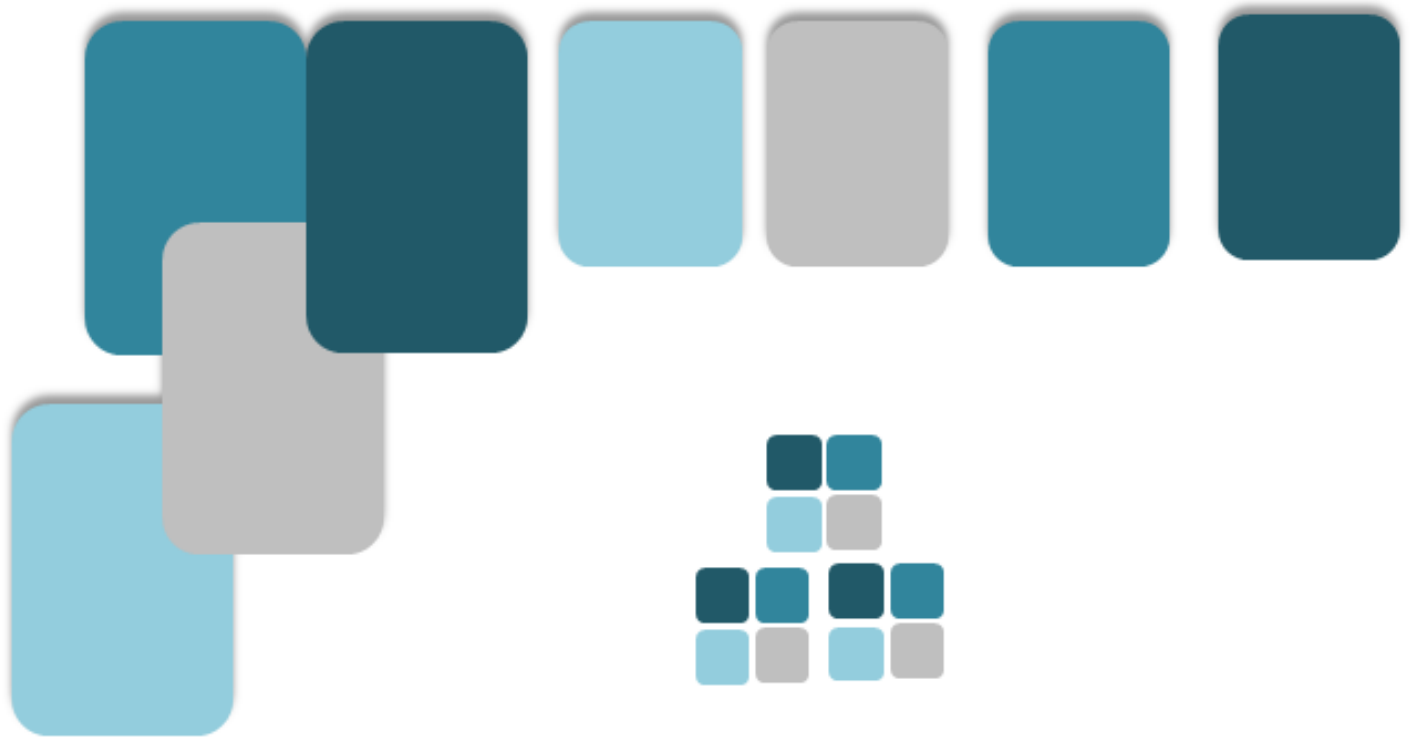




MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE

*Liberté
Égalité
Fraternité*



VADE-MECUM

des aides d'État

Édition 2020

Conception, rédaction et graphisme : Direction des Affaires juridiques
ISBN : 978-2-11-155865-6
Imprimé en France
Paris 2019

Un grand merci à tous les services qui ont participé, depuis sa première édition, à la relecture de l'ouvrage, tout particulièrement au Secrétariat général des affaires européennes, au Commissariat général à l'égalité des territoires (devenu Agence nationale de la cohésion des territoires), à la direction générale des entreprises du ministère de l'Économie et des Finances, et au service des affaires juridiques du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation.

La neuvième édition de cet ouvrage a été réalisée sous la direction de Catherine Houdant, adjointe à la cheffe du bureau du droit européen et international, Hélène Charpentier, cheffe de bureau, et Caroline Chappe adjointe à la cheffe de bureau.

Il est le fruit du travail d'une équipe de consultants : Gaël Arnold, Mélanie Ceppe, Alexandra Cuisiniez, Vincent Doumergue, Aimée Jeanne, Lucie Larripa et Anne Le Roux.

PREFACE

PARTIE 1 : PRINCIPES GENERAUX REGISSANT LA QUALIFICATION ET LA COMPATIBILITE DES AIDES D'ETAT

Chapitre 1 - QUALIFICATION D'AIDE D'ÉTAT

- [Fiche 1 La notion d'aide d'État](#)
- [Fiche 2 L'intervention de l'État comme opérateur privé en économie de marché](#)

Chapitre 2 - COMPATIBILITÉ DES AIDES D'ÉTAT

- [Fiche 3 La compatibilité des aides d'État : les dérogations prévues par le traité \(art. 107 §§ 2-3 et 106 § 2 TFUE\)](#)
- [Fiche 4 Économie générale du règlement général d'exemption par catégorie \(RGEC\)](#)
- [Fiche 5 Règles de cumul et articulation avec les autres règles du traité](#)

PARTIE 2 : QUELQUES EXEMPLES DE LA COMPATIBILITE DES FINANCEMENTS PUBLICS

Chapitre 1 - FINALITÉS HORIZONTALES ET SECTORIELLES DES FINANCEMENTS PUBLICS

- [Fiche 6 Service public et aides d'État : l'articulation des articles 106 et 107 TFUE](#)
- [Fiche 7 Les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation \(RDI\)](#)
- [Fiche 8 Les aides à l'emploi et à la formation professionnelle](#)
- [Fiche 9 Les aides aux petites et moyennes entreprises](#)
- [Fiche 10 Les aides à finalité régionale](#)
- [Fiche 11 Les aides d'État à la protection de l'environnement et de l'énergie](#)
- [Fiche 12 Les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté](#)
- [Fiche 13 Les aides à l'agriculture et à la pêche](#)
- [Fiche 14 Les aides au secteur bancaire dans le contexte de la crise financière depuis 2008](#)
- [Fiche 14 bis Les aides d'État dans le contexte de la pandémie de Covid-19](#)

Chapitre 2 - ÉLÉMENTS D'AIDES DANS LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT SPÉCIFIQUES

- [Fiche 15 Les garanties publiques](#)
- [Fiche 16 Privatisations et aides d'État](#)
- [Fiche 17 Fiscalité et aides d'État](#)

PARTIE 3 : REGLES DE PROCEDURE

- [Fiche 18 La notification des aides nouvelles](#)
- [Fiche 19 La procédure de contrôle des aides nouvelles](#)
- [Fiche 20 La récupération des aides illégales](#)
- [Fiche 21 Le contrôle des aides existantes](#)
- [Fiche 22 Les droits des tiers](#)
- [Fiche 23 L'autorisation avec ou sans conditions](#)

ANNEXES

[Liste récapitulative des différents encadrements, lignes directrices et règlements relatifs aux aides d'État](#)

Liste des abréviations

PRÉFACE

Dix ans après la publication, par la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers, de la première édition du *Vade mecum des aides d'Etat*, en 2009, la mise en œuvre de la politique des aides d'Etat par la Commission européenne a évolué vers une approche plus pragmatique, qui s'est progressivement traduite par un renforcement de son contrôle sur les aides les plus complexes et une responsabilité accrue des Etats membres dans l'octroi des aides les moins susceptibles d'affecter la concurrence.

La réforme entreprise en 2012 par la Commission européenne pour moderniser les règles relatives aux aides d'Etat a ainsi permis aux Etats membres d'octroyer plus rapidement des aides publiques. Le tableau de bord des aides d'Etat 2018, publié par la Commission en janvier 2019, montre, en effet, que, depuis 2015, plus de 96 % des nouvelles mesures d'aide ont été mises en œuvre sans notification préalable, sur le fondement du règlement général d'exemption par catégorie. Cette vaste réforme a, dans le même temps, contribué à rendre le contrôle des aides d'Etat par la Commission « *très visible sur les grands enjeux, mais plus discret sur les questions de moindre importance* ».

C'est dans une nouvelle période charnière de la politique européenne des aides d'Etat que s'inscrit cette neuvième édition du *Vade mecum*. La perspective de l'expiration, fin 2020, d'un certain nombre de textes issus du paquet « modernisation des aides d'Etat » de 2012 a, en effet, conduit la Commission à lancer, début 2019, un exercice d'évaluation de ces règles. Cet exercice, réalisé pour la première fois par l'organe exécutif européen, prend la forme d'un « bilan de qualité » (« *fitness check* ») destiné à vérifier que les règles ont eu l'effet escompté et qu'elles sont toujours adaptées au but poursuivi. La Commission s'appuiera sur les résultats obtenus à l'issue des consultations publiques et des études réalisées en interne et par des consultants extérieurs, pour décider de prolonger ou d'actualiser sa réglementation.

Pour assurer, dans l'intervalle, la prévisibilité des règles et la sécurité juridique, la Commission a décidé de prolonger la période de validité de certains textes jusqu'en décembre 2022 (règlement général d'exemption par catégorie, règlement de *minimis*, notamment).

A l'heure où est publiée cette neuvième édition du *Vade mecum*, c'est à une nouvelle Commission européenne que reviendra la charge de mener à son terme ce « bilan de qualité ». L'institution, présidée par M^{me} Ursula von der Leyen, a présenté à l'automne ses priorités, parmi lesquelles le *Green Deal* européen, une Europe adaptée à l'ère du numérique et une Europe plus forte sur la scène internationale. Pour répondre aux ambitions ainsi fixées, la Vice-Présidente et commissaire chargée de la concurrence, M^{me} Margrethe Vestager, a d'ores et déjà indiqué son souhait de poursuivre le travail en cours pour réformer les règles de concurrence, face aux nouveaux défis que représentent le numérique et la mondialisation. Elle souhaite favoriser le développement des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), tels que la filière transnationale pour la recherche et l'innovation dans le secteur des batteries. M^{me} Vestager a également confirmé son intention de continuer le travail engagé pour lutter contre les rescrits fiscaux constitutifs d'avantages fiscaux déguisés. A cet égard, l'annulation par le Tribunal de l'Union européenne de la décision de la Commission pour aide d'Etat incompatible dans l'affaire *Starbucks* (24 septembre 2019, [T-760/15](#) et [T-636/16](#)), a provoqué de nombreuses réactions.

L'année 2019 aura été marquée par une activité jurisprudentielle toujours aussi prolifique en matière d'aides d'Etat. Ce contentieux demeure en effet l'un des plus volumineux de la Cour de justice de l'Union européenne. Le juge européen a ainsi apporté de nouvelles précisions sur la notion complexe d'aide d'Etat, ainsi que sur les conditions de la compatibilité des aides et les règles procédurales qui s'y rattachent.

En matière de qualification d'aide d'Etat, on retiendra, notamment, l'affaire *Pologne/Commission* (16 mai 2019, [T-836/16 et T-624/17](#)) dans laquelle le Tribunal a jugé qu'un critère de modulation de l'impôt sous la forme d'une taxation progressive à partir d'un certain seuil, n'implique pas, à lui seul, l'existence d'un avantage sélectif, s'il est cohérent avec l'objectif de redistribution fiscale. Un pourvoi a été formé contre cet arrêt.

Citons également, parmi les contentieux instruits par le juge européen dans le domaine du soutien public aux entreprises productrices d'électricité d'origine renouvelable, l'arrêt *Allemagne/Commission* (28 mars 2019, [C-405/16 P](#)), par lequel la Cour de justice a jugé que le critère de ressources d'Etat n'était pas rempli, en l'absence de la démonstration d'un pouvoir de disposition de l'Etat sur les fonds issus des prélèvements obligatoires et d'un contrôle public sur les entités chargées de les gérer.

En ce qui concerne la compatibilité des aides, l'arrêt *SCOR SE* (6 mai 2019, [T-135/17](#)) a non seulement confirmé la conformité du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles, mais également conforté la jurisprudence antérieure selon laquelle l'existence d'une défaillance du marché n'est pas une condition indispensable à la compatibilité des aides.

Enfin, du point de vue des règles de procédure, l'arrêt *Eesti Pagar* (5 mars 2019, [C-349/17](#)) a précisé qu'il incombe bien aux autorités nationales de récupérer, de leur propre initiative, les aides qu'elles ont octroyées sur la base du règlement général d'exemption par catégorie, lorsqu'elles constatent, par la suite, que les conditions posées par ce règlement n'étaient pas remplies.

La nouvelle édition du *Vade mecum* intègre également l'actualisation, par la Commission, de quelques textes majeurs, parmi lesquels le [règlement général d'exemption par catégorie](#), étendu en 2017 aux aides en faveur des aéroports régionaux et des ports, le [code de bonnes pratiques](#) pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'Etat, révisé en 2018, et la [communication sur la récupération](#) des aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché intérieur, actualisée en 2019. On notera enfin la refonte, en février 2019, de la [circulaire du Premier ministre](#) de 2017 sur l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques, tenant compte des dernières évolutions réglementaires et jurisprudentielles en matière d'aide d'Etat.

C'est ainsi enrichie d'une actualité très dense que cette neuvième édition du *Vade mecum des aides d'Etat* est proposée en ligne et gratuitement aux acteurs de la sphère publique, en soutien de leurs travaux décisionnels et de négociation avec les instances européennes, et plus largement à tous les lecteurs désireux d'appréhender la délicate et complexe mécanique des aides d'Etat.

Laure Bédier
Directrice des affaires juridiques
des ministères économiques et financiers

QUALIFICATION, COMPATIBILITE ET LEGALITE DES AIDES D'ÉTAT

Seules sont soumises au droit des aides d'Etat les entreprises (entités exerçant une activité économique)

Aide d'Etat

Pas d'aide d'Etat

Les 4 critères cumulatifs posés à l'article 107§1 TFUE sont remplis

1. L'aide est accordée au moyen de ressources publiques
2. Elle procure un avantage sélectif à une entreprise

Fiche 1

Compatibilité

Bases juridiques des dérogations possibles

- Exceptions prévues à l'article 107§2 et §3 TFUE et précisées par des règlements d'exemptions, encadrements etc., sectoriels et horizontaux
- Dérogation spécifique pour les SIEG :

Fiches 3 à 17

Légalité

Droit commun :
Notification à la
Commission

Exemption de notification :

Principalement, les aides remplissant les conditions du règlement général d'exemption par catégorie

Règles de procédure :

Fiches 18 à 23

L'un au moins des 4 critères posés à l'article 107§1 TFUE n'est pas rempli

- **Compensations d'un montant inférieur aux seuils « de minimis »**
Les critères d'affectation de la concurrence et des échanges sont réputés non remplis
Fiches 1, 6 et 13
- **Mesure générale** : Le critère de sélectivité n'est pas rempli
Fiches 1 et 17
- **L'autorité publique agit comme un opérateur privé en économie de marché**
Le critère d'avantage sélectif est réputé non rempli
Fiches 2, 15 et 16
- **Compensations de SIEG : les 4 critères de l'arrêt « Altmark » sont remplis**
Le critère d'avantage sélectif est réputé non rempli

Cas particulier des SIEG :

Les compensations de SIEG sont des aides d'Etat présumées compatibles si les 3 premiers critères « Altmark » sont remplis

1. Existence d'un mandat d'exécution des obligations de service public
2. Paramètres de calcul de la compensation établis préalablement

Fiche 6

Exemption de notification à la Commission pour les compensations de SIEG entrant dans le champ de la décision *Almunia* du 20 décembre 2011, notamment :

- Petits SIEG (seuil de compensation)

Notification à la Commission des compensations de SIEG n'entrant pas dans le champ de la décision mais dans celui de l'encadrement *Almunia* du 20 décembre 2011

PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT LA QUALIFICATION ET LA COMPATIBILITÉ DES AIDES D'ÉTAT

LA QUALIFICATION D'AIDE D'ÉTAT

La notion d'aide d'État

L'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) dispose que, « *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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.* »

Le traité ne définit pas ce qu'est une aide d'État. La Cour de justice a retenu une conception « objective »¹ et extensive de la notion d'aide d'État. Selon la Cour, afin « *d'apprécier s'il y a aide, il convient [...] de déterminer si l'entreprise bénéficiaire reçoit un avantage économique, qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions de marché*² ». Constituent des aides toutes formes d'avantages financiers directs, tels que les apports en capital, la fourniture d'assistance commerciale et logistique, ou d'avantages indirects qui allègent les charges normales des entreprises : exonération fiscale ou sociale, garantie, conversion de dettes en capital.

Une aide d'État se définit par quatre critères cumulatifs :

- **Une aide publique.** Il peut s'agir de ressources octroyées directement par l'État, indirectement par des organismes liés à l'État, ou encore par les collectivités territoriales. Le cas des aides accordées par les entreprises publiques a fait l'objet d'une évolution jurisprudentielle importante, jusqu'à présumer que toute intervention financière d'une entité publique au profit de tiers est une aide.
- **Un avantage sélectif.** Le traité précise que les aides doivent « *favoriser certaines entreprises ou productions* ».
- **Une aide affectant la concurrence.** Il peut s'agir de la concurrence interne à l'État membre, comme intra-Union européenne.
- **Une aide affectant les échanges intra-Union européenne.** Toute aide qui assèche le marché, permet de placer des barrières à l'entrée ou renforce la position d'une entreprise par rapport à ses concurrentes sur le marché pertinent (national ou mondial) est présumée affecter les échanges entre États membres. En raison de leur faible importance, les aides inférieures à un certain montant, dites aides *de minimis* n'entrent pas dans le champ des articles 107 et 108 du TFUE. Un nouveau règlement *de minimis* a été adopté par la Commission le 18 décembre 2013³.

La Commission européenne a adopté en 2016 une communication sur la notion d'aide d'État⁴, qui se veut une synthèse de sa pratique décisionnelle et de la jurisprudence concernant les différents éléments constitutifs de la notion d'aide d'État mentionnée à l'article 107 § 1, du traité. Cette communication a vocation à constituer un guide pratique pour déterminer les mesures qui doivent être notifiées, conformément à l'article 108 § 3, TFUE. Elle précise notamment les cas dans lesquels

¹. « [L]a notion d'aide d'État répond à une situation objective et ne peut dépendre du comportement ou des déclarations des institutions ». Il en résulte que la Commission peut modifier son analyse d'une mesure ou constater l'existence d'une aide d'État alors même que la mesure a été autorisée par un texte de droit dérivé (cf. par ex. les arrêts « alumine » dont le dernier a été rendu en 2016 par le Tribunal : Trib. UE, 22 avril 2016 (*Irlande et Aughinish Alumina Ltd c/ Commission*) [aff. ites T-50/06 RENV II et T-69/06 RENV II](#)).

². CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI*, [aff. C-39/94](#).

³. [Règlement n° 1407/2013](#), publié au *JOUE* L352 du 24/12/2013, p.1.

⁴. Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » mentionnée à l'article 107 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (2016/C 262/01), [JOUE C 262 du 19/07/2016](#).

les investissements destinés à la construction ou à la modernisation d'infrastructures ne constituent pas une aide ainsi que des orientations en matière de *tax ruling*⁵.

1. Un champ d'application étendu

L'article 107 § 1 TFUE pose en principe que les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur, mais ne définit pas ce qu'est une aide d'État. Il est donc revenu à la Commission et à la Cour de justice d'en définir les contours.

1.1. Une notion extensive : sont concernées toutes les activités de nature économique

L'article 107 § 1 TFUE précise que constituent des aides d'État, les aides « *favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Ces dispositions ne s'appliquent donc pas si l'entité bénéficiaire d'une aide n'est pas une entreprise au sens du droit UE de la concurrence. Ainsi, elles ne s'appliquent pas aux interventions publiques bénéficiant à des personnes physiques prises à titre individuel⁶. En revanche, une mesure qui a pour bénéficiaire direct des consommateurs, mais qui bénéficie indirectement à des entreprises, peut être qualifiée d'aide⁷.

La Commission estime que les articles 107 à 109 TFUE sont applicables à l'ensemble des activités⁸ couvertes par le traité, soit « *toute activité rémunérée, qu'elle ait un caractère économique, culturel, social ou autre*⁹ ». La Cour de justice précise que « *l'article [107 § 1 TFUE] ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets*¹⁰ ».

L'aide est une intervention procurant un avantage anormal, qui favorise l'entreprise bénéficiaire au détriment des autres entreprises.

En droit de l'Union européenne, la notion d'entreprise est définie de façon très large. Il s'agit de « *toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement*¹¹ ». La notion d'activité économique est définie comme « *toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné*¹² ».

La Cour refuse de qualifier d'économique une activité qui ne consiste pas à offrir des biens ou des services sur un marché. Tel est, par exemple, le cas de l'acquisition de produits sanitaires par des établissements hospitaliers¹³. En outre, il semble possible d'inférer de la définition même de l'activité économique que l'absence totale de marché (« *au sens d'une offre et d'une demande portant sur les biens ou services en cause* ») semble suffisante pour écarter la qualification d'activité économique¹⁴.

L'un des critères déterminants pour qualifier une activité d'économique est l'existence d'une rémunération, contrepartie économique du service fourni, qui révèle l'existence d'un marché.

Ont, par exemple, été jugés comme économiques par la Cour de justice, l'activité de placement exercée par des offices publics pour l'emploi¹⁵, les services de transport d'urgence et de transport de

⁵. Cf. fiche 17.

⁶. [Décision 2001/834/CE](#) de la Commission du 18 juillet 2001, JOCE L 312 : il s'agissait en l'espèce de mesures de l'Italie garantissant à des ouvriers portuaires une couverture d'assurance et de sécurité sociale appropriée, dans le cadre d'une réforme du secteur portuaire.

⁷. TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/ Commission*, [aff. T-424/05](#).

⁸. Sous réserve de certaines activités agricoles.

⁹. [Décision n° 89/441](#) du 21 décembre 1988 relative aux aides accordées par le gouvernement grec à l'industrie cinématographique, JOCE L 208, 20 juillet 1989, p. 38.

¹⁰. CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission*, [aff. C-241/94](#).

¹¹. CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, [aff. C-41/90](#).

¹². CJCE, 16 juin 1987, *Commission/ Italie*, [aff. C-118/85](#); 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, [aff. C-475/99](#).

¹³. TPICE, 4 mars 2003, *Fenin c/ Commission*, [aff. T-319/99](#), pts 35-40, confirmé par l'arrêt de la CJCE, 11 juillet 2006, *Fenin c/ Commission*, [aff. C-205/03 P](#) dans le cadre du pourvoi dirigé contre l'arrêt du tribunal.

¹⁴. Cf. conclusions de l'avocat général Trstenjak sous l'arrêt *Selex Sistemi c/ Commission et Eurocontrol* du 26 mars 2009, [aff. C-113/07 P](#), pts 116 à 118.

¹⁵. CJCE, 23 avril 1991 *Höfner et Elser c/ Macrotton*, [aff. C-41/90](#), pts 20-23.

malades¹⁶, la gestion des infrastructures de transport¹⁷, des activités secondaires exercées par des organisations de protection de l'environnement, telles que la vente de bois, ou des baux de chasse¹⁸, les activités de pharmaciens regroupés dans un ordre professionnel¹⁹ ou encore les activités d'enseignement d'une congrégation religieuse lorsque ces activités ne sont pas subventionnées par l'État²⁰.

La Cour a confirmé que la construction d'infrastructures aéroportuaires, dès lors qu'elle ne relève pas, en tant que telle, de prérogatives de puissance publique, est indissociable de l'utilisation économique ultérieure qui en est faite, et constitue donc une activité économique. L'apport en capital des autorités publiques destiné à financer la construction d'une telle infrastructure constitue, par conséquent, une aide d'État²¹.

En se fondant sur la jurisprudence « Leipzig Halle », l'Allemagne a décidé de notifier un projet de développement de revitalisation de territoires par des autorités locales. La Commission a considéré que cela ne constituait pas une activité économique, mais une partie de leurs missions publiques, à savoir la fourniture et la surveillance des territoires²².

Toujours sur le fondement de la jurisprudence « Leipzig Halle » la Commission, se prononçant sur les différentes étapes du projet de financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'Euro 2016 (construction, exploitation, utilisation finale), a rappelé que selon l'évaluation de la Cour, le caractère économique de l'utilisation ultérieure de l'infrastructure était essentiel dans la détermination de la présence d'aide d'Etat. Au cas d'espèce, dans les neuf projets qui lui étaient présentés, chacun des stades sera utilisé pour fournir des services sur un marché, donc pour l'exercice d'une activité économique²³.

A contrario, l'absence de rémunération permet d'échapper à la qualification d'activité économique. Ainsi, l'enseignement public, dans la mesure où il est financé par des fonds publics et où les étudiants ne versent que des droits de scolarité, ne constitue pas une activité économique²⁴.

Pour autant, le seul fait qu'une entité ne poursuive pas un but lucratif n'équivaut pas à une absence de rémunération et ne suffit donc pas à démontrer que les activités qu'elle exerce ne sont pas de nature économique²⁵. Dans un arrêt *MOTOE*²⁶ relatif à une association à but non lucratif organisant des courses motocyclistes et concluant des contrats de parrainage, de publicité et d'assurance, la Cour de justice a considéré que l'activité en cause était économique. En effet, les manifestations sportives organisées par l'association faisaient l'objet de commercialisation de services (parrainage, publicité, assurance), source de revenus pour elle.

Le fait que l'organisateur des courses soit une association à but non lucratif ne fait pas obstacle à ce qu'il soit considéré comme une entreprise, même dans le cas où ne seraient présents sur le marché que des concurrents, eux-mêmes opérateurs sans but lucratif.

¹⁶ CJCE, 25 octobre 2001 *Glöckner*, [aff. C-475/99](#), pt 20.

¹⁷ CJCE, 24 octobre 2002 *Aéroport de Paris c/ Commission*, [aff. C-82/01](#), pts 75-80.

¹⁸ Trib. UE, 12 septembre 2013, *République fédérale d'Allemagne c/ Commission*, [aff. T-347/09](#).

¹⁹ Trib. UE, 10 décembre 2014, *Ordre national des pharmaciens (ONP)*, [aff. T-90/11](#).

²⁰ CJUE, 27 juin 2017, *Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania*, [aff. C-74/16](#).

²¹ Trib. UE, 24 mars 2011, *Leipzig-Halle c/ Commission*, [aff. T-455/08](#), confirmé par l'arrêt CJUE du 19 décembre 2012, [aff. C-288/11P](#). Par ailleurs, la [Communication de la Commission européenne sur la notion d'aide d'Etat](#) fournit des précisions sur les cas dans lesquels les investissements destinés à la construction ou à la modernisation d'infrastructures ne constituent pas des aides, aux points 199 à 228.

²² [Décision SA.36346](#) (2013/N) du 27 mars 2014 C(2014) 1811 final.

²³ [Décision SA.35501](#) du 18 décembre 2013, Aide d'Etat (2013/N) – France Financement de la construction et de la rénovation des stades pour l'EURO 2016.

²⁴ CJCE, 27 septembre 1988, *Humbel*, [263/86](#) et CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth*, [aff. C-109/92](#).

²⁵ Cf. les [conclusions de l'avocat général Mengozzi](#) du 11 novembre 2010 sous l'arrêt CJUE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance*, [aff. C-437/09](#), pts 63-64.

²⁶ CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, [aff. C-49/07](#), pt 43.

Enfin, la Cour a exclu du champ des activités présentant un caractère économique justifiant leur soumission au droit de la concurrence, deux types d'activités :

- Les activités exclusivement sociales, répondant à des exigences de solidarité nationale et dépourvues de tout but lucratif²⁷.

Dans le secteur des assurances sociales, la Cour a dégagé trois critères²⁸ :

- le caractère obligatoire de l'affiliation ;
- le degré d'autonomie restreint du gestionnaire, condition *a priori* remplie lorsque l'activité en cause est soumise au contrôle étroit de l'État et que la loi fixe les modalités du régime ;
- la mise en œuvre du principe de solidarité nationale, réputé respecté lorsqu'il est fait application du principe de répartition et que les prestations sont indépendantes du montant des cotisations.

La Cour qualifie également de non économique l'activité de protection de l'environnement, en raison de son caractère exclusivement social²⁹.

Toutefois, le fait que l'activité concernée puisse être qualifiée de sociale n'est pas, en soi, suffisant pour exclure la qualification d'activité économique³⁰.

- Les activités correspondant à l' « *exercice de l'autorité publique* », dont la CJUE a une conception restrictive. Les cas où la Cour a reconnu être en présence de l'exercice de l'autorité publique correspondent à des missions de police, destinées, par exemple, à assurer une surveillance antipollution³¹ ou la sécurité de l'espace aérien³², ou encore à sauvegarder des données que les entreprises sont tenues de communiquer en vertu d'obligations légales et à permettre aux personnes intéressées de consulter ces données³³. De même, les missions de normalisation technique et d'assistance apportée aux administrations, pour l'acquisition d'équipements et de systèmes en matière de gestion du trafic aérien, peuvent se rattacher à l'exercice de prérogatives de puissance publique, ne pouvant être dissociées de la mission de gestion de l'espace aérien et de développement de la sécurité aérienne³⁴. La Cour estime, en effet, que « *le rattachement à l'exercice de prérogatives de puissance publique ne requiert pas que l'activité concernée soit essentielle ou indispensable à la garantie de la sécurité de la navigation aérienne, [mais] qu'elle se rattache au maintien et au développement de la sécurité de la navigation aérienne, qui constituent des prérogatives de puissance publique* ».

À l'inverse, la Commission³⁵ doute du caractère non économique des services de lutte contre l'incendie des aéronefs et de lutte contre le péril animalier, qui n'entrent pas dans le cadre des missions liées à la sûreté, et pourraient contribuer à la sécurité de l'exploitation commerciale normale d'un aéroport.

1.2. La notion d'avantage revêt des formes très diverses

- La Commission considère que les « *subventions, exonérations d'impôts et de taxes, exonérations de taxes parafiscales, bonifications de taux d'intérêt, garanties de prêts consenties dans des conditions particulièrement favorables, cessions de bâtiments ou de terrain à titre gratuit ou à des conditions particulièrement favorables, fournitures de biens ou de services à des conditions préférentielles,*

²⁷ CJCE, 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, [aff. C-159/91 et C-160/91](#) et [conclusions de l'avocat général Mengozzi](#) présentées le 11 novembre 2010 dans l'affaire AG2R Prévoyance précitée, pts 58-64.

²⁸ CJCE, 16 novembre 1995, *FFSA*, [aff. C-244/94](#).

²⁹ Arrêt République fédérale d'Allemagne c/ Commission du 12 septembre 2013 ci-dessus mentionné, pt 77.

³⁰ CJCE, 22 mai 2003, *Freskot*, [aff. C-355/00](#), pt 77.

³¹ CJCE, 18 mars 1997, *Diego & Cali*, [aff. C-343/95](#).

³² CJCE, 19 janvier 1994, *SAT c/ Eurocontrol*, [aff. C-364/92](#).

³³ CJUE, 12 juillet 2012, *Datenbank GmbH*, [aff. C-138/11](#).

³⁴ Arrêt *Selex Sistemi c/ Commission et Eurocontrol* du 26 mars 2009 ci-dessus mentionné.

³⁵ [Décision SA.33960 \(2012/NN\) Aéroport de Beauvais Tillé](#), JOUE C 279 du 14 septembre 2012, pts 126 à 130. Dans cette décision, la Commission s'est notamment référée au règlement (CE) no 2320/2002 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'instauration de règles communes dans le domaine de la sûreté de l'aviation civile, qui définit la sûreté aérienne comme « la combinaison des mesures ainsi que des moyens humains et matériels visant à protéger l'aviation civile contre les actes d'intervention illicite ».

couvertures de pertes d'exploitation ou toute autre mesure d'effet équivalent » peuvent constituer des aides d'État³⁶. Cette liste n'est pas, bien entendu, exhaustive.

- La Cour de justice précise que les avantages consentis par des autorités publiques, sous des formes diverses, qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou productions, peuvent s'entendre « *non seulement des prestations positives telles que les subventions elles-mêmes, mais aussi des interventions qui allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, sans être des subventions au sens strict, sont de même nature et ont des effets identiques* »³⁷.

Par mesure « *positive* » ou « *directe* », il faut entendre notamment :

- l'octroi d'avantages financiers directs à une ou plusieurs entreprises ou productions ;
- toute prime destinée à encourager une production³⁸ ;
- la fourniture d'une assistance logistique et commerciale par une entreprise publique à ses filiales de droit privé exerçant une activité soumise à la concurrence, lorsque la rémunération reçue en échange de ces services est inférieure à celle qui aurait été perçue dans le cadre de conditions normales d'économie de marché³⁹ ;
- l'apport en capital, les participations publiques dans le capital d'une entreprise lorsqu'elles ont été effectuées dans des circonstances qui ne seraient pas celles d'un investissement privé⁴⁰.

Une compensation financière octroyée à une entreprise sélectionnée dans des conditions conformes aux critères de la jurisprudence *Altmark* ne fournit en revanche pas d'avantage, donc d'aide d'État, à cette entreprise⁴¹. Par mesure « *négative* » ou « *indirecte* », il faut comprendre tout avantage financier indirect allégeant les charges des entreprises :

- les taux de réescompte préférentiels à l'exportation, lorsqu'ils sont octroyés en faveur des seuls produits nationaux⁴² ;
- les exonérations fiscales⁴³, sur les bénéfices liés aux recettes à l'exportation⁴⁴ ou sur les charges sociales ;
- les réductions fiscales accordées aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune investissant dans des petites et moyennes entreprises⁴⁵ ;
- les bonifications de taux, consenties sur les crédits à l'exportation ;
- la prise en charge des cotisations sociales de certains producteurs (de lait, par exemple) ;
- la conversion en capital, par des autorités publiques, de dettes d'entreprises⁴⁶ ;
- la prise en charge d'indemnités de retraite anticipée ou de chômage anticipé pour le personnel de certaines entreprises, ces avantages bénéficiant tant aux travailleurs, qu'aux entreprises dont ils dépendent ;
- une transaction conclue entre l'administration fiscale et une entreprise permettant une réduction très substantielle du montant d'une amende peut conduire à l'existence d'un avantage économique, si la concession faite par l'administration est disproportionnée⁴⁷. En revanche, des

³⁶ Réponse à une question écrite, JOCE C 125, 17 août 1963.

³⁷ Cf. par exemple, CJCE, 15 juin 2006, *Air liquide Industries Belgium*, aff. C-393/04 et C-41/05. Sur la notion d'intervention qui allège les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise, cf. Trib. UE, 14 juillet 2016, *Allemagne c/ Commission*, aff. T-143/12 (pts 129 et svts), par lequel le Tribunal annule la décision de la Commission ordonnant à l'Allemagne de récupérer auprès de Deutsche Post une partie des subventions relatives aux retraites des anciens fonctionnaires postaux.

³⁸ [Décision n° 85/592](#) du 31 juillet 1985, JOCE L 373, 31 décembre 1985, p. 1.

³⁹ CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/ La Poste*, aff. C-39/94, et TPI 15 janvier 1997, *SFEI*, aff. T-77/95.

⁴⁰ Cf. fiche 2.

⁴¹ CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark*, aff. C-280/00. Cf. également fiche 5.

⁴² CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c/ France*, aff. 6 et 11/69, Rec. p. 523.

⁴³ CJCE, 11 novembre 2004, *Ramondin SA Daewoo*, aff. C-186 et 188/02P, CJUE, 9 octobre 2014, *Navantia SA*, aff. C-522/13.

⁴⁴ [Décision n° 89/661](#) du 31 mai 1989 *Alfa Romeo*, JOCE L 389, 30 décembre 1989, p. 9.

⁴⁵ [Décision n° 596a/2007](#) du 11 mars 2008, dans laquelle la Commission a considéré comme compatible le régime fiscal français de réduction de l'ISF, dans le cadre des lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissements dans les PME.

⁴⁶ [Décision n° 91/144/CEE](#) du 2 mai 1990, *Halkis Cement Company*, JOCE L 73, 20 mars 1991, p. 27.

⁴⁷ [Décision C\(2010\) 2538 final](#) du 26 mai 2010 concernant « l'aide d'État » sous la forme d'un accord fiscal transactionnel mise à exécution par la Belgique en faveur de la société Umicore S. A. [aff. C](#)

indemnités d'expropriation versées par l'État à un producteur de tabac en vue de la relocalisation de son site de production ne fournissent aucun avantage à l'opérateur⁴⁸.

A noter qu'une mesure de soutien public incitant les consommateurs à acquérir des produits ou services particuliers avantage indirectement les fournisseurs de ces produits ou services⁴⁹.

2. Les critères de l'aide d'État

Constitue une aide d'État, au sens de l'article 107 § 1 TFUE, une mesure qui remplit simultanément quatre critères :

2.1. Une aide publique

L'avantage doit être « *accordé par l'État ou au moyen de ressources d'État* » (art. 107 § 1 TFUE).

Cette condition est appréciée de façon large par la Commission et la Cour de justice. L'aide peut être consentie :

- soit, directement par l'État ;
- soit, indirectement, au travers d'organismes institués en vue de gérer l'aide. Dans ce cas, il faut que la mesure incriminée apparaisse comme le résultat d'un comportement imputable à l'État et qu'elle soit octroyée au moyen de ressources d'État. Ces deux conditions sont distinctes et cumulatives, ce qui, après une période d'hésitation jurisprudentielle, a été clarifié par l'arrêt *Stardust* du 16 mai 2002⁵⁰. Le critère de « *ressource d'État* » n'en reste pas moins délicat à appréhender.

2.1.1. Avantage accordé par l'État, si le lien avec le budget public est suffisamment direct

Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice, la notion d'État est entendue de façon large :

- l'État, y compris le pouvoir législatif⁵¹ ;
- les collectivités territoriales⁵², dont les aides peuvent avoir un impact économique important, notamment dans les États fédéraux ou très décentralisés ;
- les personnes publiques spéciales (EPA, EPIC, nationaux et locaux), quel que soit leur degré d'autonomie, ainsi que les entreprises publiques, dans le cas où elles accorderaient des avantages privilégiés à leurs filiales de droit privé⁵³ ou par le biais de leurs tarifs ;
- les organismes, publics ou privés, qui peuvent être spécialement institués ou simplement habilités pour la gestion de l'aide. L'identification du caractère étatique des ressources peut, dans ce cas de figure, se révéler complexe⁵⁴.

En revanche, les aides instituées par le droit de l'Union européenne, que les États se contentent de mettre à exécution, sans aucun pouvoir d'appréciation, ne sont pas considérées comme des avantages accordés par les États⁵⁵. En outre, la jurisprudence considère qu'une mesure fiscale issue de la transposition d'une directive n'est pas imputable à l'État et ne constitue donc pas une aide⁵⁶.

La mesure doit être à la charge des finances publiques. Cette charge peut prendre la forme d'un manque à gagner, par le biais notamment du renoncement de l'État à des ressources, par exemple

⁴⁸ 76/2003 (ex NN 69/2003), décision publiée sur le site de la DG COMP, *JOUE* L122/76 du 11 mai 2011.

⁴⁹ [Décision C\(2013\) 6250 final](#) du 2 octobre 2013 concernant les indemnités d'expropriation versées par les Pays-Bas au producteur d'alcool néerlandais Nedalco, aide d'État SA.32225.

⁴⁹ CJUE, 28 juillet 2011, *Mediaset SpA c/ Commission*, [aff. C-403/10 P](#), à propos des subventions italiennes pour l'achat des décodeurs numériques terrestres.

⁵⁰ CJCE, 16 mai 2002, *République française c/ Commission*, [aff. C-482/99](#).

⁵¹ TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, [aff. T-358/94](#).

⁵² CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne c/ Commission*, [aff. C-248/84](#).

⁵³ CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/ La Poste*, [aff. C-39/94](#).

⁵⁴ Cf. point 2.1.2. « *Avantage octroyé par des organismes publics ou privés* ».

⁵⁵ CJCE, 13 octobre 1982, *Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor*, [aff. 213/81 à 215/81](#).

⁵⁶ TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn*, [aff. T-351/02](#).

fiscales, ou du refus par l'État de monnayer un avantage, dans le cadre d'un appel d'offres à des conditions de marché.

La charge pour le budget de l'État doit, enfin, résulter de la mesure incriminée. Si le lien entre l'avantage économique octroyé et le budget public est trop indirect, la mesure ne constitue pas une aide d'État.

La jurisprudence en fournit quelques exemples :

- le dispositif légal d'un État permettant de soumettre les contrats de travail conclus avec des marins ressortissants de pays tiers, à des conditions de travail et de rémunération moins favorables que celles des marins ressortissants de ce même État, procure un avantage pour les entreprises y ayant recours et constitue, indirectement, une charge supplémentaire pour l'État (moindres rentrées de cotisations sociales et fiscales). Néanmoins, la Cour de justice a estimé que la nature et l'économie du dispositif, qui entend uniquement modifier le cadre dans lequel s'établissent les relations contractuelles entre les entreprises de navigation maritime et leurs salariés, permettent d'échapper à une qualification d'aide, car le coût pour l'État est inhérent à la mesure, aléatoire et non quantifiable⁵⁷ ;
- les pertes subies par des créanciers privés, en raison de la faillite d'un client, ne peuvent être qualifiées d'aides, au seul motif qu'elles entraînent des recettes d'impôt plus faibles pour l'État ; le rapport avec l'emploi de ses ressources par l'État est trop éloigné⁵⁸ ;
- le fait d'autoriser des taxis, aux fins de créer un système de transport sûr et efficace, à circuler sur les couloirs de bus aménagés sur les voies publiques, aux heures pendant lesquelles les limitations de circulation relatives à ces couloirs s'appliquent, tout en interdisant aux VTC d'y circuler, sauf pour prendre et déposer des passagers les ayant préalablement réservés, n'est de nature ni à impliquer un engagement de ressources d'État, ni à conférer à ces taxis un avantage économique sélectif⁵⁹ ;
- l'éventuelle perte de ressource fiscale résultant pour l'État de l'application d'une loi sur les énergies renouvelables, qui oblige les entreprises d'approvisionnement en électricité à acheter à un prix minimum l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, et qui diminue, en conséquence, leurs recettes et donc les recettes fiscales, ne peut, en soi, être qualifiée d'aide d'État, car la perte constitue simplement un effet secondaire inhérent à la loi⁶⁰.

Dans ce dernier cas, la Commission avait soutenu que l'action législative de l'État suffisait à satisfaire la condition de ressource publique. La Cour n'a pas suivi la Commission dans cette interprétation trop large du critère de ressource publique, pour ne pas remettre en cause le pouvoir souverain des États dans des domaines tels que la fiscalité, la sécurité sociale ou la fixation de prix réglementés dans des secteurs d'intérêt social ou stratégique.

Dans un arrêt du 19 mars 2013, la Cour a jugé que des déclarations des pouvoirs publics relatives à une offre d'avance d'actionnaire à une entreprise confèrent à cette entreprise un avantage octroyé au moyen de ressources d'État⁶¹. En revanche, des déclarations de l'Etat qui ne constituent pas un engagement concret et ferme d'apporter un soutien financier précis au profit d'une entreprise, ne sont pas de nature à engager des ressources d'État⁶².

⁵⁷. CJCE, 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, [aff. C-72/91 et C-73/91](#).

⁵⁸. CJCE, 1^{er} décembre 1998, *Ecotrade*, [aff. C-200/97](#).

⁵⁹. CJUE, 14 janvier 2015, *Eventech Ltd*, [aff. C-518/13](#).

⁶⁰. CJCE, 13 mars 2001, *PreussenElektra*, [aff. C-379/98](#).

⁶¹. CJUE, 19 mars 2013, *Bouygues SA et Bouygues Télécom / Commission et Commission / France*, [aff. C-399/10P et C-401/10P](#). Il s'agissait de déclarations du ministre de l'Économie assurant à France Télécom le soutien de l'État à un moment où l'opérateur connaissait une crise importante, ainsi qu'une annonce du 4 décembre 2002 sur un projet d'avance d'actionnaire consistant en l'ouverture d'une ligne de crédit de 9 milliards d'euros. La Cour juge que le Tribunal a commis une erreur de droit en refusant de reconnaître l'existence d'un lien entre, d'une part, l'avantage résultant des déclarations des autorités françaises du 4 décembre 2002 et, d'autre part, l'engagement potentiel de ressources étatiques découlant de l'offre de contrat d'avance d'actionnaire. Tout en statuant définitivement sur les arguments traités par le Tribunal, la Cour a renvoyé l'affaire à ce dernier pour qu'il statue sur les arguments de la France et de France Télécom sur lesquels il ne s'était pas prononcé, et concernant, notamment, l'application, par la Commission, du critère de l'investisseur privé avisé (cf. fiche 2).

⁶². Trib. UE, 2 juillet 2015, *France c/ Commission et Orange c/ Commission*, [aff. jtes T-425/04 RENV et T-444/04 RENV](#), pt 216.

2.1.2. Avantage octroyé par des organismes publics ou privés, s'il est imputable à l'État et financé par des ressources d'État

La Cour a posé, dans l'arrêt *Steinike*⁶³, le principe selon lequel « *l'article 87 englobe les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, sans qu'il y ait lieu de distinguer selon que l'aide est accordée directement par l'État ou par des organismes publics ou privés qu'il institue ou désigne en vue de gérer l'aide* ».

En ce qui concerne les mesures prises par des entreprises publiques, la jurisprudence a évolué sur les conditions d'application du critère d'origine étatique de l'aide, laissant parfois entendre que les critères d'imputabilité et de ressource d'État pourraient être alternatifs⁶⁴.

L'arrêt *Stardust* retient le principe du double critère : la Commission, dans une décision de 1999⁶⁵, avait qualifié d'aide d'État les concours financiers accordés par des filiales du Crédit Lyonnais à une société de plaisance nautique (*Stardust Marine*), en se fondant sur la seule appartenance de ces sociétés au secteur public alors même que l'État, actionnaire du Crédit Lyonnais, n'était pas intervenu en faveur de ces versements.

Sur recours de la France, la Cour de justice a refusé la présomption automatique de ressources d'État pour les mesures prises par une entreprise publique et a clarifié les conditions de détermination du caractère public d'un avantage : « *Pour que ces avantages puissent être qualifiés d'aides au sens de l'article 87 § 1, ils doivent d'une part, être accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'État, et, d'autre part, être imputables à l'État* ⁶⁶. »

Cette double condition permet, à la fois, d'éviter que l'État échappe au champ de l'article 107 § 1 TFUE en attribuant des aides par l'intermédiaire des entreprises publiques, tout en excluant du champ du dispositif les décisions propres des entreprises publiques.

2.1.2.1. Le critère de l'imputabilité à l'État

Pour juger de l'imputabilité, la Cour de justice se fonde « *sur un ensemble d'indices résultant des circonstances en l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue* ». Parmi ces critères, figurent notamment le statut juridique de l'entreprise, son intégration dans les structures de l'administration publique, l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques, la nature de ses activités et leurs conditions d'exercice sur le marché, ainsi que la probabilité de l'implication des autorités publiques ou de leur absence d'implication dans l'adoption d'une mesure.

La Cour de justice a ainsi jugé que : « *Compte tenu de la participation directe ou indirecte de 50 % de l'État néerlandais dans Gasunie, de la nomination de la moitié des commissaires au conseil des commissaires, organe chargé entre autres de la fixation des tarifs, du pouvoir d'approbation des tarifs [...]. Ces éléments, considérés dans leur ensemble, démontrent que dans le domaine de la fixation des tarifs du gaz d'horticulture, Gasunie ne dispose nullement d'une pleine autonomie, mais agit sous le contrôle de l'État néerlandais et est donc susceptible de rentrer dans la notion d'aide d'État accordée par un État membre* ⁶⁷. »

Dans l'arrêt *Stardust* mentionné ci-dessus, cette imputabilité faisait défaut car les avantages octroyés à *Stardust* avaient été le fait d'une délibération indépendante des filiales du Crédit Lyonnais. L'arrêt *Stardust* est dans la ligne jurisprudentielle « restrictive », issue des arrêts *Van Tiggele*⁶⁸ puis *Sloman*

⁶³. CJCE, 22 mars 1977, *Steinike*, [aff. 78/76](#).

⁶⁴. TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, [aff. T-358/94](#).

⁶⁵. [Décision n° 2000/513/CE](#) concernant les aides accordées par la France à l'entreprise *Stardust Marine*, JOCE L 206, 15 août 2000.

⁶⁶. Arrêt *Stardust* ci-dessus mentionné.

⁶⁷. CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy e. a. c/ Commission*, [aff. 67/85](#).

⁶⁸. CJCE, 24 janvier 1978, *Van Tiggele*, [aff. 82/77](#).

Neptun : « Les avantages accordés par d'autres moyens que des ressources d'État ne tombent pas dans le champ d'application de l'article 87⁶⁹. »

La Commission doit donc mener une analyse minutieuse des règles de prise de décision au sein des entreprises publiques⁷⁰.

Dans une affaire qui concernait des garanties accordées par une entreprise publique, entièrement détenue par une commune, à une banque, aux fins de l'octroi de crédits à des emprunteurs tiers, la Cour a jugé qu'étaient pertinents, sans être toutefois déterminants pour apprécier l'imputabilité à l'État, les circonstances du cas d'espèce selon lesquelles d'une part, l'administrateur unique de l'entreprise qui avait accordé ces garanties avait agi irrégulièrement, avait délibérément gardé secret leur octroi et méconnu les statuts de son entreprise et, d'autre part, la commune se serait opposée à l'octroi de ces garanties, si elle en avait été informée⁷¹. Dans l'arrêt *Doux Elevage SNC*⁷², la Cour de justice, saisie sur renvoi préjudiciel du Conseil d'État, a jugé que la décision des autorités nationales étendant à l'ensemble des professionnels d'une filière agricole un accord interprofessionnel instituant une cotisation obligatoire afin de financer la mise en œuvre d'actions communes décidées par cette organisation, ne contient pas d'élément d'aide d'État. Après avoir relevé que les cotisations concernées proviennent d'opérateurs économiques privés et que le mécanisme n'implique aucun transfert de ressources d'État, ce dernier ne renonçant à aucune ressource, la Cour constate que c'est l'organisation interprofessionnelle concernée qui décide de l'utilisation de ces ressources (pas d'imputabilité à l'État). En outre, elles ne sont pas à la disposition des autorités étatiques (pas de contrôle public, *cf. infra*). La circonstance que ces fonds privés soient utilisés par les organisations interprofessionnelles conjointement à des sommes provenant du budget public ne modifie pas l'analyse.

De même, le Tribunal a annulé la décision de la Commission déclarant qu'une intervention d'un consortium de droit privé en faveur d'un de ses membres constituait une aide d'État. En effet, la démonstration de l'imputabilité à l'État nécessite que la Commission dispose d'indices suffisants pour conclure que cette intervention a été adoptée sous l'influence ou le contrôle des autorités publiques. En l'espèce, en dépit de l'autorisation de l'intervention du consortium par la banque centrale italienne, aux fins de contrôler sa conformité avec le cadre réglementaire prudentiel, cette dernière n'a nullement imposé au consortium d'intervenir, ses délégués n'assistant aux réunions de ses organes de direction qu'en qualité d'observateurs⁷³.

2.1.2.2. Le critère du financement octroyé au moyen de « ressources d'État »

Des avantages octroyés par des organismes publics ou privés peuvent constituer une aide d'État, lorsqu'ils sont financés par des « ressources d'État ».

Il y a ressource d'État lorsque ces ressources sont sous « *contrôle public* ».

Dans le cas, parfois complexe, des transferts de ressources d'entreprises publiques, la Cour de justice a une approche fondée sur le critère du « *contrôle public* » des sommes concernées. « *Même si les sommes correspondant à une mesure d'aide d'État sont des ressources financières d'entreprises publiques et ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État*⁷⁴. » La condition de ressource d'État est présumée

⁶⁹. Arrêt *Sloman Neptun* précité.

⁷⁰. Comme référence de doctrine sur la pratique décisionnelle de la Commission après l'arrêt *Stardust*, *cf.* notamment M. Merola, « Le critère de l'utilisation des ressources publiques », *Aides d'État*, Institut d'études européennes, éd. de l'Université de Bruxelles, 2005.

⁷¹. CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland NV*, [aff. C-242/13](#).

⁷². CJUE, 30 mai 2013, *Doux Elevage SNC*, [aff. C-677/11](#).

⁷³. Trib. UE, 19 mars 2019, *Italie c/ Commission*, [aff. ites T-98/16, T-196/16 et T-198/16](#).

⁷⁴. *Cf.* arrêt *Air France c/ Commission*, ci-dessus mentionné.

remplie dans le cas des fonds d'entreprises sur lesquels « *les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante du fait de la propriété, de la participation financière ou des règles qui la régissent* ». Cette approche est celle de l'arrêt *Stardust* : la Cour précise que les ressources financières des entreprises publiques, au sens de la directive de la Commission du 25 juin 1980 sur la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises⁷⁵, sont assimilées à des ressources d'État.

Il n'est pas nécessaire que ces ressources aient transité par le budget de l'État. Ainsi, dans l'arrêt *France c/Ladbroke Racing et Commission*⁷⁶, la Cour a jugé que les sommes provenant des gains non réclamés des paris sur les courses de chevaux et utilisées par le PMU, même si elles n'avaient jamais été en possession de l'État, étaient continuellement soumises au contrôle de ce dernier et à la disposition des autorités nationales compétentes, ce qui était suffisant pour les qualifier de ressources d'État.

À titre d'exemple, peuvent également être considérés comme des ressources publiques, des bénéfices non distribués d'entreprises publiques⁷⁷, en particulier quand ces bénéfices ont été produits dans un secteur public protégé par un monopole légal.

Le critère du contrôle public est assez délicat à manier.

Un avantage octroyé par un organisme public peut ne pas avoir pour origine une ressource étatique, s'il n'apparaît pas que cet avantage ait été financé par des moyens laissés à la disposition des autorités nationales.

Ainsi, dans l'arrêt *PreussenElektra* précité, l'avantage octroyé aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable, *via* l'achat de toute leur production à un prix minimal, par les entreprises d'approvisionnement en électricité, fait l'objet de transferts financiers « *qui ne sont pas et ne seront jamais à la disposition des autorités. Ils ne quittent, en fait, jamais le secteur privé* »⁷⁸. En revanche, la Cour a jugé, sur renvoi préjudiciel du Conseil d'État, que le dispositif français de financement de la compensation des surcoûts imposés aux opérateurs électriques, en raison de l'obligation d'achat de l'électricité d'origine éolienne à un prix supérieur au prix de marché, constituait une intervention au moyen de ressources d'État. En effet, contrairement aux circonstances ayant donné lieu à l'arrêt *PreussenElektra*, les sommes destinées à compenser les surcoûts résultant de l'obligation d'achat, collectées auprès des consommateurs finals d'électricité sur le territoire français, sont gérées par la Caisse des dépôts et consignations, organisme public mandaté par l'État, et doivent donc être considérées comme demeurant sous contrôle public⁷⁹. Cependant, dans une autre affaire de soutien aux entreprises productrices d'électricité d'origine renouvelable, et aux termes d'un raisonnement d'interprétation délicate, le critère du contrôle public a été écarté par la Cour, en l'absence de démonstration d'un pouvoir de disposition de l'Etat sur les fonds issus du prélèvement en cause et d'un contrôle public sur les entités chargées de gérer ces fonds⁸⁰. Dans l'arrêt *Pearle*⁸¹, l'organisme octroyant un avantage était public. Pour la Commission, le critère de ressource publique était rempli, puisque les ressources en cause étaient accordées par l'intermédiaire d'un organisme institué par l'État. La Cour de justice a écarté cette analyse : les fonds utilisés pour financer

⁷⁵ Directive 80/723/CEE (JOCE L 195, 25 juin 1980) modifiée dernièrement en 2005, puis codifiée par la directive 2006/111/CE du 16 novembre 2006.

⁷⁶ CJCE, 16 mai 2000, *aff. C-83/98* confirmant l'arrêt du TPICE du 27 janvier 1998, *Ladbroke Racing c/ Commission*, *aff. T-67/94*.

⁷⁷ *Décision de la Commission du 16 avril 1997* concernant les aides accordées par l'Italie à Enirisorse, JOCE L 80, 18 mars 1998.

⁷⁸ Conclusions sous l'arrêt CJCE, 13 mars 2001, *PreussenElektra*, *aff. C-379/98*.

⁷⁹ CJUE, 19 décembre 2013, *Association Vent De Colère ! c/ Ministre de l'Écologie*, *aff. C-262/12*. Cf. également ; CJUE, 15 mai 2019, *Achema*, *aff. C-706/17* sur la réglementation lituanienne relative aux services d'intérêt public dans le secteur de l'électricité. A noter que, dans ce dernier arrêt, la Cour identifie à la fois une aide d'Etat au profit des distributeurs d'électricité et une aide indirecte au profit des producteurs.

⁸⁰ CJUE, 28 mars 2019, *Allemagne c/ Commission*, *aff. C-405/16 P*. La Cour annule l'arrêt du Tribunal du 10 mai 2016, *Allemagne c/ Commission*, *aff. T-47/15*, qui avait conclu à la mobilisation, en l'espèce, de ressources d'Etat.

⁸¹ CJCE, 15 juillet 2004, *Pearle BV*, *aff. C-345/02*. Commentaire approfondi de cet arrêt par D. Tayar et A. Giraud : « L'interprétation du critère de l'emploi de ressources d'État par la Cour de justice : le révélateur d'une lecture formaliste de l'article 87 du traité CE ? (réflexions à propos de l'arrêt *Pearle*) », *Petites affiches*, n° 240, 2 décembre 2005.

l'avantage ont, en effet, été collectés auprès d'entreprises privées, au moyen de contributions affectées obligatoirement à l'organisation d'une campagne publicitaire, dont bénéficiaient ces mêmes entreprises. L'organisme public a donc uniquement servi d'instrument pour la perception et l'affectation de ressources créées en faveur d'un objectif commercial, fixé préalablement par le milieu professionnel concerné et qui ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une politique définie par les autorités nationales. Ce financement « a été réalisé au moyen de ressources dont cet organisme professionnel de droit public n'a eu, à aucun moment, le pouvoir de disposer librement », ce qui écarte la qualification de ressource publique. La Cour exige donc que le critère de « *contrôle public* » ne consiste pas en un simple critère formel de transition par un fonds public.

La Cour de justice a eu à se prononcer sur une réglementation générale, imposant aux opérateurs de télévision (publics ou privés), d'affecter 5 % de leurs recettes d'exploitation au financement anticipé de films cinématographiques et de télévision. Elle a constaté que l'avantage concerné ne dépendait pas du contrôle exercé par les pouvoirs publics sur les opérateurs, ni de directives données par ces mêmes pouvoirs à ces opérateurs. Elle en déduit que la mesure ne constitue pas une aide d'État au bénéfice de l'industrie cinématographique de ce même État membre⁸².

De même, s'agissant de sommes correspondant au produit d'une augmentation de péage au profit de concessionnaires d'autoroute, qui transitent directement et exclusivement entre sociétés privées, sans qu'un quelconque organisme public en acquière, serait-ce de manière passagère, la possession ou le contrôle, la Cour considère que la qualification de ressources étatiques ne peut être retenue⁸³.

