauf circonstances exceptionnelles, être prises en compte. Il s'ensuit que la décision doit se suffire à elle-même et que sa motivation ne saurait résulter des explications écrites ou orales données ultérieurement, alors que la décision en question fait déjà l'objet d'un recours devant le juge communautaire.

(cf. points 91-93)

(cf. point 254)

5. La Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation dans l'application de l'article 87, paragraphe 3, CE. Le juge communautaire ne pouvant substituer son appréciation des faits et des circonstances économiques complexes à celle de la Commission, le contrôle du Tribunal doit, par conséquent, se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir.

7. Le simple fait que des facilités de paiement soient accordées de manière discrétionnaire par un créancier public ne suffit pas à les qualifier d'aide d'État. Encore faut-il que les facilités de paiement octroyées soient manifestement plus importantes que celles qui auraient été consenties par un créancier privé se trouvant dans une situation comparable à l'égard de son débiteur, eu égard notamment à l'importance de la dette, aux voies de recours dont dispose le créancier public, aux chances de redressement de la situation du débiteur si la poursuite de son activité est autorisée, ainsi qu'aux risques pour le créancier de voir ses pertes encore accrues en cas de poursuite de l'activité.

(cf. point 150)

À cet égard, la notion d'aide d'État, telle qu'elle est définie dans le traité, présente un caractère juridique et doit être interprétée sur la base d'éléments objectifs. Pour cette raison, le juge communautaire doit, en principe et compte tenu tant des éléments concrets du litige qui lui est soumis que du caractère technique ou complexe des appréciations portées par la Commission, exercer un entier contrôle en ce qui concerne la question de savoir si une mesure entre dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, CE.

Cependant, lorsque l'appréciation par la Commission de la question de savoir si une mesure satisfait au critère du créancier privé implique une appréciation économique complexe, pour laquelle la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation, le contrôle juridictionnel se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de l'obligation de motivation, de l'exactitude matérielle des faits retenus pour opérer le choix contesté, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits ou de l'absence de détournement de pouvoir. En particulier, il n'appartient pas au Tribunal de substituer son appréciation économique à celle de la Commission.

(cf. points 283-285)

8. S'agissant d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État, la motivation ne peut être limitée au constat que la mesure considérée constitue une aide d'État, mais doit contenir une référence aux faits concrets, de manière à permettre aux intéressés de faire connaître utilement leur point de vue sur la réalité et la pertinence des faits et circonstances allégués et au juge communautaire d'exercer son contrôle.

Il n'est cependant pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait ou de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être examinée non seulement au regard de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée.

(cf. points 286, 287)

9. Aucune disposition du droit communautaire n'exige que la Commission, lorsqu'elle ordonne la restitution d'une aide déclarée incompatible avec le marché commun, fixe le montant exact de l'aide à restituer. Il suffit en effet que la

décision de la Commission comporte des indications permettant à son destinataire de déterminer lui-même, sans difficultés excessives, ce montant. La Commission peut donc valablement se limiter à constater l'obligation de restitution des aides en question et laisser aux autorités nationales le soin de calculer le montant précis des sommes à restituer.

À cet égard, l'avantage représenté pour un débiteur par la tolérance, de la part d'un créancier public, du non-paiement ou des retards de paiement de sa dette est en principe constitué précisément par la dispense ou le retard de paiement du montant de cette dette, à partir du moment où elle devient exigible. Cet avantage ne coïncide pas nécessairement avec le montant de la somme qu'un créancier privé aurait pu récupérer s'il avait cessé de tolérer le défaut ou le retard de paiement.

Ainsi, pour établir si un débiteur a bénéficié d'un avantage, il incombe uniquement à la Commission de vérifier si, au plus tard lors de l'adoption de sa décision, un créancier privé placé dans une situation comparable n'aurait manifestement pas continué de tolérer le défaut ou les retards de paiement. Cet examen ne nécessite pas de déterminer le moment précis auquel ce créancier privé aurait cessé de tolérer le défaut ou

le retard de paiement et aurait pris des mesures en vue d'obtenir le paiement de sa créance.

(cf. points 291, 293, 294)

10. La taxe sur la valeur ajoutée est, en principe, neutre en ce qui concerne la situation concurrentielle. En effet, la taxe sur la valeur ajoutée acquittée par l'assujetti peut être soit immédiatement déduite en tant que taxe versée en amont, soit récupérée dans un bref délai. Le seul avantage éventuel dont pourrait bénéficier un assujetti, du fait du non-paiement de la taxe sur la valeur ajoutée, pourrait ainsi consister, le cas échéant, en un avantage de trésorerie découlant du décaissement temporaire de la taxe en amont.

Dans ce contexte, le défaut de paiement de la taxe sur la valeur ajoutée ne suffit pas, en principe, pour présumer qu'une entreprise a bénéficié d'un avantage au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE. Il incombe à la Commission de vérifier si, dans les conditions de l'espèce, ce défaut de paiement confère effectivement un avantage de trésorerie à l'intéressé.

(cf. points 361, 363)