

Affaire C-653/23

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

6 novembre 2023

Juridiction de renvoi :

Administratīvā apgabaltiesa (Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

1^{er} novembre 2023

Partie requérante en première instance et en appel :

SIA « TOODE »

Partie défenderesse :

Valsts ieņēmumu dienests

[OMISSIS]

Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie)

ORDONNANCE

Riga, le 1^{er} novembre 2023

L'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) [OMISSIS]
[composition de la formation de jugement]

a ouvert une procédure administrative pour examiner, selon une procédure écrite, une demande de SIA « TOODE » visant à obtenir un acte administratif favorable lui accordant une aide pour compenser la contraction du fonds de roulement pour les mois de janvier et février 2021, dans le cadre d'un recours formé par SIA « TOODE » contre le jugement de l'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) du 14 avril 2022.

Antécédents

Exposé des faits

- 1 Les 25 mars et 9 avril 2021, la requérante SIA « TOODE » a demandé au Valsts ieņēmumu dienests (administration fiscale nationale, Lettonie ; ci-après le « VID ») de bénéficier, en tant qu'entreprise touchée par la crise de Covid-19, d'une aide destinée à assurer le fonds de roulement pour les mois de janvier et février 2021.
- 2 Le VID a déclaré que le chiffre d'affaires de la requérante pour les mois de janvier et février 2021 n'avait pas diminué suffisamment pour satisfaire aux exigences énoncées aux points 4.2.1 et 4.2.2 du décret n° 676 du Conseil des ministres du 10 novembre 2020 établissant les « Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai » (règles en matière d'aides destinées à assurer le fonds de roulement des entreprises touchées par la crise de Covid-19 (ci-après les « règles en matière d'aides »)).
- 3 SIA « TOODE » a introduit un recours en justice pour obtenir une aide destinée à assurer le fonds de roulement pour les mois de janvier et février 2021. La requérante estime que, lorsqu'il a calculé son chiffre d'affaires, le VID n'avait aucune raison de prendre en compte la valeur totale des transactions indiquées dans la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée pour la période fiscale concernée.
- 4 Par jugement du 14 avril 2022, la juridiction de première instance a rejeté le recours de SIA « TOODE » au motif que la requérante ne remplissait pas les conditions d'octroi de l'aide.
- 5 SIA « TOODE » a formé un recours contre le jugement de la juridiction de première instance car elle contestait les conclusions de cette dernière selon lesquelles, pour calculer le chiffre d'affaires, il convient de tenir compte des données relatives à la valeur totale des transactions indiquées dans la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée.
- 6 Au cours de la procédure, le ministère des Finances a fait valoir que le régime d'aide prévu par les règles en matière d'aides a été institué conformément aux exigences énoncées à la section 3.1 de la communication de la Commission 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 » (JO 2020, C 91 I, p. 1 ; ci-après l'« encadrement temporaire ») et que le ministère de l'Économie avait obtenu l'accord de la Commission sur ce régime d'aide. L'accord de la Commission sur la compatibilité était valable jusqu'au 30 juin 2022, ce qui signifie qu'aucune aide ne pouvait être accordée après cette date au titre de l'encadrement temporaire.
- 7 Le 11 septembre 2023, la Commission a émis un avis (ci-après l'« avis de la Commission ») pour répondre aux questions soulevées par l'Augstākās tiesas Senāts (Cour suprême, Lettonie) dans une autre affaire administrative (affaire SKA-356/2023).

[Dans son avis], la Commission note qu'il appartient aux juridictions nationales de déterminer, sur la base des dispositions pertinentes du droit national, à quel

moment le requérant a acquis un droit juridiquement contraignant et inconditionnel de recevoir une aide en vertu des règles en matière d'aides. La Commission considère que, conformément au point 23 des règles en matière d'aides, l'octroi a lieu au moment où le VID adopte une décision accordant (ou refusant d'accorder) cette aide.

Dans le même temps, la Commission souligne que l'octroi d'une aide après l'expiration de la période visée au point 22, sous d), de l'encadrement temporaire constituerait une violation de l'obligation de suspension prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE et qu'il appartiendrait aux juridictions nationales d'empêcher le versement d'une telle aide au requérant. Si l'aide demandée par le requérant n'a pas été octroyée avant le 30 juin 2022, les juridictions nationales ne peuvent pas, après cette date, accorder une indemnisation, en lieu et place de l'aide, pour le préjudice subi par le requérant du fait de l'absence d'octroi de l'aide.