2.2. Une aide sélective

L'article 107 § 1 TFUE précise que constituent des aides d'État, les aides « *favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

Sont ainsi exclues du champ d'application de l'article 107 TFUE les mesures dites « *générales* » de soutien à l'économie. Toutefois, la distinction entre mesures générales et aides d'État peut être difficile, en particulier dans le domaine fiscal⁸⁴, lorsque les mesures concernent toutes les entreprises remplissant certains critères. En effet, « *la circonstance que le nombre d'entreprises pouvant prétendre au bénéfice d'une mesure nationale soit très significatif, ou que ces entreprises appartiennent à des secteurs d'activités divers, ne saurait suffire à remettre en cause le caractère sélectif* » d'une mesure⁸⁵.

La Commission a donc synthétisé les critères permettant de déterminer la sélectivité d'une mesure dans sa communication de 2016 relative à la notion d' « aide d'Etat »⁸⁶.

La Commission et les juridictions UE procèdent à une analyse en trois temps⁸⁷ :

- Elles identifient d'abord le système de référence⁸⁸
- Elles déterminent ensuite si la mesure constitue une dérogation à ce système dans la mesure où elle introduit des différenciations entre opérateurs économiques se trouvant, au regard des

⁸² CJCE, 5 mars 2009, *Union de televisiones comerciales asociadas (UTECA)*, aff. C-222/07. Cf. également Trib. UE, 24 septembre 2015, *TV2/Danmark*, aff. T-674/11, à propos de l'utilisation des recettes publicitaires perçues par une société de radiodiffusion.

⁸³ Trib. UE, 15 janvier 2013, *Associazione italiana delle società concessionarie per la costruzione e l'esercizio di autostrade e trafori stradali (Aiscat) c/ Commission*, aff. T-182/10.

⁸⁴ Cf. fiche 17.

⁸⁵ Cf. not. CJUE, 13 février 2003, *Espagne c/ Commission*, aff. C-409/00, pt 48.

⁸⁶ Pt 5 de la [communication](#), ci-dessus mentionnée.

⁸⁷ CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e.a.*, aff. ites C-78 à 80/08 (avantages fiscaux accordés aux sociétés coopératives) ; [communication](#) relative à la notion d' « aide d'Etat », §128. Cf. également fiche 17 pt 2 sur l'application du critère de sélectivité aux mesures fiscales. Cette analyse en trois temps concerne les régimes d'aide. Dans le cas d'une aide individuelle, « l'identification d'un avantage permet, en principe, de présumer sa sélectivité » (Trib. UE, 13 décembre 2017, *Grèce c/ Commission*, aff. T-314/15, pt 79).

⁸⁸ La Commission définit le système de référence comme « un ensemble cohérent de règles qui s'appliquent de manière générale - sur la base de critères objectifs - à toutes les entreprises relevant de son champ d'application tel que défini par son objectif » (§133 de la [communication](#) relative à la notion d' « aide d'Etat »). En pratique, la détermination du cadre de référence constitue, comme l'a souligné l'avocat général WAHL, un exercice relativement subjectif (concl. du 20 décembre 2017, sous l'aff. C-203/16 P, pts 99 et s.).

objectifs du système, dans une situation factuelle et juridique comparable⁸⁹. Si la mesure ne constitue pas une dérogation au système de référence, elle n'est, en principe, pas sélective⁹⁰.

A noter qu'une mesure peut être sélective même lorsque la différence de traitement qui en résulte repose sur la distinction entre des entreprises choisissant de réaliser certaines opérations et d'autres entreprises choisissant de ne pas les réaliser, et non sur la distinction entre des entreprises au regard de leurs caractéristiques propres⁹¹.

- Si la mesure est *a priori* sélective, elles recherchent, dans un dernier temps, si la dérogation est justifiée par la nature ou l'économie générale du système de référence. Si tel est le cas, la mesure, bien qu'en apparence sélective, peut être considérée comme générale et donc exclue de la qualification d'aide d'État⁹².

2.2.1. Le critère de mesure sélective sectorielle ou régionale

Une mesure est dite sélective, quand elle procure un avantage, en droit ou en fait, à certaines entreprises ou à certaines productions, à l'exclusion d'autres⁹³. Il convient ainsi d'examiner si, dans un cadre juridique donné, une mesure constitue un avantage pour certaines entreprises par rapport à d'autres se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable⁹⁴.

Ce critère connaît de multiples applications :

- les mesures ne s'appliquant pas à tous les opérateurs économiques mais bénéficiant aux entreprises exerçant certains types d'activités déterminés⁹⁵; il en va ainsi d'aides sectorielles accordées à des industries particulières comme le textile, les transports, la sidérurgie ;
- les mesures ne s'appliquant qu'en fonction de la taille de certaines entreprises ou les aides accordées à des nouvelles entreprises, ce qui exclurait les autres⁹⁶, ou à certaines catégories d'entreprises, telles que celles nouvellement cotées en bourse, par exemple⁹⁷.
- les mesures dont la portée est limitée à une partie du territoire d'un État membre⁹⁸. Selon la Commission, « *seules les mesures qui s'appliquent à l'ensemble du territoire de l'Etat membre échappent au critère de sélectivité régionale [...]. Toutefois, [...] le système de référence ne doit pas nécessairement être défini comme l'ensemble de l'Etat membre. Il s'ensuit que les mesures qui ne s'appliquent qu'à certaines parties du territoire d'un Etat membre ne sont pas toutes automatiquement sélectives* »⁹⁹. Dans un arrêt du 11 septembre 2008¹⁰⁰, la Cour a déclaré qu'aux fins de déterminer si des normes adoptées par une entité infra-étatique constituent une aide d'État sélective, il est nécessaire de vérifier si cette entité dispose d'une autonomie institutionnelle, procédurale et économique suffisante, pour qu'une norme adoptée par celle-ci soit considérée comme d'application générale au sein de cette entité infra-étatique et n'ait pas un caractère sélectif.

⁸⁹. A ce titre, selon la Cour de justice, il est indifférent que la situation du ou des bénéficiaires se soit améliorée ou aggravée à la suite d'une mesure étatique, CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD*, aff. C-271/13 P.

⁹⁰ Par exception, la Cour de justice a considéré qu'« aux fins d'établir la sélectivité d'une mesure fiscale, il n'est pas toujours nécessaire que celle-ci ait un caractère dérogatoire par rapport à un régime fiscal commun » (CJUE, 15 novembre 2011, *Commission/Government of Gibraltar*, aff. Jtes C-106/09 et 107/09 P ; CJUE, 21 décembre 2016, *Commission c/ World Duty Free Group SA*, aff. Jtes C-20/15 P et C-21/15 P, pts 76-77. Dans ce dernier arrêt, la Cour de justice a considéré qu'une mesure pouvait être sélective même si elle n'était pas réservée à un groupe d'entreprises particulier - pas de différenciation entre opérateurs économiques dans une situation comparable - mais dépendait de la nature des opérations économiques réalisées.

⁹¹ Trib. UE, 15 novembre 2018, aff. 227/10, 239/11, T-405/11, T-406/11, T-219/10 RENV et T-399/11 RENV (pouvoirs introduits le 8 mars 2019). L'avantage fiscal espagnol en cause était réservé aux entreprises réalisant des prises de participations dans des sociétés fiscalement domiciliées hors d'Espagne. En l'espèce, cette différence de traitement n'était pas justifiée par la nature et l'économie du régime d'imposition espagnol sur la survaleur.

⁹² Cf. par ex., CJUE, 19 décembre 2018, *Finanzamt B*, aff. C-374/17 (exonération fiscale justifiée par l'économie du système de référence).

⁹³ TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c/ Commission*, aff. T-55/99. Sur la distinction entre sélectivité *de jure* et sélectivité *de facto*, cf. la [communication](#) relative à la notion d'« aide d'Etat », §121.

⁹⁴ CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, aff. C-88/03.

⁹⁵ CJCE, 15 juin 2006, *Air Liquide*, aff. C-393/04 et C-41/05 ; CJUE, 30 juin 2016, *Royaume de Belgique c/ Commission*, aff. C-270/15 P.

⁹⁶ Cf. par exemple, [décision 2004/343/CE](#) de la Commission du 16 décembre 2003 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté.

⁹⁷ CJUE, 24 novembre 2011, *République Italienne c/ Commission*, aff. C-458/09 P.

⁹⁸ CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-156/98.

⁹⁹ §§ 142-155 de la [communication](#) relative à la notion d'« aide d'Etat ».

¹⁰⁰ CJCE, 11 septembre 2008, *Union General de trabajadoras de la Rioja*, aff. Jtes C-428 à 434/06.

2.2.2. Le critère de mesure dite « générale »

A *contrario*, il se caractérise par le fait que toutes les entreprises de l'État ont un accès égal aux mesures, ce dont la Commission et les juridictions UE s'assurent, notamment en vérifiant qu'il n'y a pas de caractère discrétionnaire des décisions des autorités publiques chargées d'octroyer les aides¹⁰¹.

Toutefois, des mesures comportant un élément de spécificité (mesures dérogatoires) peuvent être considérées comme générales, lorsqu'elles « s'insèrent dans la logique interne du système » ou « constituent une dérogation justifiée au système général¹⁰² ».

Il s'agit d'un critère très vague. La Commission considère que la distinction entre mesures générales et mesures spécifiques, et parmi celles-ci, l'identification de celles qui répondent à la nature et l'économie du système, ne peut s'établir *a priori* sur la base de critères clairs et précis. Seule la Commission s'estime en mesure de décider, sous le contrôle du juge de l'Union européenne, si une mesure déterminée remplit ou non le critère de spécificité¹⁰³.

Par ailleurs, selon la Commission, une mesure générale doit nécessairement se traduire par trois éléments : le caractère non limité de son champ d'application, le fait d'être fondé sur des critères ou conditions objectifs et horizontaux et une durée illimitée¹⁰⁴.

Les mesures générales de politique économique, fiscale et sociale ne relèvent pas des règles sur les aides d'État, alors même qu'elles peuvent conférer un avantage concurrentiel aux entreprises qui les mettent en œuvre. Ces mesures constituent la manifestation des choix discrétionnaires de politique économique, dans lesquels la Commission ne saurait légitimement intervenir. Dans ce cas, ce qui peut s'analyser *a priori* en un avantage concurrentiel indu est, en fait, inhérent au système.

Dans l'affaire *Sloman Neptun* de 1993¹⁰⁵ qui est l'un des arrêts de référence, la Cour a jugé qu'un régime allemand qui permet de soumettre les contrats de travail conclus avec des marins ressortissants de pays tiers, n'ayant pas de domicile ou de résidence fixe en Allemagne, à des conditions de travail et de rémunération qui ne relèvent pas du droit de cet État membre et sont sensiblement moins favorables que celles des marins ressortissants de ce même État membre, ne constitue pas une aide d'État.

Ce principe a été appliqué dans l'affaire *Ecotrade*¹⁰⁶ de décembre 1998 pour une loi italienne qui instaurait une procédure d'administration extraordinaire des grandes entreprises en difficulté¹⁰⁷ : « *La perte de recettes fiscales est inhérente à tout régime légal fixant le cadre des relations entre une entreprise insolvable et l'ensemble de ses créanciers. Il n'en résulte pas nécessairement une charge financière supplémentaire supportée par les pouvoirs publics et procurant aux entreprises un avantage déterminé.* »

Ultérieurement, la Cour a considéré qu'une majoration de redevance, uniquement pour certaines entreprises, pour l'accès au réseau national de transport d'électricité Italien avait pour objet de compenser l'avantage créé pour ces entreprises par la libéralisation du marché de l'électricité. Selon la Cour, il s'agissait alors d'une différenciation entre entreprises en matière de charges résultant de la

¹⁰¹ CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission (Kimberly Clark Sopalin)*, aff. C-241/94. Cette jurisprudence a été reprise notamment dans un arrêt du TPICE, 6 mars 2002, *Diputacion Foral de Aleva c/ Commission*, aff. T-127/99 (dès lors qu'une administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de moduler le montant ou les conditions d'octroi d'un avantage fiscal la qualification de mesure générale peut être écartée). Sur la sélectivité découlant de pratiques administratives discrétionnaires, cf. §§ 123-125 de la [communication](#) relative à la notion d'« aide d'Etat ».

¹⁰² CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/ Commission*, aff. 173/73, et TPICE 18 septembre 1995, *Tiercé Ladbroke c/ Commission*, aff. T-471/93.

¹⁰³ Cf. fiche 17.

¹⁰⁴ [Décision 96/369/CE](#) du 13 mars 1996 concernant une aide fiscale en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes, JOCE L 146, 20 juin 1996, p. 42.

¹⁰⁵ CJCE, 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, aff. C-72-73/91.

¹⁰⁶ CJCE, 1^{er} décembre 1998, *Ecotrade Srl*, aff. C-200/97.

¹⁰⁷ Loi qui leur permet de poursuivre leur activité notamment en suspension des poursuites individuelles.

nature et de l'économie du système de charges en cause, ne constituant pas une aide d'État au profit des entreprises non grevées par cette majoration¹⁰⁸.

Une application de ce principe a également été faite par le Tribunal¹⁰⁹ et confirmée par la Cour de justice¹¹⁰ dans le cadre de la modification rétroactive des redevances dues par SFR et Orange au titre des licences UMTS. Le Tribunal a considéré que la renonciation partielle de l'État à ses créances résultait inévitablement d'un texte de l'Union européenne (la directive 97/13 du 10 avril 1997, instituant un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles). Les autorités françaises se trouvaient tenues, par cette directive, de procéder à l'alignement rétroactif du montant des redevances dues par Orange France et SFR sur celui de la redevance imposée à Bouygues Télécom. L'abandon des créances correspondantes était donc inévitable. En effet, les caractéristiques des trois licences UMTS étant identiques, le maintien du montant initial des redevances dues par Orange France et SFR aurait nécessairement comporté une violation, à leur détriment, des obligations relatives à l'égalité de traitement spécifiquement posées par le droit européen des télécommunications.

Une autre illustration de l'application de ce principe a été fournie par le juge de l'Union européenne, dans le cadre du contentieux relatif au système britannique de taxation de matériaux employés dans le secteur du bâtiment (granulats). Le Tribunal, sur renvoi de la Cour, a jugé que l'exonération de taxes en faveur de certains déchets n'était pas justifiée par la nature et l'économie du système, dès lors que la différenciation fiscale introduite portait atteinte à l'objectif environnemental du dispositif global de taxation mis en place par les autorités britanniques¹¹¹.

2.3. Une aide affectant la concurrence

L'article 107 § 1 TFUE déclare incompatibles avec le marché intérieur, les aides qui « *faussent ou qui menacent de fausser la concurrence* ».

La notion d'affectation de la concurrence est très large : elle peut être actuelle ou potentielle. Ainsi, peu importe qu'une mesure ne menace pas effectivement la concurrence, il suffit qu'elle soit, dans sa nature, susceptible de l'être pour que la mesure soit qualifiée d'aide.

L'affectation de la concurrence peut intervenir sur le marché principal, comme sur les marchés connexes et dérivés.

Les restrictions de concurrence sont diverses. La prise en charge par l'État de coûts incombant normalement à une entreprise, l'avantage par rapport à ses concurrents directs¹¹². De même, les aides aux entreprises en difficulté, qui permettent de maintenir artificiellement en vie une entreprise vouée à la liquidation, désorganisent le fonctionnement normal du marché¹¹³.

L'existence d'une distorsion de concurrence est, en pratique, généralement constatée lorsqu'une aide favorise une ou plusieurs entreprises ou productions dans un secteur ouvert à la concurrence. Toutefois, la Commission est tenue de motiver sa décision, en précisant dans cette décision la nature des atteintes portées à la concurrence¹¹⁴. Le respect de cette exigence est assuré par le juge¹¹⁵. Il incombe à la Commission de prouver que les aides en cause étaient susceptibles d'affecter les échanges entre les États membres et de fausser la concurrence. Une motivation générale, fondée sur

¹⁰⁸ CJCE, 14 avril 2005, *AEM*, [aff. C-128 et 129/03](#).

¹⁰⁹ TPICE, 4 juillet 2007, *Bouygues et Bouygues Telecom c/ Commission*, [aff. T-475/04](#).

¹¹⁰ CJCE, 2 avril 2009, *Bouygues Telecom c/ Commission*, [aff. C-431/07 P](#).

¹¹¹ Trib. UE, 7 mars 2012, *British Aggregates Association c/Commission*, [aff. T-210/02 RENV](#).

¹¹² CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, [aff. 730/79](#).

¹¹³ [Décision 87/585/CEE Boussac](#), JOCE L 352, 15 décembre 1987, p. 42.

¹¹⁴ CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, [aff. 323/82](#) et CJCE, 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabrik*, [aff. 318/82](#).

¹¹⁵ TPICE, 6 septembre 2006, *République italienne c/ Commission*, [aff. ites T-304/04 et T-316/04](#).

le rappel des principes issus de la jurisprudence et sur le fait que des effets sur les échanges ou sur la concurrence ne sauraient être exclus, ne répond pas aux exigences de l'article 296 TFUE.

Si le juge européen a précisé qu'il n'incombait pas, en principe, à la Commission de délimiter le marché en cause ni d'analyser sa structure ainsi que les rapports de concurrence en découlant¹¹⁶, la probabilité d'une distorsion de concurrence ne doit toutefois pas être purement hypothétique¹¹⁷.

La motivation est d'autant plus nécessaire que le montant du soutien est faible, ce qui rend peu probable le caractère sensible de l'affectation.

Lorsqu'il s'agit d'aides accordées illégalement, la Commission n'est pas tenue de faire la démonstration de l'effet réel que ces aides ont eu sur la concurrence et sur les échanges entre États membres. Si tel était le cas, en effet, cette exigence aboutirait à favoriser les États membres qui versent des aides illégales, au détriment de ceux qui notifient les aides à l'état de projet¹¹⁸.

En pratique, les annulations pour insuffisance de motivation sont assez rares.

2.4. Une aide affectant les échanges intra-Union européenne

Il ressort d'une jurisprudence constante que la condition d'affectation des échanges entre États membres et celle relative à la distorsion de concurrence, sont, en règle générale, indissociablement liées¹¹⁹.

L'article 107 TFUE énonce que les aides ne sont incompatibles avec le marché intérieur que dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres. Ce critère est interprété de façon extensive, à tel point qu'il existe en ce domaine une « *quasi-présomption d'affectation* ¹²⁰ ».

Selon la Cour, il y a affectation des échanges dès lors que l'aide renforce la position d'une entreprise, par rapport à celle d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intra-Union européenne¹²¹.

Ainsi, une aide accordée à une entreprise, qui ne fournit que des services locaux ou régionaux et ne fournit aucun service en dehors de son État d'origine, peut affecter les échanges entre États membres lorsque des entreprises d'autres États membres pourraient fournir de tels services¹²².

Il peut y avoir affectation du commerce entre États membres, même dans certaines circonstances telles que :

- l'importance relativement faible d'une aide ou la taille modeste de l'entreprise bénéficiaire¹²³, en particulier en cas de vive concurrence dans le secteur en question ;
- l'importance limitée du secteur économique, en particulier quand il se caractérise par la présence d'un grand nombre d'opérateurs de taille modeste¹²⁴ ;
- l'exportation de la quasi-totalité de la production de l'entreprise aidée en dehors de la Communauté¹²⁵ ;
- l'effet de découragement d'une aide sur les importations ou sur l'établissement d'opérateurs étrangers.

En effet, dans sa décision sur la Société marseillaise de crédit (SMC), la Commission souligne que « *les aides qui ont pour but de permettre la survie des établissements de crédit nationaux avec un champ d'activité régional, en dépit de l'insuffisance de leur rentabilité et de l'incapacité de faire face aux défis*

¹¹⁶ CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, aff. 730/79 ; Trib. UE, 15 juin 2000, *Alzetta*, aff. ites T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 à T-607/97, T-1/98, T-3/98 à T-6/98 et T-23/98, pt 95.

¹¹⁷ CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff. C-280/00, pt 79.

¹¹⁸ Cf., en ce sens, TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c/ Commission*, aff. T-55/99.

¹¹⁹ Cf. par exemple TPICE, 4 avril 2001, *Régione autonoma Friuli Venezia Giulia c/ Commission*, aff. T-288/97.

¹²⁰ J. Biancarelli, « Le contrôle de la CJCE en matière d'aides publiques », *AJDA*, 1993, p. 412 et 421.

¹²¹ CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, aff. 730/79 ; CJUE, 14 janvier 2015, *Eventech c/ Parking Adjudicator*, aff. C-518/13.

¹²² CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, aff. C-280/00 (cf. fiche 5).

¹²³ CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, aff. C-730/79 ; CJUE, 14 janvier 2015, *Eventech / Parking Adjudicator*, aff. C-518/13.

¹²⁴ *Arrêt Altmark*, ci-dessus mentionné.

¹²⁵ CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission* (Tubemeuse), aff. 142/87.

concurrentiels, comme celles octroyées à la SMC, risquent donc de fausser la concurrence au niveau communautaire, lorsqu'elles rendent plus difficile l'entrée des banques étrangères sur les marchés bancaires français régionaux »¹²⁶.

Comme l'affectation de la concurrence, l'affectation des échanges entre États membres ne peut toutefois pas être purement hypothétique ou présumée. Selon le juge européen, il convient d'établir pourquoi la mesure fausse ou menace de fausser la concurrence et est susceptible d'affecter les échanges entre États membres, sur la base des effets prévisibles de la mesure¹²⁷. Dans sa communication sur la notion d'aide d'Etat, la Commission fournit une liste de mesures dont les effets n'ont qu'une portée purement locale et n'affectent donc pas les échanges entre États membres :

- les installations sportives et de loisirs, destinées principalement à un public local et peu susceptibles d'attirer des clients ou des investissements d'autres États membres¹²⁸;
- les événements culturels et les entités exerçant des activités économiques qui sont cependant peu susceptibles de détourner des utilisateurs ou des visiteurs d'offres similaires dans d'autres États membres¹²⁹;
- les hôpitaux et autres établissements de soins de santé fournissant l'éventail habituel de services médicaux destinés à une population locale et peu susceptibles d'attirer des clients ou des investissements provenant d'autres États membres¹³⁰;
- les médias d'information et/ou produits culturels qui, pour des raisons linguistiques et géographiques, ont un public potentiel limité à la population locale¹³¹ ;
- un centre de conférence, pour lequel la situation géographique et l'effet potentiel de l'aide sur les prix sont réellement peu susceptibles de détourner des utilisateurs d'autres centres situés dans d'autres États membres¹³² ;
- une plateforme d'information et de réseau visant à résoudre directement les problèmes de chômage et les conflits sociaux dans une zone locale prédéfinie et très limitée¹³³ ;
- les petits aéroports¹³⁴ ou ports¹³⁵ principalement utilisés par des utilisateurs locaux, et limitant donc la concurrence pour les services proposés au niveau local, et pour lesquels l'incidence transfrontière sur l'investissement est véritablement marginale.

3. Le cas particulier des aides dites de *minimis*

La Commission a considéré, dans plusieurs communications, puis dans un règlement de 2001¹³⁶, que des aides inférieures à un certain montant n'entraient pas dans le champ de l'article 107 § 1 TFUE, car elles n'affectaient ni la concurrence, ni les échanges entre États. Elles ne sont, par conséquent, pas soumises à l'obligation de notification.

La Commission a adopté, le 18 décembre 2013, un nouveau règlement sur les aides de *minimis* qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014¹³⁷, et qui expirera fin 2022¹³⁸. Aux termes de ses dispositions transitoires, les aides de *minimis* individuelles octroyées entre le 1^{er} janvier 2007 et le 30 juin 2014 en

¹²⁶ [Décision 1999/508/CE](#) de la Commission du 14 octobre 1998 portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la SMC.

¹²⁷ Trib. UE, 6 juillet 1995, *AITEC e.a./Commission*, [aff. jtes T-447/93, T-448/93 et T-449/93](#), pt 141.

¹²⁸ [Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - Royaume-Uni - Aide présumée en faveur de Glenmore Lodge - SA.37963.

¹²⁹ [Décision de la Commission](#) du 7 novembre 2012 - Chypre, centre d'arts visuels et de recherche - SA.34466.

¹³⁰ [Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - République Tchèque - financement des hôpitaux publics dans la région de Hradec Kralové - SA.37432.

¹³¹ [Décision de la Commission](#) du 27 juin 2007 - Subventions aux productions théâtrales au Pays basque - N 257/2007.

¹³² [Décision de la Commission](#) du 21 janvier 2003 - Suède - Centre de congrès à Visby - N 486/2002.

¹³³ [Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - Allemagne - Aide d'État présumée illégale en faveur de Städtische Projekt «Wirtschaftsbür Gaarden» - SA.33149.

¹³⁴ [Décision de la Commission](#) du 7 mai 2014 - Royaume Uni - liaisons aériennes avec les îles Scilly - SA.38441.

¹³⁵ [Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - Pays Bas - Investissements dans le port de Lauwersoog - SA.39403. Cf. également Trib. UE, 14 mai 2019, *Marinvest*, [aff. T-728/17](#).

¹³⁶ [Règlement \(CE\) n° 69/2001](#) de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 TCE.

¹³⁷ [Règlement n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013, publié au *JOUE* L 352 du 24 décembre 2013, p.1.

¹³⁸ Cf. le [communiqué de presse de la Commission](#) du 7 janvier 2019 indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'Etat.

conformité avec les conditions posées par le précédent règlement *de minimis*¹³⁹, sont considérées comme n'étant pas des aides d'État et sont donc exemptées de l'obligation de notification.

Il dispose que les aides inférieures à 200 000 euros, accordées sur une période de trois ans, n'ont pas à être notifiées. Un plafond particulier de 100 000 euros est fixé pour le secteur routier.

La règle *de minimis* couvre toutes les catégories d'aides, quels que soient leur forme et leur objectif. Cette règle présente surtout un intérêt pour les PME, mais s'applique quelle que soit la taille du destinataire. Sous certaines conditions, le règlement s'applique à la commercialisation et à la transformation de produits agricoles. Les aides versées dans le secteur des transports font également partie du champ d'application du règlement *de minimis*. La portée du règlement *de minimis* a été élargie par une modification importante : les aides accordées aux entreprises en difficulté¹⁴⁰ ne sont plus exclues de son champ d'application.

Le règlement s'applique uniquement aux aides *de minimis* transparentes, c'est-à-dire aux aides dont il est possible de déterminer préalablement et précisément le montant, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.

Sont désormais considérées comme transparentes les aides :

- consistant en des prêts, dès lors que le bénéficiaire ne fait pas l'objet d'une procédure d'insolvabilité et que l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base des taux d'intérêt du marché en vigueur au moment de l'octroi de l'aide ;
- consistant en des garanties, si le bénéficiaire ne fait pas l'objet d'une procédure d'insolvabilité, et :
 - l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base de primes « refuges » établies dans la communication de la Commission relative au type d'entreprises concernées¹⁴¹ ;
 - ou la garantie n'excède pas 80 % du prêt sous-jacent et le montant garanti ne dépasse pas 1 500 000 euros par entreprise pour une durée de garantie de cinq ans (ou, respectivement, 750 000 euros par entreprise pour une durée de garantie de dix ans).

En revanche, ne sont pas considérées comme des aides *de minimis* transparentes, et ne peuvent donc pas bénéficier de l'exemption de notification, les aides consistant :

- en des apports de capitaux ;
- en des mesures de capital-investissement ;
sauf si pour chacune de ces hypothèses, le montant total de l'apport en capitaux publics est inférieur au plafond *de minimis* de 200 000 euros.

Le règlement interdit le cumul entre des aides *de minimis* et d'autres aides d'État pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau fixé, selon les cas, par un règlement d'exemption ou par une décision adoptée par la Commission¹⁴².

Enfin, le règlement reprend et complète la procédure de contrôle du respect des règles de plafonnement et de non-cumul : l'État doit informer l'entreprise bénéficiaire du montant et du caractère *de minimis* de cette aide. Préalablement à l'octroi de l'aide, il doit également obtenir de l'entreprise concernée une déclaration relative aux autres aides *de minimis* qu'elle a reçues sur une période de trois ans, afin de s'assurer que l'aide envisagée ne porterait pas le montant total des aides

¹³⁹. [Règlement \(CE\) n° 1998/2006](#) de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*, JOUE L 379, 28 décembre 2006.

¹⁴⁰. Au sens des [lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté](#), JOUE C 249 du 31 juillet 2014.

¹⁴¹. [Communication de la Commission sur les aides d'État sous forme de garanties](#).

¹⁴². Cf. fiche 5.

de minimis reçues par l'entreprise, au-delà du seuil de 200 000 €, car dans ce cas l'aide ne pourrait pas être octroyée. Les États peuvent, en outre, créer un registre central sur les aides *de minimis*.

À cet égard, le règlement n° 1407/2013 définit pour la première fois la notion « d'entreprise unique » qui se compose de toutes les entreprises qui entretiennent entre elles au moins l'une des relations suivantes :

- une entreprise a la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d'une autre entreprise ;
- une entreprise a le droit de nommer ou révoquer la majorité des membres de l'organe d'administration d'une autre entreprise ;
- une entreprise a le droit d'exercer une influence dominante sur une autre entreprise en vertu d'un contrat ;
- une entreprise actionnaire ou associée d'une autre entreprise contrôle seule, en vertu d'un accord avec d'autres actionnaires ou associés de cette autre entreprise, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci.

Le règlement n° 1407/2013 précise également, pour la première fois que dans le cas de fusions ou acquisitions, sont prises en considération l'ensemble des aides octroyées antérieurement à l'une ou l'autre des entreprises parties à l'opération. En cas de scission d'une entreprise en deux entreprises distinctes, les aides *de minimis* octroyées avant sont allouées dans leur totalité à l'entreprise qui en a bénéficié, soit, en principe, celle qui reprend les activités pour lesquelles les aides *de minimis* ont été utilisées. Si une telle allocation est impossible, les aides *de minimis* sont réparties proportionnellement entre les deux entités en fonction de la valeur comptable de leur capital à la date effective de la scission.

A signaler la [circulaire](#) du Commissariat général à l'égalité des territoires, adoptée le 14 septembre 2015, *relative à l'application du règlement n° 1407/2013, dont l'objet est de rappeler les règles applicables à l'octroi d'une aide de minimis par une collectivité territoriale ou par l'Etat, afin d'assurer la sécurité juridique des aides octroyées dans ce cadre.*

NB : il existe un règlement *de minimis* spécifique applicable en matière agricole et en matière de pêche¹⁴³. Un règlement *de minimis* spécifique pour les entreprises fournissant des services d'intérêt économique général (SIEG) a été adopté en avril 2012¹⁴⁴.

4. Le cas des contrats « de prestations intégrées »

La question de l'exception dite « *de prestations intégrées* » ou *de quasi régie*, est « *l'hypothèse où, à la fois, la personne publique exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services et où cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent* ¹⁴⁵ ». Les règles de mise en concurrence ne sont alors pas applicables.

En 2011, la Commission européenne s'est prononcée sur le cas des collectivités territoriales. Leur intervention dans le cadre de la régie relève du champ d'application des règles en matière d'aides d'État. La Commission considère que « *compte tenu du caractère fonctionnel de la notion d'activité économique* » au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, *il est indifférent que le bénéficiaire des financements soit une entité ayant un statut juridique propre ou fasse partie intégrante de l'administration de l'État* ¹⁴⁶ ».

¹⁴³. Cf. fiche 13.

¹⁴⁴. Cf. fiche 6.

¹⁴⁵. CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, [aff. C-107/98](#).

¹⁴⁶. Décision C (2011) 7285 final du 19 octobre 2011, [aide d'État N 330/2010](#) programme national « très haut débit » volet B. Il s'agissait, en l'espèce, de la gestion d'un réseau à haut débit par une collectivité territoriale, constituant pour la Commission une activité économique.

En outre, dans son document de travail relatif aux services d'intérêt économique général de 2013¹⁴⁷, la Commission a confirmé son analyse déjà exprimée dans son guide de 2010 : « *si le financement public d'une activité économique exercée par une entité in house au sens des règles de marchés publics, remplit les conditions de l'article 107, § 1 TFUE, et ne remplit pas toutes les conditions de l'arrêt Altmark [...], les règles relatives aux aides d'État s'appliquent* ».

Selon la Commission, les transferts financiers entre structures étatiques (État vers région, département vers communes, etc.) correspondent en revanche à des transferts de compétences et ne constituent pas des aides d'État.

Références bibliographiques

Décisions de la Commission et jurisprudence de la Cour et du Trib. UE, relatives au champ d'application de la notion d'aide

CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c/ France*, [aff. 6 et 11/69](#).

[Décision n° 85/592](#) du 31 juillet 1985, *JOCE* L 373, 31 décembre 1985.

CJCE, 16 juin 1987, *Commission c/ Italie*, [aff. C-118/85](#), CJCE, 25 octobre 2001, *Ambulanz Glöckner*, [aff. C-475/99](#).

CJCE, 27 septembre 1988, *Humbel*, [263/86](#) et CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth*, [aff. C-109/92](#).

[Décision n° 89/441](#) du 21 décembre 1988 relative aux aides accordées par le gouvernement grec à l'industrie cinématographique, *JOCE* L 208, 20 juillet 1989, p. 38.

[Décision n° 89/661](#) du 31 mai 1989 Alfa Roméo, *JOCE* L 389, 30 décembre 1989.

[Décision n° 91/144](#) du 2 mai 1990, Halkis Cement Company, *JOCE* L 73, 20 mars 1991.

CJCE, 23 avril 1991, *Höfner et Elser c/ Macroton*, [aff. C-41/90](#).

CJCE, 7 décembre 1993, *Wirth*, [aff. C-109/92](#).

CJCE, 19 janvier 1994, *SAT c/ Eurocontrol*, [aff. C-364/92](#).

CJCE, 16 novembre 1995, *FFSA*, [aff. C-244/94](#).

CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/ La Poste*, aff. 39/94, et TPI 15 janvier 1997, *SFEI*, [aff. T-77/95](#).

CJCE, 26 septembre 1996, *France c/Commission*, [aff. C-241/94](#).

CJCE, 18 mars 1997, *Diego & Cali*, [aff. C-343/95](#).

CJCE, 24 octobre 2002 *Aéroport de Paris c/ Commission*, [aff. C-82/01](#).

CJCE, 17 février 2003, *Poucet et Pistre*, [aff. C-159/91 et C-160/91](#).

TPICE, 4 mars 2003, *Fenin c/ Commission*, [aff. T-319/99](#), et CJCE, 11 juillet 2006, *Fenin c/Commission*, [aff. C-205/03 P](#).

CJCE, 22 mai 2003, *Freskot*, [aff. C-355/00](#).

CJCE, 11 novembre 2004, *Ramondin SA Daewoo*, [aff. C-186 et 188/02P](#).

¹⁴⁷. Guide adopté le 29 avril 2013 relatif à l'application aux services d'intérêt économique général des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de marchés publics et de marché intérieur, SWD (2013) 53 final/2, pt 44. Ce document de travail, mis à jour depuis l'adoption du paquet *Almunia*, répond aux questions fréquemment posées par les États membres mais ne lie pas la Commission.

CJCE, 15 juin 2006, *Air liquide Industries Belgium*, [aff. C-393/04 et C-41/05](#).

CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, [aff. C-49/07](#).

CJCE, 26 mars 2009, *Selex Sistemi Integrati SpA c/ Commission et Eurocontrol*, [aff. C-113/07 P](#).

CJUE, 3 mars 2011, *AG2R Prévoyance*, [aff. C-437/09](#).

Trib. UE, 24 mars 2011, *Leipzig-Halle c/Commission*, [aff. T-455/08](#).

CJUE, 28 juillet 2011, *Mediaset SpA c/ Commission*, [aff. C-403/10 P](#).

CJUE, 12 juillet 2012, *Datenbank GmbH*, [aff C-138/11](#).

[Décision SA. 33960](#) (2012/NN) Aéroport de Beauvais Tillé, *JOUE* C 279 du 14 septembre 2012.

Trib. UE, 12 septembre 2013, *République fédérale d'Allemagne c/ Commission*, [aff. T-347/09](#).

[Décision SA. 32225](#) du 2 octobre 2013 concernant l'indemnité d'expropriation de Nedalco de Bergen à Zoom, C(2013) 6250 final.

[Décision SA 35501](#) (2013/N) du 18 décembre 2013 C(2013) 9103 final.

CJUE, 9 octobre 2014, *Navantia SA*, [aff C-522/13](#).

Trib. UE, 10 décembre 2014, *Ordre national des pharmaciens (ONP)*, [aff. T-90/11](#).

Trib. UE, 14 juillet 2016, *Allemagne c/ Commission*, [aff. T-143/12](#).

Décisions de la Commission et jurisprudence de la Cour et du Trib. UE, relatives aux critères de l'aide
Caractère étatique de l'aide :

CJCE, 22 mars 1977, *Steinike et Weinling c/RFA*, [aff. 78/76](#).

CJCE, 24 janvier 1978, *Van Tiggele*, [aff. 82/77](#). CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy*, [aff. 67, 68, 70/85](#).

CJCE 14 février 1990, *France c/Commission*, [aff. 301/87](#).

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/Commission*, [aff. Alfa Roméo](#), [aff. C-305/89](#) et [aff. ENI-Lanerossi](#), [aff. C-303/88](#).

CJCE, 17 mars 1993, *Sloman Neptun*, [aff. jtes C-72 et 73/91](#).

CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI c/La Poste*, [aff. C-39/94](#) et TPICE, 15 janvier 1997, *SFEI*, [aff. T-77/95](#).

CJCE, 16 mai 2000, *France c/ladbrock racing et Commission*, [aff. C-83/98P](#).

[Décision 2000/513/CE](#) de la Commission concernant les aides accordées par la France à l'entreprise Stardust Marine, *JOCE* du 15 août 2000 n° L 206, p. 6.

CJCE, 13 mars 2001, *Preussenelektra*, [aff. C-379/98](#).

CJCE, 16 mai 2002, *République française c/Commission*, [aff. C-482/99](#).

CJCE, 15 juillet 2004, *Pearl BV*, [aff. C-345/02](#).

TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn*, [aff. T-351/02](#).

CJCE, 5 mars 2009, *Union de televisiones comerciales asociatas (UTECA)*, [aff. C-222/07](#).

Trib. UE, 21 mai 2010, *France c/Commission*, [aff. T-425, 444, 450 et 456/04](#).

Trib. UE, 15 janvier 2013, « *Aiscat* » c/ *Commission*, [aff. T-182/10](#).

CJUE, 30 mai 2013, *Doux Elevage SNC*, [aff. C-677/11](#).

[Décision SA.36346](#) (2013/N) du 27 mars 2014 C(2014) 1811 final.

CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland NV*, [aff. C-242/13](#)

CJUE, 14 janvier 2015, *Eventech Ltd*, [aff. C-518/13](#).

Trib. UE, 2 juillet 2015, *France c/Commission et Orange c/Commission*, [aff. jtes T-425/04 RENV et T-444/04 RENV](#)

Trib. UE, 24 septembre 2015, *TV2/Danmark*, [aff. T-674/11](#).

Trib. UE, 10 mai 2016, *Allemagne / Commission*, [aff. T-47/15](#).

Trib. UE, 19 mars 2019, *Italie c/ Commission*, [aff. jtes T-98/16, T-196/16 et T-198/16](#).

CJUE, 28 mars 2019, *Allemagne c/ Commission*, [aff. C-405/16 P](#).

CJUE, 15 mai 2019, *Achema*, [aff. C-706/17](#).

Caractère sélectif de l'aide :

CJCE, 23 avril 1991, *Höfner*, [aff. C-41/90](#).

CJCE, 26 septembre 1996, *République française c/Commission (Kimberly Clark Sopalin)*, [aff. C-241/94](#).

CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/Commission*, [aff. C-156/98](#).

TPICE, 29 septembre 2000, *CETM c/Commission*, [aff. T-55/99](#).

TPICE, 3 mars 2002, *Diputacion Foral de Alava c/Commission*, [aff. T-127/99](#).

CJCE, 29 avril 2004, *Pays-Bas c/Commission*, [aff. C-159/01](#)

[Décision 2004/343/CE](#) du 16 juillet 2004 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprise en difficulté.

CJCE, 14 avril 2005, *AEM*, [aff. C-128 et 129/03](#).

CJCE, 15 juin 2006, *Air Liquide*, [aff. C-393/04 et 41/05](#).

CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/Commission*, [aff. C-88/03](#).

CJCE, 1^{er} juillet 2008, *MOTOE*, [aff. C-49/07](#).

TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/Commission*, [aff. T-424/05](#).

CJCE, 2 avril 2009, *Bouygues Telecom c/Commission*, [aff. C-431/07P](#).

CJUE, 24 novembre 2011, *République Italienne c/ Commission*, [aff. C-458/09 P](#).

Trib. UE, 7 mars 2012, *British Aggregates Association c/Commission*, [aff. T-210/02 RENV](#).

CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD*, [aff. C-271/13 P](#).

Trib. UE, 7 novembre 2014, *Autogrill España*, [aff. T-219/10](#).

CJUE, 30 juin 2016, *Royaume de Belgique c/ Commission*, [aff. C-270/15 P](#).

CJUE, 21 décembre 2016, *Commission c/ World Duty Free Group SA*, aff. jtes [C-20/15 P](#) et [C-21/15 P](#).

CJUE, 19 décembre 2018, *Finanzamt B*, [aff. C-374/17](#).

Affectation de la concurrence et des échanges intra-Union européenne :

CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, [aff. 730/79](#).

CJCE, 21 mars 1990, *Royaume de Belgique c/Commission (Tubemeuse)*, [aff. 142/87](#).

TPICE, 6 juillet 1995, *AITEC e.a./Commission*, [aff. jtes T-447/93, T-448/93 et T-449/93](#).

[Décision 1999/508/CE](#) portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la Société marseillaise de crédit (SMC), 14 octobre 1998.

CJCE, 18 novembre 1999, *Teckal*, [aff. C-107/98](#).

TPICE, 15 juin 2000, *Alzetta e. a. c/Commission*, [aff. T-298/97](#).

TPICE, 29 septembre 2000, *CETM/Commission*, aff. [T-55/99](#).

TPICE, 4 avril 2001, *Regione autonoma Friuli venezia Giulia c/Commission*, [aff. T-288/97](#).

[Décision de la Commission](#) du 21 janvier 2003 - Suède - Centre de congrès à Visby - N 486/2002.

CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, [aff. C-280/00](#).

TPICE, 6 septembre 2006, *République italienne c/Commission*, [aff. T-304 et 316/04](#).

[Décision de la Commission](#) du 27 juin 2007 - Subventions aux productions théâtrales au Pays basque - N 257/2007.

[Décision de la Commission](#) du 7 novembre 2012 - Chypre, centre d'arts visuels et de recherche - SA.34466.

[Décision de la Commission](#) du 7 mai 2014 - Royaume Uni - liaisons aériennes avec les îles Scilly - SA.38441.

CJUE, 14 janvier 2015, *Eventech Ltd*, [aff. C-518/13](#).

[Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - Royaume-Uni - Aide présumée en faveur de Glenmore Lodge - SA.37963.

[Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - République Tchèque - financement des hôpitaux publics dans la région de Hradec Kralové - SA.37432.

[Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - Allemagne - Aide d'État présumée illégale en faveur de Städtische Projekt «Wirtschaftsbür Gaarden» - SA.33149.

[Décision de la Commission](#) du 29 avril 2015 - Pays Bas - Investissements dans le port de Lauwersoog - SA.39403.

[Trib. UE, 14 mai 2019](#), *Marinvest*, [aff. T-728/17](#).

Références relatives à la règle de minimis

Communication de la Commission sur la règle de minimis, *JOCE C 68*, 6 mars 1996 p. 9.

Article 2 du [règlement 994/98](#) du 7 mai 1998 habilitant la Commission à adopter un règlement d'exemption des aides *de minimis*.

[Règlement \(CE\) n° 1998/2006](#) de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*.

[Règlement \(UE\) n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides *de minimis*.

[Circulaire](#) du Commissariat général à l'égalité des territoires du 14 septembre 2015, relative à l'application du règlement n°1407/2013.

Références relatives aux cas des contrats « de prestations intégrées »

Décision C (2011) 7285 final du 19 octobre 2011, [aide d'État N 330/2010](#) programme national « très haut débit » volet B.

L'intervention de l'État comme opérateur privé en économie de marché

L'article 345 TFUE prévoit que « [l]es traités ne préjugent en rien le régime de la propriété dans les États membres ». Il reconnaît donc la liberté des entités publiques de détenir des participations, même majoritaires, dans les entreprises. Ainsi, les États membres restent libres d'entreprendre, directement ou indirectement, des activités économiques, au même titre que des entreprises privées¹⁴⁸.

Toutefois, ces interventions ne doivent pas favoriser les entreprises qui en bénéficient, au détriment de leurs concurrentes. Les dispositions du traité en matière d'aides d'État sont donc applicables à l'État, investisseur public. Son rôle ne peut être remis en cause sur le fondement du traité ; encore faut-il que ce rôle ne dissimule pas une opération d'intervention de l'État pouvoir public, susceptible de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre États membres.

Les institutions de l'UE sont donc vigilantes à l'égard des participations publiques.

Le critère de référence pour repérer l'existence d'une aide d'État est celui de « l'investisseur privé, agissant dans les conditions normales d'une économie de marché¹⁴⁹ ». Autrement dit, il s'agit « d'apprécier si, dans le cadre d'une opération donnée, l'État a accordé un avantage à une entreprise en ne se comportant pas comme un opérateur en économie de marché ». ¹⁵⁰ Son application impose de vérifier si, placé dans une situation analogue, un investisseur privé aurait agi de la même façon que l'actionnaire public intervenant au profit de l'entreprise, ou encore de s'interroger sur les possibilités qu'aurait eues l'entreprise de trouver des capitaux sur le marché privé, dans les mêmes conditions. La Commission, dans sa communication relative à la notion d'aide d'État, apporte des précisions, notamment sur la détermination de la conformité d'une opération avec les conditions du marché.¹⁵¹

Ce critère s'applique également en temps de « crise », mais dans des conditions très contraintes.

La difficulté de contrôler les investissements publics a conduit la Commission à clarifier, dès 1984, la façon dont peut s'analyser une opération d'apport en capital effectuée par une entité publique, au regard des dispositions relatives aux aides d'État¹⁵².

Étant donné sa complexité, ce critère a également fait l'objet d'une abondante jurisprudence.

Il s'analyse selon la nature de l'opération économique réalisée par l'État¹⁵³.

Ainsi, le critère du créancier privé est le pendant du critère de l'investisseur avisé, lorsque l'État se trouve en situation de créancier à l'égard d'une entreprise. Ce critère a été dégagé par le juge de l'Union européenne pour les cas de facilités de paiement et de remises de dettes accordées par un créancier public. Dans cette hypothèse, les créanciers publics, qui octroient des remises ou des

¹⁴⁸ Cf. Trib. UE, 3 juillet 2014, *Royaume d'Espagne c/ Commission*, aff. jtes T-319/12 et T-321/12, pt 79.

¹⁴⁹ Ce critère n'est pas spécifique aux prises de participations, on le retrouve dans des affaires d'entreprises publiques en difficulté ou de privatisations (cf. fiches 12 et 16).

¹⁵⁰ Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1 du TFUE (2016/C 262/01) publiée au [JOUE C 262.19 juillet 2016](#), pt 76.

¹⁵¹ Cf. points 4.2.3.1 à 4.2.3.3 de la communication relative à la notion d'aide, mentionnée ci-dessus.

¹⁵² Cf. Position de la Commission relative à la participation des autorités publiques dans les capitaux des entreprises (Bull. CE 9-1984). Cf. également, la Communication de la Commission relative à l'application des articles 87 et 88 CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE aux entreprises du secteur manufacturier, [JOCE C 307, 13 novembre 1993](#).

¹⁵³ Cf. §74 de la communication relative à la notion d'« aide d'État ».

échelonnements de dettes, doivent être comparés à des créanciers privés cherchant à obtenir le paiement des sommes qui leur sont dues par un débiteur en difficulté financière¹⁵⁴.

De même, le critère du vendeur privé est le pendant du critère de l'investisseur avisé, lorsque l'État souhaite, par exemple, céder une participation ou une activité¹⁵⁵ (cf. fiche 16 relative aux privatisations).

1. Le financement public des entreprises n'est pas une aide d'État lorsque l'État agit comme un investisseur privé

1.1. Les apports en capital effectués par des entités publiques peuvent constituer des aides d'État

Que l'État soit ou non propriétaire ou actionnaire d'une entreprise, tout avantage direct ou indirect consenti par les autorités publiques en faveur d'une entreprise, sous quelque forme que ce soit, et en l'absence de rémunération reflétant le montant auquel peut être évalué l'avantage en question, peut constituer une aide d'État, dès lors qu'il se traduit par une charge pour le budget de l'État.

A cet égard, la nature publique ou privée de l'entreprise bénéficiaire d'une éventuelle aide est indifférente¹⁵⁶.

Dès lors, les apports en capital, notamment sous forme de prises de participation, y compris entre entreprises publiques¹⁵⁷, sont susceptibles d'être considérés comme des aides d'État.

Aux termes de la communication de 1984 mentionnée ci-dessus, « *sont à considérer comme des prises de participation publiques, les participations directes de l'État et des autres collectivités territoriales, ainsi que les prises de participation effectuées par des organismes financiers dont les fonds proviennent de ressources d'État au sens de l'article 87 § 1 [107 § 1 TFUE] ou sur lesquels l'État exerce une influence dominante* ».

La communication de 1984 distingue quatre types de situations dans lesquelles les pouvoirs publics peuvent être amenés à prendre des participations :

- lors de la création d'entreprises ;
- lors du transfert partiel ou total de propriété du secteur privé au secteur public¹⁵⁸ ;
- lors d'un apport en capital, ou de la conversion d'une dotation en capital, à des entreprises publiques existantes ;
- lors d'une augmentation du capital de sociétés privées existantes.

Seules les prises de participation par acquisition partielle ou totale d'avoirs sociaux¹⁵⁹ dans une entreprise, sans apport de capital nouveau, ne sauraient, selon la Commission, s'analyser comme des aides d'État.

Dans tous les autres cas, il convient d'examiner si le comportement des pouvoirs publics est comparable ou non à celui d'un apporteur privé de capital-risque, dans les conditions normales d'une économie de marché.

1.2. Le comportement de l'État doit être comparé à celui d'un investisseur privé

Une intervention dans le capital d'une entreprise peut constituer une mesure d'aide, si elle est effectuée à des conditions que n'aurait pas acceptées un investisseur privé agissant dans des

¹⁵⁴ Cf. not. CJCE, 29 juin 1999, *Déménagements-Manutention Transport SA (DMT)*, [aff. C-256/97](#) ; CJUE, 20 septembre 2017, *Commission c/ Frucona Košice a.s.*, [aff. C-300/16 P](#).

¹⁵⁵ Cf. Trib. UE, 28 février 2012, *Land Burgenland et Autriche c/Commission*, [aff. ites T-268/08 et T-281/08](#).

¹⁵⁶ Sous la seule réserve de l'article 106 § 2 (cf. fiche 6).

¹⁵⁷ Sont visées les « *entreprises publiques* » telles que définies à l'article 2 b) de la [directive 2006/111/CE](#) du 16 novembre 2006 sur la transparence des relations financières entre les États et les entreprises publiques.

¹⁵⁸ Peu important le type d'opération en cause, v. par ex., au sujet de la cession et de l'aménagement de terrains, CJUE, 2 septembre 2010, *Commission c/ Scott Paper S. A.*, [aff. C-290/07 P](#).

¹⁵⁹ La communication entend par « *avoirs sociaux* » les parts sociales, actions et droits de vote.

conditions normales d'une économie de marché. Le critère se réfère principalement à la logique de rentabilité de l'opération.

Il est ainsi admis que l'État (au sens large) investisseur doit être comparé à une société de portefeuille privée ou à un groupe privé poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle.

Selon la Cour de justice, « *ce critère figure parmi les éléments que la Commission est tenue de prendre en compte pour établir l'existence d'une aide d'Etat et ne constitue pas une exception s'appliquant seulement sur la demande de l'Etat membre. Par conséquent, lorsqu'il apparaît que le critère de l'investisseur privé peut être applicable, il incombe à la Commission de demander à l'Etat membre concerné de lui fournir toutes les informations pertinentes lui permettant de vérifier si les conditions d'applicabilité et d'application de ce critère sont remplies* »¹⁶⁰. Il n'est donc pas nécessaire que l'Etat invoque expressément le critère lors de la procédure administrative¹⁶¹.

La Commission examine si le critère est applicable, quelle que soit la forme que prend l'intervention de l'Etat¹⁶², dès lors que l'Etat intervient en sa qualité d'actionnaire¹⁶³. Toutefois, il revient à l'Etat d'établir « *sur la base d'éléments objectifs et vérifiables que la mesure mise en œuvre ressortit à sa qualité d'actionnaire* ». Dans ce cadre, l'Etat doit démontrer que sa décision repose « *sur des évaluations économiques comparables à celles [qu'un] investisseur privé rationnel [...] aurait fait établir, avant de procéder audit investissement, aux fins de déterminer la rentabilité future d'un tel investissement* ». Les évaluations doivent donc être antérieures ou contemporaines à l'adoption de la mesure. Selon la Cour, « *des évaluations économiques établies après l'octroi dudit avantage, le constat rétrospectif de la rentabilité effective de l'investissement réalisé par l'Etat membre concerné ou des justifications ultérieures du choix du procédé effectivement retenu ne sauraient suffire à établir que cet Etat membre a pris, préalablement ou simultanément à cet octroi, une telle décision en sa qualité d'actionnaire* »¹⁶⁴.

La Commission doit se placer à l'époque de l'intervention de l'État, pour apprécier son caractère licite ou non¹⁶⁵ et analyser tous les éléments pertinents de la situation litigieuse, y compris son contexte¹⁶⁶.

Par ailleurs, dans l'hypothèse d'une succession d'interventions de l'Etat, le Tribunal a jugé que « *la Commission doit examiner s'il existe entre ces interventions des liens tellement étroits qu'il est impossible de les dissocier* ». Si tel est le cas, « *ces interventions doivent [...] être regardées comme une seule intervention* »¹⁶⁷.

¹⁶⁰ Cf. CJUE, 3 avril 2014, *Commission c/ Pays-Bas*, [aff. C-224/12](#), pts 32-33 ; CJUE, 20 septembre 2017, *Commission c/ Frucona Košice a.s.*, [aff. C-300/16 P](#), pts 23-24.

¹⁶¹ Le critère peut ainsi être invoqué par le bénéficiaire de la mesure (CJUE, 20 septembre 2017, *Commission c/ Frucona Košice a.s.*, pt 26).

¹⁶² Cf. not. CJUE du 5 juin 2012, *Commission c/ EDF*, [aff. C-124/10P](#), pt 93. Pour de plus amples développements, cf. Etat investisseur et Etat puissance publique, *infra*.

¹⁶³ Cf. not. CJUE du 5 juin 2012, *Commission c/ EDF*, [aff. C-124/10P](#), pt 81 ; CJUE, 7 mars 2018, *SNCF Mobilités c/ Commission*, [aff. C-127/16 P](#), pt 138 : « *l'applicabilité du critère de l'investisseur privé dépend, en définitive, de ce que l'Etat membre concerné accorde en sa qualité d'actionnaire, et non pas en sa qualité de puissance publique, un avantage économique à une entreprise lui appartenant* ».

¹⁶⁴ CJUE du 5 juin 2012, *Commission c/ EDF*, [aff. C-124/10P](#), pt 85.

¹⁶⁵ CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission* (Stardust Marine), [aff. C-482/99](#), Rec. p. I-04397, pts 77-81. Ainsi, la durée d'une procédure de liquidation judiciaire est un élément de contexte dont la Commission doit tenir compte, v. plus généralement, CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Kosice a.s. c/ Commission*, [aff. C-73/11 P](#).

¹⁶⁶ Cf. Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband deutscher Banken eV c/ Commission*, [aff. T-163/05](#), pt 37. La Commission doit intégrer à son analyse la situation de l'entreprise bénéficiaire et le marché concerné ; Cf. Trib. UE, 8 janvier 2015, *Club Hotel Loutraki AE c/ Commission*, [aff. T-58/13](#), pt 91 : l'examen d'une opération hors de son contexte pourrait donner lieu à des résultats de pure forme, qui ne correspondent pas à la réalité économique ; cf. Trib. UE, 3 juillet 2014, *Espagne et. a c/ Commission*, [aff. ites T-319/12 et T-321/12](#), pts 130 à 136. Cf., également, le second volet de l'affaire relative aux mesures financières en faveur de France Télécom (Trib. UE, 2 juillet 2015, *France c/ Commission* et *Orange c/ Commission*, [aff. ites T-425/04 RENV et T-444/04 RENV](#), confirmé par la CJUE le 30 novembre 2016, [aff. C-486/15 P](#)) : il convenait, en l'espèce, d'appliquer le critère de l'investisseur avisé au stade de la formalisation de l'offre d'avance d'actionnaire, notifiée et annoncée le 4 décembre 2002, et non à partir de juillet 2002, lorsque les déclarations de l'Etat ne constituaient pas un engagement concret et ferme d'apporter un soutien financier précis au profit de France Télécom, de nature à engager des ressources d'Etat (cf. fiche 1 sur le premier volet de l'affaire). Au demeurant, le Tribunal a estimé, dans son arrêt ci-dessus mentionné de 2015, que « *certes, par les déclarations depuis le mois de juillet 2002 et en usant ainsi de sa réputation de débiteur/créditeur solvable et fiable auprès des marchés financiers, l'Etat français a volontairement entendu influencer sur la réaction de ces marchés, rétablir la confiance de ceux-ci et, en particulier, chercher à obtenir le maintien de la notation de FT dans le but de préparer un refinancement solide et moins coûteux de cette entreprise à un stade ultérieur. Toutefois, [...] l'Etat français n'a ainsi rien fait d'autre que faire jouer les règles particulières de fonctionnement des marchés financiers afin de stabiliser la position économique de FT à court terme, et ce précisément dans le but de réunir les conditions entrepreneuriales et financières indispensables à la prise de mesures de soutien plus concrètes devant intervenir ultérieurement* ». Par la suite, la Commission a estimé, dans une décision du **18 mai 2018**, que l'avance d'actionnaire accordée par la France à France Télécom en 2002 ne constituait pas une aide d'Etat, ne pouvant exclure « *que l'Etat se soit comporté à son égard en décembre 2002 comme l'aurait fait un opérateur privé avisé en économie de marché placé dans la situation la plus proche possible de la sienne, en tant qu'actionnaire majoritaire de FT* ».

¹⁶⁷ Cf. Trib. UE, 15 janvier 2015, *France c/ Commission*, [aff. T-1/12](#), pt 33.

Le Tribunal et la Cour considèrent que l'analyse d'une aide par la Commission implique de procéder à une « *appréciation économique complexe* ». Dès lors, contrôle juridictionnel des décisions demeure réduit¹⁶⁸, le juge UE refusant de substituer son appréciation économique à celle de la Commission¹⁶⁹.

1.2.1. L'appréciation du respect du critère de l'investisseur avisé se fait au cas par cas

Les décisions de la Commission et la jurisprudence donnent des indications sur l'application du critère :

- les conditions d'un apport en capital sont considérées comme inacceptables pour un investisseur privé avisé, s'il ne peut être établi qu'un revenu raisonnable sous forme de dividende ou d'une plus-value sur le capital investi peut être escompté¹⁷⁰ ;
- l'apport de capital neuf dans une entreprise dont la situation financière n'est pas saine et ne permet pas d'escompter un rendement normal du capital, ou ne lui permettrait pas de se financer sur les marchés, laisse présumer une aide d'État¹⁷¹. En présence de difficultés, il apparaît qu'un investisseur avisé examinerait les perspectives économiques et financières de l'entreprise et exigerait, le cas échéant, un plan de restructuration¹⁷². En tout état de cause, l'Etat doit procéder à une analyse contrefactuelle et comparer le rendement attendu de l'investissement avec celui d'une liquidation¹⁷³ ;
- il en est également ainsi des aides accordées à des secteurs confrontés à des difficultés particulières. La qualification d'aide sera en effet acquise d'autant plus facilement que le secteur concerné connaît des surcapacités structurelles, même si les opérations sont faites dans des conditions acceptables pour un investisseur privé¹⁷⁴.

En revanche, la bonne santé financière d'une entreprise, ainsi que des perspectives de développement prometteuses, sont favorables à l'appréciation : elles permettent de considérer qu'une prise de participation publique s'est déroulée dans les conditions normales d'investissement dans une économie de marché.

Toutefois, même si l'entreprise rencontre certaines difficultés, le critère peut, sous certaines conditions, être jugé rempli. En effet, selon la Commission et les juridictions UE, « *un associé privé peut raisonnablement apporter le capital nécessaire pour assurer la survie d'une entreprise qui connaît des difficultés passagères, mais qui, le cas échéant, après une restructuration, serait en mesure de retrouver la rentabilité* »¹⁷⁵.

– Selon la Commission européenne, « *[l]orsqu'une opération est réalisée aux mêmes conditions (ce qui implique des niveaux de risque et de rémunération identiques) par des organismes publics et des opérateurs privés se trouvant dans une situation comparable (opération pari passu) [...], il peut normalement en être déduit que cette opération est conforme aux conditions du marché* »¹⁷⁶. Toutefois, « *le seul fait qu'un apport en capital a été réalisé conjointement et concomitamment avec des investisseurs privés n'exclut pas automatiquement la qualification d'aide d'État. D'autres éléments, en*

¹⁶⁸ Le contrôle juridictionnel se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste dans l'appréciation de ces faits et de l'absence de détournement de pouvoir. Cf. CJUE, 21 mars 2013, *Commission c/ Buzcek Automotive sp. z o.o.*, [aff. C-405/11 P](#), pts 49 et s. et CJUE, 20 septembre 2017, *Commission c/ Frucona Košice a.s.*, pt 63 et 64

¹⁶⁹ Cf. not. TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFASS et AKT c/ Commission*, [aff. T-380/94](#) pt 56 ; TPICE, 15 septembre 1998, *BFM et EFIM c/ Commission*, [aff. T-126/96 et T-127/96](#), pt 81 ; TPICE, 25 juin 1998, *British Airways e. a. et British Midland Airways c/ Commission*, [aff. T-371/94 et T-394/94](#), pt 79 ; TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia*, [aff. T-296/97](#), pt 105.

¹⁷⁰ Cf. [décision n° 89/43/CEE](#) de la Commission du 26 juillet 1988 relative aux aides accordées par le gouvernement italien à ENI-Lanerossi, JO L 16, 20 janvier 1989, p. 52.

¹⁷¹ Cf. not. [décision n° 2009/155/CE](#), du 12 novembre 2008, JOUE L 52, 25 février 2009, relative au prêt de 300 millions d'euros consenti par l'Italie à la compagnie Alitalia, pts 52 et s. ; [décision n° 2012/397/UE](#) du 24 octobre 2011, JOUE L 195, 21 juillet 2012, relative à l'aide à la restructuration de SeaFrance SA octroyée par la SNCF, pt 121. Sur le critère de l'investisseur avisé en cas de sauvetage ou de restructuration d'une entreprise en difficulté, cf. fiche 12.

¹⁷² Cf. not. Trib. UE, 1er février 2018, *Larko Geniki Metalliftiki kai Metallourgiki AE*, [aff. T-423/14](#).

¹⁷³ Cf. not. &107 de la communication relative à la notion d'« aide d'Etat ».

¹⁷⁴ Cf. CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission*, [aff. C-142/87](#), pts 22 et 28. Cf. également [décision 2006/239/CE](#) de la Commission du 13 mai 2003 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Kahla Porzellan GmbH et de Kahla/Thüringen Porzellan GmbH, JOCE L 227, 11 septembre 2003, pt 100: « *au vu de la situation particulière de l'entreprise et du fait que celle-ci poursuit son activité sur un marché caractérisé par des surcapacités structurelles, un investisseur dans une économie de marché n'aurait accordé un soutien financier qu'en le subordonnant à des conditions tenant compte de ces faits* ».

¹⁷⁵ CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/ Commission*, ("Meura"), [aff. 234/84](#), pt 15 ; CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission* ("ENI-Lanerossi"), [aff. C-303/88](#), pt 21 ; Trib. UE, 28 janvier 2016, *Slovénie c/ Commission*, [aff. T-507/12](#), pt 221.

¹⁷⁶ Communication relative à la notion d'aide d'État, préc. §86.

particulier l'égalité de traitement des actionnaires publics et privés, doivent également être pris en compte »¹⁷⁷.

En principe, les interventions des organismes publics et des opérateurs privés doivent être décidées et effectuées simultanément (principe de concomitance). Toutefois, la Commission a accepté de prendre en considération une intervention privée, réalisée peu de temps après l'intervention publique, notamment quand l'investisseur privé a déjà signé une lettre d'intention au moment de l'intervention publique¹⁷⁸.

– En cas de risque de liquidation de l'entreprise aidée, la rationalité de l'intervention publique doit s'apprécier au regard des coûts qu'entraînerait cette liquidation. En effet, compte tenu de ces coûts de liquidation, une intervention, dont la rentabilité apparaît faible, peut être néanmoins rationnelle, si elle permet d'éviter une liquidation qui s'avérerait plus coûteuse pour l'État¹⁷⁹.

Dans ce cadre, le calcul des coûts de liquidation ne peut, en principe, prendre en compte « que la fraction des coûts de liquidation imputable à l'État actionnaire, soit normalement le montant de sa participation au capital de l'entreprise¹⁸⁰ ».

Par ailleurs, la Cour a jugé que « lors de l'appréciation de la rationalité économique d'une mesure étatique, requise par le principe de l'opérateur privé », « les coûts découlant pour l'État du licenciement des travailleurs, des allocations de chômage et des aides pour la reconstitution du tissu industriel [...] ainsi que des garanties accordées et des créances détenues par l'État, dans la mesure où celles-ci sont elles-mêmes constitutives d'aides d'État » devaient être écartés¹⁸¹.

– Dans le cadre des prêts ou des garanties accordés par l'Etat, des règles particulières s'appliquent pour déterminer si l'opération est conforme aux conditions de marché¹⁸².

1.2.2. Le critère de l'investisseur avisé en économie de marché dans la jurisprudence UE

La Cour de justice fait application du critère de l'opérateur privé en économie de marché, depuis le milieu des années 1980¹⁸³. Elle a ainsi considéré qu'il était « pertinent d'appliquer le critère indiqué [par] la Commission, [...], qui est basé sur les possibilités pour l'entreprise d'obtenir les sommes en cause sur les marchés privés des capitaux. Dans le cas d'une entreprise dont le capital social est détenu par les autorités publiques, il convient notamment d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un associé privé se basant sur les possibilités de rentabilité prévisibles, [...], aurait procédé à un tel apport en capital »¹⁸⁴.

Son contrôle des décisions de la Commission sur ce point est limité. En effet, s'agissant de questions économiques complexes, elle lui reconnaît une marge d'appréciation et vérifie seulement qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation¹⁸⁵.

¹⁷⁷ Cf. CJUE, 4 septembre 2014, *SNCM et France c/ Corsica Ferries France*, [aff. ites C-533/12 P et C-536/12 P](#), pts 54 et s.; Trib. UE, 1er février 2018, *Larko Geniki Metallēftiki kai Metallourgiki AE*, [aff. T-423/14](#), pt 119.

¹⁷⁸ Cf. par ex. la décision de la Commission du 11 décembre 2007 relative à une aide accordée par la commune d'Amsterdam en faveur de Glasvezelnet Amsterdam pour un investissement dans un réseau d'accès en fibre optique, pts 87 et s.

¹⁷⁹ Cf. not. Trib. UE, 15 septembre 2016, *FIH Holding A/S et FIH Erhvervsbank A/S c/ Commission*, [aff. T-386/14](#), pt 58. La Cour a également jugé que lors de l'évaluation des coûts, la Commission devait prendre en compte la durée de la procédure de liquidation (CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Košice c/ Commission*, [aff. C-73/11 P](#)).

¹⁸⁰ Cf. [décision 1999/262/CE](#) de la Commission, 22 juillet 1998, concernant des aides accordées par la France dans le cadre de l'opération de recapitalisation et de cession d'actifs de la Société de Banque Occidentale (SDBO). Selon la Commission, « l'exposition d'un actionnaire est liée à sa valeur d'apport au capital social de l'entreprise, et non pas à tout le passif de liquidation, [...] le fait que l'État (ou une entité publique telle le CDR) prenne en charge tout ou une partie du passif de liquidation n'est pas imputable à son comportement d'actionnaire, mais à des obligations additionnelles dont il se considère investi et qui se traduisent par des aides ». Cf. également le pt 41 de la décision du 3 mai 2000 concernant les mesures mises à exécution par la France en faveur de TASQ SA, [2000/647/CE](#). Cf. toutefois, décision 2000/513/CE du 8 septembre 1999, *Stardust Marine*, pts 48-49 (cas dans lequel l'actionnaire est également le banquier et le garant de l'entreprise).

¹⁸¹ CJUE, 6 mars 2018, *Commission c/ FIH Holding A/S*, [aff. C-579/16 P](#), pt 56. La Cour renvoie notamment à son arrêt CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. ites C-278 à 280/92](#), pt 22.

¹⁸² Cf. §§ 108-114 de la communication relative à la notion d'« aide d'Etat ». Cf. également fiche 15 sur les garanties publiques.

¹⁸³ Cf. not. CJCE, 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabriek c/ Commission*, [aff. ites 296 et 318/82](#).

¹⁸⁴ CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/ Commission* ("Meura"), [aff. 234/84](#), pt 14.

¹⁸⁵ Cf. not. CJCE, 22 novembre 2007, *Espagne c/ Lenzing AG*, [aff. C-525/04 P](#), pts 51 et s.; Trib. UE, 25 janvier 2018, *BSCA c/ Commission*, [aff. T-818/14](#), pt 127.

La Cour a, cependant, précisé la notion, tout en écartant certains arguments présentés par les États membres pour justifier l'intervention publique :

1.2.2.1. *Le refus de tenir compte de considérations sociales ou régionales*

Les États ont soutenu qu'un investisseur ne se réfère pas à la seule rentabilité de son investissement et peut prendre en compte d'autres critères.

La Cour a écarté cette argumentation dans l'arrêt *Meura*. Elle a estimé qu'un associé privé se fondait sur les possibilités de rentabilité prévisible, « *abstraction faite de toute considération de caractère social ou de politique régionale ou sectorielle* »¹⁸⁶.

Dans son arrêt *Alitalia* du 12 décembre 2000, le tribunal a ainsi jugé que la prise de participation des salariés, en contrepartie d'une modération salariale, ne satisfait pas, en soi, au critère de l'investisseur privé. Selon la Cour, la prise de participation des salariés a, en l'espèce, été inspirée par des considérations de maintien d'emploi et donc, surtout, par des considérations de viabilité et de survie de la requérante, plutôt que par des perspectives de rentabilité¹⁸⁷.

Toutefois, le juge UE a pu prendre en considération que, dans une économie sociale de marché, un investisseur privé avisé « *ne saurait faire abstraction [...] de l'évolution du contexte social, économique et environnemental dans lequel il poursuit son développement. Les enjeux tirés de la responsabilité sociale et du contexte entrepreneurial sont, en effet, susceptibles d'avoir une influence majeure sur les décisions concrètes et les orientations stratégiques d'un entrepreneur privé avisé* ». Cependant, le juge ne prend en compte ces considérations que si elles s'inscrivent dans le cadre du principe de l'investisseur avisé, ce qui, en l'espèce, ne saurait être le cas si elles poursuivent "un but exclusivement social, voire politique".¹⁸⁸

1.2.2.2. *Le refus de prendre en compte le contexte et les motifs de l'investissement*

Il a été soutenu devant la Cour de justice que l'aide constitue la réaction normale de tout investisseur, lorsque son investissement initial est en péril.

Ainsi, dans l'affaire *Tubemeuse* du 21 mars 1990, le gouvernement belge soutenait que sa contribution financière était la suite logique du large programme de restructuration et de rénovation de l'entreprise. La Cour n'a pas retenu l'argument¹⁸⁹.

Par ailleurs, la Cour considère que l'État ne saurait prendre en compte, dans ses calculs économiques, les risques auxquels il est exposé et qui découlent pour lui d'aides d'État qu'il a précédemment accordées¹⁹⁰.

1.2.2.3. *État investisseur et État puissance publique*

La Cour a jugé, dans l'affaire *Hytasa*, qu'il fallait distinguer les obligations que l'État doit assumer, en tant qu'actionnaire, et celles qui peuvent lui incomber, en tant que puissance publique¹⁹¹. Pour une même opération, un groupe public ne peut pas intervenir à la fois en qualité d'investisseur avisé et en qualité d'entité publique octroyant des aides¹⁹².

¹⁸⁶ CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/Commission*, ("Meura"), [aff. T-234/84](#) (pt 14).

¹⁸⁷ TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia*, [aff. T-296/97](#), pt 84. Cf. également TPICE, 24 septembre 2008, *Kahla/Thüringen Porzellan GmbH*, [aff. T-20/03](#), pts 241 et s.

¹⁸⁸ Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, [aff. T-565/08](#) *préc.*, pts 80 à 84. Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, [aff. T-565/08](#), pt 84 : « *Cependant, la prise en charge de ces coûts additionnels [indemnités complémentaires de licenciement], en raison de préoccupations légitimes, ne saurait poursuivre un but exclusivement social, voire politique, sous peine de sortir du cadre du test de l'investisseur privé* ».

¹⁸⁹ CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission*, [aff. C-142/87](#), pt 24.

¹⁹⁰ Cf. CJUE, 6 mars 2018, *Commission c/ FIH Holding A/S*, [aff. C-579/16 P](#), pt 58.

¹⁹¹ CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. ites C-278 à 280/92](#), pt22.

¹⁹² Cf. Trib. UE, 15 janvier 2015, *France c/ Commission (SeaFrance)*, [aff. T-1/12](#) pts 47-48 : « *une telle solution fondée sur [...] un dédoublement de la qualité de la SNCF, qui agirait d'un côté, par le biais de SNCF Participations, comme une entité publique dispensatrice de l'aide et d'un autre côté, comme un prétendu investisseur privé qui serait à la fois l'unique investisseur privé intervenant dans le sauvetage et la restructuration de SeaFrance ne saurait être acceptée [...]* ».

Les obligations de l'État puissance publique ne peuvent être prises en compte pour apprécier le caractère rationnel d'une intervention étatique.

C'est ainsi que les obligations résultant du licenciement des travailleurs, du paiement des allocations chômage et des aides pour la reconstitution du tissu industriel ne doivent pas être prises en considération pour l'application du critère de l'investisseur privé¹⁹³.

De même, « *les risques auxquels un État membre est exposé en raison d'une créance trouvant son origine dans l'octroi d'une aide d'État à une entreprise, dès lors qu'ils sont indissociables de sa qualité de puissance publique, ne sauraient être pris en compte lors de l'application du principe de l'opérateur privé à une mesure ultérieure adoptée par ce même État membre en faveur de ladite entreprise* »¹⁹⁴.

En revanche, le juge UE a précisé que la circonstance que l'État a accès à des ressources découlant de l'exercice de la puissance publique, en particulier à des ressources fiscales, ne permet pas de justifier, à elle seule, que les agissements de l'État soient considérés comme relevant de ses prérogatives de puissance publique et non d'un comportement d'investisseur privé. La mesure doit, en effet, être appréciée en fonction de sa nature et non de sa forme. Le fait qu'un investisseur privé ne puisse pas détenir une créance fiscale est indifférent. Dans l'affaire relative à l'exonération fiscale consentie à EDF, la Cour a ainsi jugé que la recapitalisation par l'État d'une entreprise publique, sous la forme d'une créance fiscale, constitue une intervention économique, qui justifie de vérifier l'applicabilité du critère de l'investisseur avisé¹⁹⁵.

Afin de déterminer si l'Etat a agi en sa qualité d'actionnaire ou de puissance publique, il convient de prendre en compte « *la nature et l'objet de [la] mesure, le contexte dans lequel elle s'inscrit, ainsi que l'objectif poursuivi et les règles auxquelles ladite mesure est soumise* »¹⁹⁶.

La Cour admet, cependant, que l'intervention de l'État doit être appréciée en tenant compte d'éléments spécifiques :

1.2.2.4. La prise en compte de la spécificité du secteur public : la rentabilité à long terme

Dans les affaires *République italienne c/ Commission* du 21 mars 1991¹⁹⁷, le gouvernement italien considérait que le comportement d'un holding public n'est pas nécessairement celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme. En effet, « *dans un système d'économie mixte, l'attribution de fonds de dotation par l'État s'effectuerait d'après des critères de rentabilité à long terme, compte tenu des particularités du secteur* ».

La Cour a accueilli ce moyen¹⁹⁸ et introduit la notion de « *rentabilité à long terme* »¹⁹⁹. Elle reconnaît que la qualification d'aide d'une intervention publique doit se faire en fonction du comportement qu'aurait un investisseur privé d'une taille comparable à celle des organismes gérant le secteur public. Cependant, toute préoccupation de rentabilité ne doit pas être écartée. Elle exige que « *le comportement du holding public soit au moins celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme* ».

¹⁹³ CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. Jtes C-278 à 280/92](#), pt 22.

¹⁹⁴ CJUE, 6 mars 2018, *Commission c/ FIH Holding A/S*, [aff. C-579/16 P](#), pt 58.

¹⁹⁵ Trib. UE, 15 décembre 2009, *EDF c/ Commission*, [aff. T-156/04](#), pt 156 et s., confirmé par l'arrêt CJUE du 5 juin 2012, *Commission c/ EDF*, [aff. C-124/10P](#). La recapitalisation d'EDF, dont l'État était seul actionnaire au moment des faits, a pris la forme d'une exonération de l'impôt sur les sociétés, dû par EDF, en 1997. La Commission n'ayant pas examiné si l'État s'était comporté comme un investisseur avisé, sa décision demandant la restitution de l'aide avait été annulée par le Tribunal. A la suite de l'arrêt de la Cour, la Commission a adopté une nouvelle décision et conclu que le critère n'était pas applicable, la mesure ressortissant à la qualité de puissance publique de la France ([décision 2016/154](#) du 22 juillet 2015, aide d'Etat SA.13869). Le Tribunal a rejeté le recours en annulation d'EDF (16 janvier 2018, [aff. T-747/15](#)), rejet confirmé par ordonnance de la Cour (13 décembre 2018, [aff. C-221/18 P](#)).

¹⁹⁶ Trib. UE, 16 janvier 2018, *EDF c/ Commission*, [aff. T-747/15](#), pt 225.

¹⁹⁷ CJCE, 21 mars 1991, *Italie contre Commission*, [aff. C-303/88](#), Rec. I, p. 1433, pt 22 ; CJCE, 21 mars 1991, *Italie contre Commission*, [aff. C-305/89](#), Rec. I, p. 1603, pts 19-21.

¹⁹⁸ Pt 21 de l'arrêt *Italie contre Commission* [aff. C-305/89](#).

¹⁹⁹ Cf. également TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia*, [T-296/97](#), pt 96 et TPICE, 11 juillet 2002, *HAMSA*, [aff. T-152/99](#), pt 126.

Par ailleurs, alors que pour la Commission, le cours sur le marché boursier est le reflet de la situation de la société elle-même, la Cour juge cette approche trop *formelle, rigide et restrictive*²⁰⁰.

Selon la Cour, une acquisition d'un paquet d'actions à un cours supérieur au cours de la bourse peut être justifiée par des considérations de rentabilité à plus long terme. Il convient, dès lors, de tenir compte de l'évolution dans le passé de ces cours, de la valeur intrinsèque de l'entreprise, des prévisions sur l'évolution du cours des actions, etc.

La rentabilité à long terme a aussi été envisagée du point de vue de la continuité des investissements²⁰¹.

Dans l'affaire ENI, la Cour de justice a considéré qu'« *un associé privé peut raisonnablement apporter le capital nécessaire pour assurer la survie d'une entreprise qui connaît des difficultés passagères, mais qui, le cas échéant, après une restructuration, serait en mesure de retrouver sa rentabilité. Il y a lieu, dès lors, d'admettre qu'une société mère peut également, pendant une période limitée, supporter les pertes d'une de ses filiales afin de permettre la cessation d'activité de cette dernière dans les meilleures conditions* »²⁰². Selon la Cour, de telles décisions « *peuvent être motivées non seulement par la probabilité d'en tirer un profit matériel indirect, mais également par d'autres préoccupations, comme le souci de maintenir l'image de marque du groupe, ou de réorienter ses activités* ».

En effet, il apparaît que « *la protection de l'image de marque d'un État membre en tant qu'investisseur global dans l'économie de marché pourrait, dans des circonstances particulières et avec une motivation particulièrement convaincante, constituer une justification pour démontrer la rationalité économique à long terme de la prise en charge de coûts additionnels [par l'Etat], tels que des indemnités complémentaires de licenciement* »²⁰³.

1.2.3. Le critère de l'investisseur avisé en économie de marché dans la jurisprudence du juge administratif français

Dans une décision du 27 février 2006²⁰⁴, le Conseil d'État a utilisé le critère de l'investisseur privé en économie de marché. La chambre de commerce et d'industrie du Bas-Rhin s'était engagée à subventionner les actions menées par la compagnie aérienne Ryanair pour la promotion touristique de la région.

Le juge administratif a jugé que « *les engagements souscrits par la chambre de commerce et d'industrie du Bas-Rhin excédaient très largement le coût des actions de promotion touristique mises à la charge de la compagnie Ryanair Limited et ne pouvaient, par conséquent, être regardés comme la rémunération normale d'une prestation, telle qu'aurait pu la verser un investisseur privé en économie de marché* » et donc que le critère de l'investisseur privé avisé en économie de marché n'était pas rempli.

Au surplus, les contrats conclus ne prévoyaient aucune restitution des sommes versées en cas d'inexécution de ses obligations par Ryanair. Le juge administratif en a déduit que la personne publique n'agissait pas comme tout créancier de droit commun, et *a fortiori* comme un investisseur avisé²⁰⁵.

1.3. Les obligations procédurales de l'État membre dépendent de l'analyse de l'opération en capital envisagée

Les obligations de l'État membre, dans le contexte de l'article 107 § 3 TFUE²⁰⁶, sont les suivantes :

²⁰⁰ CJCE, 24 octobre 1996, *Allemagne e. a. c/ Commission*, [aff. ites C-329/93, C-62/95 et C-63/95](#).

²⁰¹ TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals*, [aff. T-11/95](#).

²⁰² ENI, préc., pt 21.

²⁰³ CJUE, 4 septembre 2014, *SNCM et République Française c/Société Corsica Ferries France SAS*, [aff. ites C-533/12 et C-536/12](#) ci-dessus mentionné, pts 40-43.

²⁰⁴ CE, 27 février 2006, *Compagnie Ryanair Limited, Chambre de commerce et d'industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin*, [Req. n° 264406](#).

²⁰⁵ Cf. F. Brunet et J.-M. Glatt, « Aides des collectivités territoriales », CCC, 5, 2006, p. 28.

²⁰⁶ Cf. fiche 18.

- si l'État membre considère qu'il s'agit d'une aide d'État, il doit la notifier avant sa mise en vigueur, conformément aux dispositions générales applicables aux aides d'État (art. 108 § 3 TFUE) ;
- en cas de doute, s'il y a présomption d'aide²⁰⁷, la Commission doit être informée préalablement. Dans la majorité des cas, la Commission conseille aux États de notifier, dès qu'il y a doute.

Cette appréciation se fait sous la responsabilité de l'État membre. Si celui-ci décide de ne pas notifier l'opération et de ne pas en informer préalablement la Commission, il accepte un certain degré d'insécurité juridique. Il en est d'ailleurs de même, pour l'entreprise bénéficiaire, qui ne peut arguer de la confiance légitime, pour échapper ensuite à une éventuelle obligation de remboursement, que dans des cas extrêmement limités.

La Commission, notamment en cas de plainte, peut se saisir du dossier et remettre en question l'opération, *a posteriori*. Pour mémoire, une aide d'État non notifiée est illégale, ce qui ne préjuge pas de son éventuelle compatibilité avec le traité, mais permet à un éventuel plaignant de la contester directement devant un juge national, afin d'en obtenir la cessation et le remboursement par le bénéficiaire, sans possibilité pour le juge national de statuer sur son éventuelle compatibilité.

1.4. Le droit de l'UE impose la transparence des relations financières entre l'État et les entreprises publiques

Au-delà des obligations de notification au titre de l'article 108 § 3 TFUE et afin d'assurer l'effectivité de son contrôle sur les aides d'État, la Commission a adopté une directive sur la transparence des relations financières entre l'État et les entreprises publiques²⁰⁸.

Cette directive impose la communication systématique de certaines informations, la conservation de diverses données et des rapports annuels.

Elle impose également des obligations particulières aux entreprises, privées ou publiques, titulaires de droits exclusifs ou spéciaux au sens de l'article 106 § 1 TFUE ou chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général (SIEG), au sens de l'article 106 § 2 TFUE.

La directive impose une comptabilité séparée pour ces entreprises, lorsqu'elles reçoivent une aide en relation avec ce service et qu'elles exercent, par ailleurs, d'autres activités que celles liées à la mission d'intérêt économique général²⁰⁹.

2. L'aménagement des créances de l'État sur les entreprises n'est pas une aide d'État lorsqu'il agit comme un créancier privé

Le critère dit du créancier privé est le pendant du critère de l'investisseur avisé, lorsque l'État se trouve en situation de créancier à l'égard d'une entreprise.

Ce critère a été dégagé par le juge UE pour les cas de facilités de paiement et de remises de dettes accordées par un créancier public. Dans cette hypothèse, les créanciers publics qui octroient des remises ou des échelonnements de dettes n'ont pas à être comparés à des investisseurs privés poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, ni même à un créancier privé recherchant un retour maximum sur sa créance, mais à des créanciers privés, normalement prudents et diligents, cherchant à obtenir le paiement des sommes qui leur sont dues par un débiteur en difficultés financières. Ainsi, un accord de rééchelonnement de dette par un créancier public ne constitue pas une aide d'État, si son comportement peut être comparé à celui d'un créancier privé qui « *cherche à récupérer des sommes qui lui sont dues et qui conclut à cet effet, des accords avec le*

²⁰⁷ C'est-à-dire notamment lorsqu'il y a à la fois une prise de participation en capital et une autre forme d'aide d'État ou lorsqu'une prise de participation s'effectue dans un secteur en surcapacité structurelle.

²⁰⁸ Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, JOUE L 318, 16 novembre 2006.

²⁰⁹ Cf. fiche 6.

débiteur, en vertu desquels les dettes accumulées seront échelonnées ou fractionnées en vue de faciliter le remboursement²¹⁰ ».

Pour déterminer si l'intervention du créancier public dans une telle situation est comparable à celle d'un hypothétique créancier privé, le juge UE identifie un certain nombre de facteurs qui, mis en balance avec l'accord proposé par le débiteur, influencent le choix du créancier²¹¹ : la nature et l'étendue des sûretés, la qualité de créancier hypothécaire, privilégié ou ordinaire, l'appréciation des chances de redressement de l'entreprise et le bénéfice revenant aux créanciers en cas de liquidation²¹².

2.1. L'intervention du créancier public doit être comparée à celle d'un créancier privé se trouvant dans une situation comparable au regard des aménagements de dette proposés

L'intervention de créanciers privés, concomitamment à celle des créanciers publics, n'est pas indispensable pour qualifier d'avisé le comportement de ces derniers : le créancier privé de référence peut n'être qu'hypothétique. En tout état de cause, le comportement du créancier public doit être comparé à celui d'un créancier privé se trouvant dans une situation comparable, à l'égard des facilités de paiement proposées par l'entreprise débitrice²¹³.

Lorsque le débiteur fait face à une situation économique difficile, le créancier public doit identifier, à l'image du créancier privé, la solution la plus avantageuse entre, par exemple, un recouvrement individuel des créances ou une mise en faillite de l'opérateur²¹⁴. À cette fin, il peut tenir compte des désavantages résultant du déclenchement d'une procédure de liquidation, comme les coûts et la durée de cette procédure, ainsi que l'effet suspensif de cette procédure sur la récupération des sommes dues²¹⁵.

2.2. Les sûretés obtenues ainsi que les pénalités et intérêts de retard sont deux éléments fondamentaux dans l'appréciation du critère du créancier privé²¹⁶

2.2.1. L'existence de sûretés

Si le créancier privé, de référence, dispose de sûretés pour se prémunir face à un éventuel défaut de son débiteur, le créancier public doit en obtenir également²¹⁷.

2.2.2. La fixation préalable de pénalités et d'intérêts de retard

Les intérêts moratoires, destinés à réparer le préjudice subi du fait du retard ou du défaut ponctuel du débiteur dans le remboursement de la dette, sont en principe, réclamés par un créancier privé.

²¹⁰CJCE, 29 avril 1999, Espagne c/ Commission, [aff. C-342/96](#). En dernier lieu, v. CJUE, 21 mars 2013, Commission c/ Buczek Automotive sp z o.o., [aff. C-405/11 P](#).

²¹¹ TPI, 11 juillet 2002, HAMSA c/ Commission, [aff. T-152/99](#), pt 168 : « Lorsqu'une entreprise confrontée à une détérioration importante de sa situation financière propose un accord, ou une série d'accords, d'aménagement de sa dette à ses créanciers en vue de redresser sa situation et d'éviter sa mise en liquidation, chaque créancier est amené à devoir faire un choix au regard du montant qui lui est offert dans le cadre de l'accord proposé, d'une part, et du montant qu'il estime pouvoir récupérer à l'issue de la liquidation éventuelle de l'entreprise, d'autre part. Son choix est influencé par une série de facteurs, tels que sa qualité de créancier hypothécaire, privilégié ou ordinaire, la nature et l'étendue des sûretés éventuelles qu'il détient, son appréciation des chances de redressement de l'entreprise ainsi que le bénéfice qui lui reviendrait en cas de liquidation. S'il s'avérait, par exemple, que, dans l'hypothèse de la liquidation d'une entreprise, la valeur de réalisation des actifs de celle-ci ne permettrait de rembourser que les créances hypothécaires et privilégiées, les créances ordinaires n'auraient aucune valeur. Dans une telle situation, le fait pour un créancier ordinaire d'accepter de renoncer au remboursement d'une partie importante de sa créance ne constituerait pas un sacrifice réel ».

²¹² Voir également la [décision 2005/878/CE](#) de la Commission du 30 juin 2004 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur du groupe Herlitz, JO L 324 du 10 décembre 2005, pt 90.

²¹³ CJCE, 29 avril 1999, Espagne c/ Commission, [aff. C-342/96](#), pts 169 et 170 : « à défaut de connaître les facteurs déterminant les valeurs respectives des choix offerts aux créanciers, le simple fait qu'il existe une disproportion apparente entre les montants auxquels les différentes catégories de créanciers ont renoncé ne permet pas à lui seul de tirer de conclusions quant à la motivation qui a conduit ceux-ci à accepter les remises de dettes proposées. En l'espèce, il incombait, par conséquent, à la Commission de déterminer, pour chacun des organismes publics en cause, et en tenant compte notamment des facteurs précités, si la remise de dettes qu'il a octroyée était manifestement plus importante que celle qu'aurait accordée un créancier privé hypothétique se trouvant, à l'égard de la requérante, dans une situation comparable à celle de l'organisme public concerné et cherchant à récupérer des sommes qui lui sont dues ».

²¹⁴ Cf. § 106 de la communication relative à la notion d'« aide d'État ».

²¹⁵ v. CJUE, 21 mars 2013, Commission européenne c/ Buczek Automotive sp z o.o., [aff. C-405/11 P](#), pts 54 et s.

²¹⁶ Par exemple, [décision de la Commission C\(2011\) 2585 final](#) du 20 avril 2011 concernant l'aide C4/2010, aide présumée en faveur de l'entreprise Trèves (JOUE L 274, 19 octobre 2011), pts 115 à 118.

²¹⁷ Cf. par ex. [décision du 25 juillet 2012](#) concernant l'aide d'État n° SA.33114 (JOUE L 12, 16 janvier 2013); [décision du 28 juillet 2015](#) concernant l'aide d'État SA.38544 2014 (JOUE L 86, 1er avril 2016). Sur le niveau de sûretés, cf. communication de 2008 relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation ([JOUE C 14, 19 janvier 2008](#)).

Ainsi, dans une décision du 20 août 2007²¹⁸, la Commission a précisé qu'« un créancier privé n'aurait pas accepté d'octroyer un moratoire de sa créance à une entreprise (en difficulté) sans a priori fixer les termes du règlement des majorations, frais et pénalités afférents à ce moratoire ».

De même, dans une décision de 2011 concernant le radiodiffuseur public portugais RTP²¹⁹, la Commission a considéré qu'en renonçant au paiement d'intérêts, en dépit des mécanismes disponibles, les autorités portugaises n'avaient pas agi comme un créancier privé.

Il faut toutefois noter que la Commission a déjà admis, sur le fondement de la mise en balance à laquelle procéderait tout créancier privé, le caractère avisé d'un créancier public qui avait renoncé à tout paiement d'intérêts pendant la période du moratoire, parce que ces intérêts auraient entraîné un risque important d'insolvabilité de son débiteur. Une telle renonciation était donc « en conformité avec l'attitude d'un créancier privé souhaitant s'assurer les meilleurs recouvrements possibles²²⁰ ».

L'existence d'intérêts moratoires n'est donc pas une condition nécessaire pour que la Commission qualifie d'avisé le comportement du créancier public. Elle constitue, cependant, un indice très fort de ce caractère avisé.

L'existence d'intérêts moratoires n'est pas non plus une condition suffisante. La jurisprudence retient en effet que l'acceptation de retards de remboursement confère à l'entreprise un avantage commercial que ne font pas totalement disparaître des majorations de retard, si ces conditions ne sont pas celles qu'aurait acceptées un créancier privé²²¹.

2.2.3. Le niveau des taux d'intérêt moratoires

Il ressort de la pratique de la Commission²²² et de la jurisprudence de la Cour²²³, qu'un État est réputé se comporter comme un créancier privé, si le taux des intérêts moratoires qu'il applique est au moins égal au taux qu'un créancier privé appliquerait dans des circonstances similaires, c'est-à-dire au moins égal au taux d'intérêt légal en vigueur.

En droit français, en l'absence de clause contractuelle, le retard dans l'exécution du paiement d'une somme due à un créancier privé donne lieu à la condamnation au paiement d'intérêts moratoires au taux légal, en application de l'article 1153 du code civil. Ce taux légal est fixé par décret pour la durée de l'année civile, en application de l'article L. 313-2 du code monétaire et financier.

2.3. Application du critère du créancier privé dans le contentieux de la récupération des aides

Le critère du créancier privé s'applique également lors de l'examen du comportement qu'adopte l'État dans le contentieux de la récupération des aides incompatibles.

Si l'État membre a procédé au versement d'une aide incompatible avec le marché intérieur, il devient créancier des aides versées qu'il est désormais tenu de récupérer²²⁴. Or, pour agir en créancier diligent, il doit, si nécessaire, épuiser toutes les voies de droit disponibles dans son ordre juridique²²⁵, comme

²¹⁸ [Décision de la Commission C\(2007\) 4000](#) concernant l'aide N733/2006, aide à la restructuration de l'entreprise Duc (JOUE C 295, 7 décembre 2007), pt 50.

²¹⁹ [Décision de la Commission 2012/365/UE](#) du 20 décembre 2011, relative aux mesures ad hoc exécutées par le Portugal en faveur de la RTP, JOUE L 183, 13 juillet 2012, pt 130 notamment.

²²⁰ [Décision de la Commission 2005/407/CE](#) du 22 septembre 2004 relative à l'aide d'État envisagée en faveur de British Energy, JOUE L 142, 6 juin 2005, pts 297-301.

²²¹ Par exemple, CJCE, 29 juin 1999, *DM Transport*, [aff. C-256/97](#), pt 21, et TPI, 21 octobre 2004, *Lenzing c/ Commission*, [aff. T-36/99](#), pts 139, 151 et 153 (notamment, hypothèse dans laquelle le créancier public a toléré que l'entreprise débitrice ne respecte pas les accords de réaménagement des dettes).

²²² Par exemple, [décision 2012/365/UE](#) ci-dessus mentionnée, pts 130 et 135.

²²³ CJCE, 29 avril 1999, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-342/96](#), pt 48.

²²⁴ Cf. également fiche 20 sur la récupération des aides illégales, notamment les aspects relatifs au risque de contournement de l'obligation de restitution, lors de la cession d'actifs ou de parts sociales de l'entreprise débitrice de cette obligation.

²²⁵ CJCE, 8 mai 2003, *Italie et SIM 2 Multimedia c/ Commission*, [aff. ites C-328/99 et C-399/00](#), pts 68 et 69. Il peut s'agir de « la saisie des actifs de l'entreprise et, au besoin, la mise en liquidation de celle-ci, si elle n'est pas en mesure de procéder au remboursement en question. Les résultats de la vente des actifs permettraient de rembourser les différents créanciers, dont l'État membre, même s'il est possible qu'ils ne suffisent pas à couvrir la totalité des dettes contractées par l'entreprise et, partant, que l'aide ne soit pas intégralement récupérée ». L'État doit également mettre en œuvre les voies de droit « relatives aux comportements frauduleux dont sont victimes les créanciers et prenant la forme d'actes de l'entreprise en liquidation exécutés pendant la période suspecte précédant la faillite, qui permettent d'obtenir l'inopposabilité de ces actes ».

le ferait un créancier privé cherchant à obtenir par tout moyen de droit le remboursement des sommes qui lui sont dues.

Lorsque l'entreprise ne peut rembourser la totalité de l'aide et de ses intérêts, elle doit cesser son activité afin de faire disparaître la distorsion de concurrence. A cet égard, la Commission a précisé que l'Etat ne peut « se prévaloir du principe de l'opérateur privé en économie de marché » pour justifier la poursuite de l'activité de l'entreprise dans le seul objectif de récupérer une partie plus importante de la créance, « la récupération n'[étant] pas une fin en soi ».²²⁶

3. Les opérations de vente doivent respecter le critère du vendeur privé en économie de marché

Par principe, « [l]orsque la vente et l'achat d'actifs, de biens et de services [ou d'autres opérations comparables] sont effectués à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, conformément aux principes du TFUE relatifs aux marchés publics, il peut être présumé que ces opérations sont conformes aux conditions du marché »²²⁷.

En revanche, l'organisation d'une procédure d'appel d'offres pour l'octroi d'un financement n'exclut pas la qualification d'aides d'Etat²²⁸.

Par ailleurs, selon la Commission, « une procédure publique de sélection ouverte, transparente et non discriminatoire au terme de laquelle l'Etat cède l'entreprise après une recapitalisation préalable (pour un montant supérieur au prix de vente) ne permet pas nécessairement d'exclure la présence d'une aide, susceptible de bénéficier à la fois à l'entreprise privatisée et à son acheteur »²²⁹.

Références bibliographiques

Textes

[Directive 2006/111/CE](#) de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, *JOCE* L 318/17, 17 novembre 2006.

Service public et aides d'État – article 90 – articles 92 et 93 du traité – l'interprétation de la Commission sur les questions de procédures, note de la Représentation permanente en date du 25 février 1999.

Communication de la Commission relative à l'application des articles 92 et 93 CEE aux prises de participation des autorités publiques dans les capitaux des entreprises, *Bulletin des Communautés européennes*, 9, 1984.

Communication de la Commission relative à l'application des articles 92 et 93 CEE et de l'article 5 de la directive 80/723/CEE aux entreprises du secteur manufacturier, *JOCE* C 307, 13 novembre 1993.

Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, *JOUE*, [C 262, 19 juillet 2016](#).

Décisions de la Commission sur la notion d'investisseur avisé

[Décision n° 88/454/CEE](#) du 29 mars 1988 sur les aides accordées par la France à Renault, *JOCE* L 220, 11 août 1988, point IV.

²²⁶ Décision de la Commission, 4 avril 2012, reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire, n° SA_34547 (2012/N) (JOUE L 305, 10 octobre 2012, pt 58).

²²⁷ Cf. § 89 de la communication relative à la notion d'« aide d'Etat ». Sur les conditions que doivent remplir les procédures d'appel d'offres, cf. §§ 90 à 95 de la communication.

²²⁸ *Id.*

²²⁹ Cf. not. Décision de la Commission du 20 novembre 2013 concernant les aides d'Etat SA 16237 mises à exécution par la France en faveur de la SNCM ([JOUE L 357, 12 décembre 2014](#)), § 217.

Décision *CDF-Chimie*, aff. C-26/86 et 43/87, *JOCE* [C 198/2](#), 7 août 1990.

[Décision n° C44/96](#) du 22 juillet 1998 sur les aides accordées par la France dans le cadre de l'opération de recapitalisation et de cession d'actifs de la Société de banque occidentale (SDBO), *JOCE* L 103, 20 avril 1999.

Décision portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la Société marseillaise de crédit (SMC), 14 octobre 1998.

[Décision 2000/513/CE](#) du 8 septembre 1999 de la Commission concernant les aides accordées par la France à l'entreprise Stardust Marine, *JOCE* L 206, 15 août 2000.

[Décision n° 2009/155/CE](#) du 12 novembre 2008, *JOCE* L 52 du 25 février 2009, relative au prêt de 300 millions d'euros consenti par l'Italie à Alitalia.

[Décision n° 2012/397/UE](#) du 24 octobre 2011, *JOUE* L195 du 21 juillet 2012, relative à l'aide à la restructuration de SeaFrance SA octroyée par la SNCF.

Décision de la Commission du 20 novembre 2013 concernant les aides d'Etat SA 16237 mises à exécution par la France en faveur de la SNCM (*JOUE* L 357, 12 décembre 2014).

[Décision n° 2018/1616 du 18 mai 2018 concernant la mesure SA.12594 \(C13a/2003\) \(ex NN/2002\) mise à exécution par la France en faveur d'Orange](#), *JOUE* L 270, 29 octobre 2018.

Jurisprudence UE sur la notion d'investisseur avisé

CJCE, 13 mars 1985, *Leeuwarder Papierwarenfabrik*, [aff. jtes 296 et 318/82](#).

CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/ Commission (Meura)*, [234/84](#).

CJCE, 10 juillet 1986, *Belgique c/ Commission (Boch)*, [aff. 40/85](#).

CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission (Tubemeuse)*, [aff. 142/87](#).

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission (ENI-Lanerossi)*, [aff. 303/88](#).

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission (Alfa Roméo)*, [aff. C-305/89](#).

CJCE, 3 octobre 1991, *Italie c/ Commission (Alumina Comsal)*, [aff. C-261/89](#).

CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-278 et 280/92](#).

CJCE, 24 octobre 1996, *Allemagne e. a. c/ Commission*, [aff. jtes C-329/93, C-62/95 et C-63/95](#).

TPICE, 12 décembre 1996, *Air France c/ Commission*, [aff. T-358/94](#).

TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFASS et AKT c/ Commission*, [aff. T-380/94](#).

TPICE, 25 juin 1998, *British Airways e. a. et British Midland Airways c/ Commission*, [aff. T-371/94 et T-394/94](#).

TPICE, 15 septembre 1998, *BFM et EFIM c/ Commission*, [aff. T-126/96 et T-127/96](#).

TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/ Commission*, [aff. T-11/95](#).

CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/ Commission*, [aff. C-156/98](#).

TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia c/ Commission*, [aff. T-296/97](#).

CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission (Stardust Marine)*, [aff. C-482/99](#).

Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband deutscher Banken eV c/ Commission*, [aff. T-163/05](#).

Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/Commission*, [aff. jtes T-267/08 et T-279/08](#).

CJUE, 5 juin 2012, *Commission c/EDF*, [aff. C-124/10P](#).

Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, [aff. T-565/08](#).

CJUE, 3 avril 2014, *Commission européenne c/ Royaume des Pays-Bas*, [aff. C-224/12](#).

Trib. UE, 3 juillet 2014, *Royaume d'Espagne ea c/ Commission européenne*, [aff. jtes T-319/12 et T-321/12](#).

CJUE, 4 septembre 2014, *SNCM et France c/ Société Corsica Ferries France*, [aff. jtes C-533/12 et C-536/12](#).

Trib. UE, 8 janvier 2015, *Club Hôtel Loutraki et.a c./ Commission*, [aff. T-58/13](#).

Trib. UE, 2 juillet 2015, *France c/ Commission et Orange c/ Commission*, [aff. jtes T-425/04 RENV et T-444/04 RENV](#)

Trib. UE, 15 septembre 2016, *FIH Holding A/S et FIH Erhvervsbank A/S c/ Commission*, [aff. T-386/14](#).

CJUE, 30 novembre 2016, *Commission/France et Orange*, [aff. C-486/15 P](#).

Trib. UE, 16 janvier 2018, *EDF c/ Commission*, [aff. T-747/15](#).

Trib. UE, 1er février 2018, *Larko Geniki Metalleftiki kai Metallourgiki AE*, [aff. T-423/14](#).

CJUE, 7 mars 2018, *SNCF Mobilités c/ Commission*, [aff. C-127/16 P](#).

CJUE, 13 décembre 2018, *EDF c/ Commission*, [aff. C-221/18 P](#).

Décisions de la Commission sur la notion de créancier avisé

[Décision 2005/878/CE](#) de la Commission du 30 juin 2004 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur du groupe Herlitz, *JO L 324* du 10 décembre 2005.

[Décision de la Commission 2005/407/CE](#) du 22 septembre 2004 relative à l'aide d'État envisagée en faveur de British Energy, *JO L 142* du 6 juin 2005, p. 26.

[Décision de la Commission C\(2007\) 4000](#) du 20 août 2007 concernant l'aide N733/2006, aide à la restructuration de l'entreprise Duc.

Décision de la Commission du 11 décembre 2008 concernant l'aide d'Etat N55/2008, GA/EFRE Nachrangdarlehen (*JO C 9* du 14.1.2009).

[Décision de la Commission C\(2011\) 2585 final](#) du 20 avril 2011 concernant l'aide C4/2010, aide présumée en faveur de l'entreprise Trèves.

[Décision de la Commission 2012/365/UE](#) du 20 décembre 2011, relative aux mesures *ad hoc* exécutées par le Portugal en faveur de la RTP, *JO L 183* du 13 juillet 2012.

[Décision 2012/398/UE](#) du 9 mars 2012 concernant les aides mises à exécution par la France à la société Sernam.

Décision de la Commission [n° SA.34547 \(2012/N\)](#) du 4 avril 2012, relative à la reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire.

Décision de la Commission n° [SA. 38545 \(2014/C\)](#) du 23 janvier 2015, relative au dispositif exceptionnel et temporaire d'accompagnement des restructurations Mory-Ducros.

Jurisprudence UE sur la notion de créancier avisé

CJCE, 29 avril 1999, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-342/96](#).

CJCE, 29 juin 1999, *DM Transport*, [aff. C-256/97](#).

TPICE, 11 juillet 2002, *HAMSA c/ Commission*, [aff. T-152/99](#).

CJCE, 8 mai 2003, *Italie et SIM 2 Multimedia c/ Commission*, [aff. jtes C-328/99 et C-399/00](#).

TPICE, 21 octobre 2004, *Lenzing c/ Commission*, [aff. T-36/99](#).

CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Košice a.s. c/ Commission*, [aff. C-73/11 P](#).

CJUE, 21 mars 2013, *Commission c/ Buczek Automotive sp z.o.o.*, [aff. C-405/11 P](#).

Trib. UE, 15 janvier 2015, *France c/ Commission (SeaFrance)*, [Aff. T-1/12](#).

CJUE, 6 mars 2018, *Commission c/ FIH Holding A/S*, [aff. C-579/16 P](#).

COMPATIBILITÉ DES AIDES D'ÉTAT

La compatibilité des aides d'État : les dérogations prévues par le traité (art. 107 §§ 2-3 et 106 § 2 TFUE)

L'article 107 § 1 TFUE déclare incompatibles les aides publiques avec le marché intérieur, lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence et qu'elles affectent les échanges entre les États membres. Ce principe n'est pas absolu. En effet, une aide peut être déclarée compatible par la Commission sur le fondement des dérogations prévues par les articles 107 § 2, 107 § 3, 106 § 2 TFUE. Conformément à la procédure de contrôle préalable prévue à l'article 108 § 3 TFUE, l'État doit notifier à la Commission tout projet « *tendant à instituer ou à modifier des aides*²³⁰ » afin de lui permettre de se prononcer sur la compatibilité de ces aides sur le fondement de ces articles.

L'article 107 § 2 TFUE énumère les aides en principe compatibles avec le marché intérieur. Elles doivent, cependant, être notifiées. Il s'agit des aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, des aides compensant les dommages provoqués par des calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, ainsi que des aides justifiées par les conséquences économiques de la division de l'Allemagne.

L'article 107 § 3 TFUE dresse la liste des aides pouvant être déclarées compatibles par la Commission européenne. Il s'agit des aides à certaines régions sous-développées, des aides destinées à promouvoir les projets d'intérêt européen commun, des aides en faveur de certaines activités économiques ou de certaines régions, des aides à la culture et la conservation du patrimoine ainsi que d'autres catégories d'aides, déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission.

Ces exceptions au principe d'incompatibilité sont interprétées de façon restrictive. Afin de faire connaître les critères d'examen qu'elle applique, la Commission a adopté des lignes directrices ou des encadrements visant différents types d'aides²³¹. La majorité de ces textes a été révisée dans le cadre de la réforme lancée par la Commission en 2012 pour moderniser le cadre juridique des aides d'Etat.

Certaines aides réputées compatibles sont exemptées de notification à la Commission. Les critères de compatibilité de ces aides sont précisés dans le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)²³². Ce texte a ajouté de nouvelles catégories d'exemptions et a substantiellement relevé les seuils de notification, avec pour objectif de permettre à davantage d'aides et de régimes d'aides d'être accordés en franchise de notification préalable à la Commission.

Enfin, l'article 106 § 2 TFUE permet de déroger aux règles du traité, notamment en matière d'aides d'Etat, lorsque cette dérogation est indispensable pour permettre à une entreprise d'accomplir une mission d'intérêt général²³³.

1. Les aides compatibles de plein droit (art. 107 § 2)

Certaines aides sont déclarées compatibles de plein droit et la Commission ne dispose donc d'aucun pouvoir d'appréciation.

²³⁰. Cf. fiches 18 et 19.

²³¹. Cf. liste en annexe.

²³². Le [règlement n° 800/2008](#) (JOUE du 6 août 2008) a été remplacé par le [règlement n° 651/2014](#), (JOUE du 26 juin 2014), entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Cf. fiche 4.

²³³. Cf. fiche 6.

Les États doivent cependant notifier leurs projets d'aides afin que la Commission vérifie si ces aides peuvent bénéficier des dérogations prévues à l'article 107 § 2 TFUE.

Trois catégories d'aides sont concernées.

1.1 Les « aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels » (art. 107 § 2 a) TFUE)

L'avantage consenti n'est, en général, que très indirect.

Le caractère social d'une aide peut, notamment, résulter du fait qu'elle ne couvre que certaines catégories de bénéficiaires (enfants, handicapés, personnes résidant dans une région défavorisée²³⁴).

Le bénéficiaire de l'aide doit profiter au consommateur final, et non à une entreprise intermédiaire. À ce titre, il y a lieu de vérifier que l'aide est accordée sans discrimination liée à l'origine des produits²³⁵, c'est-à-dire de s'assurer que les consommateurs bénéficient de l'aide en cause, quel que soit l'opérateur économique fournissant le produit ou le service susceptible de remplir l'objectif social invoqué par l'État membre concerné²³⁶. Cette condition est appréciée de manière stricte par la Commission et le juge européen.

La Commission s'est, par exemple, appuyée sur ce fondement du traité pour admettre une aide mise en œuvre par le Danemark en matière de transport, dont le but était de s'assurer que les enfants, étudiants et personnes retraitées bénéficiaient de tarifs réduits pour leurs trajets de longue distance en bus²³⁷. Cet article sert également de fondement au régime bénéficiant à certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Guadeloupe à la France métropolitaine²³⁸, au régime d'aides au profit des résidents des petites îles des Saintes, de Marie-Galante et de la Désirade empruntant les transports maritimes pour se rendre sur l'île principale de la Guadeloupe²³⁹, ainsi qu'à des exonérations fiscales sur des contrats d'assurance-maladie dits « solidaires »²⁴⁰.

Enfin, il convient de distinguer les aides précitées versées à leurs destinataires *via* une entreprise, des ressources publiques versées directement aux personnes physiques, c'est-à-dire sans l'intervention d'une entité économique intermédiaire et qui ne constituent donc pas une aide d'État (*cf.* fiche 1).

1.2 Les « aides octroyées par les États membres, afin de remédier aux dommages provoqués par des calamités naturelles ou d'autres événements extraordinaires » (art. 107 § 2 b) TFUE)

Ces aides sont destinées à rétablir la situation concurrentielle qui existait avant la catastrophe et ne posent pas de problème de distorsion de concurrence. Le montant de l'aide ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour compenser le dommage subi. Le secteur agricole a largement bénéficié de cette catégorie d'aides.

En 2010, la Commission a autorisé le régime d'aides destiné à remédier aux dommages provoqués par les inondations et les glissements de terrain survenus en mai et juin 2010 en Pologne²⁴¹. En 2012, elle

²³⁴. Par exemple, le « Fonds de continuité territoriale », diminuant le prix des déplacements de certaines catégories de résidents, ultramarins, étudiants ou poursuivant une formation entre l'outre-mer et la métropole : décision de la Commission du 5 octobre 2010, aide d'État [N 159/2010](#), et décisions du 14 juin 2012 et du 12 février 2015 autorisant des modifications de ce régime d'aides (aides d'État [SA.34643](#) et [SA.39987](#)).

²³⁵. Par exemple, dans sa [décision 2001/247](#) du 29 novembre 2000, qui concernait l'octroi par les autorités autonomes basques d'une aide en faveur d'une compagnie maritime, sous forme d'acquisition de bons de voyage, la Commission a considéré que cette condition n'était pas remplie, car les offres de voyage sur lesquelles l'aide portait n'étaient pas assez diversifiées. Pour une décision positive de la Commission, *cf.* [décision C\(2011\) 1125 final](#) du 18 février 2011, régime d'aide à la continuité territoriale en Martinique (aide d'État [SA.32069](#) 2010/N). Cette mesure complète le dispositif national d'aide à caractère social au bénéfice de certaines catégories de personnes ayant leur résidence habituelle dans certaines collectivités d'outre-mer, en augmentant le montant de l'aide pour le transport aérien entre la Martinique et la France métropolitaine. *Cf.* également, [décision de la Commission C\(2011\) 1008 final](#) du 23 février 2011 déclarant compatible l'aide à la protection sociale complémentaire des agents de la fonction publique territoriale (aide d'État [N 495/2010](#) – France).

²³⁶. TPICE, 5 août 2003, *P&O European Ferries (Vizcaya) c/ Commission*, [T-116/01](#).

²³⁷. [Décision de la Commission du 13 janvier 2009](#), N 332/08, [JOUE C 46 du 25 février 2009](#).

²³⁸. [Décision de la Commission du 30 octobre 2008](#), N 421/08, [JOUE C 7 du 13 janvier 2009](#).

²³⁹. [Décision de la Commission C\(2012\) 2512 final](#) du 20 avril 2012, aide d'État [SA.33966](#) compatible, *Aide à caractère social au bénéfice des résidents des îles de la Guadeloupe*.

²⁴⁰. [Décision C \(2004\) 1922](#) du 2 juin 2004, [JOUE C 126 du 25 mai 2005](#).

²⁴¹. [Décision de la Commission du 6 août 2010](#) concernant l'aide d'État N 235a/2010 mise en œuvre par la Pologne, [JOUE C 283 du 20 octobre 2010](#).

a, par exemple, validé un régime d'aides destiné à éliminer les conséquences des catastrophes naturelles en Slovénie (tremblements de terre, glissements de terrain, inondations et avalanches)²⁴².

Dans la décision n° 96/148, la Commission a, en revanche, considéré que les aides accordées en France sous forme d'allègement des cotisations sociales étaient incompatibles avec le marché intérieur, car les autorités françaises n'avaient pas apporté la preuve que ces aides étaient nécessairement et exclusivement liées aux pertes dues au blocus routier de 1992.

Depuis l'adoption du RGEC²⁴³, les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles (séismes, avalanches, glissements de terrain, inondations, tornades, ouragans, éruptions volcaniques et feux de végétation d'origine naturelle) peuvent être exemptées de notification préalable²⁴⁴, sous réserve que les autorités publiques compétentes aient reconnu officiellement l'événement comme une calamité naturelle, et qu'il existe un lien de causalité direct entre celle-ci et le préjudice subi par l'entreprise concernée. Les régimes d'aides liés à une calamité naturelle sont mis en place dans les trois années qui suivent la survenance de l'événement. Les aides relevant de ces régimes sont octroyées dans les quatre années qui suivent la survenance de l'événement.

1.3 Les « aides justifiées par la division de l'Allemagne » (art. 107 § 2 c) TFUE)

Les aides accordées aux nouveaux *Länder* ne peuvent bénéficier de cette dérogation. Cependant, le débat a été relancé en 1996 lors de l'examen de l'aide octroyée par le *Land* de Saxe à Volkswagen que la Commission a refusé d'admettre au bénéfice de l'article 87 § 2 c), décision confirmée par le TPICE et la CJCE²⁴⁵.

Cette dérogation semble avoir perdu sa justification depuis la réunification allemande en 1990. Elle avait cependant permis de déclarer compatibles des aides couvrant des coûts persistants résultant de la division du pays jusqu'en 1990, accordées en vue de pallier le manque d'infrastructures²⁴⁶. Le TFUE maintient cette dérogation, tout en prévoyant que cinq ans après son entrée en vigueur, le Conseil peut, sur proposition de la Commission, adopter une décision l'abrogeant.

2. Les aides pouvant être compatibles (art. 107 § 3 TFUE)

L'article 107 § 3 TFUE énumère plusieurs catégories d'aides qui, en raison des objectifs qu'elles poursuivent, peuvent être considérées comme compatibles par la Commission. La Commission précise les critères de cette compatibilité.

2.1. Les catégories d'aides concernées par les dérogations

La classification *infra* correspond aux catégories énoncées à l'article 107 § 3 TFUE. Dans ses différentes lignes directrices, la Commission aborde les catégories d'aides selon une classification sectorielle ou horizontale, qui recoupe, en général, plusieurs catégories de l'article 107 § 3 TFUE.

2.1.1 Les « aides destinées à favoriser le développement économique des régions caractérisées par un niveau de vie anormalement bas ou atteintes par un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale » (art. 107 § 3 a) TFUE)

Cette dérogation ne concerne que les régions où la situation économique est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de la Communauté²⁴⁷. Elle diffère de la dérogation prévue à

²⁴². Décision de la Commission du 4 septembre 2012, [aide d'État SA.34680](#) compatible, Slovénie, *Aid scheme for elimination of consequences of natural disasters*.