- 8 La requérante a commenté l'avis de la Commission en soulignant que la date à considérer comme celle d'octroi de l'aide est la date à laquelle l'administration fiscale a adopté la décision initiale d'octroyer ou de refuser l'octroi de l'aide, soit, dans la présente affaire, le 23 avril 2021. Dans l'hypothèse où la juridiction de céans fait droit à la demande d'acte administratif favorable et enjoint au VID d'adopter une décision accordant l'aide à la requérante, cette décision ultérieure du VID doit être considérée comme l'achèvement de la procédure administrative précédemment engagée.

Le VID soutient que, par les décisions attaquées au principal, la requérante s'est vu refuser l'octroi d'une aide pour les mois de janvier et février 2021. Ces décisions n'ont pas conféré à la requérante un droit certain à percevoir l'aide. Jusqu'à la fin de la période de soutien, le 30 juin 2022, aucune autre décision n'a été prise par le VID pour accorder une aide à la requérante. Selon l'avis de la Commission, les juridictions ne sauraient statuer rétroactivement sur l'octroi d'une aide en imposant au VID l'obligation d'adopter un acte administratif visant à accorder l'aide après la fin de la période de soutien.

Motifs

Droit applicable

Le droit national

- 9 Komercedarbības atbalsta kontroles likums (loi sur le contrôle des aides aux activités commerciales)

Article premier, paragraphe 2, point 2 :

Date d'octroi de l'aide : la date à laquelle le bénéficiaire de l'aide aux activités commerciales acquiert le droit à percevoir cette aide conformément à la loi.

- 10 Administratīvā procesa likums (loi relative à la procédure administrative)

Article 250, paragraphe 2 :

En appréciant la légalité d'un acte administratif, le juge ne prend en compte dans sa décision que le raisonnement contenu dans l'acte administratif. Cette limitation ne s'applique pas aux cas dans lesquels la demande concerne l'adoption d'un acte administratif favorable.

Article 254, paragraphe 1 :

Lorsque le juge estime que la demande d'acte administratif est fondée, il ordonne à l'autorité publique de délivrer l'acte administratif concerné.

11 Règles en matière d'aides

Point 23 :

La date d'octroi de l'aide est réputée être la date à laquelle le Valsts ieņēmumu dienests (administration fiscale nationale) adopte la décision d'octroi de l'aide.

Point 23.¹ :

Si l'aide n'est pas utilisée dans un délai de deux mois à compter de la date à laquelle le Valsts ieņēmumu dienests (administration fiscale nationale) a pris la décision de l'octroyer, l'entreprise est tenue de rembourser la partie non utilisée de l'aide au Valsts ieņēmumu dienests (administration fiscale nationale).

Point 24 :

La décision est adoptée au plus tard le 30 juin 2022 conformément à l'encadrement temporaire.

Le droit de l'Union

12 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Article 107, paragraphe 1 :

Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

Article 107, paragraphe 3, sous b) :

Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

b) les aides destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.

- 13 Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9 ; ci-après le « règlement n° 2015/1589 »)

Article premier, sous b), point ii) :

On entend par « aide existante » : toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil.

Article premier, sous c) :

On entend par « aide nouvelle » : toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante.

- 14 Encadrement temporaire

Point 22, sous d) :

La Commission considérera qu'une aide d'État de ce type est compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, pour autant que toutes les conditions suivantes soient remplies [...] :

d) l'aide est octroyée au plus tard le 31 décembre 2020.

Raisons permettant de douter de l'interprétation du droit de l'Union

- 15 Compte tenu de l'incidence de la Covid-19 sur les États membres et des mesures de confinement de ces derniers qui ont également touché les entreprises, la Commission a reconnu dans l'encadrement temporaire qu'une aide d'État était justifiée et pouvait être déclarée compatible avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE pour une période limitée afin de remédier au manque de liquidités auquel les entreprises étaient confrontées, et de faire en sorte que les perturbations causées par l'épidémie de Covid-19 ne compromettent pas leur viabilité (point 18). De même, le point 21 de l'encadrement temporaire indique que, au-delà des possibilités existantes fondées sur l'article 107, paragraphe 3, sous c), TFUE, l'octroi, à titre temporaire, de montants d'aide limités à des entreprises confrontées à une pénurie soudaine, voire à une absence de liquidités peut constituer une solution appropriée, nécessaire et ciblée dans les circonstances actuelles.