²⁴³. Cf. fiche 4.

²⁴⁴. A noter que, compte tenu de ses spécificités, la conformité du régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles a été appréciée par la Commission sur le fondement de l'article 107 § 3 c) TFUE ([décision C\(2016\) 5995 final](#) du 26 septembre 2016, aide d'État SA.37649, validée par le Trib. UE, 6 mai 2019, *Scor SE c/ Commission*, [aff. T-135/17](#)).

²⁴⁵. TPICE, 15 décembre 1999, [T-132/96 et T-143/96](#), *Freistaat Sachsen c/ Commission* et CJCE, 30 septembre 2003, [C-57/00 P et C-61/00 P](#), *Freistaat Sachsen c/ Commission* et [C-301/96](#) *Allemagne c/ Commission*.

²⁴⁶. Décision 97/765/CE du 26 juin 1997 relative à des aides d'État en faveur de SKET SMM, [JOCE L 314](#), 18 novembre 1997, p. 20, pt V.

²⁴⁷. L'article 349 TFUE vise des territoires français précis (Guadeloupe, Guyane française, Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Martin).

l'article 107 § 3 c) TFUE destinée, notamment, à promouvoir le développement de certaines régions économiques²⁴⁸ sur trois points :

- la dérogation ne doit pas altérer les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ainsi qu'explicitement mentionné par le traité ;
- les indicateurs pertinents sont le niveau de vie et le sous-emploi, alors que la dérogation prévue à l'article 107 § 3 c) TFUE, de portée plus large, laisse plus de souplesse pour définir les difficultés d'une région que l'on peut pallier à travers des aides ;
- le cadre de référence approprié, pour évaluer les difficultés, est l'Union, dans son ensemble, alors qu'il peut être constitué par l'État membre concerné pour les aides prévues à l'article 107 § 3 c) TFUE.

La Commission fait un examen attentif à la fois de la région considérée, du marché économique concerné, et de la finalité de l'aide. Par exemple, la Commission a refusé de considérer l'application de tarifs d'électricité préférentiels à certaines entreprises en Sardaigne comme une aide compatible, après avoir procédé à un examen du marché de l'électricité sarde, de sa spécificité éventuelle par rapport au marché de l'électricité national, ainsi que de la contribution de l'aide au développement régional²⁴⁹.

Les régimes d'« aides d'État à finalité régionale », catégorie qui regroupe les dérogations à visée régionale prévues à l'article 107 § 3 a) et c) TFUE, ont fait l'objet de plusieurs communications précisant les critères d'espace et de volume, retenus dans l'appréciation de la Commission. L'hétérogénéité de ces documents a rendu nécessaire l'adoption, en mars 2006, d'un texte unique. Les nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020²⁵⁰ ont été adoptées par la Commission le 23 juillet 2013 et sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Les aides à finalités régionales peuvent également bénéficier, sous certaines conditions, d'une exemption de notification²⁵¹.

En ce qui concerne la France, les aides à finalité régionale sont, le plus souvent, autorisées au titre de l'article 107 § 3 c) TFUE.

2.1.2 Les « aides dont l'objectif est de promouvoir la réalisation d'un important projet d'intérêt européen commun ou à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre » (107 § 3 b) TFUE)

Ces dispositions regroupent deux situations distinctes.

2.1.2.1 Les aides justifiées par une perturbation grave de l'économie d'un État membre

Ces dispositions avaient été, jusqu'en 2008, assez peu utilisées²⁵². La crise économique et financière déclarée en 2008 leur a donné un nouvel intérêt²⁵³. De nombreuses aides accordées depuis fin 2008, notamment aux établissements financiers et dans le cadre des plans de relance nationaux, ont été autorisées par la Commission sur ce fondement.

Les aides aux entreprises en difficulté ne peuvent relever de l'article 107 § 3 b) TFUE qu'en cas de dégradation grave de la conjoncture économique. Dans le cas contraire, la compatibilité de ces

²⁴⁸ Cf. point sur l'article 107 § 3 c) TFUE, au point 2.1.3 de la présente fiche.

²⁴⁹ Décision C(2009)8112 de la Commission du 19 novembre 2009 relative aux aides d'État C 38/A/04 et C 36/B/06 mises à exécution par l'Italie en faveur d'Alcoa Trasformazioni, [JOUÉ L 227](#) du 28 août 2010, pts 220 à 260.

²⁵⁰ Cf. le [communiqué de presse de la Commission](#), mentionné en fiche 1, indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'État, dont les aides d'État à finalité régionale.

²⁵¹ Cf. également fiche 10 sur les aides à finalité régionale.

²⁵² Cette disposition a été utilisée, par exemple, dans le cadre des mesures prises par les États membres en faveur des entreprises à la suite du choc pétrolier de 1974 (avantages financiers sous forme de déductions fiscales, prêts à taux réduits, aides de trésorerie, etc.).

²⁵³ Cf. fiche 14.

dispositions est appréciée par la Commission au titre des dérogations sectorielles prévues par l'article 107 § 3 c) TFUE²⁵⁴.

2.1.2.2 *Les aides dont l'objectif est de promouvoir la réalisation d'un important projet d'intérêt commun*

La Commission a adopté une communication relative aux projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014²⁵⁵, et qui expirera fin 2022²⁵⁶.

Cette catégorie recouvre les aides destinées à favoriser les investissements dans tous les secteurs d'activité. Sont toutefois exclues du champ d'application de la communication les aides aux entreprises en difficulté.

Parmi les critères d'admissibilité :

- le projet doit être clairement défini ;
- il doit revêtir une importance majeure pour l'un des objectifs de l'Union (par exemple la stratégie Europe 2020) ;
- il doit, en principe, associer plus d'un État membre et ses bénéficiaires doivent s'étendre à une partie significative de l'Union ;
- les bénéficiaires générés par le projet ne peuvent se limiter aux entreprises ou au secteur concernés mais doivent trouver une application plus large dans l'économie européenne, sous la forme de retombées positives ;
- il doit comporter un cofinancement du bénéficiaire.

La Commission adopte une approche plus favorable lorsqu'elle est associée à la conception, la sélection ou la structure de gestion du projet. La participation de la Banque européenne d'investissement à la conception du projet, ainsi que le cofinancement par un fonds de l'Union seront également des éléments favorables.

Enfin, pour être qualifié de PIIEC, un projet doit être d'une taille ou d'une ampleur très importante et/ou comporter un niveau de risque technologique ou financier très élevé.

Les critères de compatibilité des aides sont exposés aux points 25 et suivants de la communication.

En premier lieu, la Commission s'assure que l'aide est nécessaire et proportionnée. Elle exige des États membres qu'ils fournissent un scénario contrefactuel, avec ou sans projet alternatif, dans lequel aucune aide n'est fournie. La Commission tient compte de la différence de comportement de l'entreprise entre les deux scénarios, celle-ci illustrant l'incidence de la mesure d'aide et son effet incitatif. En l'absence de projet alternatif, elle vérifie que le montant de l'aide n'excède pas le minimum nécessaire pour que le projet ait un niveau de rentabilité suffisant par rapport à la référence de l'entreprise ou du secteur. La Commission peut également tenir compte du fait que, directement ou indirectement, des concurrents de pays tiers ont reçu au cours des trois années précédentes, ou vont recevoir, des aides d'une intensité équivalente pour des projets similaires.

Par ailleurs, la Commission vérifie que les effets négatifs produits par l'aide en matière de distorsions de concurrence (risque de verrouillage du marché et de position dominante, par exemple) sont inférieurs aux effets positifs induits par le projet. Enfin, la Commission vérifie que les exigences de publicité et de transparence sont respectées²⁵⁷.

²⁵⁴. Cf. point sur l'article 107 § 3 c) TFUE, au point 2.2.3. de la présente fiche et fiche 12.

²⁵⁵. Communication de la Commission établissant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, [JOUE C 188/2](#), 20 juin 2014.

²⁵⁶ Cf. le [communiqué de presse de la Commission](#), mentionné en fiche 1, indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'État.

²⁵⁷. Pour une présentation plus détaillée des exigences de publicité et de transparence, voir pt 2.2.1 de la présente fiche.

A noter qu'un projet important d'intérêt européen commun peut également être jugé compatible sur la base d'autres dispositions du traité, notamment l'article 107 § 3 c) TFUE, et de ses textes d'application. Toutefois, les spécificités d'un PIIEC sont le plus souvent mieux appréciées à l'aune de la communication *ad hoc*.

2.1.3 Les « aides facilitant le développement de certaines activités ou régions économiques, si elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun » (art. 107 § 3 c) TFUE)

Cette dérogation constitue le fondement juridique le plus fréquemment utilisé par la Commission pour autoriser des aides. De nombreux encadrements reposent sur cette disposition du traité.

Les aides à finalité régionale sont couvertes par les lignes directrices pour la période 2014-2022²⁵⁸ et le règlement général d'exemption par catégorie n° 651/2014²⁵⁹.

Les dérogations à caractère sectoriel constituent un ensemble assez vaste, qui peuvent être autorisées pour :

- corriger, lorsque cela est nécessaire, les déséquilibres régionaux graves ;
- faciliter ou accélérer certaines adaptations ou développements indispensables dans certaines industries ;
- permettre, pour des raisons sociales, le repli sans heurt de certaines industries ;
- neutraliser certaines distorsions de concurrence dues à des actions d'origine tierce.

Les aides d'État à caractère sectoriel, accordées dans des secteurs économiques faisant l'objet d'une politique commune (PAC et politique des transports), sont soumises aux orientations de cette politique. Ces dispositions n'excluent pas, cependant, l'application subsidiaire des dispositions spécifiques en matière d'aides d'État. Il en est ainsi des domaines de l'agriculture, de la pêche²⁶⁰ et des transports. Dans les autres secteurs²⁶¹, des textes ont également été adoptés, comme par exemple dans le domaine des réseaux de communication à haut débit.

D'autres régimes d'aides, à caractère horizontal, sont dépourvus de toute spécificité régionale ou sectorielle : aides à la recherche, au développement et à l'innovation²⁶², aides destinées à la protection de l'environnement²⁶³, aides à la formation et à l'emploi²⁶⁴, aides en faveur des PME²⁶⁵, aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté²⁶⁶, aides sous forme de garantie²⁶⁷ ou encore relevant de la fiscalité des entreprises²⁶⁸.

A noter que la Commission peut, lorsqu'aucun texte n'est applicable, apprécier la compatibilité d'une mesure d'aide sur le fondement direct de l'article 107 § 3 c) TFUE²⁶⁹.

2.1.4 Les « aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine » (art. 107 § 3 d) TFUE)

Cette dérogation particulière, introduite par le traité de Maastricht, rappelle que le secteur culturel n'échappe pas au contrôle des aides d'État. Il peut, certes, bénéficier d'une dérogation, qui paraît plus

²⁵⁸ Cf. le [communiqué de presse de la Commission](#), mentionné en fiche 1, indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'Etat.

²⁵⁹ Cf. fiche 10.

²⁶⁰ Cf. fiche 13.

²⁶¹ Les anciens encadrements relatifs aux aides aux secteurs industriels sensibles (textiles, fibres synthétiques, industrie automobile, secteur sidérurgique, construction navale) ne sont plus en vigueur.

²⁶² Cf. fiche 7.

²⁶³ Cf. fiche 11.

²⁶⁴ Cf. fiche 8.

²⁶⁵ Cf. fiche 9.

²⁶⁶ Cf. fiche 12.

²⁶⁷ Cf. fiche 15.

²⁶⁸ Cf. fiche 17.

²⁶⁹ Par exemple, [décision C\(2015\) 4463 final](#) du 2 juillet 2015, aide d'État SA.39688 relative au projet d'extension du Port de Calais, [décision C\(2017\) 8392 final](#) du 5 décembre 2017, aide d'Etat SA.47973 relative au régime d'aides aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires.

« symbolique » qu'innovante, puisque l'article 87 § 3 c) TCE permettait déjà d'appréhender cette situation. Cette nouvelle dérogation permet uniquement de justifier des aides visant à financer des projets culturels spécifiques²⁷⁰, tels que le prêt d'œuvres entre musées²⁷¹, le plan de numérisation d'œuvres cinématographiques de patrimoine²⁷² et le soutien au cinéma et à la production audiovisuelle²⁷³. Elle ne peut être invoquée, par exemple, pour justifier des subventions générales dans le domaine culturel (par exemple le financement des télévisions publiques).

À titre d'illustration, la réduction de charges sociales accordée aux entreprises situées dans la lagune de Venise a été qualifiée d'aide incompatible, faute de rapport entre l'avantage accordé et les coûts supplémentaires relatifs à la sauvegarde du patrimoine que cet avantage était supposé compenser. Le tribunal²⁷⁴ a confirmé la décision de la Commission²⁷⁵.

Le 15 novembre 2013, la Commission a adopté une nouvelle communication sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles²⁷⁶.

La Commission appliquera cette communication à l'ensemble des aides notifiées sur lesquelles elle est appelée à prendre une décision après le 15 novembre 2013, même si les aides ont été notifiées avant cette date. Dans le cas des aides non notifiées, la Commission appliquera sa nouvelle communication si l'aide a été accordée après le 15 novembre 2013 et la communication sur le cinéma de 2001 dans tous les autres cas²⁷⁷.

L'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État fait l'objet d'une communication de la Commission datant de 2009²⁷⁸.

2.1.5 Sur proposition de la Commission, le Conseil peut décider, à la majorité qualifiée, que d'autres catégories d'aides seront considérées comme compatibles (art. 107 § 3 e) TFUE)

Le Conseil a, parfois, utilisé cette disposition pour déclarer compatible avec le traité soit des aides ponctuelles à des bénéficiaires individualisés, soit des aides en faveur des entreprises de certains États déterminés.

En pratique, l'intervention du Conseil est très limitée. Elle a porté, notamment, sur le secteur de la construction navale²⁷⁹.

2.1.6 Les fondements de l'article 107 § 2 et 3 TFUE peuvent être combinés

Par exemple, dans sa décision du 3 juin 2009 concernant le régime d'aide destiné à secourir les forêts du Sud-Ouest de la France sinistrées par la tempête Klaus du 24 janvier 2009, la Commission a considéré que les aides envisagées pouvaient bénéficier de la dérogation prévue à l'article 107, § 2, point b) et § 3, point c) TFUE. En effet, elle a estimé que les aides étaient soit destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires, soit à contribuer au développement d'un secteur (la filière du bois)²⁸⁰. Dans une décision concernant la

²⁷⁰. Décision de la Commission C(2011) 2377 final du 4 avril 2011, [aide d'État 32144 \(N 2011\)](#) – Espagne – *State aid to dance, music and poetry*.

²⁷¹. Par exemple, décision de la Commission [N275/2010](#) du 22 juillet 2010 concernant l'aide autrichienne apportée au musée Albertine, pour l'organisation d'une exposition. Cette aide consistait pour l'État à garantir et assurer les œuvres prêtées le temps de cette exposition. La Commission a pris en compte à la fois l'importance culturelle de l'exposition concernée, ainsi que la dimension d'intérêt européen de l'événement. Il est à noter que dans cette décision, elle consacre d'une manière générale le dispositif assurantiel et de garantie d'État pour les expositions nécessitant des prêts d'œuvres d'art, comme étant nécessaire à la promotion de la culture. Dans ce cadre, elle cite d'ailleurs, le plan d'action de l'Union européenne sur la mobilité des collections des musées, *JOUE C/238/2010*.

²⁷². [Décision C\(2012\) 1743 final](#) du 21 mars 2012, aide d'État SA 33489 compatible, France, *Plan de numérisation d'œuvres cinématographiques de patrimoine*.

²⁷³. [Décision C\(2011\) 9430 final](#) du 20 décembre 2011, aide d'État SA 33370 compatible, France, *Prolongation des régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel (NN 84/2004 et N 95/2004)*.

²⁷⁴. TPICE, 28 novembre 2008, *Hôtel Cipriani*, [aff. jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00](#).

²⁷⁵. Pour un exemple de recours à l'article 107 § 3 d) TFUE, voir par exemple la décision [N 293/2008](#) concernant les aides hongroises en faveur de centres culturels multifonctionnels (bibliothèques, musées) du 26 novembre 2008, *JOUE C 66* du 20 mars 2009.

²⁷⁶. Cf. [Communication 2013/C 332/01](#) *JOUE C 332* du 15 novembre 2013.

²⁷⁷. Cf. point 7 de la communication de 2013 mentionnée ci-dessus.

²⁷⁸. Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, [JOUE C 257](#) du 27 octobre 2009 remplaçant la communication de 2001 ([JOUE C 320](#), 15 novembre 2001).

²⁷⁹. Le règlement (CE) 1540/98 concernant les aides à la construction navale, [JOCE L 202](#) du 18 juillet 1998, qui n'est plus applicable, avait été adopté sur ce fondement.

²⁸⁰. Décision N 227/2009 du 3 juin 2009 concernant le régime d'aide destiné à secourir les forêts du Sud-Ouest de la France sinistrées par la tempête Klaus du 24 janvier 2009, C (2009) 4024 final, [JOUE C 189](#), 12 août 2009.

Grèce, la Commission a déclaré compatibles les mesures en faveur des agriculteurs grecs dont les exploitations ont été touchées par les calamités et des conditions climatiques défavorables, sur le fondement de l'article 107 § 2 b) TFUE lorsqu'elles compensent des pertes dues à des calamités naturelles, et sur le fondement de 107 § 3 c) TFUE, lorsqu'elles compensent des pertes dues à des conditions climatiques défavorables, assimilables à des calamités naturelles²⁸¹.

2.2 Les critères de la Commission pour apprécier la compatibilité des aides²⁸²

Pour connaître la réglementation européenne applicable, il convient de déterminer la date d'octroi de l'aide. Une aide est octroyée lorsqu'il existe un acte juridiquement contraignant par lequel l'autorité publique s'engage à accorder l'aide.

La compatibilité d'une aide n'est pas automatique. Elle est subordonnée à l'appréciation de la Commission qui dispose, à cet effet, « d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire »²⁸³. La Cour de justice n'exerce, sur les décisions de la Commission, qu'un contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation.

La Commission dispose donc d'une large marge d'appréciation. Elle a précisé les critères qu'elle retient pour apprécier la compatibilité de différents types d'aide dans des règlements, des directives, des communications, des encadrements, des lignes directrices voire des lettres adressées aux États membres²⁸⁴.

Les orientations que peut s'imposer la Commission pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation doivent être conformes aux normes du traité²⁸⁵. Ni les encadrements européens des aides d'État, ni les lignes directrices ne doivent affecter la portée du droit primaire ou dérivé²⁸⁶.

Si la Commission constate qu'un de ces critères n'est pas satisfait, elle ne peut autoriser l'aide. C'est à l'État de démontrer, devant le juge, que la Commission s'est trompée dans son appréciation de la nécessité d'une aide²⁸⁷.

2.2.1 Les critères communs de compatibilité des aides d'Etat

La communication de la Commission relative à la modernisation de la politique en matière d'aides d'Etat du 8 mai 2012, qui préconisait une harmonisation de l'étude de compatibilité, a posé des principes communs applicables à l'ensemble des mesures d'aide. Ces principes ne sont pas nouveaux ; ils faisaient déjà partie de la méthode d'analyse utilisée par la Commission pour l'évaluation des aides selon le critère de mise en balance, auquel la Commission avait recours en l'absence ou en complément de critères spécifiques²⁸⁸. Chaque critère répond à une définition générale présentée *infra*, et fait l'objet d'une interprétation spécifique pour chaque type d'aide.

Désormais, les nouveaux textes adoptés par la Commission appliquent les principes suivants :

²⁸¹. Décision N 235/2008 concernant les mesures en faveur des agriculteurs grecs dont les exploitations ont été touchées par des calamités (inondations, glissements de terrain) et des conditions climatiques défavorables (bourrasques, fortes pluies, grêle, gelées, chutes et tempêtes de neige) au cours de la période de janvier à décembre 2006 (projet d'arrêté interministériel), *JOUE C 294*, 18 novembre 2008.

²⁸². Voir également la fiche 3 (pages 19 à 30) « Conditions d'octroi des aides d'Etat » de la [circulaire](#) du Premier ministre du 5 février 2019 relative à l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques.

²⁸³. CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, [730/79](#), et 14 février 1990, *France c/ Commission*, [C-301/87](#).

²⁸⁴. Les lignes directrices, encadrements et communications sont le plus souvent utilisés. Le choix de l'un ou l'autre de ces instruments est sans conséquence pratique (cf. point 2.2.3). Tous ces textes sont recensés en annexe du présent ouvrage.

²⁸⁵. CJCE, 29 avril 2004, *Grèce c/ Commission*, [C-278/00](#), pt 98.

²⁸⁶. TPICE, 7 juin 2001, *Agrana Zucker und Stärke*, [T-187/99](#), pt 56.

²⁸⁷. TPICE, 14 janvier 2009, *Kronoply*, [aff. T-162/06](#).

²⁸⁸. [Principes communs d'évaluation](#) économique de la compatibilité des aides d'Etat en application de l'article 87, paragraphe 3.

2.2.1.1 Contribution à un objectif d'intérêt commun

Le versement d'une aide d'Etat doit poursuivre un but d'intérêt commun précisément défini par l'Etat membre. Souvent, l'objectif d'intérêt commun consiste à remédier à une défaillance de marché. Dans les autres cas, le critère de la contribution à l'objectif d'intérêt commun est rempli dès lors que l'aide contribue au financement d'un objectif d'intérêt général²⁸⁹.

2.2.1.2 Nécessité d'une intervention de l'Etat

Le versement de l'aide doit être indispensable à la poursuite de l'objectif d'intérêt commun.

2.2.1.3 Caractère approprié de la mesure d'aide

Le choix de la forme de l'aide par l'Etat membre doit être pertinent et adapté à l'objectif visé par celle-ci. L'instrument doit permettre d'atteindre l'objectif poursuivi de la manière la plus optimale, c'est-à-dire en créant le moins de distorsions de concurrence possible.

2.2.1.4 Effet incitatif de l'aide

L'attribution de l'aide doit inciter le bénéficiaire à créer de nouvelles activités qu'il n'exercerait pas sans cette aide ou qu'il exercerait de manière limitée ou différente.

2.2.1.5 Proportionnalité de l'aide

L'aide d'Etat est considérée comme proportionnée lorsque son montant est limité au minimum nécessaire pour remplir l'objectif qu'elle poursuit. Ainsi, c'est au regard du principe de proportionnalité que les intensités²⁹⁰ d'aide maximales sont fixées.

2.2.1.6 Prévention des distorsions de concurrence sur les échanges européens : balance entre les effets négatifs et positifs de la mesure d'aide

L'aide d'Etat doit générer le moins de distorsions de concurrence possible. Afin d'évaluer si le recours à l'aide est justifié au regard des effets qu'elle produit sur le marché, la Commission observe si les effets positifs sont de nature à contrebalancer les effets négatifs. Ainsi, les effets négatifs affectant les échanges entre Etats membres doivent être inférieurs aux effets positifs en matière de contribution à l'objectif d'intérêt commun.

2.2.1.7 Transparence de l'aide²⁹¹

Critère de compatibilité à part entière²⁹², l'aide d'Etat doit être transparente, c'est-à-dire que toutes les informations utiles relatives à cette aide doivent être accessibles aux Etats membres, à la Commission, aux opérateurs économiques et au public.

Pour certaines aides, la Commission a adopté une communication, en juin 2014²⁹³, ayant pour objet l'insertion des dispositions sur la transparence dans les lignes directrices concernées²⁹⁴. Pour les aides dont les lignes directrices ont été adoptées après la communication, les dispositions sur la transparence ont été directement insérées dans les textes.

Les obligations de transparence sont de deux ordres :

²⁸⁹. Trib. UE, 9 juin 2016, *Magic Mountain Kletterhallen GmbH e.a. contre Commission*, [aff. T-162/13](#), pt 79 : « la preuve d'une défaillance du marché n'est pas une condition indispensable, car, en tout état de cause, il est possible pour un Etat de justifier une aide par la poursuite d'un objectif légitime d'intérêt général ». Cf. également Trib. UE, 6 mai 2019, *Scor SE c/ Commission*, [aff. T-135/17](#), pt 89.

²⁹⁰. L'« intensité de l'aide » désigne le montant brut de l'aide, exprimé en pourcentage des coûts admissibles, avant impôts ou autres prélèvements.

²⁹¹. Cf. le [guide pratique](#) (élaboré par le SGAE, le CGET et la DGE) sur les nouvelles obligations de transparence, en ligne sur le site Europe en France.

²⁹². La sanction pour violation des obligations de transparence est l'incompatibilité du régime ou de l'aide individuelle.

²⁹³. Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes, [JOUE C 198/30](#) du 27 juin 2014.

²⁹⁴. La liste des textes concernés par les obligations de transparence est mise à jour régulièrement par la Commission européenne.

- publication des régimes d'aides et des aides individuelles, notifiés et informés. Cette obligation est prise en charge par les ministères. La liste des régimes d'aides et aides individuelles notifiés et informés est publiée sur le site Europe en France depuis le 30 juin 2016²⁹⁵.
- publication sur le *Transparency award module* (logiciel de collecte et de publication mis à disposition gratuitement par la Commission européenne) des aides individuelles d'un montant supérieur à 500.000 € (ou 60.000 € pour le secteur agricole et 30.000 € pour le secteur pêche et aquaculture) octroyées à partir du 1^{er} juillet 2016. Chaque autorité d'octroi est responsable de la compatibilité des aides qu'elle accorde et, à ce titre, de leur publication.

Ainsi, pour chaque octroi d'une aide d'Etat d'un montant supérieur à 500 000 €, les Etats membres sont tenus de publier notamment :

- l'identité du bénéficiaire et sa catégorie, PME ou grande entreprise ;
- son lieu d'établissement et son secteur d'activité ;
- le montant et l'objectif de l'aide ;
- l'instrument et la date d'octroi de l'aide ;
- la base juridique de l'octroi de l'aide.

En ce qui concerne les régimes sous forme d'avantages fiscaux, cette condition est considérée comme remplie si l'Etat membre publie les informations requises pour les montants des aides individuelles en utilisant les fourchettes suivantes (en M€): 0,5-1; 1-2; 2-5; 5-10; 10-30; et 30 et plus.

Ces informations devront être publiées dans les six mois de la date d'octroi de l'aide.

2.2.1.8 Certains régimes d'aides doivent faire l'objet d'une évaluation ex post

La Commission peut désormais exiger des régimes dont le potentiel de distorsion de la concurrence est jugé très élevé, qu'ils fassent l'objet d'un réexamen. Elle peut ainsi limiter la durée du régime en deçà du maximum normalement autorisé, et contraindre l'Etat membre à le notifier une nouvelle fois pour pouvoir le prolonger.

En pratique, l'Etat membre doit notifier, conjointement avec le régime d'aides, un projet de plan d'évaluation qui fait partie intégrante de l'appréciation du régime réalisée par la Commission. Pour les régimes exemptés, le plan d'évaluation est joint à l'information communiquée à la Commission sur ces régimes²⁹⁶.

Le rapport d'évaluation final, réalisé par un expert indépendant²⁹⁷, doit être communiqué à la Commission en temps utile²⁹⁸ pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger ce dernier. Si aucune prorogation de régime n'est envisagée, le rapport peut être remis une fois le régime arrivé à expiration. La portée et les modalités précises de chaque évaluation sont définies dans la décision autorisant le régime d'aides. Toute mesure d'aide ultérieure ayant un objectif similaire doit tenir compte des résultats de l'évaluation.

2.2.2 Le cas particulier des aides au fonctionnement

Ces aides sont, en général, exclues, car elles faussent la concurrence, sans pour autant permettre, par leur nature, d'atteindre l'un des buts fixés par les dispositions dérogatoires de l'article 107 § 3 TFUE²⁹⁹.

L'arrêt TPICE du 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/ Commission*, T 190/00, précise au point 130 qu' : « [...] en application d'une jurisprudence constante, les aides au fonctionnement, à savoir les aides

²⁹⁵ <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides>.

²⁹⁶ Cf. article 1.2. a) du règlement général d'exemption par catégories.

²⁹⁷ Cf. [document de travail](#) relatif à la méthodologie commune d'évaluation.

²⁹⁸ La Commission recommande une transmission au moins six mois avant l'expiration du régime, cf. document de travail de la Commission sur la méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'Etat, 2014, p. 11.

²⁹⁹ Notamment, CJCE, 6 novembre 1990, *Italie c/ Commission*, C-86/89, pt 18 et 14 février 1990, *France c/ Commission*, aff. C-301/87, pt 50.

qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales, ne relèvent pas en principe du champ d'application de l'article 87 § 3 CE. En effet, selon la jurisprudence, de telles aides faussent, en principe, les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées sans pour autant être capables, par leur nature même, d'atteindre un des buts fixés par les dispositions dérogatoires prévues par le traité CE³⁰⁰ ».

Toutefois, ce principe admet quelques exceptions.

Initialement justifiées par la concurrence avec les entreprises établies dans les pays tiers (par exemple, aides au fonctionnement pour les navires inscrits au registre des États membres, pour soutenir la compétitivité de la flotte communautaire sur le marché mondial³⁰¹), les aides au fonctionnement ont progressivement été étendues à d'autres hypothèses.

Elles peuvent être octroyées dans les régions très défavorisées³⁰², à condition :

- d'être justifiées par leur contribution au développement régional ;
- d'être d'un niveau proportionnel aux handicaps qu'elles pallient ;
- d'être limitées dans le temps et dégressives ;
- de n'avoir pas pour objet de promouvoir les exportations entre les États membres.

Depuis l'adoption du nouveau RGEC, de nouvelles catégories d'aides au fonctionnement peuvent être déclarées compatibles, sous certaines conditions, en franchise de notification à la Commission. Tel est le cas, par exemple, des aides au fonctionnement à finalité régionale, des aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, des aides au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine, ou encore des aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles.

Il n'en reste pas moins que, selon le Tribunal, une mesure d'aide qui satisfait aux critères de compatibilité de l'article 107 §3 c) TFUE, peut être déclarée compatible avec le marché intérieur, même si elle doit être qualifiée d'aide au fonctionnement³⁰³.

2.2.3 La portée des textes adoptés par la Commission varie selon leur nature juridique

Les règlements et les directives ont une force obligatoire et s'imposent aux États membres dans les conditions prévues par le traité.

Les lignes directrices et les encadrements en matière d'aides d'État s'imposent aux États et à la Commission, mais ne sont pas opposables aux tiers.

Ces actes, qui ne sont pas prévus dans le Traité, sont, en principe, dépourvus de toute force contraignante. Ils lient exclusivement l'institution qui les a adoptés³⁰⁴.

Toutefois, en matière d'aides d'État, la Cour de justice leur reconnaît une relative portée juridique. Elle constate, en effet, que « les lignes directrices sont fondées sur l'article 93 § 1 [art. 88 § 1 nouveau] du traité et, dès lors, représentent un élément de cette obligation de coopération régulière et périodique dont ni la Commission ni les États membres ne peuvent s'affranchir »³⁰⁵.

³⁰⁰. Ce principe est réaffirmé fréquemment par le juge communautaire, voir notamment TPICE, 9 septembre 2009, *Territorio historico de Alava*, aff. T-227/01.

³⁰¹. Cf. orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, JOCE C 205, 5 juillet 1997, p. 5, et orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, communication C (2004) 43 de la Commission, JOUE C 13, 17 janvier 2004.

³⁰². Cf. fiche 10 sur les aides à finalité régionale.

³⁰³. Trib. UE, 6 mai 2019, *Scor SE c/ Commission*, aff. T-135/17, pt 115.

³⁰⁴. CJCE, 4 février 1975, *Compagnie Continentale France*, 169/73 et CJUE, 28 juin 2005, *Dansk Rorindustri ea / Commission*, aff. C-189/02 P, points n° 211 à 213 : en adoptant des règles de conduite, la Commission s'autolimité dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionnée.

³⁰⁵. CJCE, 15 octobre 1996, *Jjssel-Vliet*, C-311/94.

La Cour de justice accepte d'interpréter des lignes directrices, alors qu'elles sont dépourvues de valeur normative. Elle a jugé que les lignes directrices sur les aides à finalité régionale et les lignes directrices sur les aides à l'emploi n'étaient pas dépourvues d'effets juridiques, car les juges nationaux sont tenus de les « prendre [...] en considération » en vue de la solution des litiges qui leur sont soumis. En particulier, ces actes peuvent éclairer l'interprétation de dispositions nationales, prises dans le but d'assurer leur mise en œuvre, ou compléter des dispositions communautaires ayant un caractère contraignant³⁰⁶.

Dans la pratique, ces textes sont présentés par la Commission et discutés avec les États membres dans le cadre de réunions multilatérales sur les aides d'État. La Cour estime ainsi que, dès lors que les règles contenues dans les lignes directrices ou les encadrements ont été acceptées par les États membres, elles ont un effet contraignant à leur égard.

Des mesures nationales doivent être adoptées, en vue d'assurer le respect des règles qu'elles posent. En l'absence de telles mesures, les autorités nationales compétentes ne pourront faire directement application des lignes directrices et restreindre, par exemple, la portée de dispositions nationales.

Indépendamment de leur nature juridique, les encadrements de la Commission ont, en pratique, une influence considérable. En effet, toute aide d'État doit être autorisée par la Commission, avant d'être accordée. Or, celle-ci déclarera incompatible toute aide accordée en violation des lignes directrices et encadrements communautaires. Les encadrements sectoriels et horizontaux se recoupant souvent, il est parfois difficile de savoir exactement de quel texte relève une aide. Cependant, il n'est pas exclu qu'une aide relève de plusieurs textes ou encadrements, même si elle ne peut avoir qu'un seul fondement dans le TFUE. Cette circonstance emporte essentiellement des conséquences sur les règles de cumul, et peut jouer concernant les plafonds applicables aux aides, dont la compatibilité est calculée en fonction de leur intensité.

3. Les aides d'État octroyées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG (art. 106 § 2 TFUE)

Ce point l'objet de développements particuliers dans la fiche n° 6.

Références bibliographiques

Jurisprudence et décisions de la Commission ou du Conseil

CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris*, [aff. 730/79](#).

CJCE, 15 octobre 1996, *Ijssel-Vliet*, [aff. C-311/94](#).

TPICE, 7 juin 2001, *Agrana Zucker und Stärke*, [aff. T-187/99](#).

TPICE, 5 août 2003, *P&O European Ferries (Vizcaya) c/ Commission*, [aff. T-116/01](#).

CJCE, 29 avril 2004, *Grèce c/ Commission*, [aff. C-278/00](#).

CJUE, 28 juin 2005, *Dansk Rorindustri ea / Commission*, [aff. C-189/02 P](#).

TPICE, 28 novembre 2008, *Hôtel Cipriani*, [aff. jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00](#).

TPICE, 14 janvier 2009, *Kronoply*, [aff. T-162/06](#).

CJCE, 2 avril 2009, *Lodat Gennaro & C. SpA*, [aff. C-415/07](#).

³⁰⁶. CJCE, 2 avril 2009, *Lodat Gennaro & C. SpA*, [C-415/07](#). Cette solution n'est pas nouvelle, la Cour ayant déjà confirmé sa compétence pour interpréter, par la voie préjudicielle, des instruments de *soft law* adoptés conformément au traité, CJCE 13 décembre 1989, *Grimaldi*, [C-322/88](#).

CJUE, 14 juillet 2011, *Commission c/Italie*, [aff. C-303/09](#).

Trib. UE, 9 juin 2016, *Magic Mountain Kletterhallen GmbH e.a. c/e Commission*, [aff. T-162/13](#).

Trib. UE, 6 mai 2019, *Scor SE c/ Commission*, [aff. T-135/17](#).

Décision de la Commission n° N421/2008 du 30 octobre 2008, autorisant un régime d'aides à certaines catégories de passagers des liaisons aériennes reliant la Guadeloupe à la France métropolitaine, [JOUE C 7 du 13 janvier 2009](#).

Décision C(2009) 8112 de la Commission relative aux aides d'Etat n° C38/A/04 et C36/B/06 du 19 novembre 2009 relative aux aides d'État mises à exécution par l'Italie en faveur d'*Alcoa Trasformazioni*, [JOUE L 227](#) du 28 août 2010.

Décision du Conseil du 22 décembre 2009 concernant l'octroi d'une aide d'État par les autorités de la République de Hongrie en vue de l'acquisition de terres agricoles entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2013, [JOUE L 348](#) du 22 décembre 2009.

Décision de la Commission n° N275-2010 du 22 juillet 2010 concernant l'aide autrichienne apportée au musée Albertine, [JOUE C 238](#), 3 septembre 2010.

Décision de la Commission n° N235a/2010 du 6 août 2010 concernant l'aide mise en œuvre par la Pologne, [JOUE C 283](#), 20 octobre 2010.

Décision de la Commission C (2011) 2377 final du 4 avril 2011, [aide d'État 32144 \(N 2011\)](#) – Espagne – *State aid to dance, music and poetry*, [JOUE C 153](#), 24 mai 2011.

Décision de la Commission [n°SA.32069 \(2010/N\)](#) du 18 février 2011, régime d'aide à la continuité territoriale en Martinique, [JOUE C 149](#), 20 mai 2011.

Décision de la Commission C(2011) 1008 final du 23 février 2011 déclarant compatible l'aide à la protection sociale complémentaire des agents de la fonction publique territoriale ([aide d'État N495/2010](#) – France).

Décision de la Commission C (2011) 9430 final du 20 décembre 2011, aide d'État [SA 33370 \(2011/N\)](#) – France – prolongation des régimes d'aides au cinéma et à l'audiovisuel (NN 84/2004 et N 95/2004).

Décision de la Commission C(2012) 1743 final du 21 mars 2012, aide d'État [SA 33489](#) (2011/N) – France – plan de numérisation d'œuvres cinématographiques de patrimoine.

Décision de la Commission C (2012) 2512 final du 20 avril 2012, aide d'État [SA 33966](#) (2011/N) – France – aide à caractère social au bénéfice des résidents des îles de Guadeloupe.

Décision de la Commission du 4 septembre 2012, aide d'État [SA 34680](#) (2012/N) – Slovénie – Aid scheme for elimination of consequences of natural disasters.

Décision C(2015) 4463 final du 2 juillet 2015, aide d'État [SA.39688](#) relative au projet d'extension du Port de Calais.

Décision de la Commission C(2017) 8392 final du 5 décembre 2017, aide d'Etat [SA.47973](#) relative au régime d'aides aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires.

Références des principaux textes en matière d'aide d'État

Textes horizontaux :

Règlement du Conseil n° 994/98 du 7 mai 1998 sur l'application des articles 92 et 93 du traité à certaines catégories d'aide horizontale, [JOCE L 142](#), 14 mai 1998, modifié par le règlement n° 733/2013 du 22 juillet 2013, [JOUE L 204](#), 31 juillet 2013.

Règlement n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, [JOUE L 187/1](#) du 26 juin 2014.

Communication portant encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, [JOUE C 198/1](#) du 27 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, [JOUE C 200/1](#) du 28 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2014-2020, [JOUE C 209/1](#) du 23 juillet 2013.

Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, [JOUE C 19/4](#) du 22 janvier 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, [JOUE C 249/1](#) du 31 juillet 2014.

Communication de la Commission établissant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'Etat destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, [JOUE C 188/4](#), 20 juin 2014.

Communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 TCE aux aides d'État sous forme de garanties, [JOUE C 155/10](#), 20 juin 2008.

Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, [JOUE C 384/3](#) du 10 décembre 1998.

Communication de la Commission - Critères pour l'analyse de compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle, [JOUE C 188/6](#) du 11 août 2009.

Communication de la Commission - critères pour l'analyse de compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle ([JOUE C 188/1](#) du 11 août 2009).

Communication de la Commission modifiant les communications de la Commission concernant respectivement les lignes directrices de l'Union européenne pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020, les aides d'Etat en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, les lignes directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques et les lignes directrices sur les aides d'Etat aux aéroports et aux compagnies aériennes, [JOUE C 198/30](#) du 27 juin 2014 (transparence).

[Communiqué de presse de la Commission du 7 janvier 2019](#) indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'Etat, et de lancer une évaluation.

Textes sectoriels :

Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État, [JOUE C 257](#) du 27 octobre 2009.

Encadrement des aides d'État à la construction navale, [JOUE C 364/9](#) du 14 décembre 2011.

Lignes directrices de l'UE pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, [JOUE C 25/1](#) du 26 janvier 2013.

Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles, [JOUE C 332](#) du 15 novembre 2013.

Secteurs faisant l'objet de politiques communes

Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, [JOUE C 204](#) du 1^{er} juillet 2014.

Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, [JOUE L 193](#) du 1^{er} juillet 2014.

Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, [JOUE C 84/10](#), 3 avril 2008.

Règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, [JOUE L 369/37](#) du 24 décembre 2014.

Communication C (2004) 43 de la Commission, Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime, [JOUE C 13/3](#), 17 janvier 2004.

Communication de la Commission du 4 avril 2014 – Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes, [JOUE C 99/3](#) du 4 avril 2014.

Lignes directrices concernant l'application sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires, adoptées le 30 avril 2008, [JOUE C 184/13](#), 22 juillet 2008.

Economie générale du RGEC

Certaines aides réputées compatibles sont exemptées de notification à la Commission. Les critères de compatibilité de ces aides sont précisés dans des règlements dits d'exemption (à la procédure de notification), regroupés en un document unique, le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC). Le dernier RGEC a été adopté le 17 juin 2014³⁰⁷ et modifié par le règlement n° 2017/1084 du 14 juin 2017³⁰⁸ afin, notamment, d'intégrer les aides en faveur des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans son champ d'application.

L'introduction de nouvelles catégories d'aides et le relèvement des seuils d'exemption, au fil des modifications du RGEC, permettent à la Commission de se concentrer sur les mesures d'aides ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur³⁰⁹, et corrélativement, aux Etats membres, d'octroyer un plus grand nombre d'aides sans notification préalable. Cette simplification procédurale s'accompagne d'une plus grande responsabilité des Etats membres.

Les mesures exemptées font l'objet d'un contrôle *a posteriori*. En outre, au titre de leurs obligations de transparence, les Etats membres doivent rendre accessibles les informations sur les aides par le biais d'un site national ou sur des sites régionaux³¹⁰.

Le règlement n° 651/2014 s'applique jusqu'au 31 décembre 2020. Dans un communiqué de presse du 7 janvier 2019, la Commission a annoncé son intention de prolonger de deux ans certaines règles en matière d'aides d'Etat, dont le RGEC, qui devra donc s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2022.

La Commission a publié, en mars 2016, un guide pratique sur le RGEC³¹¹ répondant aux questions fréquemment posées.

Lorsqu'une aide ne répond pas aux critères définis par le RGEC, elle doit être notifiée, et sa compatibilité sera examinée par la Commission à l'aune des encadrements ou lignes directrices pertinents ou, à défaut, sur le fondement direct du traité.

1. Les catégories d'aides exemptées sont prévues par un règlement d'habilitation du Conseil

Conformément au règlement d'habilitation du Conseil³¹², la Commission peut, par voie de règlements, déclarer que certaines catégories d'aides, explicitement énumérées, sont compatibles avec le marché intérieur et ne sont pas soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 107§3, du TFUE³¹³. Il s'agit des catégories suivantes :

- les aides aux petites et moyennes entreprises³¹⁴ ;

³⁰⁷ Règlement n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 107 et 108 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) (JOUE L 187 du 26 juin 2014).

³⁰⁸ Règlement n° 2017/1084 du 14 juin 2017 modifiant le règlement n°651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, le seuil de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement n°702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles (JOUE L/156 du 20 juin 2017).

³⁰⁹ Sur les objectifs de la réforme des aides d'Etat, cf. le 2^{ème} considérant du RGEC.

³¹⁰ Article 9 du RGEC et pour des précisions sur les obligations de transparence des aides d'Etat, consulter le site [Europe en France](#).

³¹¹ [General Block Exemption Regulation \(GBER\), frequently asked questions](#).

³¹² Le règlement (UE) n° 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales codifie le précédent règlement d'habilitation n° 994/98 du Conseil, modifié de façon substantielle, et en dernier lieu, en 2013. Le règlement (UE) n°2015/1588 a lui-même été modifié par le règlement n° 2018/1911 du Conseil du 26 novembre 2018.

³¹³ Avant le traité de Lisbonne, la compétence de la Commission pour adopter de tels règlements se fondait sur la seule base des règlements d'habilitation du Conseil. Désormais, le traité contient une base juridique explicite attribuant une telle compétence à la Commission. Aux termes de l'article 108 § 4 du TFUE : « La Commission peut adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'Etat que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109, comme pouvant être dispensées de la procédure prévue au § 3 du présent article ».

³¹⁴ Cf. fiche 9.

- les aides à la recherche, au développement et à l'innovation³¹⁵ ;
- les aides pour la protection de l'environnement³¹⁶ ;
- les aides à l'emploi et à la formation³¹⁷ ;
- les aides à la culture et à la conservation du patrimoine ;
- les aides à la réparation des dommages causés par des catastrophes naturelles ;
- les aides à la réparation des dommages causés par certaines conditions climatiques défavorables, dans le secteur de la pêche ;
- les aides au secteur forestier ;
- les aides à la promotion des produits du secteur alimentaire, non énumérés à l'annexe I du TFUE ;
- les aides à la conservation des ressources biologiques marines et d'eau douce ;
- les aides au sport ;
- les aides aux habitants des régions périphériques, pour le transport, si l'aide est à finalité sociale et est octroyée sans discrimination liée à l'identité du transporteur ;
- les aides aux infrastructures à haut débit de base, aux petites infrastructures particulières couvrant les réseaux d'accès de nouvelle génération, aux travaux de génie civil liés au haut débit et aux infrastructures passives à haut débit, dans les zones ne disposant pas d'une telle infrastructure ou dans lesquelles il est peu probable qu'une telle infrastructure soit déployée dans un futur proche ;
- les aides aux infrastructures qui contribuent aux objectifs précités et à d'autres objectifs présentant un intérêt commun, notamment ceux de la stratégie Europe 2020 ;
- les aides respectant la carte approuvée par la Commission pour chaque État membre pour l'octroi des aides à finalité régionale³¹⁸.

Le règlement n° 2018/1911 a ajouté à cette liste les deux catégories suivantes :

- les financements acheminés ou soutenus par les instruments financiers ou les garanties budgétaires de l'Union, gérés de manière centralisée, lorsque l'aide est octroyée sous forme de financement supplémentaire au moyen de ressources d'État ;
- les projets soutenus par les programmes de l'Union en matière de coopération territoriale européenne.

2. Les dispositions du RGEC

2.1. Catégories d'aides couvertes

Sur la base du règlement d'habilitation en vigueur, la Commission a adopté le règlement (UE) n° 651/2014 (RGEC), qui liste les différentes catégories d'aides pouvant être exemptées de l'obligation de notification :

- les aides à finalité régionale (aides à l'investissement, au fonctionnement et au développement urbain) ;
- les aides *en faveur des PME (aides à l'investissement, au fonctionnement et en faveur de l'accès des PME au financement)* ;
- les aides à la protection de l'environnement ;
- les aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) ;
- les aides à la formation ;
- les aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés ;

³¹⁵. Cf. fiche 7.

³¹⁶. Cf. fiche 11.

³¹⁷. Cf. fiche 8.

³¹⁸. Cf. fiche 10.

- les aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles ;
- les aides sociales au transport en faveur des habitants des régions périphériques ;
- les aides en faveur des infrastructures à haut débit ;
- les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine ;
- les aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles ;
- les aides en faveur des infrastructures locales.

Le [règlement n° 2017/1084](#) du 14 juin 2017 a étendu l'application du RGEC aux aides en faveur des aéroports régionaux et des ports.

Le RGEC ne s'applique pas aux aides aux entreprises en difficulté, exception faite des régimes d'aides destinés à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles, des régimes d'aides aux jeunes pousses et des régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale, pour autant que ces régimes ne traitent pas les entreprises en difficulté plus favorablement que les autres entreprises.

Sont également exclues du RGEC les aides en faveur des activités d'exportation et les aides subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés.

Les régimes excédant 150 M€ annuels ne sont exemptés de notification que sous réserve que soit notifié à la Commission un plan d'évaluation *ex post* de ces régimes.

Dans certains secteurs, tels que celui de la pêche et de l'aquaculture et celui de la production agricole primaire, l'application du RGEC est limitée, eu égard aux règles spécifiques qui s'appliquent à ces secteurs³¹⁹.

L'extension du champ d'application du RGEC, opérée en 2014, a eu un effet sensible sur les notifications³²⁰. Selon le tableau de bord de la Commission, plus de 96 % des nouvelles aides mises en œuvre en 2018 relevaient du RGEC et ont pu être exécutées rapidement par les États membres,

2.2 Seuils d'exemption et intensité des aides

L'article 4 du RGEC précise, pour chaque catégorie d'aides, les seuils, exprimés en montants (sauf en ce qui concerne les aides en faveur des aéroports régionaux dont les seuils de notification dépendent de la taille de l'aéroport³²¹), au-delà desquels, les mesures d'aides doivent être notifiées³²².

Depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 2017/1084, les seuils des aides à l'investissement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine ont été rehaussés (150 M€ - au lieu de 100 M€ - par projet), ainsi que les seuils des aides au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine (75 M€ - au lieu de 50 M€ - par entreprise et par an)³²³. En outre, le seuil de notification des aides à l'investissement en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles est actuellement fixé à 30 M€ (au lieu de 15 M€) ou à 100 M€ de coûts totaux par projet (au lieu de 50 M€)³²⁴.

Pour les aides à l'investissement en faveur des aéroports, le seuil de notification est fixé à un trafic de passagers annuel moyen inférieur à trois millions de passagers ou un trafic de fret annuel moyen inférieur à 200 000 tonnes au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide

³¹⁹ Cf. article 1^{er} du RGEC pour un panorama complet des catégories d'aides non couvertes.

³²⁰ [Le précédent règlement de 2008 concernait environ 60 % de l'ensemble des mesures d'aide et un peu plus de 30 % du montant total des aides octroyées chaque année dans l'Union européenne \(cf. le communiqué de presse du 21 mai 2014 « la Commission exempte davantage de mesures d'aide de l'obligation de notification préalable »\).](#)

³²¹ Cf. articles 4, §1, point dd) et 56 bis, §9, 10, 15 et 17 du RGEC.

³²² Cf. tableau en annexe.

³²³ Cf. article 4, §1, point z) du RGEC.

³²⁴ Cf. article 4, §1, point b) du RGEC.

est effectivement octroyée³²⁵. Pour les aides au fonctionnement en faveur des aéroports, le seuil de notification est fixé à un trafic de passagers annuel moyen inférieur à 200 000 passagers au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée³²⁶.

Les aides en faveur des ports maritimes sont exemptées de notification jusqu'à 130 M€ par projet et celles accordées aux ports intérieurs le sont jusqu'à 40 M€ par projet³²⁷.

Le RGEC précise que les seuils « *ne peuvent être contournés en scindant artificiellement les régimes d'aides ou les projets d'aide* »³²⁸.

Par ailleurs, afin de garantir que l'aide est proportionnée et limitée au montant nécessaire, le bénéfice du RGEC est conditionné au respect de seuils d'intensité de l'aide³²⁹. Il détermine également les coûts des entreprises pouvant être, pour chaque catégorie, couverts par les mesures d'aides (coûts admissibles)³³⁰. L'article 7 du RGEC établit ainsi les modalités de calcul de l'intensité de l'aide et des coûts admissibles. Il convient ensuite de se reporter aux sections propres à chaque catégorie d'aide, pour identifier l'intensité maximale admise et les coûts admissibles³³¹.

2.3 Règles de cumul des aides

Les seuils de notification et les intensités d'aides doivent être calculés sur la base de l'ensemble des aides octroyées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise concerné. A cet égard, l'article 8 du RGEC définit les règles en matière de cumul d'aides³³². Ainsi, le cumul entre une aide d'Etat et un financement européen est possible, sous réserve du respect d'une double condition : non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour l'aide et non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour le financement public de l'instrument de l'Union.

Ne sont, en revanche, pas à prendre en compte les financements de l'Union gérés au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, et qui ne sont contrôlés ni directement, ni indirectement, par l'Etat membre.

Les aides aux coûts admissibles identifiables exemptées par le RGEC peuvent être cumulées avec :

- une autre aide d'Etat portant sur des coûts admissibles identifiables différents ;
- une autre aide d'Etat, ou une aide *de minimis*, portant sur les mêmes coûts admissibles, à condition que le cumul ne conduise pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

Les aides aux coûts admissibles non identifiables peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'Etat aux coûts admissibles non identifiables, à concurrence du seuil de financement total le plus élevé applicable fixé, dans les circonstances propres à chaque cas, par le RGEC ou un autre règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptée par la Commission.

³²⁵ Pendant les deux années suivant son octroi, l'aide à l'investissement n'est pas susceptible de permettre à l'aéroport d'accroître son trafic de passagers annuel moyen pour le porter à plus de trois millions de passagers ou son trafic de fret annuel moyen pour le porter à plus de 200 000 tonnes.

³²⁶ L'aide au fonctionnement n'est pas versée lorsqu'au cours de l'année civile concernée, le trafic de passagers annuel excède 200 000 passagers.

³²⁷ Cf. article 4, §1, points ee) et ff) du RGEC.

³²⁸ Cf. article 4, §2 du RGEC.

³²⁹ L'« intensité de l'aide » désigne le montant brut de l'aide, exprimé en pourcentage des coûts admissibles, avant impôts ou autres prélèvements.

³³⁰ Lorsque les coûts admissibles ne peuvent être déterminés, le RGEC fixe des montants d'aides maximaux en termes nominaux (cf. par exemple article 22 du RGEC relatif aux aides en faveur des jeunes pousses).

³³¹ A titre d'exemple, pour bénéficier de l'exemption de notification, une aide aux services de conseil en faveur des PME ne doit pas excéder 50 % des coûts admissibles, ceux-ci couvrant « les coûts des services de conseil fournis par des conseillers extérieurs » (article 18 du RGEC). L'entreprise doit ainsi financer elle-même la moitié des coûts. Concernant les aides à la recherche, au développement et à l'innovation, le RGEC prévoit, en revanche, que l'aide peut couvrir 100 % des coûts admissibles pour la recherche fondamentale (article 25 du RGEC).

³³² Cf. également fiche 5.

2.4 Autres obligations

2.4.1 Obligations communes à toutes les catégories d'aides

Outre le respect des seuils, le RGEC impose les obligations suivantes :

- Les aides ne doivent pas être discriminatoires.
- Les aides doivent être transparentes, c'est-à-dire qu'il doit être « possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque »³³³. Le RGEC énumère les catégories d'aides considérées comme transparentes. L'équivalent-subvention brut correspond au montant auquel s'élèverait l'aide si elle avait été fournie au bénéficiaire sous la forme d'une subvention, avant impôts ou autres prélèvements.
- Les aides doivent avoir un effet incitatif³³⁴. Elles doivent inciter le bénéficiaire à entreprendre une activité dans l'intérêt commun (réalisation d'un projet qui n'aurait pas été réalisé ou n'aurait pas été suffisamment rentable pour le bénéficiaire). Selon le règlement, « [u]ne aide est réputée avoir un effet incitatif si le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite à l'Etat membre concerné avant le début des travaux liés au projet ou à l'activité en question »³³⁵. La demande d'aide doit contenir certaines informations obligatoires³³⁶. Des règles particulières sont prévues pour les aides *ad hoc* octroyées aux grandes entreprises et pour les mesures sous formes d'avantages fiscaux³³⁷. Par exception, certaines catégories d'aides ne sont pas soumises à cette condition ou sont présumées la remplir³³⁸.
- Sur le plan procédural, la Commission doit être informée par les États membres, dans un délai de vingt jours et sous la forme de fiches de renseignement uniformes, à compter de l'entrée en vigueur des aides qu'ils ont accordées sous le régime du règlement d'exemption par catégorie, en vue de leur publication au *Journal officiel*³³⁹.
- Des rapports annuels sur l'application du règlement doivent, en outre, être établis par les États membres.
- Pour les régimes dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'Etat excède 150 M€, la notification d'un plan d'évaluation intervient dans les vingt jours ouvrables à compter de l'entrée en vigueur du régime. A défaut, ces aides ne relèveraient plus du champ d'application du RGEC à l'issue du sixième mois suivant l'entrée en vigueur du régime et devraient être interrompues. La Commission doit répondre sur les plans d'évaluation dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du régime. Ses décisions sont publiées au *JOUE*³⁴⁰.
- Obligations de transparence : Les Etats membres doivent publier, sur un site internet consacré aux aides d'Etat, certaines informations relatives aux aides individuelles accordées sur la base des régimes exemptés et excédant 500 000 €, notamment le nom du bénéficiaire et le montant de l'aide. En ce qui concerne les régimes sous forme d'avantages fiscaux, cette condition est considérée comme remplie si l'État membre publie les informations requises en utilisant les fourchettes suivantes (en M€) : 0,5-1; 1-2; 2-5; 5-10; 10-30; et 30 et plus. Pour la Commission, ces obligations constituent un élément de compatibilité de l'aide ou du régime d'aide³⁴¹. Ces informations doivent être conservées pendant une période de dix ans, correspondant à la période de prescription de la récupération éventuelle des aides. Pendant cette période, la Commission peut, à tout moment, demander à un État de lui communiquer des informations.

³³³ Cf. article 5 du RGEC.

³³⁴ Cf. article 6 du RGEC.

³³⁵ Cf. article 6, § 2 du RGEC.

³³⁶ Telles que le nom et la taille de l'entreprise, la description du projet, sa localisation, la liste des coûts du projet ainsi que le type d'aide et le montant du financement public nécessaire pour le projet.

³³⁷ Cf. article 6, §§ 3 et 4 du RGEC.

³³⁸ Cf. article 6, § 5 du RGEC.

³³⁹ Cf. article 11 du RGEC.

³⁴⁰ Cf. également le point 2.2.1 «Évaluation *ex post*» de la fiche 3.

³⁴¹ Cf. également le point 2.2.1 «Transparence de l'aide» de la fiche 3 et le guide pratique sur les nouvelles obligations de transparence, en ligne sur le site Europe en France :

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides>.

2.4.2 Obligations propres à chaque catégorie d'aides

Pour chaque catégorie d'aides, il convient de se reporter à la section pertinente du RGEC pour déterminer les conditions supplémentaires devant être remplies pour bénéficier de l'exemption de notification.

En cas de non-respect des conditions communes et spécifiques, la Commission peut retirer le bénéfice de l'exemption par catégorie et imposer à l'Etat concerné de notifier toutes les futures mesures d'aides³⁴².

Les régimes relevant du règlement n° 651/2014 sont consultables sur le site Internet Europe en France³⁴³.

2.5 Dispositions transitoires

Le RGEC s'applique aux aides individuelles octroyées avant l'entrée en vigueur des dispositions qui les concernent, pour autant qu'elles remplissent toutes les conditions qu'il prévoit, à l'exception de l'article 9 relatif aux obligations en matière de publication et d'information. Il s'applique également à toute aide individuelle octroyée entre le 1er juillet 2014 et le 9 juillet 2017 conformément à ses dispositions, telles qu'applicables au moment de l'octroi de l'aide, et à toute aide individuelle octroyée avant le 1er juillet 2014 conformément à ses dispositions (à l'exception de l'article 9) telles qu'applicables soit avant, soit après le 1er juillet 2017³⁴⁴.