Les règles en matière d'aide sont entrées en vigueur le 17 novembre 2020 et ont fixé les critères et les modalités d'octroi d'aides pour assurer le fonds de roulement pour les entreprises touchées par la crise de Covid-19. Ces règles ont

été établies conformément à l'encadrement temporaire et visent à indemniser une entreprise touchée par la crise de Covid-19 pour la contraction de son fonds de roulement afin de surmonter la deuxième vague de l'infection par la Covid-19.

Il ressort du point 26 des règles en matière d'aides que le VID ne prendra une décision sur l'octroi de l'aide et ne procédera à son versement qu'après que la Commission aura adopté une décision sur la compatibilité avec le marché intérieur des aides aux activités commerciales prévues par lesdites règles.

Une telle décision sur la compatibilité de l'aide a été adoptée par la Commission le 16 décembre 2020 [SA.59592 (2020/N)], et elle prévoyait que l'aide devait être accordée jusqu'au 30 juin 2021 au plus tard. Par des décisions ultérieures de la Commission, il a été convenu de fixer la date limite pour l'octroi de l'aide d'abord au 30 novembre 2021 [décision SA.64046 (2021/N) du 3 juin 2021] et ensuite au 30 juin 2022 [décision SA.100596 (2021/N) du 14 décembre 2021].

Par conséquent, les aides d'État accordées et versées en vertu des règles en matière d'aides doivent être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur.

- 16 Il ressort de ce qui précède que le régime d'aide approuvé par l'encadrement temporaire vise à apporter un soutien à court terme aux entreprises confrontées à une pénurie soudaine de fonds en raison des circonstances exceptionnelles causées par l'apparition de l'infection par la Covid-19.

Cette conclusion est confirmée par la législation applicable. Le point 22, sous d), de l'encadrement temporaire prévoyait initialement que l'aide serait octroyée au plus tard le 31 décembre 2020 (ce délai a été prorogé à trois reprises : par la quatrième modification, entrée en vigueur le 13 octobre 2020, jusqu'au 30 juin 2021, par la cinquième modification, entrée en vigueur le 28 janvier 2021, jusqu'au 31 décembre 2021 et, par la sixième modification, entrée en vigueur le 18 novembre 2021, jusqu'au 30 juin 2022).

Les règles en matière d'aides régissent également la période pendant laquelle une aide d'État peut être accordée. Le point 24 desdites règles prévoit que l'administration prend une décision au plus tard le 30 juin 2022 conformément à l'encadrement temporaire. Le point 23 des règles en matière d'aides indique que la date d'octroi de l'aide est réputée être la date à laquelle le VID adopte la décision d'octroi de l'aide. En outre, si l'aide n'est pas utilisée dans un délai de deux mois à compter de la date de la décision du VID, la partie non utilisée de cette aide sera remboursée par l'entreprise au VID (point 23.1 des règles en matière d'aides).

Par conséquent, l'aide doit être considérée comme étant ciblée et compatible avec le marché intérieur si elle est accordée et immédiatement utilisée conformément aux objectifs qu'elle poursuit.

- 17 Il en est autrement dans une situation où il existe un litige sur le droit d'une personne à percevoir une aide d'État.

Toute personne peut contester le refus de l'administration d'accorder une aide d'État – acte administratif défavorable – devant une autorité hiérarchiquement supérieure et lui demander d'adopter un acte administratif favorable accordant l'aide demandée. Si l'autorité hiérarchiquement supérieure rejette, elle aussi, la demande, la personne peut saisir les tribunaux pour obtenir un acte administratif favorable, c'est-à-dire l'octroi de l'aide, et pour faire contrôler le bien-fondé du refus de l'administration d'accorder l'aide d'État.

Dans la présente affaire, la requérante a demandé à l'autorité compétente, les 25 mars et 9 avril 2021, l'octroi d'une aide pour les mois de janvier et février 2021. Ladite autorité a formulé ses refus initiaux les 23 avril et 7 juin 2021 et a pris ses décisions définitives les 9 juin et 23 juillet 2021 respectivement.

La procédure devant la juridiction d'appel a été engagée le 29 juin 2022.

Par conséquent, le délai fixé au point 22, sous d), de l'encadrement temporaire (et au point 24 des règles en matière d'aides) a expiré au cours de la procédure juridictionnelle.

- 18 Dans le cas présent, la juridiction de céans doit apprécier si la requérante peut bénéficier d'une aide d'État en vertu des règles en matière d'aides et de l'encadrement temporaire.

Dans le cadre de cette appréciation, la juridiction de céans doit notamment déterminer la date à laquelle l'aide est « accordée » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, c'est-à-dire le moment auquel l'aide doit être considérée comme ayant été octroyée. Cet élément est fondamental pour déterminer si l'aide demandée par la requérante constitue une aide d'État existante ou nouvelle.

- 19 En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, pour déterminer le moment auquel une aide doit être considérée comme ayant été octroyée, le juge doit tenir compte de l'ensemble des conditions posées par le droit national pour l'octroi de l'aide en cause (arrêt du 28 octobre 2020, INAIL, C-608/19, EU:C:2020:865, points 31 et 32). L'élément déterminant pour établir la date à laquelle le droit de percevoir une aide d'État a été conféré à ses bénéficiaires par une mesure déterminée tient à l'acquisition par ces bénéficiaires d'un droit certain à percevoir cette aide et à l'engagement corrélatif, à la charge de l'État, d'accorder ladite aide. En effet, c'est à cette date qu'une telle mesure est susceptible d'entraîner une distorsion de la concurrence de nature à affecter les échanges entre les États membres, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (arrêt du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a., C-638/19 P, EU:C:2022:50, point 123).

Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que, à partir du moment où le droit de recevoir une assistance, fournie au moyen de ressources d'État, est conféré au bénéficiaire en vertu de la législation nationale applicable, l'aide doit

être considérée comme étant accordée, de telle sorte que le transfert effectif des ressources en cause n'est pas décisif (arrêts du 19 décembre 2019, *Arriva Italia e.a.*, C-385/18, EU:C:2019:1121, point 36 ; du 20 mai 2021, *Azienda Sanitaria Provinciale di Catania*, C-128/19, EU:C:2021:401, point 45).

Par ailleurs, la Cour a également précisé que, s'agissant plus particulièrement d'une entreprise bénéficiaire qui éprouve des difficultés financières, c'est la décision des autorités publiques d'allouer une assistance étatique à celle-ci, plutôt que son versement effectif, qui est susceptible de permettre aux personnes qui dirigent une telle entreprise de conclure que son activité est économiquement viable et donc de la poursuivre, pour autant que cette décision crée, dans le chef de l'entreprise bénéficiaire, un droit de recevoir cette assistance (arrêt du 19 décembre 2019, *Arriva Italia e.a.*, C-385/18, EU:C:2019:1121, point 37).

Dans le même temps, il convient de rappeler que l'instauration d'une aide d'État ne saurait procéder d'une décision juridictionnelle car cette instauration d'une aide d'État relève d'une appréciation d'opportunité qui est étrangère à l'office du juge. Ainsi, si la réglementation nationale concernée instaure un avantage constituant une aide d'État, les sommes accordées par l'arrêt ne sauraient être regardées comme constituant des aides d'État distinctes de cet avantage (arrêt du 12 janvier 2023, *DOBELES HES*, C-702/20 et C-17/21, EU:C:2023:1, points 76 et 78).

- 20 Il ressort de cette jurisprudence que le moment de l'octroi d'une aide qui confère au bénéficiaire un droit certain et inconditionnel à percevoir l'aide en question doit être compris comme la décision pertinente de l'autorité compétente visant à octroyer cette aide, indépendamment du moment du versement de cette dernière.

Les circonstances de la présente affaire, telles que précédemment exposées, ont évolué de telle sorte que l'autorité compétente (le VID) n'a jamais reconnu à la requérante le droit de bénéficier d'une aide d'État et que la question fait actuellement l'objet d'un examen juridictionnel. Partant, on ne saurait supposer qu'un quelconque rapport juridique susceptible d'être considéré comme un droit certain et inconditionnel à percevoir une aide d'État ait jamais été établi à l'égard de la requérante.