Références bibliographiques

Textes

[Règlement n° 800/2008](#) de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (ancien règlement général d'exemption par catégorie), *JOCE* du 9 août 2008.

[Règlement n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (actuel RGEC), *JOUE* du 26 juin 2014.

Règlement n° 2017/1084 du 14 juin 2017 modifiant le règlement n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, le seuil de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles (*JOUE L/156 du 20 juin 2017*).

Règlement n° 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales.

Règlement n° 2018/1911 du Conseil du 26 novembre 2018, modifiant le règlement (UE) 2015/1588 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales.

³⁴² Cf. article 10 du RGEC.

³⁴³ Les régimes informés, depuis décembre 2014, auprès de la Commission sont disponibles sur le site Internet Europe en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides>.

³⁴⁴ Cf. article 58, § 3 bis du RGEC.

Doctrine

L. IDOT, « Regards sur la modernisation du contrôle des aides d'État », Concurrences, n° 4-2014, pp. 83-91

Panorama des différentes catégories d'aides listées dans le RGEC et des seuils en deçà desquels ces aides sont exemptées de notification³⁴⁵

Types d'aides		Exemption de notification RGEC	
		Article RGEC	Plafonds d'exemption
Aides à finalité régionale	Aides à l'investissement à finalité régionale	14 et 20	75 M€ x intensité maximale applicable (de 10 % à 90 % des coûts selon zone géographique et taille de l'entreprise)
	Aides au fonctionnement à finalité régionale	15	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 10)
	Aides à finalité régionale en faveur du développement urbain	16	20 M€
Aides en faveur des PME	Aides à l'investissement en faveur des PME	17	7,5 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides aux services de conseil en faveur des PME	18	2 M€ par entreprise et par projet
	Aides à la participation des PME aux foires	19	2 M€ par entreprise et par an
	Aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne	20	2 M€ par entreprise et par projet
Aides en faveur de l'accès des PME au financement	Aides au financement des risques	21	15 M€ par entreprise admissible
	Aides en faveur des « jeunes pousses »	22	- Prêt : 1 à 2 M€ sur 10 ans (selon zone géographique) - Garantie : 1,5 à 3 M€ sur 10 ans, n'excédant pas 80 % du prêt - Subvention (fonds propres ou réduction de taux d'intérêt ou de primes de garantie) : 0,4 à 0,8 M€ d'ESB Montants doubles pour les petites entreprises innovantes
	Aides aux plateformes de négociation alternatives spécialisées dans les PME	23	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 9)
	Aides couvrant les coûts de prospection	24	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 9)
Aides à la recherche, au développement et à l'innovation	Aides aux projets de recherche et de développement	25	- Recherche fondamentale à titre principal : 40 M€ par entreprise et par projet - Recherche industrielle à titre principal : 20 M€ par entreprise et par projet - Développement expérimental à titre principal : 15 M€ par entreprise et par projet Montants doublés si projet Eureka ou mis en œuvre par une entreprise commune - Etudes de faisabilité préalables : 7,5 M€ par étude
	Aides à l'investissement en faveur des infrastructures de recherche	26	20 M € par infrastructure
	Aides en faveur des pôles d'innovation	27	7,5 millions € par pôle

³⁴⁵. Au-delà, il convient de toujours notifier le régime ou l'aide *ad hoc*.

Types d'aides		Exemption de notification RGEC	
		Article RGEC	Plafonds d'exemption
	Aides à l'innovation en faveur des PME	28	5 M€ par entreprise et par projet
	Aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation	29	7,5 M€ par entreprise et par projet
	Aides à la recherche et au développement dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture	30	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 7)
Aides à la formation		31	2 M€ par projet de formation
Aides aux travailleurs défavorisés et handicapés	Aides à l'embauche de travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales	32	5 M€ par entreprise et par an
	Aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales	33	10 M€ par entreprise et par an
	Aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi des travailleurs handicapés	34	10 M€ par entreprise et par an
	Aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés	35	5 M€ par entreprise et par an
Aides à la protection de l'environnement	Aides à l'investissement permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'Union ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'Union	36	15 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides à l'investissement en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union	37	15 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique	38	15 M€ par entreprise et par projet d'investissement
Aides à la protection de l'environnement	Aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments	39	-15 M€ par entreprise et par projet d'investissement - Prêt ou garantie : 10 M€ par projet au niveau des bénéficiaires finals et la garantie n'excède pas 80 % du prêt
	Aides à l'investissement en faveur de la cogénération à haut rendement	40	15 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides à l'investissement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables	41	15 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables	42	- 15 M€ par entreprise et par projet - Ou 150 M€ d'aides cumulées par an dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence
	Aides au fonctionnement en faveur de la production d'électricité à partir de sources renouvelables dans des installations de petite taille	43	-15 M€ par entreprise et par projet - Ou 150 M€ d'aides cumulées par an dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence
	Aides sous forme de réductions de taxes environnementales accordées en vertu de la directive 2003/96/CE	44	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 11)
	Aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés	45	20 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides à l'investissement en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces	46	20 M€ par entreprise et par projet d'investissement

Types d'aides		Exemption de notification RGEC	
		Article RGEC	Plafonds d'exemption
	Aides à l'investissement en faveur du recyclage et du réemploi des déchets	47	15 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques	48	50 M€ par entreprise et par projet d'investissement
	Aides aux études environnementales	49	Pas de seuil spécifique (pour le contrôle de l'intensité de l'aide, cf. fiche 11)
Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles		50	Pas de seuil spécifique
Aides sociales au transport aérien et maritime en faveur des habitants de régions périphériques		51	Pas de seuil spécifique
Aides en faveur des infrastructures à haut débit		52	Coûts totaux de 70 M€ par projet
Aides en faveur et la conservation du patrimoine	Aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine	53	- Investissement : 150M€ par projet - Fonctionnement : 75 M€ par entreprise et par an
	Aides en faveur des œuvres audiovisuelles	54	50 M€ par régime et par an
Aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles		55	- Investissement 30 M€ ou des coûts totaux excédant 100 M€ par projet - Fonctionnement : 2 M€ par infrastructure et par an
Aides en faveur des infrastructures contribuant au niveau local à améliorer l'environnement des entreprises et des consommateurs ainsi qu'à moderniser et à développer la base industrielle		56	10 M€ ou coûts totaux excédant 20 M€ pour la même infrastructure
Aides en faveur des aéroports régionaux		56 bis	- Investissement : trafic de passagers annuel moyen inférieur à trois millions de passagers ou trafic de fret annuel moyen inférieur à 200 000 tonnes au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée. - Fonctionnement : trafic de passagers annuel moyen inférieur à 200 000 passagers au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée.
Aides en faveur des ports maritimes		56 ter	- 130 M€ par projet - 150 M€ par projet dans un port maritime inclus dans le plan de travail d'un corridor de réseau

Types d'aides		Exemption de notification RGEC	
		Article RGEC	Plafonds d'exemption
			central ³⁴⁶
Aides en faveur des ports intérieurs		56 quater	- 40 M€ par projet - 50 M€ par projet dans un port intérieur inclus dans le plan de travail d'un corridor de réseau central ³⁴⁷

³⁴⁶ Cf. considérant n° 9 du règlement n° 2017/1084.

³⁴⁷ Cf. considérant n° 9 du règlement n°2017/1084.

Règles de cumul et articulation avec les autres règles du traité

Sont ici présentés succinctement quelques sujets communs à l'ensemble des aides d'État. Seront abordées les questions suivantes :

- le cumul d'aides (possibilité de principe, exceptions et régime) ;
- les relations entre les règles en matière d'aides d'État, les règles de concurrence et les règles relatives aux libertés de circulation.

1. Le cumul d'aides

La communication de la Commission sur le cumul des aides à finalités différentes définit le cumul d'aides comme « *l'application de plus d'un régime d'aides à un projet d'investissements donné*³⁴⁸ ». Par exemple, il y a cumul d'aides lorsqu'une aide sectorielle vient compléter une aide à la protection de l'environnement, ou lorsqu'une aide à la recherche et au développement accompagne une aide à la formation.

En soi, le cumul n'est pas contraire au droit de l'Union européenne, dès lors que les aides accordées sont légales³⁴⁹ : l'administration peut décider d'aider plusieurs fois la même entreprise ou un même projet, sous certaines conditions toutefois. La première d'entre elles peut être explicitée en ces termes : « *Le calcul du montant d'aide qui peut être déclaré compatible s'effectue sur la base du montant des dépenses éligibles, d'une part, et de l'intensité maximale admissible pour le type d'aide concerné, d'autre part. Dans ce contexte, si un État entend cumuler plusieurs aides différentes en faveur d'une seule dépense éligible, l'intensité maximale admissible est appliquée à l'égard du montant cumulé des aides*³⁵⁰ ». Lorsque les dépenses sont admissibles au bénéfice d'aides à plusieurs finalités différentes, elles peuvent être soumises au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Tel est le principe, qui appelle quelques précisions³⁵¹.

1.1 Cumul et aides de minimis³⁵²

Le règlement *de minimis*, adopté le 18 décembre 2013³⁵³ et applicable depuis le 1^{er} janvier 2014, est venu remplacer le règlement (CE) n° 1998/2006, arrivé à échéance le 31 décembre 2013³⁵⁴. Ses dispositions ont apporté, notamment, des précisions et compléments en matière de cumul.

Ainsi, son article 5 § 2 précise les dispositions applicables lorsque les mesures cumulées portent sur les mêmes coûts admissibles : « *Les aides de minimis ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État*

³⁴⁸. [Communication de la Commission sur le cumul des aides à finalités différentes](#), JOCE C 3, 5 janvier 1985, p. 3. Bien que la Commission ait précisé, dans sa communication du 30 avril 2004 concernant le caractère obsolète de certains textes relatifs à la politique en matière d'aides d'État (JOUE C 115 du 30 avril 2004), ne plus appliquer cette communication, la définition générale qu'elle donne du cumul d'aides demeure valable.

³⁴⁹. L'effet cumulé des aides antérieures incompatibles non restituées et des aides nouvelles est en principe contraire au droit de l'Union : par exemple, CJUE, 16 décembre 2010, *Acea/Electrabel/Produzione SpA*, [aff. C-480/09 P](#), pts 95 à 97. Cf. fiche 19, point 1.3.

³⁵⁰. J.-P. Keppenne, *Guide des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratiques du droit communautaire », 1999.

³⁵¹. On relèvera que la CJUE se montre attentive à la question du cumul d'aides d'État : « *L'importance relativement faible d'une aide étatique ou la taille relativement modeste de l'entreprise bénéficiaire n'excluent pas a priori l'éventualité que les échanges entre États membres soient affectés. [...] D'autres éléments peuvent en effet jouer un rôle déterminant dans l'appréciation d'une aide sur les échanges, notamment le caractère cumulatif de l'aide ainsi que la circonstance que les entreprises bénéficiaires opèrent dans un secteur particulièrement exposé à la concurrence* » (CJCE, 19 septembre 2002, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-113/00](#), cf. pt 30 et [C-114/00](#), cf. pt 30).

³⁵². Cf. fiches 1 et 13 pour, respectivement, les dispositions des règlements de *minimis* général et de *minimis* agricole, et fiche 6 pour les règles de cumul spécifiques applicables aux aides de *minimis* SIEG.

³⁵³. [Règlement \(UE\) n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis* (JOUE L 352 du 24 décembre 2013).

³⁵⁴. [Règlement \(CE\) n° 1998/2006](#) du 15 décembre 2006.

octroyées pour les mêmes coûts admissibles ni avec des aides d'État en faveur de la même mesure de financement de risques si ce cumul conduit à un dépassement de l'intensité d'aide ou du montant d'aide les plus élevés applicables fixés, dans les circonstances propres à chaque cas, par un règlement d'exemption par catégorie ou une décision adoptés par la Commission ».

Cette limitation du cumul ne vaut pas lorsque les aides *de minimis* ne peuvent pas être rattachées à des coûts admissibles spécifiques : « *Les aides de minimis qui ne sont pas octroyées pour des coûts admissibles spécifiques ou qui ne peuvent pas être rattachées à de tels coûts peuvent être cumulées avec d'autres aides d'État octroyées sur le fondement d'un règlement d'exemption par catégorie ou d'une décision adoptée par la Commission* ».

Conformément au règlement précité, un État n'octroie une nouvelle aide *de minimis* qu'après avoir vérifié que, cumulée avec les aides déjà octroyées à l'entreprise concernée, cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides reçues au-delà du plafond admissible. L'État doit informer l'entreprise bénéficiaire de l'aide *de minimis* du montant et du caractère *de minimis* de cette aide. Il doit également obtenir de l'entreprise concernée une déclaration relative aux autres aides *de minimis* qu'elle a reçues sur une période de trois ans. Les États peuvent, en outre, créer un registre central sur les aides *de minimis*.

1.2 Cumul et aides exemptées de notification

Le règlement d'exemption par catégorie (RGEC) n° 651/2014 du 17 juin 2014³⁵⁵, modifié par le règlement n° 2017/1084 du 14 juin 2017³⁵⁶, consacre son article 8 au cumul des aides.

Pour vérifier le respect des seuils de notification fixés à l'article 4 du RGEC, ainsi que les intensités d'aides fixées au chapitre III, l'article 8 impose de tenir compte du montant total d'aides d'Etat octroyées en faveur de l'activité, ou du projet ou de l'entreprise considérés, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou européennes. Par dérogation, pour ce qui concerne les aides au fonctionnement à finalité régionale dans les régions ultrapériphériques (RUP), seules des aides mises en œuvre en vertu du RGEC sont prises en compte³⁵⁷. Ainsi, pour les aides au fonctionnement à finalité régionale dans les RUP, la vérification du respect des intensités maximales autorisées³⁵⁸ ne porte que sur ces aides au fonctionnement placées sous RGEC, à l'exception des aides notifiées ou des aides ayant une autre finalité.

Le règlement précise que les aides aux coûts admissibles identifiables, exemptées de notification, peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'Etat, dès lors qu'elle porte sur des coûts admissibles identifiables différents.

Elles peuvent également être cumulées avec toute autre aide d'Etat portant sur les mêmes coûts admissibles, se chevauchant en partie ou totalement, uniquement dans les cas où ce cumul ne conduit pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

De même, les aides exemptées ne peuvent pas être cumulées avec des aides *de minimis* concernant les mêmes coûts admissibles, « *si ce cumul conduit à une intensité d'aide excédant celles fixées au chapitre III du présent règlement* » (art. 8-5). L'aide *de minimis*, lorsqu'elle porte sur les mêmes coûts

³⁵⁵ Déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC). Cf. [JOUE L 187 du 26 juin 2014](#).

³⁵⁶ Modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques. Cf. [JOUE L156, 20 juin 2017](#).

³⁵⁷ Cf. article 8 § 7 du [RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084](#).

³⁵⁸ Cf. article 15 § 4 du [RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084](#).

admissibles ou peut y être rattachée, doit donc être prise en compte dans le calcul du montant de l'aide exemptée projetée³⁵⁹.

Enfin, le RGEC apporte une précision sur le cas de la combinaison d'un financement de l'Union géré au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, et non contrôlé directement ou indirectement par un Etat membre, avec une aide d'Etat. Dans cette hypothèse, seule cette dernière est prise en compte pour déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximale ou les montants d'aides maximaux sont respectés, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles n'excède pas le taux de financement le plus favorable prévu par les règles applicables du droit de l'Union³⁶⁰.

1.3 Cumul et fonds européens structurels et d'investissement (FESI)

Il s'agit de la question particulière de l'articulation entre les aides de l'Union européenne versées au titre des fonds ESI³⁶¹ et les aides d'Etat, qui viennent en complément de ces aides de l'Union européenne. Les fonds ESI reposent, en effet, sur le principe du cofinancement : toute aide de l'Union européenne vient en complément d'autres financements nationaux.

Le cumul est donc ici le principe : l'aide de l'Etat complète l'aide de l'Union européenne. Les aides publiques accordées dans ce cadre doivent, néanmoins, respecter les règles en matière d'aides d'Etat. À ce titre, la Commission, a rappelé que « *les décisions relatives aux programmes opérationnels financés par les Fonds structurels au cours de la période 2007-2013 contiennent une clause standard précisant que « toute aide publique accordée en application du présent programme doit être conforme aux règles de procédure et aux conditions matérielles applicables aux aides d'Etat à la date de l'octroi de l'aide publique ».* Il incombe aux autorités de gestion de veiller à ce que cette condition soit remplie »³⁶².

La Commission a précisé ces règles dans le cadre d'un document de travail, publié en mai 2017³⁶³.

La Commission veille, notamment, à ce que la totalité des ressources publiques, comprenant les fonds ESI et leur cofinancement national, ne dépasse pas le montant maximum autorisé au titre de la réglementation en matière d'aides d'Etat.

En outre, dans son règlement (UE) 2018/1911 du 26 novembre 2018³⁶⁴, le Conseil habilite la Commission à adopter des dispositions d'exemption de notification en la matière, dans le RGEC³⁶⁵.

1.4 Cumul et aides à finalité régionale³⁶⁶

Les lignes directrices 2014-2020 concernant les aides d'Etat à finalité régionale, applicables depuis le 1^{er} juillet 2014³⁶⁷, autorisent l'octroi simultané d'aides à l'investissement au titre de plusieurs régimes d'aides à finalité régionale ou cumulées avec des aides hors régimes (*ad hoc*), à condition que le montant d'aide total n'excède pas l'intensité d'aide maximale admissible par projet. Celle-ci doit être calculée au préalable par l'autorité qui octroie la première aide.

³⁵⁹ Pour des exceptions aux règles du cumul concernant les aides en faveur des travailleurs handicapés, d'une part, et les aides non assorties de coûts admissibles identifiables (sous forme d'aides au financement des risques, d'aides aux jeunes pousses et d'aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME), d'autre part, cf. article 8, § 4 et 6.

³⁶⁰ Cf. article 8 § 2 du RGEC.

³⁶¹ Il existe cinq types de fonds ESI : le fonds européen de développement régional (FEDER), le fonds social européen (FSE), le fonds de cohésion, le fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP).

³⁶² Vade-mecum de la Commission « Législation communautaire en matière d'aides d'Etat », 30 septembre 2008. Cf. lien vers ce document : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fr.pdf

³⁶³ Cf. points 3.1.1 et 3.1.6 du [document de travail](#) de la Commission "Orientations en matière d'aides d'Etat concernant les instruments financiers au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période de programmation 2014 – 2020" du 2 mai 2017, SWD(2017) 156 final :

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_state_aid_financial_instruments_fr.pdf

³⁶⁴ [Règlement \(UE\) 2018/1911 du Conseil du 26 novembre 2018 modifiant le règlement \(UE\) 2015/1588 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales](#)

³⁶⁵ Cf. [fiche 4](#).

³⁶⁶ Cf. [fiche 10](#) sur les aides à finalité régionale.

³⁶⁷ [JOUE C 209/01](#), 23 juillet 2013, pts 186 à 191.

Lorsque les dépenses éligibles à des aides régionales sont totalement ou partiellement admissibles au bénéfice d'aides à d'autres finalités, la partie commune peut être soumise au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Les lignes directrices 2014-2020 renouvellent la possibilité, dans certains cas très limités et uniquement dans les régions ultrapériphériques, de compléter les aides à l'investissement à finalité régionale par des aides au fonctionnement à finalité régionale.

2. Aides d'État et concurrence

2.1 Aides d'État, composante de la politique de concurrence

Le droit des aides d'État figure au titre VII de la troisième partie du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, consacré notamment à la concurrence. Les aides d'État ne sont, en effet, interdites que lorsqu'elles faussent ou menacent de fausser la concurrence³⁶⁸.

C'est pourquoi, les aides *de minimis* sont autorisées, dans la mesure où, compte tenu de leur montant, elles ne sont pas de nature à fausser la concurrence.

Cela explique également que seules des aides temporaires sont autorisées ou que les aides au fonctionnement sont interdites, sauf exceptions.

Le souci de maintenir une concurrence libre et non faussée justifie, par ailleurs, le contrôle strict exercé par la Commission à l'égard des aides aux entreprises en difficulté. En effet, une aide ne doit pas avoir pour effet de maintenir artificiellement en vie une entreprise, que le jeu normal du marché condamnerait sinon à disparaître³⁶⁹.

Enfin, les conditions dont la Commission peut assortir ses décisions d'autorisation ont pour objet de limiter l'impact sur la concurrence des mesures d'aides³⁷⁰.

Il convient donc toujours, préalablement à l'élaboration d'un projet d'aide, de s'interroger sur son impact sur la concurrence : plus cet impact est important, notamment parce que le montant de l'aide est élevé, ou que le versement est étendu dans le temps, plus les risques d'interdiction de l'aide sont importants.

Lorsqu'elle examine une aide, la Commission procède ainsi à un bilan « coût-avantage » de la mesure, en mettant en balance les effets positifs de l'aide pour atteindre les objectifs qu'elle poursuit³⁷¹, avec ses effets négatifs sur la concurrence. Dans sa communication sur la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, du 8 mai 2012³⁷², la Commission préconisait de généraliser cette méthode³⁷³ en définissant des principes communs applicables à l'appréciation de la compatibilité de l'ensemble des mesures d'aides, effectuée par la Commission, parmi lesquels la mise en balance de leurs effets positifs et négatifs sur les échanges et la concurrence. Les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, adoptées en juin 2013³⁷⁴, sont la première traduction de cette démarche, suivie par la Commission dans la plupart des encadrements et lignes directrices adoptés en 2014.

³⁶⁸ Cf. fiche 1.

³⁶⁹ Cf. fiche 12.

³⁷⁰ Cf. fiche 23.

³⁷¹ Les objectifs que les États peuvent invoquer sont énumérés au traité (voir art. 107 § 3 TFUE) et développés dans différents actes adoptés par les institutions de l'Union européenne (cf. notamment la fiche 3 ainsi que les fiches 6 à 17).

³⁷² COM(2012) 209 du 8 mai 2012.

³⁷³ La mise en balance des effets positifs et négatifs des mesures d'aides figurait déjà, par exemple, dans l'[encadrement](#) des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation de 2006.

³⁷⁴ JOUE C 209, 23 juillet 2013, p. 1-45.

2.2 Les aides d'État au regard du droit de la concurrence et du droit du marché intérieur

Une aide d'État ne peut être déclarée compatible avec le marché intérieur, s'il apparaît que la mesure ne respecte pas les autres règles du traité³⁷⁵.

Ainsi, aux termes d'une jurisprudence constante, l'article 107 TFUE « ne saurait en aucun cas servir à mettre en échec les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises. Il résulte, en effet, de cette jurisprudence que ces règles comme les dispositions du traité relatives aux aides étatiques poursuivent un objectif commun, qui est d'assurer la libre circulation des marchandises entre les États membres dans des conditions normales de concurrence. Ainsi que la Cour l'a précisé dans la jurisprudence précitée, le fait qu'une mesure nationale puisse éventuellement être qualifiée d'aide au sens de l'article [107 TFUE] n'est, dès lors, pas une raison suffisante, pour faire échapper cette mesure à l'interdiction de l'article [34 TFUE]³⁷⁶ ». Ce raisonnement s'étend aux autres libertés de circulation³⁷⁷, ainsi qu'aux autres règles de concurrence.

Concernant les articles 101 et 102 TFUE relatifs, respectivement, à l'interdiction des ententes et à l'interdiction des abus de position dominante, la CJUE a relevé que « si la procédure prévue aux articles [107 et 108 TFUE] laisse une marge d'appréciation à la Commission et, dans certaines conditions, au Conseil pour porter un jugement sur la compatibilité d'un régime d'aides d'État avec les exigences du Marché commun, il résulte de l'économie générale du traité que cette procédure ne doit jamais aboutir à un résultat qui serait contraire à des dispositions spécifiques du traité [...]. Cette obligation, pour la Commission, de respecter la cohérence entre les articles [107 et 108] et d'autres dispositions du traité s'impose tout particulièrement, dans l'hypothèse où ces autres dispositions visent également [...] l'objectif d'une concurrence non faussée dans le Marché commun³⁷⁸ ». La légalité d'une aide d'État au regard des articles 107 et 108 TFUE ne préjuge donc, en rien, sa conformité aux autres articles du traité, et notamment à ceux relatifs à la libre concurrence.

Toutefois, la CJUE réserve une marge de manœuvre à la Commission lorsqu'un doute existe quant à la compatibilité de l'aide avec les articles 101 et 102 TFUE : « Il n'en reste pas moins que la procédure au titre des articles [101 et suivants] et celle au titre des articles [107 et suivants] du traité constituent des procédures indépendantes, régies par des règles spécifiques. En conséquence, en prenant une décision sur la compatibilité d'une aide d'État avec le Marché commun, la Commission n'est pas obligée d'attendre le résultat d'une procédure parallèle engagée au titre du règlement n° 17, dès lors qu'elle a acquis la conviction, fondée sur l'analyse économique de la situation, entachée d'aucune erreur manifeste d'appréciation, que le bénéficiaire de l'aide ne se trouve pas en situation de contrevenir aux articles [101 et 102] du traité³⁷⁹ ».

La Commission est donc tenue d'attendre la fin de la procédure engagée sur le fondement des articles 101 et 102 TFUE, sauf si elle a acquis la conviction que la procédure ne débouchera pas sur le constat d'une infraction.

2.3 Aides d'État et mise en concurrence

Conformément au principe évoqué au point 2.2, toute violation des règles de mise en concurrence entraîne l'incompatibilité des aides versées. Le respect des règles relatives aux marchés publics peut même constituer, formellement, un critère de compatibilité des aides³⁸⁰.

³⁷⁵ Cf. à cet égard, CJCE, 15 avril 2008, *Nuova Agricast Srl*, [aff. C-390/06](#), pt 50.

³⁷⁶ Cf. CJCE, 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, [aff. C-21/88](#), Rec. p. I-889, pt 20. Voir également Trib. UE, 9 septembre 2010, *British Aggregates e. a. c/ Commission*, [aff. T-359/04](#).

³⁷⁷ Cf. pour l'article 49 TFUE (liberté d'établissement), la [décision de la Commission du 21 janvier 1998 concernant les allègements fiscaux accordés en vertu de l'article 52 § 8 de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu](#) (JOCE L 212, 30 juillet 1998 p. 50, pt V) ; pour l'article 110 (fiscalité), CJCE, 27 mai 1981, *Essevi*, [aff. C-142 et 143/80](#), pt 28 ; CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Network Noord BV*, [aff. C-206/06](#), pt 59.

³⁷⁸ CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/ Commission*, [aff. C-225/91](#), pts 41 et 42.

³⁷⁹ Pts 44 et 45 de l'arrêt.

³⁸⁰ Cf. fiche 6 à propos des critères de compatibilité posés par l'encadrement Almunia.

Dans certaines hypothèses, et sans préjudice de l'obligation précitée, une procédure de mise en concurrence, seule ou combinée avec le respect d'autres critères, peut garantir l'absence d'aide d'Etat au bénéficiaire d'un financement public. A titre d'exemples :

- En matière de SIEG : Il résulte de la jurisprudence Altmark 381 que, sous certaines conditions, ne constituent pas des aides d'Etat, les financements publics versés à des prestataires chargés d'une mission de SIEG, en compensation des surcoûts occasionnés par les obligations de service public afférentes à cette mission³⁸². Parmi les conditions posées par l'arrêt Altmark, les entreprises concernées doivent, en principe, être préalablement mises en concurrence³⁸³.
- En matière de vente et d'achat d'actifs, de biens et de services par une autorité publique : lorsque ces opérations sont effectuées « à l'issue d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle, conformément aux principes du TFUE relatifs aux marchés publics, il peut être présumé que ces opérations sont conformes aux conditions du marché [absence d'avantage], pour autant qu'il soit fait usage de critères appropriés pour la sélection de l'acheteur ou du vendeur »³⁸⁴. Ainsi, « le recours aux procédures prévues dans les directives sur les marchés publics et le respect de celles-ci peuvent être jugés suffisants pour satisfaire aux conditions susmentionnées, pour autant que toutes les conditions d'utilisation de la procédure applicable soient remplies ».
- Dans le cas de financements d'actions individualisées par l'intermédiaire de structures porteuses : le porteur d'actions individualisées n'est pas considéré comme bénéficiaire d'une aide d'Etat s'il ne fait que répercuter sur les entreprises bénéficiaires finales des aides d'Etat, l'intégralité du financement public et tout avantage acquis à l'aide de ce financement³⁸⁵. C'est notamment le cas lorsqu'aucun autre avantage n'est accordé à l'intermédiaire parce qu'il est sélectionné à l'issue d'une procédure d'appel d'offres ouvert ou parce que le financement public est accessible à toutes les entités qui satisfont aux conditions objectives requises, de sorte que les bénéficiaires finals ont le droit d'acquérir des services équivalents auprès de tout intermédiaire concerné.

Si, en revanche, « un État membre décide de soutenir, pour des raisons d'intérêt public, une certaine activité et procède par voie d'appel d'offres, par exemple, pour l'octroi du financement [...] un appel d'offres ne peut que réduire au minimum le montant octroyé, mais ne peut exclure un avantage »³⁸⁶.

Dans de telles hypothèses, si une mise en concurrence préalable au versement d'une aide n'est pas nécessaire, et ne garantit pas, en tout état de cause, l'absence d'aide d'Etat, elle peut faciliter la démonstration de la proportionnalité d'une aide, de la limitation des distorsions de concurrence au minimum, voire du caractère non discriminatoire de son attribution.

2.4 Aides d'Etat et accords de protection des investissements

Dans une décision du 30 mars 2015³⁸⁷, la Commission s'est opposée au versement, par la Roumanie, de dommages et intérêts accordés à des investisseurs suédois d'origine roumaine, en exécution d'une

³⁸¹. CJCE, 24 juillet 2003, *Altmark Trans*, [aff. C-280/00](#), Rec. I-7747.

³⁸². Cf. fiche 6.

³⁸³. En l'absence d'une mise en concurrence « permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité », « le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée [...] afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations » (CJCE, *Altmark Trans*, [aff. C-280/00](#), précité, pt 93).

³⁸⁴. Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'Etat » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, (2016/C 262/01), [JOUE C 262 du 19 juillet 2016](#), pts 89 et svts.

³⁸⁵. Cf. fiche 7.

³⁸⁶. Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'Etat » précitée, [JOUE C 262 du 19 juillet 2016](#), pt 89.

³⁸⁷. Cf. [Décision \(UE\) 2015/1470 de la Commission du 30 mars 2015 concernant l'aide d'Etat SA.38517 mise en œuvre par la Roumanie – Sentence arbitrale dans l'affaire Micula/Roumanie du 11 décembre 2013](#), JOUE L 232 du 4 septembre 2015.

sentence arbitrale rendue le 11 décembre 2013. Cette sentence avait conclu que le retrait d'une aide à une entreprise suédoise, décidé par la Roumanie dans le cadre de son accession à l'UE afin de s'aligner avec les règles européennes en matière d'aides d'Etat, était illicite au regard de l'accord bilatéral d'investissements, conclu en 2003 avec la Suède. Selon la Commission, ce versement constituerait une nouvelle aide d'Etat au sens de l'article 107 § 1 TFUE, incompatible avec le marché intérieur, dans la mesure où elle rétablirait l'aide au fonctionnement dont bénéficiaient les investisseurs suédois.

A la suite du recours en annulation introduit par les investisseurs suédois, le Tribunal de l'Union européenne a annulé la décision de la Commission, en raison de son incompétence et de l'inapplicabilité du droit de l'Union à une situation antérieure à l'adhésion de la Roumanie, le droit des requérants de recevoir l'indemnisation étant né au moment où la Roumanie a mis fin au dispositif d'aides qu'elle leur avait accordé³⁸⁸, soit avant l'adhésion de la Roumanie à l'Union le 1^{er} janvier 2007. Par suite, la sentence arbitrale rendue en 2013, qui s'est limitée à déterminer le montant d'un préjudice né antérieurement, ne peut être considérée, à tout le moins pour les montants octroyés entre le 22 février 2005 et le 1^{er} janvier 2007, comme l'indemnisation du retrait d'une aide illégale ou incompatible, et donc comme un avantage au sens de l'article 107 TFUE³⁸⁹. Il est probable que la décision du Tribunal fasse l'objet d'un pourvoi.

Afin de surmonter de telles difficultés avec les nouveaux partenaires commerciaux de l'UE, les négociateurs de l'Accord économique et commercial global (AECG ou CETA), conclu entre l'Union européenne et le Canada, ont précisé, à l'article 8.9 de l'Accord, que le simple constat qu'un investisseur ne toucherait plus une aide d'Etat ou devrait la rembourser ne saurait constituer automatiquement une violation de l'AECG, susceptible d'être sanctionnée par le système juridictionnel des investissements (« *investment court system* » ou ICS), prévu au chapitre 8.

Références bibliographiques

Concernant les règles de cumul

CJCE, 19 septembre 2002, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-113/00](#).

[Règlement \(UE\) n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, *JOUE L 352*, 24 décembre 2013.

[Règlement \(UE\) n° 1408/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture, *JOUE L 352*, 24 décembre 2013.

[Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, [JOUE L 187, 26 juin 2014](#).

[Règlement \(UE\) n° 717/2014](#) du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, *JOUE L 190, 28 juin 2014*.

[Règlement \(UE\) n° 2017/1084](#) de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux

³⁸⁸. Le Tribunal rappelle, à cet égard, que les aides d'Etat doivent être considérées comme étant accordées au moment où le droit de les recevoir est conféré au bénéficiaire en vertu de la réglementation nationale applicable, compte tenu de l'ensemble des conditions posées par le droit national pour l'obtention de celles-ci.

³⁸⁹. Trib. UE, 18 juin 2019, *European Food e.a. / Commission, Micula / Commission et Micula e.a. / Commission*, [aff. T-624/15, T-694/15 et T-704/15](#).

aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n ° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles, [JOUE L156, 20 juin 2017](#).

Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale 2014-2020, JOUE, [C 209](#), 23 juillet 2013.

[Document de travail](#) de la Commission "Orientations en matière d'aides d'État concernant les instruments financiers au titre des Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) pour la période de programmation 2014 – 2020" du 2 mai 2017, [SWD\(2017\) 156 final](#).

Concernant l'articulation avec les règles du marché intérieur et les règles de concurrence

CJCE, 27 mai 1981, *Essevi*, [aff. 142 et 143/80](#).

CJCE, 20 mars 1990, *Du Pont de Nemours Italiana*, [aff. C-21/88](#).

CJCE, 15 juin 1993, *Matra SA c/Commission*, [aff. C-225/91](#).

[Décision de la Commission du 21 janvier 1998](#) concernant les allègements fiscaux accordés en vertu de l'article 52 § 8 de la loi allemande relative à l'impôt sur le revenu ([JOCE L 212, 30 juillet 1998 p. 50](#)).

CJCE, 15 avril 2008, *Nuova Agricast Srl*, [aff. C-390/06](#).

CJCE, 17 juillet 2008, *Essent Network Noord BV*, [aff. C-206/06](#). [Trib. UE, 9 septembre 2010, British Aggregates e. a. c/Commission, aff. T-359/04](#).

CJUE, 16 décembre 2010, *AceaElectrabel Produzione SpA*, [aff. C 480/09 P](#).

Trib. UE, 18 juin 2019, *European Food e.a. / Commission, Micula / Commission et Micula e.a. / Commission*, [aff. T-624/15, T-694/15 et T-704/15](#).

QUELQUES EXEMPLES DE LA COMPATIBILITÉ DES FINANCEMENTS PUBLICS

FINALITÉS HORIZONTALES ET SECTORIELLES DES FINANCEMENTS PUBLICS

Service public et aides d'État : l'articulation des articles 106 et 107 TFUE

L'article 106 § 2 TFUE autorise des dérogations aux règles du traité pour les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG), lorsque ces dérogations sont nécessaires à l'accomplissement de la mission qui leur a été confiée. Selon le juge européen, « il n'est pas nécessaire que l'équilibre financier ou la viabilité économique de l'entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général soient menacés. Il suffit que, en l'absence des droits litigieux, il soit fait échec à l'accomplissement des missions particulières imparties à l'entreprise ou que le maintien de ces droits soit nécessaire pour permettre à leur titulaire d'accomplir les missions d'intérêt économique général qui lui ont été imparties dans des conditions économiquement acceptables (...) En permettant, sous certaines conditions, des dérogations aux règles générales du traité, l'article 106, paragraphe 2, TFUE vise à concilier l'intérêt des États membres à utiliser certaines entreprises, notamment du secteur public, en tant qu'instrument de politique économique ou fiscale avec l'intérêt de l'Union au respect des règles de concurrence et à la préservation de l'unité du marché commun»³⁹⁰.

Aux termes de la jurisprudence de la CJUE, constitue un SIEG une activité économique au sens du droit de la concurrence, revêtant un caractère d'intérêt général et confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique.

Dans son arrêt *Altmark* du 24 juillet 2003, la CJUE a défini les critères permettant aux compensations publiques versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG, d'échapper à la qualification d'aides d'État.

Le 20 décembre 2011, la Commission a adopté trois des quatre textes qui composent le nouveau cadre juridique (paquet *Almunia*). Ils précisent les conditions de la compatibilité avec le traité des compensations de service public qui constituent des aides d'État :

- une [décision](#) mentionne les conditions permettant aux aides versées à certaines catégories de services publics d'échapper à l'obligation de notification à la Commission ;
- une [première communication](#) précise dans quelles conditions les aides d'État qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision peuvent être, après notification, reconnues compatibles avec le marché intérieur ;
- une [seconde communication](#) clarifie des notions essentielles telles que, notamment, celles d'activité économique, d'entreprise, de SIEG ou de ressources d'État.

La Commission a en outre adopté, le 25 avril 2012, [le règlement instituant un seuil de minimis spécifique aux SIEG](#).

La directive dite « transparence » du 25 juin 1980, modifiée à plusieurs reprises puis codifiée en 2006, qui faisait partie du paquet *Monti-Kræs du 28 novembre 2005*, demeure applicable. L'objet de cette directive est de permettre de vérifier l'absence de subventions croisées entre les activités d'intérêt général confiées aux entreprises et leurs activités concurrentielles, en leur imposant la tenue de comptes séparés entre ces deux types d'activités.

³⁹⁰ Cf. CJUE, 8 mars 2017, *Viasat Broadcasting UK Ltd contre Commission*, aff. C-660/15P, pts 26 à 39.

La Commission a publié le 29 avril 2013 un guide relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de marchés publics et de marché intérieur³⁹¹.

Un guide interministériel relatif aux services d'intérêt économique général, publié en août 2013, a été rédigé à l'attention des services de l'État et des collectivités territoriales, ainsi que des opérateurs, afin de sécuriser le choix du mode de gestion et le financement des SIEG, tant au regard du droit national que du droit européen³⁹². A signaler également, la circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux relations des pouvoirs publics avec les associations qui a pour objet de sécuriser l'octroi de subventions publiques aux associations notamment au regard du droit européen, en recourant par exemple à la base juridique des SIEG³⁹³.

1. L'existence d'un SIEG

Le TCE ne définissait pas le SIEG. Son article 16³⁹⁴ soulignait seulement l'importance des SIEG comme « *valeurs communes de l'Union* », et l'article 86 § 2 prévoyait la possibilité, pour les entreprises chargées de la gestion de SIEG, de déroger, sous certaines conditions, aux règles du TCE.

Le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, ne définit pas davantage les SIEG. Toutefois, le TFUE souligne la responsabilité conjointe de l'Union et des États membres en matière de SIEG et fournit une base juridique pour permettre à l'Union européenne de prendre des mesures à ce sujet dans son domaine de compétence³⁹⁵.

En outre, un protocole sur les services d'intérêt général, annexé au traité de Lisbonne, reconnaît le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales en la matière et énonce certains principes, parmi lesquels l'égalité de traitement des utilisateurs, que l'on trouve en droit administratif français pour définir la notion de service public.

Les deux articles du protocole n° 26 sur les services d'intérêt général sont ainsi rédigés :

« *Article premier*

Les valeurs communes de l'Union concernant les services d'intérêt économique général au sens de l'article 14 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne comprennent notamment :

- *le rôle essentiel et le large pouvoir discrétionnaire des autorités nationales, régionales et locales pour fournir, faire exécuter et organiser les services d'intérêt économique général d'une manière qui réponde autant que possible aux besoins des utilisateurs ;*
- *la diversité des services d'intérêt économique général et les disparités qui peuvent exister au niveau des besoins et des préférences des utilisateurs en raison de situations géographiques, sociales ou culturelles différentes ;*
- *un niveau élevé de qualité, de sécurité et quant au caractère abordable, l'égalité de traitement et la promotion de l'accès universel et des droits des utilisateurs ;*

« *Article 2*

³⁹¹. SWD (2013) 53 final /2. Ce document de travail, mis à jour depuis l'adoption du paquet *Almunia*, répond aux questions fréquemment posées par les États membres mais ne lie pas la Commission. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_fr.pdf

³⁹². <http://www.sgae.gouv.fr/cms/sites/sgae/accueil/les-autorites-francaises-et-lue/dossiers-thematiques.html>

³⁹³ Circulaire n° 5811/SG du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : définition de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations

³⁹⁴. « Sans préjudice des articles 73, 86 et 87, et eu égard à la place qu'occupent les services d'intérêt économique général parmi les valeurs communes de l'Union ainsi qu'au rôle qu'ils jouent dans la promotion de la cohésion sociale et territoriale de l'Union, la Communauté et ses États membres chacun dans les limites de leurs compétences respectives et dans les limites du champ d'application du présent traité, veillent à ce que ces services fonctionnent sur la base de principes et dans des conditions qui leur permettent d'accomplir leurs missions. »

³⁹⁵. Nouvel article 14 TFUE modifiant l'article 16 TCE : « Sans préjudice de l'article 4 du traité sur l'Union européenne et des articles 93, 106 et 107 du présent traité [...]. Le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent ces principes et fixent ces conditions, sans préjudice de la compétence qu'ont les États membres, dans le respect des traités, de fournir, de faire exécuter et de financer ces services ».

Les dispositions des traités ne portent en aucune manière atteinte à la compétence des États membres pour fournir, faire exécuter et organiser des services non économiques d'intérêt général. »

Dans sa communication du 20 novembre 2007³⁹⁶, la Commission expose son analyse, en particulier à la lumière du traité de Lisbonne et de la résolution du Parlement européen de 2006, sur les responsabilités respectives de l'Union européenne et des États membres en matière de SIG, dont les SIEG.

La résolution du Parlement européen ([A6 0275/2006](#) du 26 septembre 2006) est venue compléter les consultations lancées par le Livre blanc de 2004. Elle constate, notamment, qu'il n'est pas possible de définir de manière uniforme les services d'intérêt général et appelle l'Union européenne et la Commission, en particulier, à poursuivre leur action dans divers domaines et secteurs, tout en respectant le principe de subsidiarité.

Si l'Union européenne est compétente en ce qui concerne l'application des règles édictées par le TFUE et le droit dérivé de l'Union européenne, il demeure de la compétence des États membres de définir les SIG : *« Bien que leur étendue et leur organisation varient considérablement en fonction des histoires et des cultures de l'intervention publique, les services d'intérêt général peuvent être définis comme les services, tant économiques que non économiques, que les autorités publiques classent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public. Il est dès lors essentiellement de la responsabilité des autorités publiques, au niveau approprié, de décider de la nature et de l'étendue d'un service d'intérêt général. Les autorités publiques peuvent décider soit de fournir elles-mêmes ces services, soit d'en confier la fourniture à d'autres entités, publiques ou privées, exerçant leurs activités dans un but lucratif ou non »*.

L'absence de définition communautaire des SIEG, souvent considérée comme une source d'insécurité juridique, traduit la liberté que les États membres détiennent, en vertu du principe de subsidiarité, pour définir, sur leur territoire, les activités qui relèvent de l'intérêt général.

Dans sa communication Almunia de décembre 2011, la Commission souligne que la notion de SIEG est évolutive et dépend, notamment, des besoins des citoyens, des évolutions techniques et commerciales et des préférences sociales et politiques propres à chaque État membre³⁹⁷.

Cette communication n'a cependant pas apporté les clarifications attendues (cf. point 1.1.).

La liberté des États membres fait l'objet d'un contrôle limité du juge communautaire. Selon la jurisprudence de la Cour, trois caractéristiques définissent le SIEG :

- une activité économique, au sens du droit de la concurrence³⁹⁸ ;
- une activité d'intérêt général, condition sur laquelle le juge communautaire se borne à contrôler l'absence d'erreur manifeste d'appréciation³⁹⁹ ;
- une activité confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique.

Pour une présentation complète de la notion d'activité économique, le lecteur se reportera à la fiche 1.

À noter que, dans sa communication de 2007, la Commission précise que les services d'intérêt général non économiques *« ne sont soumis ni à une législation communautaire spécifique, ni aux règles du*

³⁹⁶ Intitulée « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen », [COM \(2007\) 725 final](#). Cette communication fait suite au Livre blanc de la Commission du 12 mai 2004 – [COM \(2004\) 374](#) –, lui-même élaboré sur la base de précédentes consultations et communications élaborées depuis 1996, parmi lesquelles son Livre vert du 21 mai 2003 – [COM \(2003\) 270](#).

³⁹⁷ Pt 45.

³⁹⁸ Cf. fiche 1.

³⁹⁹ Le guide de la Commission d'avril 2013 fournit, au point 7, des exemples d'erreur manifeste d'appréciation des États membres dans la définition des SIEG, notamment : *« Des opérations portuaires, c'est-à-dire d'embarquement, de débarquement, de transbordement, de dépôt et de mouvement en général des marchandises ou de tout matériel dans les ports nationaux, ne revêtent pas nécessairement un intérêt économique général, qui présente de caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique »*.

traité relatives au marché intérieur et à la concurrence [mais que] certains aspects de l'organisation de ces services peuvent être régis par d'autres règles du traité, comme le principe de non-discrimination ».

Le SIEG ne doit pas être assimilé au service public industriel et commercial au sens du droit interne. Certains services publics administratifs sont, en effet, susceptibles de remplir les critères définissant l'activité économique, le droit communautaire de la concurrence étant indifférent aux qualifications nationales lorsqu'il s'agit d'identifier une activité économique⁴⁰⁰.

1.1 Une activité d'intérêt général

La mission doit revêtir « *un intérêt économique général qui présente des caractères spécifiques par rapport à celui que revêtent d'autres activités de la vie économique* »⁴⁰¹.

La Commission a, par exemple, écarté la qualification de SIEG pour l'activité d'élimination de certaines matières toxiques provenant d'animaux morts. La Commission estime qu'une mesure de protection de la santé publique ne constitue pas nécessairement un SIEG. De plus, le secteur en cause étant régi par des dispositions communautaires qui prescrivent que les responsables de la production doivent supporter les coûts de l'élimination de ces déchets, inhérents à leur activité économique, « *il n'y a pas de place, non plus, pour des dispositions nationales qui entendraient se démarquer du droit de l'Union en qualifiant l'élimination des matières de catégories 1 et 2 de SIEG. Pour cette raison, une qualification en tant que service d'intérêt économique général est exclue* »⁴⁰².

En revanche, constitue un SIEG l'activité de conservation du patrimoine naturel. Parce qu'elle répond aux besoins de la société, en particulier à ceux des générations futures, elle incombe à l'autorité publique, même si celle-ci peut décider d'en confier la prestation à des tiers tels que des organisations de protection de l'environnement. Cette circonstance la distingue des initiatives en faveur de la protection de l'environnement prises par des entreprises sur une base volontaire, dans le cadre de leur activité économique⁴⁰³.

La mission de SIEG doit en effet revêtir un caractère obligatoire. Ce sont les obligations de service public qui révèlent, le plus souvent, pour la Cour, la nature d'intérêt général de l'activité⁴⁰⁴, et constituent la substance de l'acte exprès de dévolution de la mission par la puissance publique (cf. point 1.2).

Les SIEG se distinguent ainsi des services servant un intérêt privé, « *quand bien même ce dernier peut être plus ou moins collectif ou être reconnu par l'État comme étant légitime ou bénéfique* »⁴⁰⁵. Le service doit, *in fine*, répondre aux besoins du citoyen, ce que la Commission a réaffirmé dans la communication *Almunia* : « *Pour être qualifiés de SIEG, les services doivent être destinés aux citoyens ou être fournis dans l'intérêt de la société dans son ensemble* »⁴⁰⁶. Quant au caractère obligatoire du SIEG, il peut « *consister [...] en une obligation d'exercer une certaine activité commerciale*

⁴⁰⁰ C'est notamment pour cette raison que l'[ordonnance n° 2004-503 du 7 juin 2004](#) portant transposition de la [directive 80/723/CEE](#) relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques a traduit la notion communautaire de SIEG par celle de « mission de service public ».

⁴⁰¹ CJCE, 10 décembre 1991, *Port de Gênes*, [aff. C-179/90](#). Pour un exemple récent, Trib. UE, 16 septembre 2013, *Orange c/ Commission* « *THD 92* », [aff. T-258/10](#).

⁴⁰² [Décision 2012/485/UE](#) de la Commission du 25 avril 2012 concernant l'aide d'État accordée par l'Allemagne à ZT, pts 156 et s., *JOUE* L 236 du 1^{er} septembre 2012. Confirmée par Trib. UE, 16 juillet 2014, *Allemagne c/Commission*, [aff. T-295/12](#) et *Zweckverband Tierkörperbeseitigung*, [aff. T-309/12](#) (parallèle intéressant avec le principe du pollueur-payeur figurant dans l'arrêt *GEMO* de la CJCE, 20 novembre 2003, [aff. C-126/01](#)).

⁴⁰³ [Décision C\(2009\) 5080](#) final de la Commission du 2 juillet 2009 relative à l'aide accordée par l'Allemagne dans le cadre du transfert de zones de protection naturelle à de nouveaux propriétaires.

⁴⁰⁴ CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, [aff. C-393/92](#).

⁴⁰⁵ TPICE, 12 février 2008, *BUPA*, [aff. T-289/03](#), pt 178.

⁴⁰⁶ Pt 50. Cf., par exemple, [décision C\(2012\) 152](#) final de la Commission du 25 janvier 2012, aide d'État 34027, relative à l'abattement fiscal en faveur de la Poste française pour le financement de la présence territoriale et à la subvention pour le transport et la distribution de la presse par la Poste française, accordés sur la période 2008-2012, pt 86 : « *En facilitant le maintien et le développement de la presse, les tarifs postaux préférentiels contribuent à la préservation du pluralisme, objectif d'intérêt général, reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Ces éléments semblent suffisants pour accepter la qualification de SIEG* ». Inversement, la Commission a considéré que des investisseurs qui apportent des capitaux aux fins de construction des projets de logement social ne fournissent pas un service aux personnes ayant besoin des services de logement social, dans la mesure où ils font cet investissement dans un but de réduction fiscale ([décision C\(2014\) 9316](#) final du 10 décembre 2014 relative à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer).

indépendamment des coûts qui y sont liés » ou « résider dans l'obligation de l'opérateur en cause [...] d'offrir certains services à tout citoyen y faisant appel »⁴⁰⁷.

La Cour a jugé, par exemple, que La Poste belge assurait un SIEG, dès lors qu'elle avait pour obligation « *d'assurer la collecte, le transport et la distribution du courrier, au profit de tous les usagers, sur conditions de qualité similaires, sans égard aux situations particulières et au degré de rentabilité économique de chaque opération individuelle* »⁴⁰⁸.

La Cour a aussi reconnu l'existence d'un SIEG, dès lors que « *l'entreprise doit assurer la fourniture ininterrompue d'énergie électrique sur l'intégralité du territoire concédé à tous les consommateurs, distributeurs locaux ou utilisateurs finals, dans les quantités demandées à tout moment, à des tarifs uniformes et à des conditions qui ne peuvent varier que selon les critères objectifs applicables à tous les clients* »⁴⁰⁹.

Dans la communication *Almunia*, la Commission considère qu'il n'est « *[...] pas opportun d'assortir d'obligations de service public une activité déjà fournie ou pouvant l'être de façon satisfaisante et dans des conditions (prix, caractéristiques de qualité objectives, continuité et accès au service) compatibles avec l'intérêt général tel que le définit l'État, par une entreprise exerçant son activité dans des conditions commerciales normales* »⁴¹⁰.

Il a pu être considéré, dans certains domaines, qu'un SIEG ne pouvait être confié à un opérateur qu'à la condition qu'il existe une défaillance de marché⁴¹¹.

Toutefois, le Tribunal a jugé que cette exigence ne saurait s'étendre à tous les domaines⁴¹². En conséquence, en dehors des cas spécifiques pour lesquels il est expressément prévu qu'une défaillance de marché doit être préalablement établie, le critère de la défaillance de marché constitue un indice mais pas un élément nécessaire à la qualification du SIEG. En outre, les Etats disposent d'une importante liberté pour déterminer si une défaillance de marché existe sur un marché et la circonstance que le service soit déjà fourni par des opérateurs présents sur ce marché n'est pas suffisante pour exclure la qualification de SIEG. La Cour de justice considère, à cet égard, que les Etats peuvent, dans le cadre de leur marge d'appréciation, considérer qu'un service présent sur le marché est fourni à des conditions insatisfaisantes et que le SIEG permet de répondre à cette carence⁴¹³. Enfin, si la défaillance de marché n'est pas, dans tous les cas, un préalable à la définition d'un SIEG, il n'est pas davantage suffisant. Ainsi, le Tribunal a jugé que l'Etat devait, en outre, clairement définir le service « en tant que service public ». En effet, « l'existence d'une défaillance du marché est insuffisante pour pouvoir constater l'existence d'un SIEG »⁴¹⁴.

1.2 Une activité confiée à une entreprise par un acte exprès de la puissance publique

La mission de service public doit être dévolue à une entreprise par un acte exprès et explicite de la puissance publique, de nature législative, réglementaire ou conventionnelle⁴¹⁵.

Le critère relatif à l'existence d'un acte exprès de l'autorité publique constitue dans la jurisprudence *Altmark* de la CJUE et le paquet *Almunia* l'une des conditions de la compatibilité avec le marché

⁴⁰⁷. Arrêt BUPA précité, pt 188. Cf. également décision de la Commission du 10 juillet 2007 « Sicoval » – Réseau de très haut débit destiné aux entreprises et aux établissements publics situés dans une communauté d'agglomération de la Haute-Garonne ([aide d'Etat n° 890/2006](#)).

⁴⁰⁸. CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, aff. C-320/91.

⁴⁰⁹. Arrêt Commune d'Almelo précité.

⁴¹⁰. Pt 48.

⁴¹¹ Tel est le cas dans le domaine des réseaux de communications à haut débit. Se fondant principalement sur les lignes directrices du 30 septembre 2009 pour l'application des règles relatives aux aides d'Etat dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, le Tribunal a jugé, dans trois arrêts de 2013, que l'appréciation de l'existence d'une défaillance du marché est un préalable à la qualification d'une activité de SIEG (Trib. UE, 16 septembre 2013, *Colt Télécommunications France / Commission*, aff. T-79/10, *Orange c/ Commission*, aff. T-258/10 et *Iliad e. a. c/ Commission*, aff. T-325/10. Arrêts confirmés par pourvoi, aff. C-621/13 P et C-624/13 P).

⁴¹² Trib UE, 18 janvier 2017, *Jørgen Andersen contre Commission*, aff. T-92/11 RENV, pt 72.

⁴¹³. CJUE, 7 novembre 2018, *Commission/Hongrie*, C-171/17, pts 55 à 60.

⁴¹⁴. Trib. UE, 15 décembre 2016, *Espagne c/ Commission*, aff. T-808/14, pt 106. Pourvoi en cours, aff. C-114/17 P.

⁴¹⁵. CJCE, 21 mars 1974, *BRT c/ Sabam*, aff. C-127/73; CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France*, aff. C-266/96.

intérieur des financements de service public. Toutefois, dans le paquet *Almunia*, la Commission assortit le critère de l'acte exprès de l'autorité publique de conditions plus précises, avec la notion de mandat.

En pratique, l'application, en droit interne, du critère organique tenant à l'investiture de la puissance publique, se traduit par l'attribution du label de service public.

Dans la communication *Almunia*, la Commission précise que la notion de mandat est assez flexible pour correspondre aux hypothèses dans lesquelles les autorités n'attribuent pas, à proprement parler, une mission de service public, mais approuvent et financent des services développés et proposés par le prestataire lui-même⁴¹⁶.

2. Les compensations de service public ne sont pas des aides d'État, lorsqu'elles remplissent les critères de la jurisprudence *Altmark*

La Cour de justice a longtemps jugé que toute aide accordée à une entreprise chargée de la gestion de SIEG devait faire l'objet d'une procédure de notification⁴¹⁷, jusqu'au revirement de jurisprudence opéré par deux arrêts : *Ferring* (22 novembre 2001, aff. C-53/00) et *Altmark* (24 juillet 2003, aff. C-280/00).

Dans l'arrêt *Ferring*, la Cour a jugé que la contrepartie d'obligations de service public, strictement nécessaire et proportionnée, ne constitue pas une aide d'État. Seule la partie du financement excédant ces surcoûts peut être qualifiée d'aide.

Dans l'arrêt *Altmark*, la Cour juge que ne constitue pas une aide d'État une compensation remplissant quatre critères cumulatifs :

- l'entreprise a été expressément chargée d'obligations de service public clairement définies ;
- des paramètres objectifs de calcul de la compensation ont été établis avant son versement ;
- il n'y a pas de surcompensation ;
- la mission de service public a été confiée à l'entreprise à l'issue d'une procédure de marché public permettant de sélectionner celle capable de fournir ce service au moindre coût pour la collectivité ou, en l'absence d'une telle procédure, le niveau de la compensation repose sur une analyse des coûts que pourrait réaliser une « entreprise moyenne, bien gérée ».

Ces conditions sont rigoureuses.

Le Tribunal a jugé que la « deuxième condition *Altmark* pose trois exigences, auxquelles doivent répondre les paramètres de calcul de la compensation, afin d'assurer que ce calcul est fiable et susceptible d'être vérifié par la Commission. Ces exigences imposent que les paramètres de calcul de la compensation soient établis à l'avance, selon une procédure transparente et qu'ils soient, par leur nature, objectifs. Il ne ressort aucunement de l'arrêt *Altmark*, (...), que, selon la deuxième condition qu'il énonce, les paramètres de calcul de la compensation doivent être conçus de façon à influencer ou à contrôler le niveau de dépenses encourues par le bénéficiaire de cette compensation »⁴¹⁸.

La quatrième condition est d'interprétation délicate.

La Commission et le juge communautaire ont déjà considéré que le quatrième critère pouvait être rempli dans des hypothèses de délégations de service public⁴¹⁹. La Commission considère toutefois

⁴¹⁶. Pt 53.

⁴¹⁷. CJCE, 22 juin 2000, *France c/ Commission (CELF)*, aff. C-332/98 : « L'objectif de l'article 93 § 3 du traité n'est pas une simple obligation de notification, mais une obligation de notification préalable qui, en tant que telle, comporte et implique l'effet suspensif consacré par la dernière phrase de ce paragraphe. Contrairement à ce que prétend le gouvernement français, cette disposition ne permet dès lors pas de procéder à une dissociation entre les obligations qui y sont prévues, à savoir celles de notification de toute aide nouvelle et celles de suspension provisoire de la mise à exécution de cette aide ».

⁴¹⁸. Trib. UE, 24 septembre 2015, *TV2 Danmark/AS contre Commission*, aff. T-674/11, pts 102 et 103. Pourvoi rejeté le 9 novembre 2017, aff. C-649/15 P.

⁴¹⁹. La Commission a considéré que le financement public du projet de réseau de très haut débit dans les Hauts-de-Seine respectait les quatre critères *Altmark* et ne constituait donc pas une aide

que l'attribution de la mission de SIEG par délégation de service public nécessite une analyse au cas par cas. En effet, celle-ci ne permet pas, en soi, d'éviter que la compensation soit fixée à un niveau qui ne soit pas « le moindre coût pour la collectivité » et qui permette à des entreprises moins efficaces d'être sélectionnées⁴²⁰.

En revanche, il existe peu d'exemples, en dehors de ce type de procédures de mise en concurrence, dans lesquels la Commission ou le juge communautaire ont considéré le quatrième critère *Altmark* comme rempli⁴²¹.

Dans la communication *Almunia*, la Commission apporte quelques précisions sur la notion d'entreprise moyenne bien gérée⁴²² : faute de définition officielle, les États membres doivent appliquer des critères objectifs et économiquement reconnus comme représentatifs d'une gestion satisfaisante. Le simple fait d'obtenir des bénéfices ne constitue pas un critère suffisant pour considérer qu'une entreprise est bien gérée.

La notion d'entreprise bien gérée suppose le respect des normes comptables nationales, européennes ou internationales en vigueur. Les États membres peuvent fonder leur analyse sur des ratios analytiques représentatifs de la productivité⁴²³ ou mesurant la qualité du service fourni par rapport aux attentes des usagers. À cet égard, une entreprise chargée de la gestion d'un SIEG qui ne répond pas aux critères qualitatifs définis par l'État membre concerné ne constitue pas une entreprise bien gérée, même si ces coûts sont faibles.

L'analyse et la comparaison des structures de coûts doivent tenir compte de la taille de l'entreprise en cause et du fait que dans certains secteurs, il peut exister des entreprises aux structures de coûts très différentes.

La référence aux coûts d'une entreprise moyenne dans le secteur considéré suppose qu'il existe un nombre suffisant d'entreprises dont les coûts peuvent être pris en compte. Ces dernières peuvent être établies dans un même État membre ou dans plusieurs.

Tirant les conséquences de l'arrêt *Altmark*, le paquet *Monti-Kroes*, remplacé par le paquet *Almunia* adopté le 20 décembre 2011, a précisé les conditions d'octroi de ces financements, lorsqu'ils ne satisfont pas aux critères *Altmark* et constituent des aides d'État.

3. La compatibilité des compensations ne remplissant pas les critères *Altmark*, lorsqu'elles constituent des aides d'État, s'apprécie au regard des conditions posées par le paquet *Almunia*

Le 20 décembre 2011, la Commission a adopté trois des quatre textes qui composent le nouveau cadre juridique (paquet *Almunia*) :

- la décision 2012/21/UE relative à l'application de l'article 106 § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées

d'État (décision C (2009) 7426 final du 30 septembre 2009, aide d'État n° 331/2008). Concernant le respect du 4^e critère *Altmark*, après examen des conditions d'organisation de la procédure utilisée pour l'attribution de la délégation de service public, la Commission a conclu que celle-ci avait effectivement permis un degré substantiel de concurrence effective entre les offres, et que celle retenue était capable de fournir le service en question au moindre coût pour la collectivité (pts 164 à 175 de la décision). Cette décision a été confirmée par le Tribunal de l'Union Européenne dans trois arrêts du 16 septembre 2013 (*Coit Télécommunications France c/ Commission*, aff. T-79/10, *Orange c/ Commission*, aff. T-258/10 et *Iliad e. a. c/ Commission*, aff. T-325/10. Arrêts confirmés par pourvoi, aff. C-621/13 P et C-624/13 P. Cf. également Trib. UE, 1er mars 2017, *République Française contre Commission*, aff. T-366/13, pts 176 à 196.

⁴²⁰. A noter l'avis différent sur ce point de l'Autorité de la Concurrence qui considère que la procédure de délégation de service public permet a priori de satisfaire le quatrième critère *Altmark* (avis n°09-A-44 du 29 juillet 2009).

⁴²¹. Arrêt *BUPA* précité, pts 245 à 257. Selon le juge, au regard de la finalité du quatrième critère *Altmark*, la Commission est tenue de s'assurer que la compensation prévue n'a pas pour conséquence d'indemniser des coûts pouvant résulter d'un manque d'efficacité du prestataire. Cf. également CJUE, 12 septembre 2013, *Allemagne c/ Commission*, aff. T-347/09, pts 78 à 89, relatif à l'avantage octroyé aux organisations de protection de l'environnement sous la forme d'une mise à disposition gratuite de terrains permettant une exploitation commerciale.

⁴²². Pts 69 à 75.

⁴²³. Pt 72 : « Tels que les ratios chiffre d'affaires/capitaux engagés, coût total/chiffre d'affaires, chiffre d'affaires/salarié, valeur ajoutée/salarié ou coûts de personnel/valeur ajoutée ».

à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (décision *Almunia*)⁴²⁴ ;

- la communication 2012/C 8/03 intitulée « Encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public » (encadrement *Almunia*)⁴²⁵ ;
- la communication 2012/C 8/02 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général (communication *Almunia*)⁴²⁶.

Le règlement relatif aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, et ne constituant pas des aides d'État, a été adopté le 25 avril 2012 (cf. point 4.).

Les conditions de la compatibilité avec le marché intérieur des financements de service public posées par la décision et l'encadrement précités reprennent, tout en les précisant, les trois premiers critères de l'arrêt *Altmark* ; le quatrième critère *Altmark* constitue donc la différence essentielle entre l'arrêt *Altmark* et le paquet SIEG⁴²⁷.

La compatibilité des compensations de SIEG repose, comme dans le paquet *Monti-Kræs*, sur les trois éléments suivants : l'existence d'un acte exprès d'attribution de la mission de SIEG (mandat) définissant précisément les obligations de service public à la charge des opérateurs, le paramétrage *ex ante* de la compensation des surcoûts et l'absence de surcompensation au profit des opérateurs de SIEG.

Le mandat doit obéir aux mêmes règles que celles exigées par le paquet *Monti-Kræs*. Il doit notamment mentionner :

- la nature et la durée des obligations de service public ;
- l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné ;
- la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ;
- la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ;
- les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières.

Toutefois, le cadre *Almunia* a durci les critères de compatibilité, notamment pour les compensations devant faire l'objet d'une notification préalable à la Commission⁴²⁸.

3.1 La décision *Almunia* précise les conditions d'exemption de notification à la Commission pour certaines catégories de services publics

Sont exemptées de notification, sous les conditions précisées *infra* :

- les aides ne dépassant pas un montant annuel de 15 M d'euros⁴²⁹ pour la prestation de SIEG dans des domaines autres que le transport et les infrastructures de transport ;

⁴²⁴. [JOUE L 7](#) du 11 janvier 2012.

⁴²⁵. [JOUE C 8](#) du 11 janvier 2012.

⁴²⁶. [JOUE C 8](#) du 11 janvier 2012.

⁴²⁷. On notera toutefois que l'introduction, dans l'encadrement *Almunia*, d'un critère d'efficacité du prestataire de SIEG, tend à réduire considérablement cette différence. Ce nouveau critère est en effet, malgré les précisions apportées par la Commission dans son guide de 2013, proche de la notion d'entreprise moyenne bien gérée, dont la Cour a fait, dans l'arrêt *Altmark*, un critère de qualification d'aide d'État et non de sa compatibilité (cf. point 3.2.3.).

⁴²⁸. Cf. tableau synthétique annexé à la présente fiche.

⁴²⁹. Lorsque le montant de la compensation varie pendant la durée du mandat, le montant annuel est calculé en tant que moyenne des montants annuels de compensation qu'il est prévu de réaliser au cours du mandat.

- les aides aux hôpitaux, ainsi qu'aux services répondant à des besoins sociaux⁴³⁰ concernant les soins de santé et de longue durée, la garde d'enfants⁴³¹, l'accès et la réinsertion sur le marché du travail⁴³², le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables⁴³³ ;
- les aides octroyées pour des liaisons aériennes ou maritimes avec les îles dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 300 000 passagers au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG ;
- les aides aux aéroports et aux ports dont le trafic annuel moyen n'a pas dépassé 200 000 passagers pour les aéroports et 300 000 passagers pour les ports, au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG.

Pour bénéficier de l'exonération de notification, les aides accordées aux entreprises précitées doivent répondre aux conditions suivantes :

- la mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise concernée, au moyen d'un mandat comportant plusieurs informations obligatoires, parmi lesquelles la nature et la durée des obligations de service public, et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation. La durée du mandat ne doit pas dépasser dix ans. Si elle est supérieure à dix ans, il y a obligation de notification, sauf si le prestataire de service a consenti, pour les besoins du SIEG, un investissement important qui doit être amorti sur une plus longue période, conformément aux principes comptables généralement admis ;
- le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y afférentes ainsi que d'un bénéfice raisonnable sur les capitaux propres nécessaires pour l'exécution de ces obligations ;
- les États membres doivent contrôler que les compensations accordées n'entraînent pas de surcompensation.

Si pendant la durée du mandat, les conditions d'application de la décision cessent d'être remplies, l'aide doit être notifiée conformément à l'article 108 § 3 TFUE.

3.1.1 La mission de service public doit avoir été confiée à l'entreprise concernée au moyen d'un mandat

Aux termes de l'article 4 de la décision *Almunia*, le mandat, dont la durée ne doit en principe pas excéder dix ans (*cf. supra*), doit indiquer :

- la nature et la durée des obligations de service public ;
- l'entreprise, et s'il y a lieu, le territoire concerné ;
- la nature des droits exclusifs ou spéciaux éventuels octroyés à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ;
- la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation (et non pas le montant précis de la compensation à attribuer). La décision n'exige pas que le mandat fournisse le calcul détaillé des coûts (information qu'il n'est d'ailleurs pas possible de connaître à l'avance dans le cas d'un prestataire qui commence à fournir un SIEG), mais qu'il précise clairement la base sur laquelle la collectivité publique financera le prestataire (par

⁴³⁰. Cf. guide de la Commission d'avril 2013, pt 97 : « l'expression « répondant à des besoins sociaux » ne limite pas les services mentionnés dans la liste. Tant que les services définis constituent de véritables SIEG, la décision peut s'appliquer. Par exemple, la décision peut être appliquée à tous les services de gardes d'enfants, pas uniquement s'ils sont fournis à des familles connaissant des difficultés financières ».

⁴³¹. Cf. guide de la Commission précité, pt 96 : « le terme de garde d'enfants est une notion générale qui couvre différentes formes de garde et de surveillance des enfants dans différentes structures organisationnelles. Toutefois, pour que la décision s'applique en premier lieu, l'État doit confier une obligation de service public spécifique au prestataire ».

⁴³². Cf. guide de la Commission précité, pt 99 : « le terme « accès et réinsertion sur le marché du travail » fait référence à différents types de services visant à faciliter l'employabilité. La formation professionnelle ne relève de l'article 2, §1, c) de la décision que si elle permet l'accès et la réinsertion sur le marché du travail ou si elle encourage l'inclusion sociale d'un groupe vulnérable. Ainsi par exemple, la formation professionnelle destinée aux chômeurs de longue durée relève de l'article 2, §1, c) de la décision. Si, en revanche, la formation professionnelle s'adresse à des personnes ayant déjà un emploi, elle ne relève normalement pas de l'article 2, §1, c) de la décision, sauf si elle concerne l'inclusion d'un groupe vulnérable ».

⁴³³. Cf. guide de la Commission précité, pt 98 : « Le terme « inclusion sociale des groupes vulnérables » donne aux États membres la flexibilité nécessaire pour inclure, conformément aux besoins de chaque État membre, différents types de services s'adressant aux groupes de la société qui en ont le plus besoin. Il s'agit d'une notion large qui pourrait couvrir, par exemple, les services d'intégration sociale des personnes avec un handicap, les services d'assistance sociale aux migrants, les services aux sans-abri, les services de soutien aux parents de familles défavorisées, les services de soutien aux personnes surendettées (...) ».

exemple, en matière sociale, prix indicatif par prestation et nombre estimé de bénéficiaires potentiels de la prestation sur une période donnée)⁴³⁴ ;

- les modalités de remboursement des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces surcompensations ;
- une référence à la décision *Almunia*.

Le mandat est l'acte officiel confiant à l'entreprise concernée la responsabilité de la gestion d'un SIEG. Il précise la mission d'intérêt général de l'entreprise, ainsi que l'étendue et les conditions générales de fonctionnement du SIEG. Cet acte d'attribution de service public est nécessaire, afin de définir les obligations de l'entreprise et de l'État. En l'absence d'acte officiel, la mission confiée à l'entreprise est inconnue et une compensation appropriée ne peut être déterminée.

La Commission précise que le mandat ne doit pas nécessairement définir chaque activité spécifique concernée dans la prestation d'un SIEG. Néanmoins, elle indique que si le mandat décrit le plus précisément possible la mission de service public assignée à l'entreprise, il sera plus aisé de répondre aux plaintes éventuelles des concurrents, fondées sur le droit des aides d'État, à l'encontre des compensations accordées à l'entreprise. En outre, la définition plus précise des conditions nécessaires à l'accomplissement des missions de SIEG améliore la transparence vis-à-vis des usagers.

Dans son guide de 2013, la Commission donne quelques exemples d'actes pouvant être qualifiés d'actes de mandat : contrats de concession et cahiers des charges ; lois et actes réglementaires ; contrats annuels ou pluriannuels de performance ; tous types de décisions réglementaires ; décisions ou actes municipaux.

Cependant, un agrément accordé par une autorité publique à un prestataire de services, l'autorisant à fournir certains services, ne constitue pas un mandat, car il ne crée pas une obligation pour l'opérateur de fournir les services concernés, mais a pour seul objet de l'autoriser à exercer une activité économique, en offrant certains services sur un marché.

L'existence d'un mandat s'apprécie donc *in concreto*.

3.1.2 Le montant de la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts nets, nés des obligations de service public, et augmentés d'un bénéfice raisonnable

Le montant de la compensation comprend tous les avantages accordés par la collectivité publique ou au moyen d'une ressource publique, sous quelque forme que ce soit (y compris la fourniture de services, de bâtiments ou d'actifs en dessous des prix de marché), que ces avantages proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires. Cela signifie qu'une subvention équivalente doit être calculée pour la fourniture de services, de bâtiments ou d'actifs en dessous des prix du marché⁴³⁵.

Les paramètres de calcul des coûts doivent être définis dans le mandat. Le mandat doit donc comprendre, de manière claire, la base sur laquelle la collectivité publique financera l'entreprise prestataire, c'est-à-dire la base servant à calculer la compensation.

Le coût net peut être calculé sur la base de la différence entre les coûts et les recettes afférents au SIEG. Il peut également être calculé sur la base de la différence entre le coût net pour l'entreprise assurant l'obligation de service public et le coût net ou bénéfice de la même entreprise n'assurant pas l'obligation de service public.

⁴³⁴. Pt 116 du guide de la Commission d'avril 2013.

⁴³⁵. Pt 126 du guide de la Commission d'avril 2013.

Les coûts à prendre en considération correspondent à tous les coûts nés de la gestion du SIEG, calculés sur la base des principes de comptabilité généralement acceptés : ils peuvent couvrir tous les coûts directs occasionnés par la fourniture du service ainsi qu'une contribution proportionnelle aux coûts fixes communs au service en cause et à d'autres activités. Les coûts liés aux investissements, notamment d'infrastructures, peuvent être pris en considération, lorsque ces investissements sont nécessaires au fonctionnement du SIEG.

Lorsque l'entreprise réalise également des activités en dehors du SIEG, seuls les coûts liés au SIEG peuvent être pris en considération : dans ce cas, sa comptabilité interne indique séparément les coûts et les recettes liés à ce service et à d'autres services, ainsi que les paramètres de répartition des coûts et des recettes. En effet, une compensation accordée pour le fonctionnement d'un SIEG, mais utilisée en fait pour intervenir sur d'autres marchés, n'est pas justifiée par une obligation de service public et constitue donc une aide d'État ne pouvant pas bénéficier de l'exemption de notification au titre de la décision *Almunia*.

Les recettes à prendre en considération incluent la totalité des recettes tirées du SIEG. Si l'entreprise est titulaire d'un droit exclusif ou spécial lié à des activités ne relevant pas du SIEG pour lequel l'aide est octroyée, et qui engendrent un bénéfice excédant le bénéfice raisonnable, ou que cette entreprise bénéficie d'autres avantages octroyés par l'État, ceux-ci doivent être inclus dans ses recettes⁴³⁶. En outre, l'autorité publique peut décider d'affecter, en tout ou partie au financement du SIEG, les bénéfices tirés d'autres activités.

Aux coûts nets s'ajoute, pour le calcul de la compensation, le bénéfice raisonnable. Celui-ci correspond au taux de rendement du capital qu'exigerait une entreprise moyenne s'interrogeant sur l'opportunité de fournir le SIEG pendant toute la durée du mandat, en tenant compte du niveau de risque. Le taux de rendement du capital⁴³⁷ est défini comme le taux de rendement interne que l'entreprise obtient sur son capital investi pendant la durée du mandat. Le niveau de risque dépend du secteur concerné, du type de service et des caractéristiques de la compensation.

Pour déterminer ce qui constitue un bénéfice raisonnable, les États membres peuvent introduire des critères incitatifs, liés notamment à la qualité du service fourni et aux gains d'efficacité productive.

3.1.3 L'absence de surcompensation doit être contrôlée

Les États membres procèdent ou font procéder à des contrôles réguliers, au minimum tous les trois ans pendant la durée du mandat et au terme de celui-ci, pour s'assurer qu'il n'y a pas eu de surcompensation, c'est-à-dire que l'entreprise ne bénéficie pas d'une compensation excédant le montant déterminé, selon les paramètres définis dans le mandat.

Lorsqu'un SIEG est cofinancé par deux ou plusieurs autorités publiques, le montant de compensation à prendre en compte pour l'évaluation de l'absence de surcompensation est le montant total correspondant aux différentes compensations reçues de la part de toutes les autorités publiques concernées⁴³⁸.

La surcompensation constitue donc, en principe, une aide d'État incompatible, qui doit être remboursée à l'État. Cette aide d'État ne peut en aucun cas être justifiée sur la base des règles *de minimis*, en raison de l'interdiction du cumul. En effet, les aides *de minimis* ne peuvent être cumulées avec des aides d'État

⁴³⁶. Pt 127 du guide de la Commission d'avril 2013. Cf. également la décision C(2013) 6251 final de la Commission du 2 octobre 2013 – compensation financière en faveur de Simet SpA -, pt 108, par analogie (analyse fondée sur les règles en matière d'aides d'État applicables aux services publics de transport de voyageurs) : la Commission a notamment estimé qu'elle n'avait pas pu déterminer si la prétendue obligation de service public n'était pas déjà compensée par le droit exclusif de Simet de fournir des services de transport public sur certaines lignes (l'entreprise n'ayant pas démontré que la fourniture de ces services allait à l'encontre de son intérêt commercial) JOUE L 114/48 du 16 avril 2014.

⁴³⁷. Cf. article 5 § 7 et § 8 de la décision *Almunia* pour davantage de précisions sur le taux de rendement du capital et sur la possibilité de se fonder sur d'autres indicateurs du bénéfice.

⁴³⁸. Pt 143 du guide de la Commission d'avril 2013.

pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau fixé dans les circonstances spécifiques de chaque cas par un règlement d'exemption ou une décision adoptée par la Commission⁴³⁹.

En outre, les paramètres de calcul de la compensation doivent être mis à jour pour l'avenir.

Toutefois, lorsque le montant de la surcompensation n'excède pas 10 % du montant de la compensation annuelle moyenne, la surcompensation peut être reportée sur la période suivante et déduite du montant de la compensation due pour cette période.

3.1.4 Obligations de transparence et informations destinées à la Commission

Pour les compensations supérieures à 15 M d'euros accordées à une entreprise ayant aussi des activités qui se situent en dehors du cadre du SIEG, l'État membre concerné publie sur l'internet, ou par d'autres moyens appropriés, les informations relatives au mandat et aux montants annuels correspondant à l'aide octroyée à l'entreprise.

Les États membres doivent présenter, tous les deux ans, à la Commission, un rapport sur la mise en œuvre de la décision *Almunia* comprenant une description détaillée des conditions d'application de celle-ci dans tous les secteurs. Ce rapport doit notamment exposer :

- une description de l'application de la décision aux services relevant de son champ d'application, y compris les activités internes ;
- le montant total des aides octroyées conformément à la décision, avec une ventilation selon le secteur économique des bénéficiaires ;
- si l'application de la décision a entraîné des difficultés ou des plaintes de la part de tiers.

La France a remis son dernier rapport le 25 juillet 2018⁴⁴⁰.

Par ailleurs, les États membres tiennent à la disposition de la Commission, pendant la durée du mandat et pendant dix ans au moins à compter de la fin du mandat, tous les éléments nécessaires pour établir si les compensations attribuées sont compatibles avec la décision.

3.2 L'encadrement *Almunia* précise les conditions de la compatibilité des aides d'État exclues du champ d'application de la décision *Almunia*

Les aides d'État accordées à des entreprises chargées d'un SIEG, qui n'entrent pas dans le champ d'application de la décision *Almunia*, sont soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission.

Les conditions de la compatibilité de ces financements sont, en partie, communes aux conditions de compatibilité des compensations entrant dans le champ d'application de la décision *Almunia*.

Un mandat doit confier expressément la mission de SIEG et préciser, notamment, la nature et la durée des obligations de service public, la description du mécanisme de compensation ainsi que les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation.

En outre, le financement ne doit pas surcompenser les coûts occasionnés par la mission de SIEG confiée.

Certains critères de compatibilité sont cependant beaucoup plus sévères que ceux posés par la décision *Almunia*.

En mars 2012, la Commission a, pour la première fois, appliqué ce nouvel encadrement, en validant la subvention (environ 1,4 milliard d'euros) accordée par le Royaume-Uni à la poste britannique, pour

⁴³⁹. Article 2, § 5 du [règlement n° 1998/2006](#) du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides de minimis. Cf. également point 4 de la fiche.

⁴⁴⁰. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/public_services/2016_2017/france_fr.pdf

permettre, sur l'ensemble du territoire britannique, le maintien et la modernisation de bureaux de poste qui n'étaient pas viables commercialement⁴⁴¹.

Parmi les autres décisions adoptées par la Commission, on relèvera, par exemple, celles relatives :

- au plan de relance autoroutier visant à allonger la durée de certaines concessions autoroutières en contrepartie du financement, par les sociétés concessionnaires d'autoroutes concernées, de travaux à réaliser sur leur concession⁴⁴² ;
- à la compensation accordée à Bpost pour la fourniture du service postal belge pour la période 2016-2020⁴⁴³ ;
- à la compensation publique dont bénéficie la Banque Postale pour sa mission d'accessibilité bancaire pour la période 2015-2020⁴⁴⁴ ;
- à la compensation de la mission d'aménagement du territoire en faveur de La Poste pour la période 2018-2022⁴⁴⁵.

3.2.1 Les États membres doivent apporter la preuve qu'ils ont pris en considération les besoins en matière de service public

Les autorités publiques doivent procéder à une consultation publique ou à toute autre procédure appropriée permettant de tenir compte des intérêts des utilisateurs et des prestataires de services⁴⁴⁶.

À noter que, dans son document de travail de 2010, antérieur au paquet *Almunia*, la Commission estimait déjà que « les autorités publiques ont également toute latitude, mais aussi le plus grand intérêt, pour définir davantage les conditions requises liées à l'accomplissement des missions des SIEG, par exemple en indiquant les conditions de qualité requises ou en procédant à des consultations publiques appropriées lors de la définition des tâches à confier [...] ».

3.2.2 Le mandat doit avoir une durée objectivement justifiée

La nécessité d'amortir des immobilisations incessibles peut constituer un critère recevable. La Commission précise qu'en principe, la durée du mandat ne devrait pas excéder la période nécessaire à l'amortissement comptable des principaux actifs indispensables à la prestation du SIEG.

À noter que, contrairement à la condition posée par la décision *Almunia*, pour les compensations exemptées de notification, la durée du mandat n'est pas limitée à dix ans.

En outre, il n'est pas nécessaire de faire référence, dans le mandat, à l'encadrement.

Enfin, la description, dans le mandat, du mécanisme de compensation doit préciser les modalités retenues pour l'incitation à l'efficacité du prestataire de SIEG (cf. point 3.2.3.).

3.2.3 Le montant de la compensation doit être fonction de la réalisation d'objectifs d'efficacité par le prestataire de SIEG

Selon les mesures incitatives que les États choisissent de mettre en œuvre, le montant de la compensation peut être établi sur la base des coûts et recettes escomptés⁴⁴⁷, des coûts effectivement supportés et des recettes effectivement perçues, ou encore sur la base d'une combinaison des deux.

⁴⁴¹ Décision de la Commission du 28 mars 2012, aide d'État SA 33054, concernant l'aide accordée à Post Office Limited (POL), *JOUE C 121*. Cf. également le commentaire de cette décision par Jean-Yves Chérot, revue *Concurrences* n° 3-2012, p.180.

⁴⁴² *Décision de la Commission du 28 octobre 2014, aide d'État SA.38271* (recours contre cette décision rejeté par le *Trib. UE, 12 janvier 2017, aff. T-242/15*).

⁴⁴³ *Décision Bpost SA.42366 du 3 juin 2016*.

⁴⁴⁴ *Décision Aide d'État SA.41147 du 24 octobre 2017*.

⁴⁴⁵ *Décision Aide d'État SA.49469 du 6 avril 2018*.

⁴⁴⁶ Pt 14 de l'encadrement.

⁴⁴⁷ L'estimation des coûts doit reposer sur des paramètres plausibles et observables concernant l'environnement économique dans lequel le SIEG est fourni. Le cas échéant, elles doivent se fonder sur le savoir-faire des autorités de régulation du secteur ou d'autres entités indépendantes de l'entreprise. Les États membres doivent préciser les sources sur lesquelles ces anticipations s'appuient.

• **Incitations à l'efficacité**⁴⁴⁸ :

Les États membres doivent introduire des incitations à la prestation efficiente de SIEG de qualité élevée, sauf s'ils justifient qu'il est impossible ou qu'il n'est pas judicieux de le faire. Pour mémoire, la condition d'efficacité n'est que facultative pour les compensations entrant dans le champ de la décision *Almunia*.

La Commission a indiqué que les États disposent d'une grande marge de manœuvre pour concevoir les dispositifs d'incitation à l'efficacité. Ils peuvent, par exemple, définir à l'avance un niveau de compensation fixe anticipant les gains d'efficacité que l'entreprise devrait réaliser sur la durée du mandat, ou définir des objectifs d'efficacité dans le mandat, de telle sorte que le niveau de compensation soit fonction de la mesure dans laquelle ces objectifs sont atteints. Si l'entreprise ne réalise pas les objectifs fixés, la compensation doit être réduite selon une méthode de calcul précisée dans le mandat. En revanche, si elle les dépasse, la compensation doit être accrue selon une méthode de calcul également précisée dans le mandat.

Le mécanisme d'incitation à l'efficacité doit se fonder sur des critères objectifs et mesurables définis dans le mandat et soumis à une évaluation transparente réalisée par une entité indépendante du prestataire de SIEG.

Selon la Commission, « *l'inclusion d'incitations à l'efficacité dans le mécanisme de compensation est à distinguer du contrôle de l'efficacité prévu dans l'arrêt Altmark. Contrairement au contrôle prévu dans l'arrêt Altmark, le prestataire n'est pas tenu d'être aussi efficace qu'une entreprise moyenne bien gérée ; la seule obligation est d'introduire des incitations à l'efficacité dans le mécanisme de compensation afin de rendre les prestataires plus efficaces pour le bénéfice à la fois des utilisateurs et des autorités publiques* »⁴⁴⁹.

Malgré cette clarification de la Commission, il est probable que cette nouvelle exigence du paquet *Almunia* demeure source de confusion, compte tenu de la jurisprudence de la Cour sur le critère d'efficacité⁴⁵⁰.

• **Calcul du coût net nécessaire à l'exécution des obligations de service public**⁴⁵¹ :

Contrairement à la décision *Almunia*, qui laisse le choix aux États, l'encadrement recommande de privilégier la méthode du coût net évité, selon laquelle le coût net nécessaire à l'exécution des obligations de service public correspond à la différence entre le coût net supporté par le prestataire lorsqu'il exécute ses obligations et le coût ou bénéfice net du même prestataire lorsqu'il ne les exécute pas⁴⁵².

Toutefois, la Commission reconnaît que le recours à cette méthode peut s'avérer impossible ou inapproprié et accepte, lorsque c'est dûment justifié, d'autres méthodes telles que la méthode basée sur la répartition des coûts.

La comptabilité interne doit séparer les coûts et les recettes liés au SIEG de ceux liés aux autres services et, lorsque l'entreprise gère plusieurs SIEG, identifier les coûts et les recettes de chaque SIEG (cette dernière exigence ne figure pas dans la décision *Almunia*).

⁴⁴⁸. Pts 39 à 43 de l'encadrement.

⁴⁴⁹. Cf. guide de la Commission d'avril 2013, pt 172.

⁴⁵⁰. Trib. UE, 16 octobre 2013, *TF1 c/ Commission*, [aff. T-275/11](#), pts 130 à 139 : « *s'agissant plus précisément de l'efficacité économique d'une entreprise chargée d'un service public dans l'exécution de ce service, il y a lieu de constater que, si celle-ci est un élément à prendre en compte pour la qualification d'une compensation de service public d'aide d'État conformément au quatrième critère Altmark, elle est sans pertinence pour l'appréciation de la compatibilité d'une telle compensation avec le marché intérieur à la lumière de l'article 106, paragraphe 2, TFUE* ».

⁴⁵¹. Pts 24 à 31 de l'encadrement.

⁴⁵². Pour une illustration détaillée de l'application, par la Commission, de la méthode du coût net évité, cf. décision du 28 mars 2012 précitée, pts 74 à 94, *JOUE C 121*.

- **Les dispositions de l'encadrement relatives aux recettes à prendre en compte⁴⁵³ et au bénéfice raisonnable⁴⁵⁴ sont similaires à celles de la décision *Almunia*.**

3.2.4 Le contrôle de la surcompensation

Les États membres contrôlent régulièrement l'absence de surcompensation, au minimum tous les trois ans et à la fin du mandat. Ils doivent pouvoir fournir sur ce point des éléments de preuve à la Commission, sur sa demande. Pour les aides qui ne sont pas accordées dans le cadre d'une procédure de marché public avec publication⁴⁵⁵, ces contrôles doivent être effectués tous les deux ans.

À noter que la possibilité de reporter le montant de la surcompensation, s'il n'excède pas 10 % du montant de la compensation annuelle moyenne, sur la période suivante, ne figure pas dans l'encadrement *Almunia*.

3.2.5 En cas de risques importants de distorsion de concurrence, la Commission se réserve la possibilité d'imposer des exigences supplémentaires⁴⁵⁶

Son attention devrait se limiter à des distorsions provoquées par des aides ayant des effets négatifs significatifs sur d'autres États membres et sur le fonctionnement du marché intérieur, parce qu'elles empêchent, par exemple, des entreprises de secteurs importants de l'économie de se développer. Ces cas, qualifiés d'exceptionnels par la Commission, ne devraient en principe concerner que des gros SIEG sur des marchés très concurrentiels.

La Commission liste, par exemple, les cas suivants :

- si le mandat a une durée non objectivement justifiée et regroupe des missions faisant généralement l'objet de mandats distincts, la Commission pourra examiner si le même service peut être fourni dans le cadre d'un mandat plus limité en durée ou champ d'application, ou par des mandats séparés ;
- si l'État charge, sans mise en concurrence, un prestataire de fournir un SIEG sur un marché sur lequel des services similaires sont fournis ou sont susceptibles de l'être en l'absence de SIEG, et si le SIEG est proposé à un prix inférieur à ceux pratiqués par les autres prestataires, la Commission peut exiger la modification de l'aide si elle démontre qu'il est possible de fournir le même SIEG à des conditions équivalentes pour les utilisateurs, en faussant moins la concurrence et à moindre coût pour l'État ;
- si l'obligation de service public confiée est liée à des droits spéciaux ou exclusifs limitant sérieusement la concurrence sur le marché intérieur, la Commission peut examiner la possibilité de limiter ces droits ;
- si l'aide accordée permet à l'entreprise de financer⁴⁵⁷ la création ou l'utilisation d'une infrastructure non reproductible et de fermer le marché où est fourni le SIEG, la Commission peut exiger que les concurrents disposent d'un accès équitable et non discriminatoire à l'infrastructure.

Dans sa décision relative au SIEG d'accessibilité bancaire du livret A de la Banque Postale⁴⁵⁷, la Commission a conclu qu'il n'était pas nécessaire d'imposer des conditions additionnelles dès lors que, même si la Banque Postale était compensée pour offrir le Livret A à toute personne qui en demande l'ouverture, le risque de distorsion de concurrence était limité notamment sur le marché des produits d'épargne et sur le marché des comptes courants.

⁴⁵³. Pt 32 de l'encadrement.

⁴⁵⁴. Pts 33 à 38 de l'encadrement.

⁴⁵⁵. C'est-à-dire une aide accordée dans le cadre de contrats internes, de concessions sans concours financier, de procédure de marché public sans publication préalable.

⁴⁵⁶. Pts 51 à 59 de l'encadrement.

⁴⁵⁷. [Décision C\(2013\) 77](#) final de la Commission du 23 janvier 2013, aide d'État SA 29367 (2012/NN), pts 80 à 87.

3.2.6 Absence de discrimination

Lorsqu'une autorité confie la prestation d'un même SIEG à plusieurs entreprises, la compensation doit être calculée selon la même méthode pour chaque entreprise.

3.2.7 Le respect des règles relatives aux marchés publics

Une aide n'est compatible que si l'autorité publique, au moment de confier la prestation à l'entreprise, s'est conformée ou s'engage à se conformer aux règles de l'Union applicable dans le domaine des marchés publics⁴⁵⁸.

Cette disposition est ambiguë. En tout état de cause, si le droit des aides d'État s'applique bien sans préjudice des règles relatives aux marchés publics, l'existence d'un marché public est, conformément à la jurisprudence *Altmark*, un critère de qualification d'aide d'État et non de sa compatibilité (cf. point 2.).

La Commission estime conforme aux règles des marchés publics, l'exception de prestataire unique, lorsque le titulaire du mandat de SIEG est le seul opérateur dont les caractéristiques sont à même de satisfaire aux obligations de service public imposées au titre du SIEG⁴⁵⁹.

3.2.8 Obligations de transparence et informations destinées à la Commission

Les obligations de transparence et de rapports à la Commission sont semblables à celles figurant dans la décision *Almunia* et concernent toutes les compensations relevant du champ d'application de l'encadrement.

À noter, dans le cadre de l'obligation de transparence, que les résultats de la consultation publique doivent figurer parmi les informations à publier.

Pour mémoire, conformément aux règles de procédure relatives aux aides existantes, les États membres doivent également présenter des rapports annuels à la Commission sur les aides accordées à la suite d'une décision de la Commission. Enfin, la Commission peut assortir sa décision positive de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité de l'aide et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision. Dans ce contexte, des rapports périodiques ou d'autres obligations peuvent s'imposer, en fonction de la situation spécifique de chaque service d'intérêt économique général.

4. Un règlement de 2012 fixe un seuil *de minimis* spécifique aux compensations de SIEG

Ce règlement a été adopté le 25 avril 2012⁴⁶⁰. Il prévoit que certains financements publics octroyés aux entreprises pour la prestation de SIEG ne constituent pas des aides d'État, car ils n'affectent pas les échanges entre États membres et ne faussent pas ou ne menacent pas de fausser la concurrence entre États membres, s'ils respectent les conditions posées par le règlement.

Il ne s'applique qu'aux aides octroyées pour la prestation de SIEG. Toutefois, pour son application, l'acte formel (mandat) par lequel la mission de SIEG a été confiée à l'entreprise bénéficiaire d'une aide *de minimis*, ne doit pas nécessairement contenir l'intégralité des informations exigées par la décision *Almunia*⁴⁶¹ (cf. point 3.1 de la fiche).

⁴⁵⁸. Pt 19 de l'encadrement.

⁴⁵⁹. Cf. par exemple la [décision Aide d'État SA.41147 du 24 octobre 2017](#) relative à la mission d'accessibilité bancaire de la Banque Postale.

⁴⁶⁰. [Règlement n° 360/2012](#) de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, JOUE L 114 du 26 avril 2012.

⁴⁶¹. Cf. considérant 6 du [règlement n° 360/2012](#).

4.1. Le champ d'application

Le règlement s'applique aux financements octroyés aux entreprises chargées d'un SIEG, à l'exception des aides :

- octroyées aux entreprises actives dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture⁴⁶² ;
- octroyées aux entreprises actives dans la production primaire de produits agricoles ;
- octroyées aux entreprises actives dans la transformation et la commercialisation de produits agricoles dans certains cas⁴⁶³ ;
- en faveur d'activités liées à l'exportation vers des pays tiers ou des États membres ;
- subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés ;
- octroyées aux entreprises actives dans le secteur houiller ;
- octroyées aux entreprises réalisant du transport de marchandises par route pour compte d'autrui ;
- accordées à des entreprises en difficulté⁴⁶⁴.

4.2. Les conditions relatives au montant et à la nature de l'aide

Sont considérées comme *de minimis*, les compensations de SIEG d'un montant total inférieur à 500 000 euros⁴⁶⁵ accordées à une même entreprise sur une période de trois exercices fiscaux⁴⁶⁶.

Ce plafond s'applique, quelle que soit la forme des aides *de minimis* et indépendamment du fait que l'aide accordée par l'État membre soit financée, en tout ou en partie, au moyen de ressources provenant de l'Union.

Il est exprimé sous la forme d'une subvention. Lorsqu'une aide est accordée sous une forme autre qu'une subvention, le montant de l'aide est son équivalent-subvention brut.

Les aides payables en plusieurs tranches sont actualisées à leur valeur au moment de leur octroi. Le taux d'intérêt est le taux d'actualisation applicable au moment de l'octroi⁴⁶⁷.

Le règlement ne s'applique qu'aux aides « transparentes », pour lesquelles il est possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque.

C'est le cas :

- des aides sous forme de prêts, dès lors que l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base du taux de référence applicable au moment de l'octroi de l'aide ;
- des aides consistant en des apports en capitaux, si le montant total de l'apport en capitaux publics ne dépasse pas le plafond *de minimis* ;
- des aides consistant en des mesures de capital-investissement, si, dans le cadre du régime de capital-investissement concerné, l'apport de capitaux à chaque entreprise bénéficiaire ne dépasse pas le plafond *de minimis* ;
- des aides individuelles octroyées dans le cadre d'un régime de garantie en faveur d'entreprises qui ne sont pas en difficulté, lorsque la partie garantie du prêt sous-jacent ne dépasse pas 3,75 millions d'euros par entreprise. Si la partie garantie du prêt sous-jacent ne représente qu'une

⁴⁶² Couverts par le [règlement n° 104/2000](#) du Conseil du 17 décembre 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture, JOCE L 17 du 21 janvier 2000, p. 22.

⁴⁶³ « i) lorsque le montant d'aide est fixé sur la base du prix ou de la quantité des produits de ce type achetés à des producteurs primaires ou mis sur le marché par les entreprises concernées, ii) lorsque l'aide est conditionnée au fait d'être partiellement ou entièrement cédée à des producteurs primaires ».

⁴⁶⁴ Au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, [JOUE C 244](#) du 1er octobre 2004, p. 2.

⁴⁶⁵ Les chiffres utilisés sont des montants bruts, avant impôts ou autres prélèvements.

⁴⁶⁶ La période à prendre en considération est déterminée en se référant aux exercices fiscaux utilisés par l'entreprise dans l'État membre concerné.

⁴⁶⁷ Cf. considérant 16 : les taux du marché applicables aux fins du règlement *de minimis* spécifique aux SIEG sont les taux de référence fixés dans la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, [JOUE C 14](#) du 19 janvier 2008.

fraction de ce plafond, l'équivalent-subvention brut de la garantie est présumé correspondre à la même fraction du plafond de 500 000 euros. La garantie ne peut excéder 80 % du prêt sous-jacent ;

- des régimes de garantie :

- si, avant leur mise en œuvre, la méthode de calcul de l'équivalent-subvention brut contenu dans la garantie a été approuvée par la Commission à la suite de sa notification en application d'un règlement adopté par la Commission dans le domaine des aides d'État ;
- et si la méthode approuvée porte explicitement sur le type de garanties et le type de transaction sous-jacente concerné par l'application du règlement *de minimis*.

Si le montant total des aides *de minimis* accordées à une entreprise pour la prestation de SIEG est supérieur à 500 000 euros sur trois exercices fiscaux, ces aides ne peuvent pas bénéficier du règlement *de minimis*, même pour la fraction d'aides n'excédant pas ce plafond.

4.3. Les règles de cumul⁴⁶⁸

Les aides *de minimis* SIEG ne peuvent pas être cumulées avec des aides d'État pour les mêmes dépenses admissibles, si ce cumul conduit à une intensité d'aide dépassant le niveau précisé, dans les circonstances spécifiques de chaque cas, par un règlement d'exemption ou une décision adoptés par la Commission.

Les aides *de minimis* SIEG sont cumulables avec les aides *de minimis* accordées conformément à d'autres règlements *de minimis*⁴⁶⁹, dans la limite du plafond de 500 000 euros par entreprise sur une période de trois exercices fiscaux. Cela signifie, par exemple, que si une entreprise a déjà perçu 150 000 euros au cours des trois exercices fiscaux précédents, elle peut encore recevoir jusqu'à 350 000 euros au titre du règlement *de minimis* relatif aux SIEG.

Le plafond de 500 000 euros par entreprise est donc un maximum absolu pour tous les types d'aides *de minimis* cumulées, qu'elles soient accordées pour le même SIEG ou des SIEG différents. Il s'applique indépendamment du fait que le montant accordé au titre du règlement *de minimis* général l'ait été pour un SIEG ou pour une activité distincte ne relevant pas d'un SIEG.

Une aide *de minimis* SIEG ne peut se cumuler, pour le même SIEG et la même période, avec une autre compensation, que celle-ci soit ou non une aide d'État. Par conséquent, pour éviter d'être qualifiée d'aide d'État, le montant total de la compensation octroyée pour un SIEG doit soit répondre aux conditions énoncées dans l'arrêt *Altmark*, soit ne pas excéder le seuil *de minimis* relatif aux SIEG.

En revanche, si un prestataire se voit confier la gestion de plusieurs SIEG, il peut, pour l'un des SIEG, être compensé au titre du règlement *de minimis* relatif aux SIEG, pour un autre SIEG, recevoir une compensation conforme aux quatre conditions de l'arrêt *Altmark* et pour un troisième SIEG, percevoir une compensation au titre de la décision ou de l'encadrement *Almunia*.

4.4. La procédure de contrôle

L'État doit informer par écrit l'entreprise bénéficiaire du montant potentiel de l'aide en équivalent-subvention brut du SIEG pour lequel elle est octroyée et du caractère *de minimis* de l'aide, par référence explicite au règlement, en citant son titre et sa référence de publication au *JOUE*. Avant l'octroi de l'aide, l'État doit également obtenir de l'entreprise chargée du SIEG une déclaration⁴⁷⁰ relative aux autres aides *de minimis*, au titre du SIEG ou sur le fondement d'un autre règlement *de minimis*, qu'elle a reçues au cours des deux exercices fiscaux précédents et de l'exercice fiscal en cours.

⁴⁶⁸. Cf. guide de la Commission d'avril 2013, notamment pts 78 à 81

⁴⁶⁹. Cf. fiche 1.

⁴⁷⁰. Sur support papier ou sous forme électronique.

L'État n'accorde la nouvelle aide *de minimis* SIEG qu'après avoir vérifié qu'elle ne porte pas le montant total des aides *de minimis* accordées à l'entreprise concernée, au-delà du plafond de 500 000 euros sur trois exercices fiscaux, et que les règles de cumul précitées sont respectées.

Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations concernant l'application du règlement afin de pouvoir démontrer que ses conditions ont été respectées. Ces informations sont conservées pendant dix exercices fiscaux à partir de la date d'octroi des aides.

Le règlement s'applique aux aides *de minimis* accordées pour la prestation de SIEG avant son entrée en vigueur, si elles remplissent ses conditions. Si elles ne les remplissent pas, ces aides sont appréciées conformément aux décisions, encadrements, lignes directrices et communications applicables en la matière.

5. L'instauration d'un mécanisme de surveillance de la transparence financière au sein des entreprises chargées de la gestion de SIEG

La directive [2006/111/CE](#) de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises⁴⁷¹ a codifié les multiples modifications de la directive 80/723/CEE de la Commission, dite directive « transparence » qui ne concernait que la transparence des relations financières entre États membres et entreprises publiques.

L'une des principales modifications a été introduite par la [directive 2000/52/CE](#) qui impose aux États membres une nouvelle obligation de transparence, destinée à permettre à la Commission de vérifier qu'il n'y a pas de subventions croisées entre les activités d'intérêt général confiées aux entreprises et leurs activités strictement concurrentielles. Par la suite, la directive 2005/81/CE, tirant les conséquences de l'arrêt *Altmark*, a étendu cette obligation aux hypothèses dans lesquelles les compensations versées aux entreprises chargées de la gestion de SIEG ne constituent pas des aides d'État.

Cette nouvelle obligation de transparence concerne toute entreprise, « titulaire de droits spéciaux ou exclusifs accordés par un État membre au sens de l'article 86 § 1 du traité, ou qui est chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général au sens de l'article 86 § 2 du traité et reçoit une compensation de service public sous quelque forme que ce soit en relation avec ce service, et qui exerce d'autres activités ».

Elle impose à ces entreprises la tenue de comptes séparés entre leurs « différentes activités », définies comme « d'une part, tous les produits ou services pour lesquels des droits spéciaux ou exclusifs sont accordés à une entreprise ou tous les services d'intérêt économique général dont une entreprise est chargée et, d'autre part, tout autre produit ou service séparé relevant du champ d'activité de l'entreprise ».

Les États membres doivent prendre « les mesures nécessaires pour garantir que, dans toute entreprise soumise à l'obligation de tenir des comptes séparés :

- a) les comptes internes correspondant aux différentes activités soient séparés ;
- b) tous les produits et charges soient correctement imputés ou répartis sur la base de principes de comptabilité analytique appliqués de manière cohérente et objectivement justifiables ;
- c) les principes de comptabilité analytique selon lesquels les comptes séparés sont établis soient clairement définis ».

⁴⁷¹. JOCEL 318, 17 novembre 2006.

La directive n'apporte aucune précision sur la nature et la forme des documents à fournir pour la présentation des comptes, la seule exigence étant l'établissement d'un document fiable concernant les différentes activités exercées par les entreprises.

Ces comptes séparés doivent être conservés pendant cinq ans, en vue d'une éventuelle transmission à la Commission sur sa demande.

L'obligation de comptes séparés ne s'applique pas aux activités soumises à des obligations comparables, en vertu de textes communautaires sectoriels et à certaines entreprises :

- les prestations de services qui ne sont pas susceptibles d'affecter sensiblement les échanges entre les États membres ;
- les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 40 M d'euros ;
- celles qui ont été chargées de la gestion de SIEG et qui reçoivent, à ce titre, des compensations dont le montant a été fixé à la suite d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire ;
- celles qui bénéficient de droits spéciaux, lorsque ceux-ci ont été accordés dans le cadre d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire.

Références bibliographiques

Textes et documents de travail

Directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu'à la transparence financière dans certaines entreprises, *JOCE* [L 318/17](#), 17 novembre 2006.

Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106 § 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, *JOUE* [L 7](#), 11 janvier 2012.

Communication 2012/C 8/03 de la Commission du 20 décembre 2011 : encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public, *JOUE* [C 8](#), 11 janvier 2012.

Communication 2012/C 8/02 de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, *JOUE* [C 8](#) du 11 janvier 2012.

Règlement n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, *JOUE* [L 114/8](#), 26 avril 2012.

[Guide de la Commission du 29 avril 2013](#), SWD (2013) 53 final/2 relatif à l'application aux services d'intérêt économique général, et en particulier aux services sociaux d'intérêt général, des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État, de marchés publics et de marchés intérieurs.

Caroline Medina, Le financement des services publics en France dix ans après l'arrêt Altmark, janvier 2014, revue *Concurrences* n° 1-2014, art. n° 62176.

Circulaire du Premier ministre [n° 5811/SG du 29 septembre 2015](#) relative aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations : déclinaison de la charte des engagements réciproques et soutien public aux associations

Arrêts

CJCE, 21 mars 1974, BRT c/ Sabam, [aff. C-127/73](#).

CJCE, 10 décembre 1991, *Port de Gênes*, [aff. C-179/90](#).
CJCE, 19 mai 1993, *Corbeau*, [aff. C-320/91](#).
CJCE, 27 avril 1994, *Commune d'Almelo*, [aff. C-393/92](#).
CJCE, 18 juin 1998, *Corsica Ferries France*, [aff. C-266/96](#).
TPICE, 12 février 2008, *BUPA*, [aff. T-289/03](#).
TPICE, 22 octobre 2008, *TV2*, [aff. jointes T-309/04, 317/04, 329/04 et 336/04](#).
CJUE, 12 septembre 2013, *Allemagne c/ Commission*, [aff. T-347/09](#).
CJUE, 22 octobre 2015, «*EasyPay*» AD, «*Finance Engineering*» AD c/ *Ministerski savet na Republika Bulgaria, Natsionalen osiguriteln institut*, [aff. C- 185/14](#).
CJUE, 8 mars 2017, *Viasat Broadcasting UK Ltd contre Commission*, [aff. C-660/15P](#).
Trib. UE, 16 septembre 2013, *Colt Télécommunications France c/ Commission*, [aff. T-79/10](#), *Orange c/ Commission*, [aff. T-258/10](#) et *Iliad e. a. c/ Commission*, [aff. T-325/10](#). Arrêts confirmés par pourvoi, [aff. C-621/13 P](#) et [C-624/13 P](#).
Trib. UE, 16 octobre 2013, *TF1 c/ Commission*, [aff. T-275/11](#).
Trib. UE, 16 juillet 2014, *Allemagne c/Commission*, [aff. T-295/12](#).
Trib. UE, 16 juillet 2014, *Zweckverband Tierkörperbeseitigung*, [aff. T-309/12](#).
Trib. UE, 24 septembre 2015, *TV2 Danemark/AS contre Commission*, [aff. T-674/11](#).
Trib. UE, 15 décembre 2016, *Espagne c/ Commission*, [aff. T-808/14](#).
[Trib. UE, 12 janvier 2017, *Automobile club des avocats \(ACDA\) contre Commission*, aff. T-242/15.](#)
Trib. UE, 18 janvier 2017, *Jørgen Andersen contre Commission*, [aff. T-92/11 RENV](#).
Trib. UE, 1er mars 2017, *République Française contre Commission*, [aff. T-366/13](#).

Décisions de la Commission

[Décision C \(2007\) 3235](#) final du 10 juillet 2007, relative à l'aide du Sicoval pour un réseau de très haut débit.

[Décision C \(2009\) 5080](#) final du 2 juillet 2009, relative à l'aide accordée par l'Allemagne dans le cadre du transfert de zones de protection naturelle à de nouveaux propriétaires.

[Décision C \(2009\) 7426](#) final du 30 septembre 2009, relative au financement public du projet de réseau de très haut débit dans les Hauts-de-Seine.

[Décision C \(2012\) 152](#) final du 25 janvier 2012, relative à l'abattement fiscal en faveur de la Poste française pour le financement de la présence territoriale et à la subvention pour le transport et la distribution de la presse, sur la période 2008-2012.

Décision du 28 mars 2012, concernant l'aide accordée à Post Office Limited (POL), [JOUE C 121 du 26 avril 2012](#).

[Décision 2012/485/UE](#) du 25 avril 2012, concernant l'aide d'État accordée par l'Allemagne à ZT.

Décision du 21 novembre 2012, concernant une compensation de 1,5 milliard d'euros en faveur de Poste Italienne pour des services publics assurés sur la période 2009-2011 [JOUE C 77/12 du 15 mars 2013](#).

[Décision C \(2013\) 77](#) final du 23 janvier 2013, relative au SIEG d'accessibilité bancaire du livret A de la Banque Postale.

[Décision C \(2013\) 1909](#) final du 2 mai 2013, relative aux compensations accordées par la Belgique à Bpost pour la fourniture de services publics au cours de la période 2013-2015.

Décision C (2013) 6251 final du 2 octobre 2013, relative à la compensation du service public de transport assuré par Simet Spa entre 1987 et 2003, [JOUE L114/48 du 2 octobre 2013](#).

[Décision C\(2014\) 3164](#) final du 26 mai 2014, relative aux dispositifs compensatoires des missions d'aménagement du territoire, de transport et de distribution de la presse dévolues à La Poste.

[Décision C\(2014\) 7850](#) final du 28 octobre 2014, relative au plan de relance autoroutier - aide d'État SA 38271.

[Décision C\(2014\) 9316](#) final du 10 décembre 2014, relative à l'aide fiscale à l'investissement outre-mer (logement social).

[Décision C\(2016\) 3338](#) final du 3 juin 2016 relative aux compensations accordées par la Belgique à Bpost pour la fourniture du service postal belge pour la période 2016-2020.

[Décision C\(2017\) 7068](#) final du 24 octobre 2017 relative à l'aide d'État SA.41147 mise à exécution par la France en faveur de La Banque Postale.

Les aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI)

Les aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) sont couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014⁴⁷² et applicable jusqu'à fin 2022⁴⁷³, qui dispense de notification à la Commission, ainsi que par l'encadrement des aides d'Etat à la RDI, également entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

Le recours à l'encadrement, donc à une notification préalable des projets d'aides à la Commission, s'impose en cas de dépassement des seuils d'aide individuelle en deçà desquels les aides sont dispensées de notification, ou, sous certaines conditions, pour bénéficier de taux d'intensité plus importants que ceux prévus dans le RGEC.

En pratique toutefois, le relèvement des seuils par le RGEC⁴⁷⁴ permet d'octroyer la plupart des aides à la RDI sur le fondement de ce texte, en franchise de notification préalable.

En cohérence avec la stratégie Europe 2020, qui considère la recherche, le développement et l'innovation comme des moyens d'améliorer la compétitivité pour aboutir à une « *croissance intelligente, durable et inclusive* »⁴⁷⁵, les niveaux d'aides d'Etat individuelles ont été rehaussés. En contrepartie, la Commission procédera, pour toutes les aides individuelles, à une analyse détaillée approfondie, autrefois réservée, sous l'empire du précédent encadrement, aux aides individuelles les plus importantes.

L'encadrement fournit également des critères plus précis pour distinguer les activités économiques des activités non économiques. Il détaille également plus précisément les conditions à respecter pour éviter une éventuelle qualification de transfert d'aides indirectes, dans les cas de conclusion d'un contrat de prestation de recherche (recherche sous contrat ou services de recherche), d'un contrat de collaboration scientifique et technique (recherche collaborative) ou d'achat public de services de recherche et de développement entre un organisme de recherche ou une infrastructure de recherche, d'une part, et une entreprise, d'autre part.

Enfin, les textes ci-dessus mentionnés instaurent un dispositif d'évaluation *ex post* des effets de certains régimes d'aides de grande ampleur⁴⁷⁶ ainsi qu'une plus grande transparence des mesures d'aides⁴⁷⁷, notamment individuelles⁴⁷⁸.

1. En deçà de certains seuils, les aides à la RDI bénéficient du RGEC et sont exemptées de notification à la Commission

Les aides à la RDI n'excédant pas certains montants bénéficient du règlement d'exemption par catégorie. En vertu de son article 3 intitulé « Conditions d'exemption », les régimes d'aides, les aides individuelles et les aides *ad hoc* qui remplissent toutes les conditions du chapitre I du RGEC, ainsi que

⁴⁷². Règlement n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, [JOUE L 187/1](#), du 17 juin 2014, modifié en dernier lieu par le règlement n° 2017/1084 du 14 juin 2017, [JOUE L 156](#), 20 juin 2017.

⁴⁷³. Début 2019, la Commission a décidé de prolonger de deux ans certaines règles en matière d'aides d'Etat, dont le RGEC.

⁴⁷⁴. Cf. fiche 4 sur l'économie générale du RGEC.

⁴⁷⁵. Communication de la Commission « Europe 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive », [COM \(2010\) 2020 final](#) du 3 mars 2010

⁴⁷⁶. Article 1.2 a) du RGEC.

⁴⁷⁷. Article 9 du RGEC

⁴⁷⁸. Communication de la Commission européenne 2014/C 198/02, [JOUE C198/30](#) du 27.6.2014.

les conditions spécifiques de son chapitre III en fonction du type d'aide, sont compatibles avec le marché intérieur et exemptées de l'obligation de notification.

Le RGEC introduit une exigence supplémentaire en ce qui concerne l'exemption de notification des régimes d'aides dont le budget annuel moyen excède 150 millions d'euros. En effet, le RGEC ne s'applique pas à ces régimes, une fois écoulés les six premiers mois suivant leur entrée en vigueur, sauf si, sur la base d'un plan d'évaluation notifié par l'Etat membre dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la date de l'accusé de réception de l'information faite par l'Etat membre à la Commission de la mesure d'aide exemptée, celle-ci décide que le RGEC peut continuer de s'appliquer à ces régimes pour une période plus longue. A noter que cette exigence s'inscrit dans le cadre d'une ambition plus globale de la Commission de procéder à l'évaluation *ex-post* des régimes d'aides qu'elle considère comme potentiellement les plus distorsifs de concurrence⁴⁷⁹.

Pour calculer l'intensité de l'aide et des coûts admissibles⁴⁸⁰, tous les chiffres utilisés sont avant impôts ou autres prélèvements. Lorsqu'une aide est octroyée sous une forme autre qu'une subvention, le montant de l'aide est son équivalent-subvention brut (ESB). Les aides payables dans le futur, notamment celles à verser en plusieurs tranches, sont actualisées à leur valeur au moment de leur octroi, et selon les coûts admissibles (le taux d'intérêt à appliquer aux fins de l'actualisation est le taux de référence de la commission européenne applicable au moment de l'octroi de l'aide, augmenté de 100 points de base⁴⁸¹).

1.1 Les aides accordées de manière individuelle, sur une base *ad hoc* ou au titre d'un régime, ne doivent pas dépasser un certain seuil (art. 4 du RGEC)⁴⁸²

Plusieurs mesures en matière de RDI peuvent, sous certaines conditions, être compatibles et exemptées de notification. :

- les aides en faveur de projets de R&D, couvrant les catégories de la recherche fondamentale, de la recherche industrielle et du développement expérimental ;
- les aides en faveur d'études de faisabilité liées à des projets de R&D ;
- les aides en faveur de la construction et de la modernisation d'infrastructures de recherche;
- les aides en faveur des activités d'innovation. En ce qui concerne les PME, ces aides peuvent être octroyées pour l'obtention, la validation et la défense de brevets ou d'autres actifs incorporels, pour le détachement de personnel hautement qualifié et pour l'acquisition de services de conseil à l'innovation ;
- les aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation. Afin d'encourager les grandes entreprises à collaborer avec les PME à des activités d'innovation de procédé et d'organisation, des aides peuvent également être accordées pour soutenir les coûts supportés à la fois par les PME et les grandes entreprises pour mener ces activités ;
- les aides en faveur des pôles d'innovation. Il s'agit de structures (jeunes pousses innovantes, petites, moyennes ou grandes entreprises, organismes de recherche et de diffusion des connaissances, organismes sans but lucratif et autres acteurs économiques apparentés) destinées à stimuler l'activité d'innovation par des actions de promotion, le partage des équipements et l'échange de connaissances et de savoir-faire, ainsi qu'en contribuant au transfert de connaissances. A noter que la Commission a confirmé la compatibilité avec les règles relatives aux aides d'Etat de la note de cadrage des autorités françaises fixant les conditions dans lesquelles des financements publics peuvent être accordés pour les actions collectives (prestations de communication, d'information, d'animation et de sensibilisation destinées à toutes les entreprises) et les actions individualisées

⁴⁷⁹. Cf. fiche 3 et point 2.3 de la présente fiche.