En principe, un tel droit ne peut naître pour la requérante qu'à la suite d'une décision de justice, lorsque le tribunal constate que la requérante a rempli toutes les conditions prévues par le droit national pour bénéficier de l'aide en question et que le refus de l'autorité publique d'accorder l'aide est illégal et non fondé. Par ailleurs, il convient de rappeler que, étant donné que le rapport juridique est inexistant, l'exécution d'une décision de justice ne peut pas donner lieu à l'adoption rétroactive (*ex tunc*) d'un acte administratif favorable. Le juge peut ordonner à l'autorité publique d'adopter un acte administratif approprié accordant l'aide *ex nunc*.

- 21 Dans la présente affaire, le litige porte sur le droit de bénéficier et de se voir verser des aides d'État instituées par les règles en matière d'aides et dûment

approuvées par la Commission. De telles aides pourraient être considérées comme des « aides existantes » au sens de l'article premier, sous b), point ii), du règlement 2015/1589.

La Cour s'est prononcée sur la question de savoir comment examiner une aide accordée par l'autorité compétente à une personne après l'expiration d'un régime d'aide approuvé et a jugé qu'il s'agissait d'une aide nouvelle (arrêt du 7 avril 2022, Autonome Provinz Bozen, C-102/21 et C-103/21, EU:C:2022:272, points 31 à 35 et 42).

Toutefois, les circonstances de la présente affaire sont différentes dans la mesure où l'autorité publique n'a pas pris la décision d'accorder une aide après la fin d'un régime d'aide approuvé, mais il est possible que, dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, lorsque le juge statue sur le refus de ladite autorité d'accorder une aide en vertu des règles en matière d'aides, ce refus soit déclaré illégal, que la personne concernée soit reconnue comme ayant le droit de percevoir l'aide et que l'autorité compétente soit condamnée à exécuter la décision en accordant et en versant à cette personne le montant de l'aide qui lui est dû.

La juridiction de céans s'interroge sur la question de savoir si, dans des circonstances telles que celles de l'affaire au principal – dans lesquelles le juge reconnaît le droit au bénéfice d'une aide après l'expiration du délai d'octroi de l'aide, tel que prévu par la législation et approuvé par la Commission, et ordonne à l'autorité compétente d'accorder et de verser le montant de l'aide demandé – la date à laquelle l'autorité compétente a refusé de manière injustifiée d'accorder l'aide d'État au bénéficiaire peut être considérée comme la date à laquelle l'aide a été octroyée, et si cette aide doit être considérée comme une aide nouvelle ou existante.

- 22 En matière d'aides d'État, la Cour peut notamment fournir au juge de renvoi les éléments d'interprétation lui permettant de déterminer si une mesure nationale peut être qualifiée d'aide d'État au sens du droit de l'Union ou, le cas échéant, si cette mesure constitue une aide existante ou une aide nouvelle (arrêt du 13 décembre 2018, Rittinger e.a., C-492/17, EU:C:2018:1019, point 43).

La juridiction de céans devant veiller au respect des obligations découlant du droit de l'Union et s'abstenir de prendre des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation des buts du traité FUE, elle estime nécessaire de saisir la Cour à titre préjudiciel.

[OMISSIS] [considérations procédurales]

Conformément à l'article 267 TFUE [OMISSIS] [dispositions procédurales nationales] l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale)

a décidé

de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

- 1) L'article 107, paragraphe 1, TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'une aide d'État doit être considérée comme ayant été « accordée » au moment où l'autorité compétente a indûment dénié à un particulier le droit au bénéfice de l'aide, ce qui a été constaté par une décision de justice après l'expiration du délai fixé pour l'octroi de l'aide ?
- 2) L'article 1^{er}, sous b), point ii, du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne doit-il être interprété en ce sens que constitue une aide existante une aide qui, à défaut d'une décision ouvrant droit au bénéfice de l'aide adoptée par l'autorité compétente dans le délai d'octroi de l'aide prévu par un régime d'aide, a été accordée à un particulier après l'expiration dudit délai en exécution d'une décision de justice déclarant que, dans le délai susmentionné, le particulier avait rempli toutes les conditions prévues par le droit national pour pouvoir prétendre à l'aide en question et que le refus de l'autorité compétente d'accorder l'aide était illégal ?

De surseoir à statuer dans l'attente du prononcé de la décision de la Cour.

La décision est insusceptible de recours.

[OMISSIS]

[OMISSIS] [signatures et identification]