⁴⁸⁰. Cf. tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

⁴⁸¹. http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html.

⁴⁸². Cf. tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

mises en place par un intermédiaire (considéré comme transparent) mandaté par la personne publique pour répondre à des besoins particuliers de certaines entreprises⁴⁸³.

Le RGEC a sensiblement augmenté les seuils au-dessous desquels les aides individuelles sont exemptées d'obligation de notification :

- projets consistant, à titre principal, en de la recherche fondamentale : 40 millions d'euros par entreprise et par projet (au lieu de 20 millions d'euros sous l'ancien RGEC) ;
- projets consistant, à titre principal, en de la recherche industrielle : 20 millions d'euros par entreprise et par projet (au lieu de 10 millions d'euros) ;
- projets consistant, à titre principal, en du développement expérimental : 15 millions d'euros par entreprise et par projet (au lieu de 7,5 millions d'euros).

Ce relèvement des seuils permet d'octroyer la plupart des aides à la RDI sur le fondement de ce texte, en franchise de notification préalable.

1.2 Les aides doivent être transparentes (art. 5 du RGEC)

Ne sont éligibles que les aides pour lesquelles il est possible de calculer, précisément et préalablement, l'équivalent-subvention brut (ESB), sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque. Il s'agit, notamment, des aides accordées soit sous forme de subventions ou de bonifications d'intérêts, soit sous forme de prêts, de régimes de garanties ainsi que d'avantages fiscaux et avances récupérables. Sont intégrées aux catégories d'aides considérées comme transparentes, les aides sous la forme de vente ou de location d'actifs corporels sous la valeur du marché, lorsque la valeur retenue est établie soit par une évaluation effectuée par un expert indépendant avant l'opération, soit par référence à une valeur étalon publique, régulièrement mise à jour et généralement acceptée⁴⁸⁴.

La Commission européenne a approuvé quatre méthodes de calcul de l'ESB⁴⁸⁵ :

- méthode de calcul de l'ESB des aides accordées sous forme de prêts à taux zéro n° SA.43057 ;
- méthode de calcul de l'ESB des avances récupérables dans le cadre d'aides à la RDI n° SA 42322 ;
- méthode de calcul de l'ESB sous la forme de prêts cofinancés n° 677 a/2007 ;
- méthode de calcul de l'ESB sous la forme de garanties n° 677 b/2007⁴⁸⁶.

1.3 Les aides doivent avoir un effet incitatif (art. 6 du RGEC)

L'aide est réputée avoir un effet incitatif lorsque le bénéficiaire a présenté une demande d'aide écrite à l'Etat membre concerné avant le début des travaux liés au projet visé. Le RGEC exige, en outre, que figurent dans la demande d'aide : le nom et la taille de l'entreprise bénéficiaire de l'aide, la description du projet indiquant ses dates de début et de fin, la localisation du projet, la liste de ses coûts, le type d'aide versée et le montant du financement nécessaire pour sa réalisation (article 6 § 2).

Sont également précisées les conditions supplémentaires sous réserve desquelles les aides *ad hoc* aux grandes entreprises sont réputées avoir un effet incitatif, et qui concernent les résultats sur lesquels l'aide doit déboucher (article 6 § 3), ainsi que des conditions spécifiques aux avantages fiscaux (article 6 § 4).

⁴⁸³. Cf. la [note de cadrage](#) sur le site Europe en France. Cf. également le [guide méthodologique](#) sur le financement des pôles de compétitivité élaboré par la DGE avec l'appui du CGET, ainsi que la [note](#) sur l'application de la réglementation des aides d'Etat aux financements accordés aux centres techniques industriels et aux comités de développement économique élaborée par la DGE (site Europe en France).

⁴⁸⁴. Cf. article 5, §2 point k) du RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084.

⁴⁸⁵. Voir les [méthodes](#) publiées sur le site Europe en France.

⁴⁸⁶. Décision C(2015)8202 de la Commission du 25 novembre 2015, [SA 42322](#) (2015/N) – France Méthode de calcul d'équivalent-subvention brut pour les aides accordées sous forme d'avances récupérables.

1.4 Règles de cumul des aides (art. 8 du RGEC)

Afin de déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximales sont respectés, il est tenu compte du montant total des aides d'État octroyées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise considérés, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou européennes. Ainsi, le cumul entre une aide d'État et un financement européen est possible, sous réserve du respect d'une double condition : non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour l'aide et non dépassement de l'intensité maximale autorisée pour le financement public de l'instrument de l'Union.

Le RGEC précise que ne sont pas à prendre en compte les financements de l'Union gérés au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, et qui ne sont contrôlés ni directement ni indirectement par l'État membre.

Les aides aux coûts admissibles identifiables exemptées par le RGEC peuvent être cumulées avec :

- une autre aide d'État portant sur des coûts admissibles identifiables différents ;
- une autre aide d'État, ou une aide *de minimis*, portant sur les mêmes coûts admissibles, à condition que le cumul ne conduise pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés, applicables à ces aides en vertu du RGEC.

Les aides aux coûts admissibles non identifiables peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'État aux coûts admissibles non identifiables. Ce cumul est possible à concurrence du seuil de financement total le plus élevé applicable fixé par le RGEC ou un autre règlement d'exemption par catégorie ou une décision, adoptés par la Commission, dans les circonstances propres à chaque cas.

1.5 Communication des informations et rapports à la Commission et publication incombant aux Etats membres (art. 9 et 11 du RGEC)

Le RGEC prévoit la publication, par les Etats membres, des informations concernant chaque aide individuelle de plus de 0,5 million d'euros.

Dès l'entrée en vigueur d'une mesure d'aide exemptée, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée doit être transmis à la Commission, ainsi qu'un lien fournissant l'accès au texte intégral de la mesure d'aide, y compris ses modifications, dans un délai de vingt jours ouvrables, via le système de notification électronique de la Commission, en utilisant un formulaire type⁴⁸⁷.

En outre, l'État membre veille à ce que les informations suivantes soient publiées sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État, au niveau national ou régional :

- a) le résumé des informations précité, ou un lien permettant d'y accéder ;
- b) le texte intégral de chaque mesure d'aide, ou un lien permettant d'y accéder ;
- c) les informations concernant chaque aide individuelle de plus de 0,5 million d'euros (notamment, le nom du bénéficiaire et le montant de l'aide)⁴⁸⁸. En ce qui concerne les régimes sous forme d'avantages fiscaux, cette condition est considérée comme remplie si l'État membre publie les informations requises pour les montants des aides individuelles en utilisant les fourchettes suivantes (en millions d'euros) : 0,5-1 ; 1-2 ; 2-5 ; 5-10 ; 10-30 ; 30 et plus.

La Commission publie, sur son site internet, le résumé des informations relatives aux mesures d'aides exemptées, communiqué par l'État membre, ainsi que le lien renvoyant au site internet de l'État membre où figurent toutes les informations précitées.

⁴⁸⁷. Le formulaire est fourni à l'annexe II du RGEC.

⁴⁸⁸. Le formulaire est fourni à l'annexe III du RGEC.

Les États membres doivent se conformer à ces dispositions (notamment la publication des informations relatives aux aides individuelles) depuis le 1^{er} juillet 2016⁴⁸⁹.

Enfin, les États membres communiquent à la Commission un rapport annuel sous forme électronique concernant l'application du règlement, pour chaque année complète ou chaque partie de l'année durant laquelle ce dernier s'applique.

1.6 Les États membres doivent conserver les informations et pièces justificatives relatives à la mesure d'aide pendant dix ans (art. 12 du RGEC)

Ces dossiers détaillés sont conservés pendant dix ans à compter de la date d'octroi de l'aide *ad hoc* ou de la dernière aide octroyée au titre du régime considéré.

Les informations et pièces justificatives nécessaires au contrôle de l'application du RGEC doivent être fournies à la Commission sur sa demande, dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la réception de la demande ou, dans un délai éventuellement plus long fixé dans cette dernière.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation (RDI) pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence SA.40391⁴⁹⁰.

2. Lorsqu'elles ne sont pas exemptées de notification, les aides à la RDI peuvent bénéficier de l'encadrement du 27 juin 2014

L'encadrement des aides d'État à la RDI adopté par la Commission (2014/C 198/01) et publié le 27 juin 2014 remplace le précédent encadrement de 2006. Il est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

L'encadrement de 2014 rappelle que la promotion de la RDI constitue un objectif d'intérêt commun, visant à améliorer l'efficacité économique de l'Union et à remédier aux défaillances du marché intérieur.

Toutefois, l'octroi de telles aides peut entraîner des distorsions de concurrence, nécessitant une appréciation de ces mesures d'aides, au regard de critères précis établis par la Commission. Ainsi, si les niveaux d'aides d'État individuelles ont été rehaussés, en contrepartie, la Commission procédera pour toutes les aides individuelles, à une analyse détaillée approfondie, autrefois réservée, sous l'empire du précédent encadrement, aux aides les plus importantes.

Le nouvel encadrement ne traite que des dérogations à l'incompatibilité de principe des aides d'État sur la base de l'article 107 § 3 c) TFUE⁴⁹¹. Ces aides doivent être notifiées à la Commission.

La compatibilité des aides est appréciée au regard de principes d'appréciation communs⁴⁹², faisant l'objet d'une application spécifiques aux aides à la RDI. Ils permettent de procéder à la mise en balance des effets positifs et négatifs de l'aide.

2.1 Le champ d'application de l'encadrement des aides à la RDI

2.1.1 L'encadrement ne s'applique qu'aux mesures répondant à la définition d'aides d'État

Les mesures de financement public d'activités de RDI ne peuvent constituer des aides d'État que si les conditions posées à l'article 107 § 1 TFUE sont réunies⁴⁹³.

⁴⁸⁹. Cf. également le point 2.2.1 « Transparence de l'aide » de la fiche 3 et le [guide pratique](#) sur les nouvelles obligations de transparence, en ligne sur le site Europe en France.

⁴⁹⁰. Voir le régime [SA.40391](#) publié sur le site Europe en France.

⁴⁹¹. Les critères d'examen de la compatibilité des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, y compris des aides à la RDI appréciées sur la base de l'article 107 § 3 b) TFUE, sont définis dans une communication distincte de la Commission. Cf. fiche 3.

⁴⁹². Cf. fiche 3.

⁴⁹³. Cf. fiche 1.

Les activités principales des organismes de recherche constituent des activités non économiques, telles que les activités de formation visant à renforcer la qualification des ressources humaines, les activités de R & D indépendantes destinées à améliorer les connaissances, ou encore la diffusion des résultats de recherches. Les mesures de soutien financier accordées dans le cadre de telles activités ne constituent pas des aides d'État.

Par exception, l'activité de transfert de connaissances ne constitue pas une activité économique dès lors qu'elle est effectuée par l'organisme ou l'infrastructure de recherche (et leurs services ou filiales), ou conjointement avec d'autres entités de cette nature ou en leur nom, et que tous les bénéficiaires sont réinvestis dans les activités principales de l'organisme ou infrastructure de recherche. A noter que le transfert de connaissances demeure une activité non économique, même en cas de sous-traitance de services correspondants à des tiers au moyen d'appels d'offre ouverts.

L'encadrement précise les critères de distinction entre activités économiques et activités non économiques (pt 20).

Lorsqu'un organisme ou une infrastructure de recherche est utilisé à la fois pour des activités économiques et des activités non économiques, le financement public est régi par les règles en matière d'aides d'État, uniquement dans la mesure où il couvre les coûts liés aux activités économiques. Tel est le cas lorsque le financement public octroyé à l'entité concernée pour une période comptable précise excède les coûts des activités non économiques supportés pendant cette période.

Si l'organisme ou l'infrastructure de recherche est utilisé quasi exclusivement pour une activité non économique, son financement peut échapper aux règles en matière d'aides d'État, si son utilisation à des fins économiques reste purement accessoire (activité directement liée et nécessaire au fonctionnement de l'organisme ou de l'infrastructure de recherche et de portée limitée). Tel est le cas lorsque l'activité économique consomme exactement les mêmes intrants (matériel, équipement, main-d'œuvre, capital immobilisé) que les activités non économiques et que la capacité affectée chaque année à ces activités économiques n'excède pas 20 % de la capacité annuelle globale de l'entité concernée.

2.1.2 L'encadrement ne s'applique pas aux aides en faveur de la RDI soumises à d'autres encadrements ou règlements relatifs aux aides d'État

De façon générale, l'encadrement s'applique aux aides d'État en faveur de la recherche, du développement et de l'innovation dans tous les secteurs relevant du TFUE, sauf dispositions expresses prévues par d'autres textes⁴⁹⁴.

Les aides à la RDI en faveur d'entreprises en difficulté relèvent des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁴⁹⁵.

2.1.3 L'encadrement vise les mêmes catégories d'aides que le RGEC

2.2 Les critères de compatibilité communs aux aides à la RDI et les conditions supplémentaires pour les aides individuelles

Les critères communs d'appréciation de compatibilité, applicables aux mesures d'aides, sont énumérés au point 36 de l'encadrement. Ces critères, ainsi que les conditions supplémentaires applicables aux aides individuelles sont détaillés au chapitre 4 de l'encadrement.

⁴⁹⁴. Par exemple, lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, JOUE C 200/1 du 28 juin 2014 (cf. fiche 11).

⁴⁹⁵. Lignes directrices sur les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, publiées au JOUE C 249/1 du 31 juillet 2014 (cf. fiche 12).

2.2.1 Contribution à un objectif d'intérêt commun (pts 42 à 47 de l'encadrement)

Les Etats membres doivent justifier le recours à l'aide en définissant avec précision l'objectif qu'elle poursuit et en quoi celle-ci promeut la RDI.

Pour les aides individuelles, les Etats membres peuvent utiliser des indicateurs tels que l'augmentation de la taille du projet, de sa portée, du montant total dépensé et de l'accélération de sa réalisation, afin de démontrer l'utilité de l'octroi de l'aide.

2.2.2 Nécessité de l'intervention de l'Etat (pts 48 à 55 de l'encadrement)

Les Etats membres doivent expliquer en quoi l'aide permet de remédier à la défaillance du marché faisant obstacle à la réalisation d'un objectif d'intérêt commun. Ils peuvent mettre en avant les effets externes positifs de l'aide, démontrant ainsi que celle-ci permet de mettre en œuvre un projet bénéficiant à toute la société ou à l'économie générale.

Pour les aides individuelles, les Etats membres doivent préciser si l'aide a pour finalité de remédier à une défaillance générale du marché de l'Union ou à la défaillance d'un secteur économique ou d'un secteur d'activités particuliers. Pour les aides à l'investissement ou au fonctionnement en faveur de pôles d'innovation, les Etats membres doivent indiquer quelle est la spécialisation attendue du pôle ainsi que son potentiel régional et, enfin, l'existence de pôles similaires dans l'Union.

2.2.3 Caractère approprié de la mesure d'aide (pts 56 à 61 de l'encadrement)

Considérant que les aides d'État ne constituent pas le seul instrument d'intervention dont disposent les États membres pour promouvoir les activités de RDI, la Commission demande aux Etats membres de démontrer qu'aucun moyen d'action entraînant moins de distorsion de concurrence ne permet d'atteindre le même objectif, tels que des mesures relevant de la réglementation, des marchés publics ou de la normalisation, ainsi qu'une augmentation du financement de la recherche publique et de l'éducation, et des mesures fiscales de portée générale.

En outre, la Commission exigera des États membres qu'ils veillent à ce que la forme de l'aide soit celle susceptible de provoquer le moins de distorsions de la concurrence. Ils devront, par exemple, justifier leur choix pour des aides procurant un avantage financier direct (notamment, subventions, exonérations ou réductions d'impôts ou fourniture de terrains, de produits ou de services à des prix avantageux), en lieu et place d'autres formes d'aides potentiellement moins génératrices de distorsions (avances récupérables ou mesures reposant sur des instruments d'emprunt ou de fonds propres, telles que des garanties publiques ou des prises de participations).

2.2.4 Effet incitatif (pts 62 à 71 de l'encadrement)

L'aide doit permettre la mise en œuvre de projets ou d'activités qui ne pourraient pas être réalisés ou seraient réalisés dans une moindre importance sans l'aide. Ainsi, la Commission considère que l'aide est dépourvue d'effet incitatif pour son bénéficiaire lorsque ce dernier a adressé sa demande d'aide aux autorités nationales après le début des travaux liés à l'activité de RDI concernée. La demande d'aide doit au moins contenir le nom et la taille du demandeur, une description du projet, notamment le site et les dates de début et de fin de sa réalisation, le montant de l'aide publique nécessaire pour le réaliser et une liste des coûts admissibles.

Concernant les aides individuelles, les Etats membres doivent fournir un scénario contrefactuel permettant d'établir ce qui se serait produit en l'absence du versement de l'aide. La Commission prendra également en compte la description du changement visé par l'octroi de l'aide, le niveau de

rentabilité attendu, le montant des investissements et le flux de trésorerie ainsi que le niveau de risque encouru.

2.2.5 Proportionnalité de l'aide (pts 72 à 93 de l'encadrement)

Le montant de l'aide doit correspondre au minimum nécessaire pour exercer l'activité qu'elle vise.

En pratique, le respect de ce critère signifie une intensité d'aide maximale, c'est-à-dire un montant brut d'aide exprimé en pourcentage des coûts admissibles⁴⁹⁶ du projet envisagé.

L'intensité varie selon le type de projet et la taille de l'entreprise⁴⁹⁷. Ainsi, l'intensité de base de l'aide est de 100 % pour la recherche fondamentale, quelle que soit la taille de l'entreprise. Elle est de 50 à 70 %, selon la taille de l'entreprise, pour les aides aux études de faisabilité.

La Commission a rehaussé, avec l'encadrement de 2014, les fourchettes d'intensité maximale applicables aux aides individuelles à la recherche appliquée (couvrant la recherche industrielle et le développement expérimental) qui s'élèvent à 80-90 % pour les petites entreprises, 70-80 % pour les entreprises moyennes et 60-70 % pour les grandes entreprises. La Commission vérifie que le montant de l'aide n'excède pas le minimum nécessaire pour rendre le projet suffisamment rentable, par exemple en permettant d'atteindre un taux de rendement interne correspondant au taux de référence ou au taux de rendement minimal du secteur ou de l'entreprise. Tous les coûts et bénéfices escomptés concernés doivent être pris en compte sur toute la durée de vie du projet, y compris les coûts et revenus découlant des résultats des activités de RDI. En outre, l'aide n'est considérée comme limitée au minimum nécessaire que si son montant n'excède pas les surcoûts nets de mise en œuvre des activités concernées, par rapport au projet contrefactuel qui serait mené en l'absence d'aide.

Enfin, la Commission a maintenu la clause dite « d'alignement » figurant dans l'ancien encadrement, aux termes de laquelle l'intensité des aides peut être augmentée pour compenser des distorsions induites par le commerce international, notamment « *si, directement ou indirectement, des concurrents de pays tiers ont reçu (au cours des trois années précédentes) des aides d'une intensité équivalente pour des projets similaires ou vont en recevoir* ».

2.2.6 Prévention des effets négatifs sur la concurrence et les échanges entre Etats membres (pts 94 à 118 de l'encadrement)

Auparavant réservée, dans l'ancien encadrement, aux aides individuelles excédant un montant élevé et soumises à un examen approfondi, l'analyse s'applique désormais à toutes les aides à la RDI couvertes par le nouvel encadrement.

Il consiste, pour la Commission, à vérifier que les effets négatifs de l'aide sont entièrement contrebalancés par les effets positifs qu'elle produit vis-à-vis de l'intérêt commun. A cette fin, elle examine les potentielles distorsions de concurrence :

- sur les marchés de produits : les aides à la RDI peuvent être à l'origine d'entraves à l'entrée de concurrents sur le marché en cause ou au processus de sortie de ce marché, ou encore à l'origine de distorsions des incitants dynamiques chez les concurrents, ou enfin générer la création ou le maintien d'un pouvoir de marché ;
- et sur les échanges et le choix du site : les aides peuvent en effet affecter la répartition de l'activité économique entre régions au sein du marché intérieur.

⁴⁹⁶. Cf. annexe I de l'encadrement et tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

⁴⁹⁷. Cf. annexe II de l'encadrement et tableau récapitulatif annexé à la présente fiche.

2.2.7 Transparence de l'aide (pt 119 de l'encadrement)

À partir du 1^{er} juillet 2016, les régimes d'aides, ainsi que les aides individuelles excédant 0,5 million d'euros, notifiés, font l'objet, comme les aides exemptées de notification, d'une publication sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État, retraçant au minimum les informations suivantes : le texte intégral du régime et de ses modalités de mise en œuvre ou la base juridique pour les aides individuelles, ou un lien permettant d'y accéder ; l'identité de l'autorité d'octroi de l'aide ; l'identité de chaque bénéficiaire ; la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux ; la date d'octroi de l'aide ; le type de bénéficiaire (PME ou grande entreprise) ; la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités.

Ces informations doivent être publiées dans un délai de six mois à compter de l'adoption de la décision d'octroi ou, dans le cas des mesures fiscales, dans un délai d'un an à compter de la date de la déclaration fiscale, et doivent être conservées pendant au moins dix ans et être mises à la disposition du grand public sans restriction⁴⁹⁸.

2.3 Certains régimes d'aides soumis à une obligation de notification font l'objet d'une évaluation ex post (chapitre 5 de l'encadrement)

La Commission peut désormais exiger des régimes dont le potentiel de distorsion de la concurrence est jugé très élevé, qu'ils fassent l'objet d'un réexamen. Elle peut ainsi limiter la durée du régime en deçà du maximum normalement autorisé de quatre ans, et contraindre l'Etat membre à le notifier une nouvelle fois pour pouvoir le prolonger⁴⁹⁹. Sont visés par ces dispositions les hypothèses suivantes :

- régimes d'aides prévoyant des montants d'aide élevés ;
- régimes d'aides présentant des caractéristiques nouvelles ;
- lorsque des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation sont prévus.

En pratique, l'Etat membre doit notifier, conjointement avec le régime d'aides, un projet de plan d'évaluation qui fait partie intégrante de l'appréciation du régime, réalisée par la Commission.

L'évaluation, réalisée par un expert indépendant⁵⁰⁰, doit être communiquée à la Commission, en temps utile pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger le régime et, en tout état de cause, à l'expiration de ce dernier. La portée et les modalités précises de chaque évaluation sont définies dans la décision autorisant le régime d'aides. Toute mesure d'aide ultérieure ayant un objectif similaire doit tenir compte des résultats de l'évaluation.

Références bibliographiques

Textes

Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, [JOUE L 187/1](#) du 17 juin 2014.

Règlement (UE) n° 2017/1084 du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que des régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale e, faveur des régions ultrapériphériques et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles, [JOUE L 156](#), 20 juin 2017.

⁴⁹⁸. Cf. également le point 2.2.1 « Transparence de l'aide » de la fiche 3 et le [guide pratique](#) sur les nouvelles obligations de transparence, en ligne sur le site Europe en France.

⁴⁹⁹. Pt 37 de l'encadrement.

⁵⁰⁰. Cf. [document](#) de travail de la Commission relatif à la méthodologie commune d'évaluation.

Communication de la Commission (2014/C 198/01) portant encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, [JOUE C 198/1](#) du 27 juin 2014.

[Note](#) de la Direction générale des entreprises du 21 août 2017 sur l'application de la réglementation des aides d'Etat aux financements accordés aux centres techniques industriels et aux comités de développement économique.

Principaux critères de compatibilité (RGEC et encadrement de 2014)

Types d'aides	Seuils de notification individuels (RGEC)	Intensité (RGEC et encadrement)			Coûts admissibles (RGEC et encadrement)
		Petite entreprise	Moyenne entreprise	Grande entreprise	
Aides en faveur des projets de R&D ⁵⁰¹					a) Frais de personnel b) Coûts des instruments et du matériel
Recherche fondamentale	40 M€ par entreprise et par projet	100 %	100 %	100 %	c) Coûts des bâtiments et des terrains d) Coûts de la recherche contractuelle, des connaissances et des brevets achetés ou faisant l'objet de licences auprès de sources extérieures ainsi que les coûts des services de consultants
Recherche industrielle <i>Aides individuelles</i> ⁵⁰² (encadrement uniquement)	20 M€ par entreprise et par projet	70 % ⁵⁰³ à 80 % ³²	60 % ³² à 75 % ³²	50 % ³² à 65 % ³²	e) Frais généraux additionnels et autres frais d'exploitation supportés directement du fait du projet
Développement expérimental <i>Aides individuelles</i> ³¹ (encadrement uniquement)	15 M€ par entreprise et par projet	45 % ³² à 60 % ³²	35 % ³² à 50 % ³²	25 % ³² à 40 % ³²	
Aides aux études de faisabilité	7,5 M€ par étude	70 %	60 %	50 %	Coût des études
Aides à la construction et à la modernisation d'infrastructures de recherche <i>Aides individuelles</i> ³¹ (encadrement uniquement)	20 M€ par infrastructure	50 % 60 %	50 % 60 %	50 % 60 %	Coûts des investissements en actifs corporels et incorporels
Aides à l'innovation en faveur des PME	5 M€ par entreprise et par projet	50 %	50 %		a) Coûts d'obtention, de validation et de défense de brevets et autres actifs incorporels b) Coûts liés au détachement de certains personnels hautement qualifiés c) Coûts liés aux services de conseil et d'appui en matière d'innovation
Aides en faveur de l'innovation de procédé et d'organisation	7,5 M€ par entreprise et par projet	50 %	50 %	15 %	Dépenses de personnel ; coûts des instruments, du matériel, des bâtiments et des terrains utilisés pour le projet ; coûts de la recherche contractuelle, des connaissances et des brevets achetés ou faisant l'objet de licences auprès de sources extérieures dans des conditions de pleine concurrence ; frais généraux additionnels et autres frais d'exploitation, notamment les coûts des matériaux, fournitures et produits similaires, supportés directement du fait

⁵⁰¹. Y compris les projets qui ont reçu un label d'excellence au titre de l'instrument d'Horizon 2020 dédié aux PME. Cf. article 25 § 1 du [RGEC](#) modifié par le [règlement n° 2017/1084](#).

⁵⁰². Cf. conditions spécifiques liées à la rentabilité du projet aidé (pt 2.2.5 de la présente fiche et pts 86 et suivants de l'encadrement).

⁵⁰³. Intensité maximale de la fourchette, sous réserve d'une collaboration effective entre entreprises ou entre une entreprise et un organisme de recherche, ou d'une large diffusion des résultats.

Types d'aides	Seuils de notification individuels (RGEC)	Intensité (RGEC et encadrement)			Coûts admissibles (RGEC et encadrement)
		Petite entreprise	Moyenne entreprise	Grande entreprise	
					du projet.
Aides aux pôles d'innovation	7,5 M€ par pôle				Coûts des investissements dans des actifs corporels et incorporels
Aides à l'investissement		50 %	50 %	50 %	
Dans les régions assistées satisfaisant aux conditions de l'article 107 §3 c) TFUE		55 %	55 %	55 %	
Dans les régions assistées satisfaisant aux conditions de l'article 107 §3 a) TFUE		65 %	65 %	65 %	
Aides au fonctionnement		50 %	50 %	50 %	Frais de personnel et frais administratifs (frais généraux compris) liés aux activités suivantes : a) Animation du pôle en vue de favoriser la collaboration, le partage d'informations et la prestation ou la mise à disposition de services de soutien aux entreprises spécialisés et adaptés à leurs besoins ; b) Opérations de marketing du pôle visant à accroître la participation de nouvelles entreprises ou organisations, ainsi que la visibilité du pôle ; c) Gestion des installations du pôle ; d) Organisation de programmes de formation, d'ateliers et de conférences pour faciliter le transfert de connaissances et le travail en réseau entre les membres du pôle ainsi que la coopération transnationale.

Les aides à l'emploi et à la formation professionnelle

Certaines aides à l'emploi et à la formation professionnelle entrent dans le champ du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014⁵⁰⁴ et applicable jusqu'à fin 2022⁵⁰⁵, qui dispense de notification à la Commission.

Les autres aides d'État à l'emploi et à la formation professionnelle doivent être notifiées. Leur compatibilité sera examinée à l'aune du droit commun des aides d'État, précisé s'il y a lieu, par les lignes directrices correspondantes.

La Commission a ainsi détaillé, dans deux communications de 2009, les critères de son examen pour les aides allouées à l'embauche des personnes défavorisées et des personnes handicapées, ainsi que celles allouées à la formation professionnelle.

1. Sous certaines conditions, les aides d'État à l'emploi et à la formation professionnelle peuvent bénéficier du RGEC et être exemptées de notification à la Commission

1.1. Les aides à l'emploi

Les aides régionales à l'emploi et les aides à l'emploi en faveur des PME font l'objet d'un traitement spécifique dans les fiches 9 et 10 respectivement consacrées aux aides aux PME et aux aides à finalité régionale. Ne sont donc abordées dans la présente fiche que les aides aux travailleurs défavorisés et aux travailleurs handicapés, qui font l'objet d'une section spécifique du RGEC.

A l'instar de l'ensemble des aides relevant du RGEC, les aides aux travailleurs défavorisés et aux travailleurs handicapés sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptées de l'obligation de notification pour autant qu'elles remplissent les critères généraux relatifs à la transparence des aides, à leur effet incitatif, à leur intensité aux coûts admissibles, et aux obligations de publication et d'information⁵⁰⁶, ainsi que les critères propres à cette catégorie d'aide décrits ci-dessous.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur de l'emploi des travailleurs défavorisés et des travailleurs handicapés pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence N° SA.40208⁵⁰⁷.

1.1.1 Les aides à l'embauche des travailleurs défavorisés sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés (articles 32 et 35 du RGEC)

Est un « travailleur défavorisé » au sens de l'article 2.4 du RGEC, une personne :

- qui n'a pas travaillé au cours des six derniers mois⁵⁰⁸, ou ;
- dont l'âge se situe entre 15 et 24 ans, ou ;

⁵⁰⁴ Règlement (UE) n°651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. *JOUE*, L187_P_1, modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017, *JOUE* L 156/1, 20 juin 2017.

⁵⁰⁵ Début 2019, la Commission a décidé de prolonger de deux ans certaines règles en matière d'aides d'Etat, dont le RGEC.

⁵⁰⁶ Cf. fiche 4. Cf. également le point 2.2.1 « Transparence de l'aide » de la fiche 3.

⁵⁰⁷ Ce régime est publié sur le site Europe en France :

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat>.

⁵⁰⁸ Si elle n'a pas travaillé depuis vingt-quatre mois, elle est « grandement défavorisée ». Elle est également « grandement défavorisée » si elle n'exerce aucune activité régulière rémunérée depuis les douze derniers mois au moins et appartient à l'une des catégories mentionnées dans la définition donnée par l'article 2.4 du RGEC.

- qui a plus de 50 ans, ou ;
- qui vit seule avec des personnes à charge, ou ;
- qui est membre d'une minorité, ou ;
- qui travaille dans un secteur ou une profession confrontée à un déséquilibre des sexes, ou ;
- qui n'a pas atteint le niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ni obtenu des qualifications professionnelles, ou ;
- qui a achevé des études à temps plein depuis un maximum de deux ans et n'a pas encore exercé d'activité régulièrement rémunérée.

L'aide, d'un montant inférieur à 5 millions d'euros par entreprise et par an, ne peut excéder 50 % des coûts admissibles, calculés sur une période maximale de douze mois au titre des travailleurs défavorisés, et de vingt-quatre mois au titre des travailleurs gravement défavorisés.

- Les aides, qui prennent la forme de subventions salariales, peuvent alors financer une partie des coûts salariaux supportés par l'entreprise au titre des travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés sous les réserves suivantes :

- lorsque l'embauche ne représente pas une augmentation nette du nombre de salariés de l'entreprise considérée, par rapport à la moyenne des douze mois précédents, le ou les postes doivent être devenus vacants en raison de départs volontaires, d'une incapacité de travail, de départs à la retraite pour des raisons d'âge, d'une réduction volontaire du temps de travail ou de licenciements légaux pour faute, et non en raison d'une suppression de postes ;
- sauf en cas de licenciement légal pour faute, le travailleur défavorisé doit pouvoir bénéficier d'un emploi continu pendant une période minimale de douze mois, conformément à la législation nationale ou aux accords collectifs en matière de contrats de travail.

Si la période d'emploi est inférieure à douze mois pour les travailleurs défavorisés ou, le cas échéant, à vingt-quatre mois pour les travailleurs gravement défavorisés, l'aide sera réduite au prorata.

- Les aides destinées à compenser les coûts de l'assistance fournie aux travailleurs défavorisés peuvent financer les coûts liés à l'emploi de personnes pour le temps passé à assister le travailleur défavorisé et les coûts liés à la formation de ces personnes.

L'assistance fournie consiste en des mesures destinées à développer l'autonomie du travailleur défavorisé et à améliorer son adaptation à l'environnement de travail en l'accompagnant dans les procédures sociales et administratives, en facilitant la communication avec l'entrepreneur et en gérant les conflits.

1.1.2 [Les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales et les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi des travailleurs handicapés \(articles 33 et 34 du RGEC\)](#)

Est un « travailleur handicapé », au sens de l'article 2.3 du RGEC, une personne qui est considérée comme telle par sa législation nationale, ou présentant une ou des incapacités physiques, mentales, intellectuelles ou sensorielles durables dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à sa pleine et effective participation à un environnement de travail sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs.

Les aides doivent être d'un montant inférieur à 10 millions d'euros par entreprise et par an. Elles peuvent prendre la forme de subventions salariales ou compenser directement les surcoûts liés à l'emploi de ces personnes.

- Les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales sont exemptées de l'obligation de notification si elles financent les coûts salariaux au cours de la période pendant laquelle le travailleur handicapé est employé et si leur intensité ne dépasse pas 75 % des coûts salariaux occasionnés par ces embauches.

En outre, sauf en cas de licenciement légal pour faute, les travailleurs doivent pouvoir bénéficier d'un emploi continu pendant une période minimale conformément à la législation nationale ou aux accords collectifs en matière de contrats de travail. Si la période d'emploi est inférieure à douze mois, l'aide sera réduite au prorata.

Lorsque l'embauche ne représente pas une augmentation nette du nombre de salariés de l'entreprise considérée, par rapport à la moyenne des douze mois précédents, le ou les postes doivent être devenus vacants en raison de départs volontaires, d'une incapacité de travail, de départs à la retraite pour des raisons d'âge, d'une réduction volontaire du temps de travail ou de licenciements légaux pour faute, et non en raison d'une suppression de postes.

Par dérogation, le cumul de ces aides avec d'autres aides exemptées au titre du présent règlement concernant les mêmes coûts admissibles est admis, à condition que ce cumul ne donne pas une intensité de l'aide supérieure à 100 % des coûts en cause sur toute période pendant laquelle les travailleurs concernés sont employés.

- Les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés sont compatibles avec le marché intérieur, si elles portent sur :

- les coûts liés à l'adaptation des locaux ;
- les coûts liés à l'emploi et à la formation de personnes pour le temps passé à assister les travailleurs handicapés ;
- les coûts liés à l'adaptation des équipements existants, à l'acquisition de nouveaux équipements ou à l'acquisition et à la validation de logiciels destinés à être utilisés par les travailleurs handicapés, notamment des facilités technologiques adaptées ou d'assistance, qui s'ajoutent à ceux que le bénéficiaire aurait supportés s'il avait employé des travailleurs ne souffrant pas d'un handicap ;
- les coûts liés au transport de travailleurs handicapés vers le lieu de travail et dans le cadre de leurs activités professionnelles ;
- les coûts salariaux pour les heures passées en rééducation par un travailleur handicapé ;
- les coûts de la construction, de l'installation ou de l'extension de l'établissement concerné, lorsque l'entreprise bénéficiaire de l'aide fournit un emploi protégé, ainsi que les coûts d'administration et de transport résultant directement de l'emploi de travailleurs handicapés.

L'intensité de l'aide n'excède pas 100 % des coûts admissibles.

1.2. Les aides à la formation professionnelle (article 31 du RGEC)

Le règlement général d'exemption exonère de notification les aides d'État ne dépassant pas 2 millions d'euros par projet de formation, qui ont pour objet la formation des travailleurs. Le règlement ne s'applique pas aux actions de formation que les entreprises réalisent en vue de se conformer aux normes nationales obligatoires en matière de formation.

1.2.1 L'intensité de l'aide

Les aides à la formation sont exemptées de notification, si l'intensité de l'aide ne dépasse pas 50 % des coûts admissibles.

Dans certains cas, l'intensité peut être majorée jusqu'à un niveau maximal de 70 % :

- de 10 points de pourcentage si la formation est dispensée à des travailleurs défavorisés ou handicapés ;
- de 10 points de pourcentage si l'aide est accordée à des entreprises de taille moyenne et de 20 points de pourcentage si elle est accordée à des petites entreprises.

L'intensité des aides accordées dans le secteur du transport maritime peut atteindre 100 %, si les conditions suivantes sont remplies :

- le bénéficiaire de la formation n'est pas un membre actif de l'équipage mais est surnuméraire à bord ;
- la formation est dispensée à bord de navires immatriculés dans l'Union.

1.2.2 Les coûts admissibles

Les coûts d'un projet d'aide à la formation qui peuvent être pris en charge sont :

- les frais de personnel des formateurs, pour les heures durant lesquelles ils participent à la formation ;
- les coûts de fonctionnement des formateurs et des participants, directement liés au projet de formation tels que les frais de déplacement et d'hébergement, les dépenses de matériaux et de fournitures directement liés au projet, l'amortissement des instruments et des équipements, au prorata de leur utilisation exclusive pour le projet de formation en cause⁵⁰⁹ ;
- les coûts des services de conseil liés au projet de formation ;
- les coûts de personnel des participants à la formation et les coûts généraux indirects (coûts administratifs, location, frais généraux), pour les heures durant lesquelles les participants assistent à la formation.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides à la formation pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence N° SA.40207⁵¹⁰.

2. Les aides soumises à notification sur le fondement des communications de la Commission de 2009

Si les conditions énoncées par le RGEC ne sont pas respectées, les aides individuelles à l'emploi et à la formation doivent être préalablement notifiées à la Commission, qui en apprécie la compatibilité au regard de deux communications de 2009.

2.1 Les aides allouées pour l'embauche des personnes défavorisées et les aides allouées pour l'embauche des personnes handicapées

Envisagées dans la même communication⁵¹¹, adoptée par la Commission en juin 2009, les deux régimes mis en place ne se distinguent que par le seuil de leur application. Toute aide individuelle, accordée ponctuellement ou sur la base d'un régime d'aide, est soumise à notification sur la base de cette communication, dès lors que son équivalent-subvention brut est supérieur à 5 millions d'euros par entreprise et par an pour l'emploi de travailleurs défavorisés et gravement défavorisés, et 10 millions d'euros pour l'emploi de travailleurs handicapés. La communication précise que les critères d'appréciation ne sont pas appliqués de manière automatique.

Les États membres doivent établir :

⁵⁰⁹. Rédaction modifiée par le [règlement \(UE\) n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017](#).

⁵¹⁰. Ce régime est publié sur le site Europe en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat>

⁵¹¹. Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle, [JOUE C 188/6](#), 11 août 2009, p. 6.

- l'existence d'un objectif d'intérêt général (nombre et catégories de travailleurs concernés par la mesure ; le taux d'emploi des catégories concernées par la mesure au niveau national et dans l'entreprise concernée ; de manière identique le taux de chômage de ces catégories ; et les sous-groupes particulièrement marginalisés au sein de ces catégories) ;
- que l'aide d'État est un instrument d'intervention approprié et que l'État a envisagé d'autres mesures générales d'action, avant de recourir aux aides ;
- que l'aide a un effet incitatif à l'embauche pour l'entreprise et est nécessaire (le bénéficiaire doit présenter une demande d'aide à l'État avant l'embauche, l'État doit démontrer que le recrutement n'aurait pas été possible sans l'aide). La Commission s'intéresse aux caractéristiques propres à l'entreprise bénéficiaire par le biais de documents internes à celle-ci (charges salariales, chiffre d'affaires, etc.) ;
- que l'aide est proportionnée : l'intensité de l'aide ne doit jamais dépasser 50% des coûts admissibles pour les travailleurs défavorisés et 75% pour les travailleurs handicapés (mêmes intensités que dans le RGEC) ;
- que l'aide ne provoque pas d'effets négatifs ou que ceux-ci ne doivent pas l'emporter sur ses effets positifs : il est notamment vérifié que l'aide ne provoque pas une distorsion de concurrence trop importante, en tenant compte de la structure du marché sur lequel intervient l'entreprise bénéficiaire, des caractéristiques du secteur ou de l'industrie, de la situation du marché national du travail. Il est également tenu compte de l'effet de substitution et de déplacement (lorsque les emplois subventionnés remplacent les autres emplois), de l'entrée et de sortie de marché pour l'entreprise, des incitations à l'investissement et des effets sur les échanges commerciaux. De manière classique, ces éventuels effets négatifs de l'aide seront mis en balance avec ses effets positifs.

2.2 Les aides d'État à la formation professionnelle

Sur le fondement d'une autre communication adoptée par la Commission en juin 2009⁵¹², toute aide individuelle, accordée ponctuellement ou sur la base d'un régime d'aide, est soumise à notification, dès lors que son équivalent-subvention brut est supérieur à 2 millions d'euros par projet de formation. La communication précise que les critères d'appréciation ne sont pas appliqués de manière automatique.

Les États membres doivent établir :

- l'existence d'une défaillance de marché. Seront observés : la nature de la formation, le caractère transférable des qualifications acquises et les participants à la formation⁵¹³ ;
- que l'aide d'État est un instrument d'intervention approprié : l'État doit avoir envisagé d'autres mesures générales d'action ;
- que l'aide a un effet incitatif et est nécessaire⁵¹⁴ : elle doit induire un changement de comportement du bénéficiaire, c'est l'effet positif de l'aide ;
- l'aide doit être proportionnée et son intensité ne doit pas en principe dépasser 50 % des coûts admissibles. Elle peut toutefois être majorée : de 10 points de pourcentage si la formation est dispensée à des travailleurs défavorisés ou handicapés, de 10 points de pourcentage si le bénéficiaire est une entreprise de taille moyenne ou de 20 points de pourcentage si le bénéficiaire est une entreprise de petite taille (mêmes intensités que dans le RGEC), jusqu'à un niveau maximal équivalant à 70 % des coûts admissibles ;

⁵¹² Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle – JOUE C 188/1, 11 août 2009, p 1.

⁵¹³ Cf. pour une décision illustrative des pratiques de la Commission en la matière, Volvo Cars gent – Belgique, JOUE, C-265/21, du 7 novembre 2007, égal. Aéroport de Leipzig/Halle, JOUE, n° L 346/1 du 23 décembre 2008.

⁵¹⁴ Sur l'appréciation de la nécessité de l'aide, examiné au regard du précédent règlement d'exemption, voir par exemple : Trib. UE, 8 juillet 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. T-396/08, *Europe 2010*, n° 10, comm. 326, note L. Idot. L'aide doit corriger une imperfection du marché liée à un sous-investissement de l'entreprise bénéficiaire dans la formation de ses travailleurs.

- enfin, les effets négatifs qui résultent de l'aide ne doivent pas l'emporter sur les effets positifs. À ce titre, sont considérés comme des effets négatifs, la sélectivité, la taille, la répétition et la durée de l'aide, ainsi que son effet sur les coûts des entreprises, au regard de la structure du marché dans laquelle elle intervient. Toutefois, la Commission peut s'affranchir de cet examen si l'aide est proportionnée aux objectifs fixés⁵¹⁵.

La décision de la Commission peut être assortie de conditions⁵¹⁶.

Références bibliographiques

Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité. [JOUE L187/1](#), 26 juin 2014.

Règlement (UE) n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles. [JOUE L 156/1](#), 20 juin 2017.

Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle – [JOUE C 188/1](#), 11 août 2009, p. 1.

Communication de la Commission – critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle, [JOUE C 188/6](#)

⁵¹⁵. Communication pré citée, pt 17 et s., puis 28 et 29.

⁵¹⁶. Cf. une première application de la communication pour l'examen d'un programme de formation professionnelle des 9 000 salariés, d'une usine d'un constructeur automobile située en Roumanie – décision 2010/357, du 2 décembre 2009, concernant l'aide d'État C 39/08, [JOUE L 167](#) du 1^{er} juillet 2010, p. 1-20.

Les aides aux petites et moyennes entreprises

Les petites et moyennes entreprises (PME) « jouent un rôle décisif dans la création d'emplois et, d'une manière plus générale, représentent un facteur de stabilité sociale et de développement économique. Leur développement peut cependant être entravé par les défaillances du marché »⁵¹⁷. C'est pourquoi ces entreprises jouissent d'un traitement particulier au regard du droit des aides d'État : certaines aides en leur faveur entrent dans le champ du règlement général d'exemption (RGEC) applicable jusqu'à fin 2022⁵¹⁸.

Le RGEC s'applique aux « aides en faveur des PME prenant la forme d'aides à l'investissement, d'aides au fonctionnement ou d'aides en faveur de l'accès des PME au financement »⁵¹⁹. Outre les conditions spécifiques énumérées aux sections 2 et 3 du chapitre III du RGEC, les aides octroyées aux PME doivent respecter les conditions générales fixées au chapitre I relatives aux seuils de notification, à la transparence des aides, à l'effet incitatif, à l'intensité, au cumul et à la publication⁵²⁰.

1. La définition européenne de la petite et moyenne entreprise

Au sens du droit de l'UE⁵²¹, une PME est une entreprise qui répond aux deux critères cumulatifs suivants :

- elle emploie moins de 250 salariés ;
- son chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou son bilan total n'excède pas 43 millions d'euros.

Au sein de ces entreprises :

- la petite entreprise est définie comme une entreprise employant moins de cinquante salariés et dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan total annuel n'excède pas 10 millions d'euros ;
- la micro-entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le bilan total annuel n'excède pas 2 millions d'euros.

L'annexe I du RGEC précise les modalités de calcul des effectifs et des montants financiers par type d'entreprise, selon qu'elle est, ou non, autonome. Une entreprise dont 25 % ou plus du capital ou des droits de vote sont contrôlés par un organisme public ou une collectivité publique n'est toutefois pas une PME au sens de ce texte⁵²².

La Commission a publié, le 25 février 2016⁵²³, le guide de l'utilisateur pour la définition des PME. Le guide explique comment déterminer si une entreprise peut prétendre au statut de PME et, en conséquence, aux aides destinées à cette catégorie d'entreprises.

La Commission a mené, du 6 février au 6 mai 2018, une consultation publique sur le réexamen de la définition des PME⁵²⁴. Le résultat de cette évaluation conduira éventuellement à une révision de

⁵¹⁷. Considérant 40 du règlement n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 (RGEC), *JOUE L 187/1* du 26 juin 2014.

⁵¹⁸. Début 2019, la Commission a décidé de prolonger de deux ans certaines règles en matière d'aides d'Etat, dont le RGEC.

⁵¹⁹. Article 1^{er} du RGEC.

⁵²⁰. Articles 4 à 9 du RGEC. Cf. fiche 4. Cf. également le point 2.2.1 « Transparence de l'aide » de la fiche 3.

⁵²¹. Annexe I du RGEC.

⁵²². Article 3, § 4 de l'annexe I.

⁵²³. *Guide de l'utilisateur pour la définition des PME*, Commission européenne, DG Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME, 25 février 2016.

⁵²⁴. https://ec.europa.eu/info/consultations/public-consultation-review-sme-definition_fr

certaines aspects de la définition des PME figurant dans la recommandation 2003/361/CE⁵²⁵, sur laquelle se fonde le RGEC.

2. Les aides compatibles avec le marché intérieur

Le RGEC a regroupé l'essentiel des dispositions relatives aux PME dans deux sections : les aides en faveur des PME (section 2) et les aides en faveur de l'accès des PME au financement (section 3). La section 4, relative aux aides à la recherche, au développement et à l'innovation, contient plus accessoirement des dispositions propres aux PME⁵²⁶.

2.1. Les aides en faveur des PME

Au titre des aides en faveur des PME, le RGEC couvre – si les conditions sont remplies – :

- les aides à l'investissement ;
- les aides aux services de conseil en faveur des PME ;
- les aides à la participation des PME aux foires ;
- les aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne.

2.1.1. Les aides à l'investissement en faveur des PME

Les conditions de compatibilité sont définies à l'article 17 du RGEC.

Ne peuvent être couverts par une aide (« coûts admissibles ») que les coûts des investissements dans des actifs corporels et incorporels⁵²⁷ et les coûts salariaux estimés des emplois directement créés par le projet d'investissement⁵²⁸.

Les investissements visés sont :

- les investissements « *dans des actifs corporels et/ou incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers de nouveaux produits supplémentaires ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant* » ;
- les acquisitions d'actifs appartenant à un établissement⁵²⁹.

Dans ce dernier cas, le RGEC pose certaines conditions :

- l'établissement en question doit avoir été fermé ou aurait fermé en l'absence de rachat ;
- les actifs sont achetés à un tiers non liés à l'acheteur (sauf lorsqu'un membre de la famille du propriétaire initial ou un salarié rachète une petite entreprise) ;
- l'opération se déroule aux conditions du marché.

L'aide ne peut dépasser 20 % des coûts admissibles pour les petites entreprises et 10 % des coûts admissibles pour les moyennes entreprises.

Toute aide supérieure à 7,5 millions d'euros par entreprise et par projet d'investissement doit être notifiée à la Commission européenne.

⁵²⁵. JOUE, L. 124, 20.05.2003.

⁵²⁶. Cf. fiche 7.

⁵²⁷. Concernant les investissements dans des actifs incorporels, le § 4 de l'article 4 mentionne une série de conditions à remplir pour bénéficier de l'exemption.

⁵²⁸. Le § 5 de l'article 17 précise les conditions qui doivent être remplies pour que les coûts liés aux emplois créés puissent être pris en compte.

⁵²⁹. La simple acquisition des actions d'une entreprise n'est pas considérée comme un investissement.

2.1.2. Les aides aux services de conseil en faveur des PME

Aux termes de l'article 18 du RGEC, les PME peuvent bénéficier d'aides aux services de conseil dans la limite de 50 % des coûts afférents à ces services et à condition qu'ils soient fournis par des conseillers extérieurs.

Pour être éligibles, les services de conseil ne doivent ni constituer des activités permanentes ou périodiques, ni avoir un rapport avec les dépenses de fonctionnement normales de l'entreprise (exemples cités dans le règlement : conseil fiscal ou juridique, publicité).

Ces aides ne sont exemptées de notification qu'à la condition de ne pas dépasser 2 millions d'euros par entreprise et par projet.

2.1.3. Les aides à la participation aux foires

L'article 19 du RGEC étend le champ de l'exemption par rapport au précédent RGEC. Aux termes de l'article 27 du règlement de 2008, seules les aides visant à soutenir la première participation d'une PME à une foire ou une exposition pouvaient bénéficier de l'exemption. Désormais, l'exemption n'est plus limitée à la participation initiale. Les autres conditions demeurent inchangées : le montant de l'aide ne doit pas dépasser 50 % des coûts résultant de la location, de la mise en place et de la gestion d'un stand et est plafonnée à 2 millions d'euros.

2.1.4. Les aides couvrant les coûts de coopération supportés par les PME participant à des projets de coopération territoriale européenne

Sont visés les projets de coopération territoriale européenne (CTE) relevant du règlement n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne ». Il s'agit de projets faisant intervenir des entreprises situées dans au moins deux États membres ou un État membre et un pays tiers.

Compte tenu des difficultés rencontrées par les PME pour financer les surcoûts liés à la coopération entre des partenaires situés dans différents États membres ou pays tiers, la Commission a jugé nécessaire de favoriser les aides destinées à de tels projets⁵³⁰.

Les coûts admissibles sont :

- les coûts liés à la coopération organisationnelle, y compris les coûts de personnel et de bureaux, dans la mesure où ils sont afférents au projet de coopération ;
- les coûts liés aux services de conseil et d'appui à la coopération fournis par des conseillers et des prestataires de services externes. Ces services ne peuvent pas constituer une activité permanente ou périodique de l'entreprise et doivent être sans rapport avec les dépenses de fonctionnement habituelles de l'entreprise ;
- les frais de déplacement, les dépenses d'équipement et d'investissement directement liées au projet, ainsi que l'amortissement des instruments et des équipements utilisés directement pour le projet en cause.

L'intensité de l'aide est limitée à 50 % des coûts admissibles.

2.2. Les aides en faveur de l'accès des PME au financement

Au titre des aides en faveur de l'accès des PME au financement, sont couvertes, sous réserve du respect des conditions :

⁵³⁰. Cf. considérant 41 du RGEC.

- les aides au financement des risques ;
- les aides en faveur des jeunes pousses ;
- les aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME ;
- les aides couvrant les coûts de prospection.

2.2.1. Les aides au financement des risques

Les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 21 précisent les formes d'aides au financement des risques autorisées selon qu'elles sont destinées aux intermédiaires financiers, à des investisseurs privés indépendants ou directement aux entreprises admissibles. Concernant ces dernières, les aides au financement des risques peuvent prendre la forme « *d'investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres, de prêts, de garanties ou d'une combinaison de ces instruments* » (§ 4).

Toutes les PME ne bénéficient pas de l'exemption prévue à cet article. Des conditions supplémentaires, énumérées au paragraphe 5, doivent être remplies⁵³¹ :

- les entreprises n'exercent leurs activités sur aucun marché ;
- ou elles exercent leurs activités sur un marché, quel qu'il soit, depuis moins de sept ans après leur première vente commerciale⁵³² ;
- ou elles ont besoin d'un investissement initial en faveur du financement des risques qui, sur la base d'un plan d'entreprise établi en vue d'intégrer un nouveau marché géographique ou de produits, est supérieur à 50 % de leur chiffre d'affaires annuel moyen des cinq années précédentes.

Dans tous les cas, il doit s'agir de PME non cotées.

Les aides sous forme d'investissements en fonds propres ou quasi-fonds propres doivent respecter les conditions posées aux paragraphes 7 et 8 de l'article 21.

Aux termes du paragraphe 9, le montant total des aides ne peut excéder 15 millions d'euros par entreprise. En outre, les mesures d'aides au financement des risques doivent être accompagnées d'une participation privée. Les paragraphes 10 et 11 établissent les seuils minimaux de cette participation.

Le paragraphe 13 détaille les conditions que doivent remplir toutes les mesures de financement des risques. En particulier, elles doivent, sauf exception, être mises en œuvre par des intermédiaires financiers, sélectionnés au moyen d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire⁵³³. Ces intermédiaires doivent être gérés dans une optique commerciale (§ 15).

Par ailleurs, les décisions de financement doivent être motivées par la recherche d'un profit. A cette fin, certaines conditions sont posées au paragraphe 14 afin de déterminer si cette exigence est respectée. A titre d'exemple, la décision de financement doit se fonder sur un plan d'entreprise viable. Une stratégie de désengagement doit également être établie.

Des conditions spécifiques aux mesures de garanties ou de prêts sont arrêtées au paragraphe 16.

La compatibilité des régimes d'aides aux PME sous forme de capital-investissement, qui ne remplissent pas les critères ci-dessus, est appréciée par la Commission sur la base des conditions posées par les lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques⁵³⁴. Dans ce cas, la mesure fera l'objet d'une appréciation détaillée en vue de la mise en balance de ses effets positifs et négatifs.

⁵³¹. Pour les PME ne remplissant pas ces conditions, le paragraphe 18 autorise des aides au financement des risques sous certaines réserves strictes. En particulier, les aides doivent remplir les conditions définies dans le [règlement 1407/2013](#) relatif aux aides de minimis, JOUE L352/1, 24 décembre 2013.

⁵³². Des aides au financement des risques peuvent être accordées au-delà de cette période à condition que les exigences posées au § 6 soient remplies.

⁵³³. Aux termes du paragraphe 12, le bénéfice du RGEC est soumis au respect du principe de non-discrimination concernant le choix des intermédiaires financiers.

⁵³⁴. JOUE C 19/4 du 22 janvier 2014. Ces lignes directrices remplacent les lignes directrices concernant les aides d'État visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les PME d'août 2006 ([JOUE C 194/2](#) du 18 août 2006), modifiées par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2010 ([JOUE C 329/4](#) du 7 décembre 2010). Cf. l'édition 2014 du Vademecum.

2.2.2. Les aides en faveur des jeunes pousses

Peuvent bénéficier de cette exemption, les « *petites entreprises non cotées, enregistrées depuis un maximum de cinq ans, qui n'ont pas encore distribué de bénéfices et qui ne sont pas issues d'une concentration* »⁵³⁵.

L'article 22, § 3 autorise trois formes d'aides, qui peuvent, sous réserve de respecter les exigences du paragraphe 4, être combinées : des prêts, des garanties et des subventions. La durée des prêts et des garanties est limitée à dix ans. Les montants autorisés varient selon le type d'aides et l'implantation géographique de l'entreprise⁵³⁶. Les petites entreprises innovantes bénéficient d'un régime plus favorable, les montants maximaux fixés au paragraphe 3 pouvant être doublés⁵³⁷.

2.2.3. Les aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME

Ces aides peuvent prendre la forme d'aides au démarrage en faveur du gestionnaire de plate-forme si celui-ci est une petite entreprise au sens du RGEC. Dans ce cas, les conditions fixées à l'article 22 relatif aux aides en faveur des jeunes pousses s'appliquent.

Elles peuvent également, sous conditions, prendre la forme d'incitations fiscales⁵³⁸.

2.2.4. Les aides couvrant les coûts de prospection

Aux termes de l'article 24 du RGEC, les coûts admissibles « *sont les coûts de premier examen et de contrôle préalable formel effectués par des gestionnaires d'intermédiaires financiers ou des investisseurs pour déterminer quelles seront les entreprises admissibles en vertu des articles 21 et 22* ».

L'aide ne doit pas excéder 50 % des coûts admissibles.

3. Le cas des régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME (cf. fiche 12)

Le règlement général d'exemption dispose que les aides accordées aux entreprises en difficulté « *doivent être appréciées à la lumière des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté* »⁵³⁹, afin d'éviter que ces dernières ne soient contournées. Les aides aux entreprises en difficulté sont donc exclues du champ d'application du règlement général d'exemption.

Cependant, le but du règlement général d'exemption étant de réduire la charge administrative des États membres lors de l'attribution d'aides aux PME, il est prévu une définition simplifiée de l'entreprise en difficulté. L'article 2, § 18 exclut ainsi, dans certains cas, les PME de la définition des entreprises en difficulté, de sorte qu'elles puissent bénéficier du RGEC.

4. Les effets de l'exemption : la substitution d'une procédure d'information à une procédure de notification

Le règlement général d'exemption dispose que les régimes d'aides qui remplissent toutes les conditions énumérées sont compatibles avec le marché intérieur du traité et sont donc exemptés de l'obligation de notification.

⁵³⁵. Article 22, § 2 du RGEC. Pour les entreprises dont l'enregistrement n'est pas obligatoire, la période d'admissibilité de cinq ans peut être considérée comme débutant soit au moment où l'entreprise démarre son activité économique soit au moment où elle est assujettie à l'impôt pour l'activité économique qu'elle exerce.

⁵³⁶. L'article 22, § 3 autorise des montants d'aides plus élevés pour les entreprises établies dans des zones assistées remplissant les conditions de l'article 107, § 3, a), TFUE et pour les entreprises établies dans des zones assistées remplissant les conditions de l'article 107, § 3, a), TFUE.

⁵³⁷. La notion d' « entreprise innovante » est définie à l'article 2, § 80 du RGEC.

⁵³⁸. Cf. article 23, § 2, 2^{ème} al.

⁵³⁹. Considérant 14 du RGEC.

Cette exemption ne décharge toutefois pas l'État de toutes contraintes procédurales et administratives. En effet, la Commission exige des États membres :

- de lui communiquer, dans un délai de vingt jours suivant l'entrée en vigueur d'un régime d'aide ou l'octroi d'une aide *ad hoc*, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée. Ce résumé est communiqué par l'intermédiaire du système de notification électronique en utilisant le formulaire prévu à l'annexe II du règlement ;
- de publier sur internet le texte intégral de la mesure d'aide en question. Dans le cas d'un régime d'aide, ce texte énonce les conditions fixées par la législation nationale qui garantissent le respect des dispositions en cause du règlement ;
- d'établir un rapport, sous forme électronique, sur l'application du règlement pour chaque année complète ou chaque partie de l'année durant laquelle le règlement s'applique.

Sur la base du RGEC, les autorités françaises ont adopté un régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur des PME pour la période 2014-2020. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence SA.40453. Le régime cadre exempté de notification relatif aux aides en faveur de l'accès des PME au financement pour la période 2014-2020 a été enregistré sous la référence N° SA.40390⁵⁴⁰.

Références bibliographiques

Textes

Recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des petites et moyennes entreprises, notifiée sous le numéro C (2003) 1422 (texte présentant de l'intérêt pour l'EEE), *JOUE* [L 124/36](#), 20 mai 2003.

Règlement (CE) n° 800/2008 du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le Marché commun (dit règlement général d'exemption par catégorie), *JOUE* [L 214/3](#), 9 août 2008.

Règlement (UE) n°1224/2013 du 29 novembre 2013 modifiant le règlement (CE) n°800/2008 en ce qui concerne sa durée de validité, *JOUE* [L 320/22](#) du 30 novembre 2013.

Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 (RGEC), *JOUE* [L 187/1](#) du 26 juin 2014.

Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques (*JOUE* [C 19/4](#) du 22 janvier 2014)

⁵⁴⁰. Ces régimes sont publiés sur le site Europe en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat>.

Les aides à finalité régionale

Les aides d'État à finalité régionale ont pour principal objet de réduire l'écart de développement entre les différentes régions de l'Union européenne. Elles encouragent les investissements, la création durable d'emplois et la création de nouveaux établissements dans les régions européennes les plus désavantagées.

En visant à surmonter les handicaps de ces régions, les aides d'État à finalité régionale doivent permettre d'améliorer la cohésion économique, sociale et territoriale des États membres et de l'Union européenne dans son ensemble. Ces aides poursuivent un objectif de « *solidarité communautaire*⁵⁴¹ ».

Elles sont fondées sur l'article 107 § 3 points a) et c) du TFUE. Leur régime est précisé par les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, publiées au *JOUE* du 23 juillet 2013, qui s'inscrivent dans le cadre de l'initiative de la communication de la Commission du 8 mai 2012 de modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'Etat.

Elles bénéficient, par ailleurs, du règlement d'exemption n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (RGEC)⁵⁴², entré en vigueur le 1^{er} juillet 2014. Le RGEC a, en dernier lieu, été modifié par le règlement n° 2017/1084 adopté le 14 juin 2017⁵⁴³.

Le RGEC et les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale expireront fin 2022⁵⁴⁴.

1. Les territoires couverts par les aides à finalité régionale (AFR)

Les aides à finalité régionale peuvent être octroyées aux entreprises se situant sur le territoire d'une commune intégrée au zonage AFR (*cf.* ci-dessous).

1.1 Seuls certains territoires européens peuvent entrer dans le champ des AFR

Les aides régionales servent à corriger les désavantages économiques qui affectent certaines régions de l'Union. À cet égard, l'article 107 § 3 du TFUE précise que : « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :*

a) les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale, (...)

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, (...) ».

Les deux dérogations envisagées présentent donc un caractère exceptionnel. Les précisions apportées sous la lettre a), comme le montre l'utilisation des termes « anormalement » et « grave », ne couvrent que des régions où la situation est extrêmement défavorable. Le traité de

⁵⁴¹. TPICE, 12 décembre 1996, AKT c/ Commission, [aff. T-380/94](#).

⁵⁴². [Publié au JOUE L187, 26 juin 2014, p.1](#).

⁵⁴³. Publié au [JOUE L 156, 20 juin 2017, p.1](#).

⁵⁴⁴. *Cf.* le [communiqué de presse de la Commission](#) indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'Etat, dont celles à finalité régionale, ainsi que la [consultation publique](#) lancée par la Commission sur l'évaluation de ces règles ()

Lisbonne fait toutefois automatiquement entrer dans cette catégorie les territoires mentionnés à l'article 349 du TFUE (à savoir les régions ultrapériphériques⁵⁴⁵).

1.2 La liste des territoires éligibles aux AFR est précisée par des cartes régionales

La Commission a fixé des règles qui permettent de délimiter les régions de l'Union qui sont susceptibles de bénéficier des dérogations prévues à l'article 107 § 3 points a) et c)⁵⁴⁶ du TFUE. Celles-ci sont recensées au moyen de « cartes régionales », dressées en collaboration avec les États membres et pour une période déterminée⁵⁴⁷.

Ces cartes régionales obéissent à un principe de répartition simple. Le nombre de régions géographiquement couvertes doit être nettement inférieur à celles qui ne le sont pas⁵⁴⁸. Pour ce faire, un taux de pourcentage de population est préalablement fixé⁵⁴⁹.

Pour la période 2014-2020, ce taux est porté à 24,17 %⁵⁵⁰ de la population française au lieu de 18 % pour la période 2007-2013.

Ce critère d'admissibilité est ensuite complété par des critères économiques et statistiques qui permettent d'identifier avec plus de précisions les zones qui sont en développement économique.

- Une région pourra entrer dans la catégorie prévue par l'article 107 § 3 a) à partir du moment où « *la situation économique y est extrêmement défavorable par rapport à l'ensemble de l'Union* ⁵⁵¹ ». Tel est le cas des régions dont le PIB par habitant ne dépasse pas le seuil de 75 % de la moyenne de l'Union, ainsi que des régions ultrapériphériques.

Au titre des lignes directrices pour 2014-2020, les aides régionales, accordées en vertu de l'article 107 § 3 a), entrent dans la catégorie appelée « zone a ».

- Pour les aides régionales accordées au titre de l'article 107 § 3, c)⁵⁵², la Commission fixe d'abord le plafond de couverture en terme de population par État membre. Elle procède ensuite à la sélection des régions éligibles, au regard d'une série de critères suffisamment souples pour refléter la grande diversité des situations dans lesquelles l'octroi d'AFR peut se justifier (sont par exemple couvertes les régions dont la population est de plus de 100 000 habitants et dont le PIB par habitant est inférieur à la moyenne de l'Union ou dont le taux de chômage est supérieur à 115 % de la moyenne nationale).

Au titre des lignes directrices pour 2014-2020, les aides régionales accordées au titre de l'article 107 § 3 c) appartiennent à la catégorie « zone c ». Dans la catégorie « zone c », les lignes directrices distinguent deux types d'aides⁵⁵³ : celles qui remplissent des conditions « préétablies » et qu'un État membre peut désigner comme entrant dans la catégorie « zone c » sans devoir se justifier⁵⁵⁴ et celles qu'un État membre peut désigner à condition de démontrer que ces zones respectent certains critères

⁵⁴⁵. Pour la France, l'article 349 mentionne la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, la Réunion, Saint-Martin et Mayotte (conformément à la [décision 2012/419/UE](#) du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2014). Inversement, Saint-Barthélemy a cessé d'être une région ultrapériphérique pour accéder au statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) depuis le 1^{er} janvier 2012 (conformément à la [décision 2010/718/UE](#) du Conseil européen du 29 octobre 2010 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy).

⁵⁴⁶. Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013, [JOUE C54/13](#), 4 juin 2006 points 12 et suivants. Lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, [JOUE C209/1](#), 23 juillet 2013 points 145 et suivants.

⁵⁴⁷. Correspondant à la période pour laquelle les lignes directrices sont en vigueur.

⁵⁴⁸. Point 12 des [lignes directrices pour 2007-2013](#) et point 146 des [lignes directrices pour 2014-2020](#).

⁵⁴⁹. Fixé à 45,5 % de la population européenne pour l'ensemble des vingt-sept États membres dans les lignes directrices pour 2007-2013, le taux est passé à 47 % de la population européenne pour l'ensemble des vingt-huit États membres dans les lignes directrices pour 2014-2020, notamment en raison des effets de la crise économique. Les textes prévoient des mesures transitoires détaillées afin de pallier les effets de seuils.

⁵⁵⁰. Soit 2,93 % au titre du 107.3 a) et 21,24 % au titre du 107.3 c).

⁵⁵¹. CJCE, 14 octobre 1987, *Allemagne c/ Commission*, [aff. 248/84](#), pt 19.

⁵⁵². Cf. les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, point 153 et suivants.

⁵⁵³. Cf. les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, point 153 et suivants.

⁵⁵⁴. Les zones « c » préétablies désignent les anciennes zones « a » et les zones à faible densité de population (soit moins de 8 habitants au km² ou moins de 12,5 habitants au km²).

socio-économiques⁵⁵⁵. Les « zones c » doivent également respecter le plafond de couverture en terme de population par État membre.

- En pratique, l'État membre établit une carte, ensuite notifiée à la Commission. Cette carte permet de visualiser les zones éligibles au titre des dérogations mentionnées au point a) et au point c).

Il convient de noter que les lignes directrices prévoient que les États membres peuvent modifier la carte du zonage selon deux procédures. En vertu des points 183 à 185, les États membres peuvent procéder à une modification de la carte dans le cadre de la révision à mi-parcours, effectuée par la Commission européenne. En vertu du point 180, les États membres peuvent également décider de constituer une réserve de couverture de population nationale consistant en la différence entre leur plafond de couverture de population pour les zones «c» non prédéfinies, tel que fixé par la Commission, et la couverture utilisée pour ces zones «c» désignées dans leur carte des aides à finalité régionale. La population des zones «c» concernées doit être calculée sur la base des données de population utilisées pour établir la carte initiale. L'État membre est tenu de notifier à la Commission chaque projet d'utilisation de sa réserve de population aux fins de l'ajout de nouvelles zones «c», avant de mettre en œuvre ces modifications.

La carte française du zonage des AFR pour 2014-2020 a été adoptée par un décret en Conseil d'Etat⁵⁵⁶ du 2 juillet 2014, après approbation de la Commission⁵⁵⁷, la précédente carte des zones AFR pour 2007-2013 ayant été prorogée jusqu'au 30 juin 2014. Une réserve de population de 233 757 habitants (soit 0,36 % de sa population nationale totale) a également été constituée lors de la notification de la carte française du zonage des AFR pour 2014-2020.

A la suite de deux demandes d'utilisation de la réserve de population notifiées par la France auprès de la Commission, les décrets du 30 octobre 2015⁵⁵⁸ et du 26 avril 2017 ont modifié le décret du 2 juillet 2014 en intégrant 58 nouvelles communes aux zones d'aides à finalité régionales⁵⁵⁹. Le 12 avril 2019, la Commission a approuvé la troisième utilisation de la réserve de population⁵⁶⁰.

2. Les règles d'octroi des aides AFR

2.1. Les aides AFR exemptées de notification au titre du RGEC

Sont exclues du bénéfice des aides à finalité régionale au titre du RGEC⁵⁶¹ :

- les aides en faveur des activités des secteurs de la sidérurgie, du charbon, de la construction navale, des fibres synthétiques ;
- les aides en faveur du secteur des transports et des infrastructures qui y sont liées, et les aides en faveur du secteur de la production et de la distribution d'énergie et des infrastructures énergétiques, à l'exception des aides à l'investissement à finalité régionale dans les régions ultrapériphériques et des régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale ;
- les régimes d'aides à finalité régionale qui ciblent un nombre limité de secteurs d'activité économique particuliers⁵⁶² ; les régimes bénéficiant aux activités touristiques, aux infrastructures à

⁵⁵⁵. Les zones « c » non préétablies doivent remplir un certain nombre de critères qui tiennent compte de certains problèmes socio-économiques, géographiques ou structurels. Sont couvertes les régions qui répondent à des critères de nombre d'habitants (par exemple, dont la population est de moins de 100 000 habitants ou de plus de 100 000 habitants si la zone est contiguë à certaines régions), ou en l'absence d'un tel critère, en fonction de leur emplacement géographique (isolement géographique déterminé ou zone contiguë adjacente à une zone « a », ou zone contiguë subissant des changements structurels majeurs). Ces critères peuvent être associés à des caractéristiques telles que le niveau de PIB par habitant (inférieur à la moyenne communautaire) ou le taux de chômage (supérieur à 115 % de la moyenne nationale).

⁵⁵⁶. Décret n°2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020, JORF n°0152 du 3 juillet 2014 p. 10999.

⁵⁵⁷. Décision de la Commission C(2014) 2609 du 7 mai 2014 relative à la carte française des aides à finalité régionale pour la période 2014-2020, et corrigendum C(2014) 5584 final du 7 août 2014.

⁵⁵⁸. Décret n° 2015-1391 du 30 octobre 2015 modifiant le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020.

⁵⁵⁹. Décret n° 2017-648 du 26 avril 2017 modifiant le décret n° 2014-758 du 2 juillet 2014 relatif aux zones d'aide à finalité régionale et aux zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises pour la période 2014-2020.

⁵⁶⁰ [Décision C\(2019\) 2770 final](#), aide d'État SA.53541 (2019/N) - France - Modification de la carte des aides à finalité régionale 2014-2020 - Troisième utilisation de la réserve de population.

⁵⁶¹. Cf. article 13 du [RGEC](#) modifié par le [règlement n°2017/1084](#).

⁵⁶². L'article 2 § 46 du [RGEC](#) les définit comme des régimes couvrant des activités relevant de moins de cinq catégories de la nomenclature statistique des activités économiques NACE Rév 2.

haut débit ou à la transformation et à la commercialisation de produits agricoles n'étant pas considérés comme ciblant des secteurs économiques particuliers ;

- les aides au fonctionnement à finalité régionale octroyées aux entreprises dont les activités principales relèvent de la section K « Activités financières et d'assurance » de la NACE Rév.2 ou aux entreprises qui exercent des activités intragroupe et dont les activités principales relèvent des classes 70.10 « Activités des sièges sociaux » ou 70.22 « Conseils pour les affaires et autres conseils de gestion » de la NACE Rév.2.

Sont en revanche couvertes, depuis le règlement (UE) n° 2017/1084, les aides à l'investissement à finalité régionale dans les régions ultrapériphériques, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale accordées dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture et de la production agricole primaire⁵⁶³. De même, les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale accordées aux entreprises en difficulté entrent dans le champ d'application du RGEC, pour autant que ces régimes ne traitent pas les entreprises en difficulté plus favorablement que les autres entreprises⁵⁶⁴.

2.1.1. Les types d'aides couverts par le RGEC

Peuvent être octroyées au titre des aides à finalité régionale et exemptées de notification si elles respectent les dispositions communes du chapitre I du RGEC⁵⁶⁵ ainsi que les conditions posées par les articles 14, 15 et 16 :

- les aides à l'investissement ;
- les aides au fonctionnement ;
- les aides en faveur du développement urbain.

2.1.1.1. Les aides à l'investissement

Au sens du RGEC, une aide à l'investissement à finalité régionale se définit comme toute aide à finalité régionale octroyée pour un investissement initial ou un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique⁵⁶⁶.

On entend par investissement initial :

- tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement, à l'extension des capacités d'un établissement existant, à la diversification de la production d'un établissement vers des produits qu'il ne produisait pas auparavant ou à un changement fondamental de l'ensemble du processus de production d'un établissement existant ;
- toute acquisition d'actifs appartenant à un établissement qui a fermé ou aurait fermé sans cette acquisition et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à l'exclusion de la simple acquisition des parts d'une entreprise⁵⁶⁷.

On entend par investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique :

- tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement ou à la diversification de l'activité d'un établissement, à la condition que la nouvelle activité ne soit ni identique ni similaire à celle exercée précédemment au sein de l'établissement ;
- l'acquisition des actifs appartenant à un établissement qui a fermé ou aurait fermé sans cette acquisition, et qui est racheté par un investisseur non lié au vendeur, à la condition que la nouvelle

⁵⁶³ Cf. article 1 § 3 points a) et b) du RGEC modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084.

⁵⁶⁴ Cf. article 1 § 4 point c) du RGEC modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084.

⁵⁶⁵ Parmi ces dispositions, on trouve la détermination de seuils au-delà desquels les aides à finalité régionale doivent être notifiées, conformément à l'article 4 § 1 a) et b) du RGEC. Ce seuil est fixé au montant ajusté de l'aide calculée selon la formule prévue à l'article 2 point 20 pour un investissement dont les coûts admissibles s'élèvent à 100 millions d'euros pour les aides à l'investissement à finalité régionale, et à 20 millions d'euros, pour les aides à finalité régionale en faveur du développement urbain.

⁵⁶⁶ Cf. article 2 § 41 du RGEC.

⁵⁶⁷ Cf. article 2 § 49 du RGEC.

activité exercée grâce aux actifs acquis ne soit ni identique ni similaire à celle exercée au sein de l'établissement avant l'acquisition⁵⁶⁸.

Le régime de ces aides, prévu à l'article 14 du règlement, est très détaillé⁵⁶⁹.

Il est applicable à toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, pour un investissement initial dans les zones assistées remplissant les conditions de l'article 107 § 3, a) TFUE (« zone a »).

Dans les zones assistées remplissant les conditions de l'article 107 § 3, c) TFUE (« zone c »), il est applicable aux PME pour un investissement initial, quelle qu'en soit la forme. En ce qui concerne les grandes entreprises, le régime prévu par le RGEC s'applique seulement pour un investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique dans la zone concernée⁵⁷⁰. L'investissement initial se définit comme « tout investissement dans des actifs corporels et incorporels se rapportant à la création d'un établissement ou à la diversification de l'activité d'un établissement, à la condition que la nouvelle activité ne soit pas identique ni similaire à celle exercée précédemment au sein de l'établissement ».

L'article 14 prévoit par ailleurs des conditions spécifiques aux aides à finalité régionale en faveur du développement des réseaux à haut débit et à celles en faveur des infrastructures de recherche⁵⁷¹.

Les coûts admissibles sont les coûts d'investissement dans des actifs corporels et incorporels, les coûts salariaux estimés liés à la création d'emplois à la suite d'un investissement initial, calculés sur une période de deux ans, ou une combinaison des coûts précités, à condition que le montant cumulé n'excède pas le montant le plus élevé des deux.

Après son achèvement, l'investissement est maintenu dans la zone bénéficiaire pendant une durée de cinq ans minimum, ou de trois ans minimum dans le cas des PME⁵⁷².

Des dispositions spécifiques sur les coûts admissibles sont détaillées aux paragraphes 6, 7⁵⁷³, 8 et 9 de l'article 14 du RGEC. L'intensité de l'aide en équivalent-subvention brut ne doit pas dépasser le seuil des AFR, en vigueur à la date à laquelle les aides sont accordées dans la région en question.

Pour la période 2014-2020, les plafonds d'intensités d'aides varient en fonction du zonage (elles sont plus élevées dans la zone « a » que dans la zone « c »⁵⁷⁴) et sont également majorées de 20 points pour les petites entreprises et de 10 points pour les moyennes entreprises. Si l'intensité de l'aide est calculée sur la base d'une combinaison des coûts d'investissement et des coûts salariaux, l'intensité d'aide maximale ne peut dépasser le montant le plus favorable résultant de l'application de cette intensité sur la base de ces deux catégories de coûts. Pour les grands projets d'investissement⁵⁷⁵, le montant d'aide ne peut pas dépasser le « montant ajusté de l'aide » calculé selon la formule prévue par le RGEC⁵⁷⁶.

Par ailleurs, tout investissement initial engagé par le même bénéficiaire (au niveau d'un groupe) au cours d'une période de trois ans commençant à la date de début des travaux réalisés grâce à un autre investissement ayant bénéficié d'une aide dans la même région de niveau 3 de la nomenclature des unités territoriales statistiques est considéré comme faisant partie d'un projet d'investissement unique. Lorsqu'un projet d'investissement unique est un grand projet d'investissement, le montant

⁵⁶⁸ Cf. article 2, § 51 du [RGEC](#).

⁵⁶⁹ Étant donné la diversité des opérations couvertes, il ne fera pas, ici, l'objet d'un traitement exhaustif.

⁵⁷⁰ Article 14§ 3 du [RGEC](#).

⁵⁷¹ Article 14 § 10 et 11.

⁵⁷² Cf. article 14, § 5 du [RGEC](#). Cette condition n'empêche pas le remplacement d'une installation ou d'un équipement devenus obsolètes ou endommagés au cours de cette période, pour autant que l'activité économique soit maintenue dans la zone considérée pendant la période minimale applicable.

⁵⁷³ Les § 6 et 7 de l'article 14 du [RGEC](#) ont fait l'objet de modifications figurant au point 10) a) et b) du [règlement n° 2017/1084](#).

⁵⁷⁴ Cf. point 5.4 des lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020 (2013/C 209/01).

⁵⁷⁵ Définis à l'article 2 point 52 du [RGEC](#). Il s'agit de tout investissement initial dont les coûts admissibles sont supérieurs à 50 millions d'euros, calculés aux prix et taux de change en vigueur à la date d'octroi de l'aide.

⁵⁷⁶ Cf. article 2 point 20 du [RGEC](#).

total d'aide pour le projet d'investissement unique ne dépasse pas le « montant ajusté de l'aide » applicable aux grands projets d'investissement.

Le bénéficiaire de l'aide doit apporter une contribution financière équivalant à au moins 25 % des coûts admissibles, au moyen de ses ressources propres ou d'un financement extérieur, sous une forme qui ne fasse l'objet d'aucun soutien public.

Depuis le règlement (UE) n° 2017/1084, le bénéficiaire doit confirmer qu'il n'a pas procédé à une délocalisation⁵⁷⁷ vers l'établissement dans lequel doit avoir lieu l'investissement initial pour lequel l'aide est demandée, dans les deux années précédant la demande d'aide, et s'engager à ne pas le faire dans les deux ans à compter de l'achèvement de l'investissement initial pour lequel l'aide est demandée.⁵⁷⁸

Dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, les aides ne sont pas octroyées à des entreprises ayant commis certaines infractions au sens des articles 10 §1 points a) à d) et § 3 du règlement n° 508/2014⁵⁷⁹, ni en faveur des opérations énumérées à l'article 11 de ce même règlement⁵⁸⁰.

Au-delà d'un seuil de 100 millions d'euros de coûts admissibles⁵⁸¹ pour un investissement, le projet doit être notifié à la Commission.

2.1.1.2. Les aides au fonctionnement

Au sens du RGEC, constitue une aide au fonctionnement à finalité régionale toute aide visant à réduire les dépenses courantes d'une entreprise, ce qui inclut les catégories de coûts telles que les coûts liés au personnel, aux matériaux, aux services contractés, aux communications, à l'énergie, à la maintenance, aux locations, à l'administration, mais pas les charges d'amortissement ni les coûts de financement si ceux-ci ont été inclus dans les coûts admissibles au moment de l'octroi de l'aide à l'investissement⁵⁸².

Le règlement n° 2017/1084 introduit une distinction entre les zones à faible densité de population, les zones à très faible densité de population et les régions ultrapériphériques.

Dans les zones à faible densité de population⁵⁸³, les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale servent à compenser les surcoûts liés au transport de marchandises produites dans les zones admissibles au bénéfice des aides au fonctionnement, ainsi que les surcoûts liés au transport de marchandises transformées dans ces zones, sous réserve du respect de certaines conditions⁵⁸⁴.

L'intensité de l'aide ne peut excéder 100 % des surcoûts liés au transport ainsi définis.

⁵⁷⁷. Aux termes d'un nouvel article 61 bis, on entend par délocalisation « un transfert, en tout ou en partie, d'une activité identique ou similaire d'un établissement situé sur le territoire d'une partie contractante à l'accord EEE (établissement initial) vers l'établissement dans lequel est effectué l'investissement bénéficiant d'une aide sur le territoire d'une autre partie contractante à l'accord EEE (établissement bénéficiant de l'aide). Il y a transfert si le produit ou le service dans l'établissement initial et l'établissement bénéficiant de l'aide a au moins en partie les mêmes finalités et répond aux demandes ou aux besoins du même type de consommateurs et que des emplois sont supprimés dans une activité identique ou similaire dans un des établissements initiaux du bénéficiaire dans l'EEE ».

⁵⁷⁸. Cf. article 14 § 16 du RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084.

⁵⁷⁹. Cf. Règlement n° 508/2014 du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche JOUE L 149, 20 mai 2014.

⁵⁸⁰. Cf. article 14 § 17 du RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084.

⁵⁸¹. Le montant maximal de l'aide, autorisé au titre du RGEC pour un grand projet d'investissement, est calculé en appliquant la formule suivante : montant maximal de l'aide = R × (A + 0,50 × B + 0 × C)

où R est l'intensité d'aide maximale applicable dans la zone concernée, à l'exclusion de l'intensité d'aide majorée en faveur des PME, A est la première tranche des coûts admissibles de 50 millions d'euros, B est la tranche des coûts admissibles comprise entre 50 millions et 100 millions d'euros et C est la part des coûts admissibles supérieure à 100 millions d'euros.

⁵⁸². Cf. article 2 § 42 du RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084.

⁵⁸³. Cf. article 2 point 48 du RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084 : sont des zones à faible densité de population « les régions NUTS 2 comptant moins de huit habitants au km² ou les régions NUTS 3 comptant moins de 12,5 habitants au km², ou les zones reconnues comme telles par la Commission dans une décision individuelle relative à une carte des aides à finalité régionale en vigueur au moment de l'octroi de l'aide ».

⁵⁸⁴. Cf. article 15 § 2 du RGEC modifié par le règlement n° 2017/1084 : a) les aides sont objectivement quantifiables à l'avance sur la base d'un montant forfaitaire ou d'un rapport tonne/kilomètre ou de toute unité pertinente ; b) les surcoûts liés au transport sont calculés sur la base du trajet parcouru par les marchandises à l'intérieur des frontières de l'Etat membre concerné, en utilisant le moyen de transport qui présente le coût le plus faible pour le bénéficiaire.

Dans les zones à très faible densité de population⁵⁸⁵, les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale servent à empêcher ou à réduire le dépeuplement, sous réserve du respect de certaines conditions⁵⁸⁶.

Dans les régions ultrapériphériques, les régimes d'aides au fonctionnement servent à compenser les surcoûts de fonctionnement qui sont supportés dans ces régions et qui sont la conséquence directe d'un ou de plusieurs des handicaps permanents mentionnés à l'article 349 du traité⁵⁸⁷, lorsque les bénéficiaires exercent leur activité économique dans une région ultrapériphérique, et pour autant que le montant annuel de l'aide par bénéficiaire, octroyé au titre de tous les régimes d'aides au fonctionnement mis en œuvre, n'excède aucun des pourcentages fixés à l'article 15 § 4 du RGEC⁵⁸⁸.

2.1.1.3. Les aides en faveur du développement urbain

Les projets de développement urbain remplissent les critères suivants :

- ils sont mis en œuvre par l'intermédiaire de fonds de développement urbain dans les zones assistées ;
- ils sont cofinancés par les fonds structurels et d'investissement européens ;
- ils soutiennent la mise en œuvre d'une « stratégie intégrée en faveur du développement urbain durable ».

L'investissement total dans un projet de développement urbain au titre d'une mesure d'aide au développement urbain, quelle qu'elle soit, ne peut dépasser 20 millions d'euros.

Les coûts admissibles sont les coûts totaux du projet de développement urbain qui doivent être conformes à certaines dispositions relatives aux fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI)⁵⁸⁹.

Les aides au développement urbain mobilisent des fonds supplémentaires auprès d'investisseurs privés, au niveau des fonds de développement urbain ou des projets de développement urbain, pour atteindre un montant agrégé équivalant à 30 % au minimum, du financement total fourni à un projet de développement urbain.

Les mesures de développement urbain doivent remplir certaines conditions énumérées à l'article 16 § 8 points a) à f) du RGEC, en vertu desquelles, notamment, les gestionnaires de fonds de développement urbain sont sélectionnés au moyen d'une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire, conformément aux règles nationales et de l'Union applicables.

Les fonds de développement urbain sont gérés dans une optique commerciale et garantissent que les décisions de financement sont motivées par la recherche d'un profit. L'article 16 § 9 du RGEC dispose que cette exigence est remplie lorsque, notamment, les gestionnaires du fonds de développement urbain perçoivent une rémunération conforme aux pratiques du marché.

L'Etat peut confier la mise en œuvre de la mesure d'aide au développement urbain à une entité mandatée.

⁵⁸⁵. Cf. article 2 point 48 bis du RGEC modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084 : sont des zones à très faible densité de population « les régions NUTS 2 comptant moins de huit habitants au km² ou les zones reconnues comme telles par la Commission dans une décision individuelle relative à une carte des aides à finalité régionale en vigueur au moment de l'octroi de l'aide ».

⁵⁸⁶. Cf. article 15 § 3 du RGEC modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084 : « a) les bénéficiaires exercent leur activité économique dans la zone concernée ; b) le montant annuel de l'aide par bénéficiaire octroyé au titre de tous les régimes d'aide au fonctionnement n'excède pas 20% des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la zone concernée ».

⁵⁸⁷. Les handicaps permanents des régions ultrapériphériques, mentionnés à l'article 349 TFUE, sont l'éloignement, l'insularité, la faible superficie, le relief et le climat difficiles, la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

⁵⁸⁸. Les pourcentages cités à l'article 15 § 4 du RGEC modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084 sont les suivants : " a) 35 % de la valeur ajoutée brute créée chaque année par le bénéficiaire de la région ultrapériphérique concernée ; b) 40 % des coûts annuels du travail supportés par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée ; c) 30 % du chiffre d'affaires annuel réalisé par le bénéficiaire dans la région ultrapériphérique concernée ».

⁵⁸⁹. Cf. articles 37 et 65 du règlement (UE) n° 1303/2013 du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant le règlement n° 1083/2006, JOUE L 347, 20 décembre 2013.

Au-delà d'un seuil de 20 millions d'euros, les aides à finalité régionale en faveur du développement urbain doivent être notifiées à la Commission.

2.1.2. Les formes d'aides

Les aides à finalité régionale peuvent être octroyées sous la forme de subventions, de bonifications d'intérêts, de prêts⁵⁹⁰, de garanties⁵⁹¹, d'avances récupérables ou d'avantages fiscaux lorsque la mesure prévoit un plafond garantissant que le seuil applicable n'est pas dépassé (telles que l'exonération de la cotisation foncière des entreprises prévue à l'article 1465 du code général des impôts (CGI) et de l'impôt sur les sociétés mentionné à l'article 44 sexies et septies du CGI).

2.1.3. Régimes d'aides français exemptés⁵⁹²

Le régime cadre exempté de notification n° SA.39252 relatif aux aides à finalité régionale pour la période 2014-2020 s'applique jusqu'au 31 décembre 2020 ou, le cas échéant, à une date ultérieure si la Commission européenne a pris une décision autorisant sa prolongation. La base juridique des aides est constituée, pour l'intervention des collectivités territoriales, notamment par les dispositions du code général des collectivités territoriales contenues notamment aux articles L. 1511-1 à 1511-5.

2.1.4. Les effets de l'exemption : la substitution d'une procédure d'information à une procédure de notification

Les aides qui respectent les conditions mentionnées ci-dessus sont compatibles avec le marché intérieur et sont exemptées de notification à la Commission.

L'État membre reste, toutefois, soumis à certaines contraintes procédurales. En particulier, il est tenu à des obligations de transparence⁵⁹³ et d'information de la Commission, conformément aux dispositions des articles 9 et 11 du RGEC.

2.2. Les aides AFR qui doivent être notifiées à la Commission au titre des lignes directrices (LD) relatives aux AFR

Les aides à finalité régionale qui ne peuvent être exemptées de notification au titre du RGEC, parce qu'elles n'en respectent pas toutes les conditions, doivent être conformes aux lignes directrices pour la période 2014-2020, applicables depuis le 1^{er} juillet 2014, et être notifiées à la Commission *ex-ante*, conformément aux dispositions de l'article 108 § 3 du TFUE.

2.2.1. Les secteurs de l'économie concernés par les LD AFR

Tous les secteurs d'activités sont concernés, à l'exception⁵⁹⁴ de la pêche et de l'aquaculture, de l'agriculture⁵⁹⁵, des transports, les aides octroyées aux aéroports ou au secteur de l'énergie, qui sont couverts par des encadrements spécifiques⁵⁹⁶.

Depuis le 1^{er} janvier 2014 sont, en revanche, couvertes par les lignes directrices AFR, les aides à la construction navale à finalité régionale⁵⁹⁷.

⁵⁹⁰ Lorsque l'équivalent-subvention brut est calculé sur la base du taux de référence en vigueur au moment de l'octroi de l'aide. Cf. article 5, § 2 point b) du RGEC.

⁵⁹¹ Dans les conditions fixées à l'article 5, § 2 point c) du RGEC.

⁵⁹² Toutes les informations relatives aux régimes cadres exemptés sont disponibles sur le site Internet Europe en France :

<http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides>

⁵⁹³ Cf. le point 2.2.1.7 « Transparence de l'aide » de la fiche 3 et le guide pratique élaboré par le SGAE, le CGET et la DGE, sur les nouvelles obligations de transparence en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2016, en ligne sur le site Europe en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides>.

⁵⁹⁴ Article 1 § 3 du règlement (CE) n° 800/2008 de la commission du 6 août 2008 ci-dessus mentionné.

⁵⁹⁵ Excepté dans le cas d'aides à finalité régionale, octroyées pour la transformation et la commercialisation des produits agricoles pour lesquelles les lignes directrices AFR s'appliquent (point 10 lignes directrices 2014-2020).

⁵⁹⁶ Cf. points 10 et 11 des lignes directrices AFR pour 2014-2020.

⁵⁹⁷ Expiration au 31 décembre 2013 de l'encadrement des aides d'État à la construction navale (JOUE C 364 du 14/12/2011).

Au titre des lignes directrices pour 2014-2020, sont, en outre, expressément exclues de la possibilité de bénéficier des aides AFR, les aides en faveur des secteurs de la sidérurgie et des fibres synthétiques qui ne sont pas considérées comme compatibles avec le marché intérieur⁵⁹⁸.

Les lignes directrices 2014-2020 prévoient également des règles spécifiques de compatibilité pour les AFR en faveur des réseaux à haut débit et en faveur des infrastructures de recherche⁵⁹⁹.

2.2.2. Les entreprises concernées par les LD AFR

Sont exclues du bénéfice des AFR les entreprises en difficulté qui relèvent d'un encadrement spécifique⁶⁰⁰.

En outre, les lignes directrices pour 2014-2020 limitent à certains investissements les aides AFR accordées aux grandes entreprises⁶⁰¹.

2.2.3. Les mesures compatibles sont des mesures d'aide à l'investissement⁶⁰² ou des régimes d'aide au fonctionnement

2.2.3.1. Les lignes directrices pour la période 2014-2020 distinguent les régimes d'aides à l'investissement, des aides à l'investissement individuelles et des régimes d'aides au fonctionnement

- Les régimes d'aides à l'investissement à finalité régionale doivent faire partie intégrante d'une stratégie de développement régional comportant des objectifs clairement définis, être cohérents avec ces objectifs et contribuer à leur réalisation.

De tels régimes peuvent être mis en place dans les « zones a » pour soutenir les investissements initiaux des PME ou des grandes entreprises. Dans les « zones c », des régimes peuvent être mis en place pour soutenir les investissements initiaux des PME et les investissements initiaux en faveur des nouvelles activités des grandes entreprises.

Lorsqu'elle accorde une aide à des projets d'investissement individuels sur la base d'un régime, l'autorité d'octroi doit confirmer que le projet sélectionné contribuera à atteindre l'objectif du régime et donc à réaliser la stratégie de développement de la zone concernée. L'Etat peut pour cela se fonder sur les renseignements fournis par le demandeur d'aide dans le formulaire figurant à l'annexe V des lignes directrices.

Pour contribuer au développement de la zone concernée, les investissements doivent être maintenus dans la zone pendant au moins trois ans pour les PME et cinq ans pour les autres entreprises après leur achèvement.

Pour garantir la viabilité des investissements, l'Etat membre veille à ce que le bénéficiaire contribue financièrement à au moins 25% des coûts admissibles⁶⁰³, au moyen de ressources propres ou d'un financement extérieur sans aucun soutien public⁶⁰⁴.

Pour éviter les répercussions négatives sur l'environnement des mesures d'aides, l'Etat doit également s'assurer du respect de la législation de l'Union en matière d'environnement.

⁵⁹⁸ Point 9 des lignes directrices 2014-2020.

⁵⁹⁹ Cf. Points 12 et 13.

⁶⁰⁰ Cf. Lignes directrices pour les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté ([JOUE C 244](#), du 1^{er} octobre 2004, p.2) prorogées par le [JOUE C 156/3](#) du 9 juillet 2009 et le le [JOUE C 296](#) du 2 octobre 2012.

⁶⁰¹ Cf. Point 15 des lignes directrices AFR pour 2014-2020.

⁶⁰² Régime d'aide ou aide à l'investissement individuelle notifiée.

⁶⁰³ Cette obligation ne s'applique pas aux aides à l'investissement octroyées dans les régions ultrapériphériques où les intensités d'aide maximales peuvent dépasser 75 % et aller jusqu'à 90 % pour les PME.

⁶⁰⁴ Ce qui n'est pas le cas, par exemple, des prêts bonifiés, des prêts participatifs publics ou des participations publiques ne remplissant pas le critère de l'investisseur en économie de marché, des garanties publiques contenant des éléments d'aide ni des aides publiques octroyées dans le cadre de la règle de *minimis*.

● En ce qui concerne les aides à l'investissement individuelles notifiées, l'Etat membre doit démontrer leur contribution régionale soit au moyen des divers indicateurs énumérés au point 40 des lignes directrices (nombre d'emplois directement ou indirectement créés), soit en renvoyant au plan d'entreprise du bénéficiaire de l'aide.

Pour les aides ad hoc⁶⁰⁵, l'Etat membre doit démontrer que le projet est cohérent avec la stratégie de développement de la zone concernée et qu'il y contribue.

● Les régimes d'aides au fonctionnement sont conditionnés à la définition préalable des obstacles à la création ou au maintien d'une activité économique auxquels fait face le développement des zones défavorisées, dont il résulte que les aides à l'investissement, seules, se révèlent insuffisantes pour y remédier.

L'Etat membre doit démontrer dans chaque cas (aides destinées aux PME en zone « a », aides destinées à compenser certains surcoûts dans les régions ultrapériphériques, aides destinées à empêcher ou réduire la dépopulation dans les zones à très faible densité de population) les difficultés spécifiques que les régimes d'aides au fonctionnement sont destinés à résoudre.

2.2.3.2. Selon les lignes directrices pour 2014-2020, les grandes entreprises peuvent toujours percevoir des mesures d'aides à l'investissement

Toutefois, la Commission exerce un contrôle plus poussé à leur égard estimant qu'elles sont « *moins touchées que les PME par les handicaps régionaux* », qu'elles peuvent créer des économies d'échelle importantes minimisant les coûts inhérents à la situation géographique, et qu'elles jouissent d'un pouvoir de négociation important vis-à-vis des autorités. En raison de leur faible effet incitatif et du potentiel élevé de distorsion de concurrence, les AFR accordées aux grandes entreprises en zone « c » ne sont compatibles avec le marché intérieur que pour des investissements initiaux créant de nouvelles activités économiques pour ces zones ou en vue de la diversification d'établissements existants dans de nouveaux produits ou en vue de nouvelles innovations dans les procédés⁶⁰⁶.

2.2.4. Les lignes directrices pour 2014-2020 clarifient les « principes communs » de compatibilité de toutes les mesures d'aides AFR⁶⁰⁷

La Commission considère, conformément à sa communication sur la modernisation des aides d'État du 8 mai 2012, qu'une mesure d'AFR est compatible avec le TFUE si elle respecte les sept critères cumulatifs suivants :

- la mesure d'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt commun bien défini⁶⁰⁸ ;
- l'intervention de l'État doit être nécessaire (par exemple corriger les défaillances du marché) ;
- la mesure d'aide doit constituer un instrument d'intervention approprié⁶⁰⁹ ;
- elle doit avoir un effet incitatif⁶¹⁰ ;
- elle doit être proportionnée : son montant est limité au minimum nécessaire. L'intensité des aides varie en fonction de la zone ciblée et au regard de la taille du bénéficiaire de l'aide ;
- elle doit prévenir des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges entre États membres. La Commission prend désormais en compte les risques de délocalisation au sein de l'Union⁶¹¹ ;

⁶⁰⁵ Qui ne sont pas accordées sur la base d'un régime d'aides.

⁶⁰⁶ Points 14 et 15 des lignes directrices. Pour une application de cette disposition, cf. [décision de la Commission du 13 juin 2016](#) autorisant une aide à l'investissement allemande en faveur du fabricant de papier Hamburger Rieger, aide n° SA.43624.

⁶⁰⁷ Points 3.1 à 3.8 des lignes directrices qui visent à chaque fois les régimes d'aides à l'investissement, les aides à l'investissement individuelles notifiées et les régimes d'aides au fonctionnement.

⁶⁰⁸ Les lignes directrices prévoient notamment que le bénéficiaire doit contribuer au minimum à hauteur de 25 % des coûts admissibles, pour garantir la viabilité de l'investissement (point 38).

⁶⁰⁹ La Commission privilégie les aides fondées sur des instruments de dette ou de capitaux propres (ex : prêts à taux d'intérêt réduit, apports de capitaux à des conditions favorables) plutôt que sous forme d'avantage financier direct.

⁶¹⁰ Doit être démontré l'effet incitatif à la décision d'investissement et également, le cas échéant, au choix du site.

⁶¹¹ Ainsi, le point 122 des lignes directrices précise : « Lorsque le bénéficiaire cesse une activité identique ou similaire dans une autre zone de l'EEE pour la délocaliser vers la zone cible, et lorsqu'il existe un lien de causalité entre l'aide et la délocalisation, l'aide en question a un effet négatif peu susceptible d'être compensé par des éléments positifs ». En outre, aux termes de son point 23 : « Les aides individuelles octroyées en vertu d'un régime notifié restent soumises à l'obligation de notification conformément à l'article 108, paragraphe 3 du traité [...] si elles sont accordées à un bénéficiaire qui a fermé une activité identique ou similaire dans l'EEE deux ans avant la date de demande des aides ou qui, au moment de la demande des aides, a l'intention de fermer une telle activité dans un

- enfin, elle doit être transparente⁶¹².

2.2.5. Les lignes directrices 2014-2020 instaurent, en outre, de nouvelles obligations d'évaluation des aides⁶¹³

Les lignes directrices instaurent de nouvelles obligations d'évaluation *ex post* pour certains régimes d'aides qui pourraient avoir pour effet de limiter leur durée à moins de quatre ans⁶¹⁴.

Les obligations d'évaluation, mises en œuvre par des experts indépendants, concernent des régimes dont le potentiel de distorsion de concurrence est particulièrement élevé et à la condition :

- qu'ils portent sur des montants élevés ;
- présentent des caractéristiques nouvelles ou visent des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation.

L'évaluation est rendue publique et est transmise à la Commission, qui juge de l'opportunité de prolonger la mesure.

3. Le cumul des aides

3.1. Cumul et aides nationales

La multiplicité des distributeurs d'aides, associée à la nature générale des AFR accroît le risque de cumul, notamment avec les interventions horizontales.

Le RGEC consacre un article 8 au cumul des aides. Il impose de tenir compte du montant total d'aides d'Etat accordées en faveur de l'activité, du projet ou de l'entreprise considérés, que ces aides proviennent de sources locales, régionales, nationales ou communautaires, pour déterminer le respect des seuils de notification fixés dans son article 4 et les intensités d'aide maximales fixées dans son chapitre III.

Depuis le règlement (UE) n° 2017/1084, par dérogation aux paragraphes 1 à 6 de l'article 8, afin de déterminer si les plafonds fixés à l'article 15 § 4 pour les aides au fonctionnement à finalité régionale dans les régions ultrapériphériques sont respectés, seules les aides au fonctionnement à finalité régionale dans les régions ultrapériphériques, mises en œuvre en vertu du présent règlement, sont prises en compte⁶¹⁵.

Le RGEC apporte un éclaircissement sur le cas de la combinaison d'un financement provenant de l'Union et géré au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union, avec une aide d'Etat. Dans cette hypothèse, seule l'aide d'Etat est prise en compte pour s'assurer du respect des seuils de notification et des intensités d'aide maximales ou des montants d'aide maximaux, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles ne dépasse pas le taux de financement le plus favorable prévu par les règles applicables du droit de l'Union.

Le règlement précise que les aides aux coûts admissibles identifiables, exemptées de notification, peuvent être cumulées avec toute autre aide d'Etat, dès lors qu'elles portent sur des coûts admissibles identifiables différents. Elles peuvent également être cumulées avec toute autre aide d'Etat portant sur les mêmes coûts admissibles, se chevauchant en partie ou totalement, uniquement dans les cas où ce cumul ne conduit pas à un dépassement de l'intensité ou du montant d'aide les plus élevés applicables à ces aides en vertu du RGEC.

délai de deux ans après l'achèvement de l'investissement à subventionner ».

⁶¹². Cf. note de bas de page 53.

⁶¹³. Points 142 à 144 des lignes directrices.

⁶¹⁴. Cf. document de travail de la Commission relatif à la méthodologie commune d'évaluation : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_fr.pdf

⁶¹⁵. Cf. article 8 § 7 du RGEC modifié par le règlement n°2017/1084.

Les aides aux coûts admissibles non identifiables exemptées en vertu des articles 21 (aides au financement des risques), 22 (aides en faveur des jeunes pousses) et 23 (aides aux plates-formes de négociation alternatives spécialisées dans les PME) du RGEC peuvent être cumulées avec n'importe quelle autre aide d'Etat ayant des coûts admissibles identifiables. Les aides aux coûts admissibles non identifiables peuvent être cumulées avec toute autre aide d'Etat aux coûts admissibles non identifiables, à concurrence du seuil de financement total le plus élevé applicable fixé, dans les circonstances de chaque cas, par le RGEC ou un autre règlement d'exemption par catégorie ou une décision, adoptés par la Commission.

Cependant, les aides exemptées ne peuvent être cumulées avec les aides *de minimis*, concernant les mêmes coûts admissibles, « *si ce cumul conduit à une intensité excédant celles fixées au chapitre III du présent règlement* » (article 8 § 5). L'aide *de minimis*, lorsqu'elle porte sur les mêmes coûts admissibles ou peut y être rattachée, doit donc être prise en compte dans le calcul du montant de l'aide exemptée projetée.

Les lignes directrices 2014-2020 (point 92), autorisent l'octroi simultané d'aides à l'investissement au titre de plusieurs régimes d'aides à finalité régionale ou cumulées avec des aides hors régimes (*ad hoc*), à condition que le montant d'aide total n'excède pas l'intensité d'aide maximale admissible par projet. Celle-ci doit être calculée au préalable par l'autorité qui octroie la première aide.

Lorsque les dépenses pouvant bénéficier d'aides régionales sont totalement ou partiellement admissibles au bénéfice d'aides à d'autres finalités, la partie commune peut être soumise au plafond le plus favorable résultant des règles applicables.

Les lignes directrices 2014-2020 renouvellent la possibilité, dans certains cas très limités et bien définis, de compléter les aides à l'investissement à finalité régionale par des aides au fonctionnement à finalité régionale.

3.2. Cumul et fonds structurels

Les AFR et les fonds européens structurels et d'investissement poursuivent des objectifs qui peuvent coïncider. En effet, les fonds structurels sont destinés à réduire les disparités des niveaux de vie dans les régions européennes. Ils relèvent du titre XVIII de la troisième partie du TFUE, consacré à la « *cohésion économique, sociale et territoriale* ».

Le cumul est ici le principe : l'aide de l'État ou de la collectivité complète l'aide communautaire. Les aides publiques accordées dans ce cadre doivent, néanmoins, respecter les règles en matière d'aides d'État. À ce titre, la Commission rappelle que « *les décisions relatives aux programmes opérationnels financés par les Fonds structurels au cours de la période 2007-2013 contiennent une clause standard précisant que « toute aide publique accordée en application du présent programme doit être conforme aux règles de procédure et aux conditions matérielles applicables aux aides d'État à la date de l'octroi de l'aide publique* ». Il incombe aux autorités de gestion de veiller à ce que cette condition soit remplie »⁶¹⁶.

La Commission veille, notamment, à ce que la totalité des ressources publiques, dont font partie les fonds structurels et leur cofinancement national, ne dépasse pas le montant maximum autorisé au titre de la réglementation en matière d'aides d'État.

⁶¹⁶ Vade-mecum de la Commission « Législation communautaire en matière d'aides d'État », 30 septembre 2008. Cf. lien vers ce document : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_fr.pdf

Références bibliographiques

[Règlement \(UE\) n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108, JOUE, L 187, 26 juin 2014.](#)

Règlement (UE) n° 2017/1084 du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que le régime des aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles, [JOUE L 156, 20 juin 2017.](#)

Communication de la Commission sur la politique régionale et la politique de concurrence, [JOCE C 90](#), 26 mars 1998.

Communication de la Commission relative aux critères d'appréciation approfondie des aides régionales en faveur des grands projets d'investissement, [JOUE C 223/3](#), 16 septembre 2009.

Lignes directrices concernant les aides à finalité régionale 2014-2020, [JOUE, C 209](#), 23 juillet 2013.

Site Internet [Europe en France](#)

Les aides d'État à la protection de l'environnement et de l'énergie

L'Union européenne s'est fixé des objectifs ambitieux en matière d'énergie et de climat. Dans le prolongement du paquet sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020, le cadre pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030⁶¹⁷ renforce ces objectifs, en termes de réduction des gaz à effet de serre, de part d'énergies renouvelables dans l'énergie consommée dans l'Union et de réduction de la consommation énergétique.

Les règles en matière d'aide d'Etat visent à permettre la réalisation de ces objectifs, au coût le plus bas possible pour les contribuables et sans fausser indûment la concurrence au sein du marché unique.

La Commission européenne a publié le 9 avril 2014 des lignes directrices en matière d'aide d'Etat dans les domaines de l'environnement et de l'énergie pour la période 2014-2020⁶¹⁸.

Ces lignes directrices favorisent une évolution progressive vers des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables fondées sur le marché, en introduisant deux ruptures fondamentales par rapport aux précédentes lignes directrices de 2008⁶¹⁹, dans un contexte de marché concurrentiel. D'une part, un élargissement aux questions énergétiques et, d'autre part, un encadrement plus strict du type de soutiens au développement des énergies renouvelables qui seront jugés compatibles avec les règles du marché intérieur.

Certaines aides à la protection de l'environnement entrent dans le champ du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), adopté le 17 juin 2014 et modifié le 14 juin 2017⁶²⁰, qui dispense de notification à la Commission.

Pour les aides à la protection de l'environnement et à l'énergie relevant des lignes directrices, celles-ci fixent les critères et les conditions à respecter pour que ces aides puissent être reconnues, après notification à la Commission, compatibles avec le marché intérieur.

La Commission a décidé de prolonger de deux ans l'application des règles issues de ces deux textes, soit jusqu'à la fin de 2022⁶²¹.

1. En deçà de certains seuils, les aides à la protection de l'environnement bénéficient du RGEC et sont exemptées de notification à la Commission

En vertu de l'article 3 du RGEC⁶²², les régimes d'aides, les aides individuelles et les aides *ad hoc* qui remplissent toutes les conditions de son chapitre I, ainsi que les dispositions pertinentes de son

⁶¹⁷ Livre Vert de la Commission européenne, "Un cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030", 27.03.2013 (COM(2013)169) ; Communication de la Commission "Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030" (COM(2014)15).

⁶¹⁸ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, [JOUE C 200](#), 28 juin 2014.

⁶¹⁹ Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement (2008/C 82/01), [JOUE C 82](#), 1^{er} avril 2008.

⁶²⁰ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, [JOUE L 187](#), 26 juin 2014. Ce règlement a été modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles. [JOUE L 156/1](#), 20 juin 2017.

⁶²¹ Cf. le [communiqué de presse de la Commission](#) indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'Etat.

⁶²² Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, [JOUE L 187](#), 26 juin 2014. Ce règlement a été modifié par le règlement (UE) n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles. [JOUE L 156/1](#), 20 juin 2017.

chapitre III (récapitulées dans le tableau joint en annexe) sont compatibles avec le marché intérieur et sont donc exemptées de l'obligation de notification, à condition qu'ils contiennent une référence expresse aux dispositions du règlement, par la citation des dispositions pertinentes, du titre du règlement et de sa référence de publication au *JOUE*.

Les conditions à respecter sont les suivantes :

1.1 Les aides doivent être transparentes

Les aides entrant dans le champ du RGEC doivent être transparentes, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque, c'est-à-dire être accordées soit sous forme de subventions ou de bonifications d'intérêts, soit sous forme de prêts, de régimes de garanties et de mesures fiscales respectant certaines conditions (art. 5 § 1) ;

1.2 Elles ne doivent pas dépasser certains seuils

Les aides accordées de manière individuelle, sur une base *ad hoc* ou au titre d'un régime, ne doivent pas avoir un montant supérieur à certains seuils (art. 4 § 1) :

- aides à l'investissement en faveur de la protection de l'environnement, à l'exclusion des aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés et des aides en faveur de la partie des installations de chaleur et de froid efficaces correspondant au réseau de distribution : 15 millions d'euros par entreprise et par projet d'investissement ;
- aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique : 10 millions d'euros ;
- aides à l'investissement en faveur de l'assainissement des sites contaminés : 20 millions d'euros par entreprise et par projet d'investissement ;
- aides au fonctionnement en faveur de la production d'électricité à partir de sources renouvelables et les aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans des installations de petite taille : 15 millions d'euros par entreprise et par projet. Lorsque l'aide est octroyée au moyen d'une procédure de mise en concurrence conformément à l'article 42 : 150 millions d'euros par an, en tenant compte du budget cumulé de tous les régimes relevant de l'article 42 ;
- aides à l'investissement en faveur des réseaux de distribution de chaleur et de froid : 20 millions d'euros par entreprise et par projet d'investissement ;
- aides à l'investissement en faveur des infrastructures énergétiques : 50 millions EUR par entreprise et par projet d'investissement.

La détermination de ce seuil doit prendre en compte le montant total d'aides publiques accordées en faveur de l'activité, de l'entreprise, ou du projet considéré⁶²³ (art. 8 § 1) ;

1.3 Règles de cumul des aides

Les aides exemptées par le règlement peuvent être cumulées avec toute autre aide exemptée par le même texte, si ces aides portent sur des coûts admissibles identifiables différents (art. 8 § 3). Elles ne peuvent être cumulées avec une autre aide exemptée par ce règlement, ou avec une aide *de minimis* remplissant les conditions énoncées au règlement (UE) n° 1407/2013⁶²⁴, concernant les mêmes coûts admissibles, si ce cumul donne une intensité ou un montant de l'aide dépassant le plafond maximal applicable à ces aides au titre du RGEC (art. 8 § 5) ;

⁶²³. Ne sont en revanche pas pris en compte les financements de l'Union gérés au niveau central par les institutions, les agences, des entreprises communes ou d'autres organes de l'Union qui ne sont ni directement ni indirectement contrôlés par l'État membre.

⁶²⁴. Règlement de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis*, [JOUE L 352/1](#), 24.12.2013.

1.4 Les aides doivent être incitatives

Les aides à la protection de l'environnement exemptées par le RGEC doivent avoir un effet incitatif (art. 6 § 1). Le règlement précise les conditions dans lesquelles les aides accordées aux petites et moyennes entreprises ou aux grandes entreprises sont réputées avoir un effet incitatif, ainsi que les conditions spécifiques aux mesures fiscales (art. 6 §§ 2 à 4). Pour les aides ad hoc octroyées aux grandes entreprises, les Etats membres doivent en outre vérifier que l'aide débouchera sur une augmentation notable de la portée du projet/de l'activité, ou de la rapidité avec laquelle le bénéficiaire compte achever le projet ou l'activité concernée ;

1.5 Publication et information

Dès l'entrée en vigueur d'un régime d'aide ou l'octroi d'une aide *ad hoc* ayant bénéficié d'une exemption en vertu du règlement, un résumé des informations relatives à la mesure d'aide concernée doit être transmis à la Commission, dans un délai de vingt jours ouvrables, sous un format électronique. Ce résumé doit préciser l'adresse internet à laquelle le texte intégral de la mesure d'aide peut être directement consulté (art. 11 a).

En outre, ces informations doivent être publiées par l'Etat membre concerné sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'Etat, au niveau national ou régional (art. 9 § 1).

La France a informé la Commission européenne de la mise en œuvre d'un régime cadre exempté de notification relatif à la protection de l'environnement pour la période 2014-2020⁶²⁵.

Depuis le 1^{er} juillet 2016, la Commission a introduit des obligations de transparence renforcées⁶²⁶. Pour chaque octroi d'une aide d'Etat d'un montant supérieur à 500 000 euros, les Etats membres sont tenus de publier, notamment, l'identité du bénéficiaire et sa catégorie : PME ou grande entreprise, son lieu d'établissement et son secteur d'activité, le montant et l'objectif de l'aide, l'instrument et la date d'octroi de l'aide, la base juridique de l'octroi de l'aide.

2. Lorsqu'elles ne sont pas exemptées de notification, les aides à la protection de l'environnement sont à examiner à l'aune des lignes directrices du 9 avril 2014

L'objectif premier d'un contrôle des aides d'Etat dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'énergie est de garantir, d'une part, que les mesures d'aides d'Etat entraînent un niveau de protection de l'environnement supérieur à celui qui serait atteint en l'absence d'aide (point 23) et, d'autre part, que les effets positifs de l'aide contrebalancent ses effets négatifs en termes de distorsion de la concurrence (point 26). Les lignes directrices précisent les conditions dans lesquelles les régimes d'aides et les aides individuelles peuvent être autorisées par la Commission, après notification.

Ces lignes directrices sont applicables aux aides en faveur de la protection de l'environnement ou de la réalisation d'objectifs en matière d'énergie dans tous les secteurs régis par le traité de Lisbonne, pour autant que ces mesures soient couvertes par la section 1.2 des lignes directrices. Elles s'appliquent également aux secteurs régis par des règles spécifiques de l'Union en matière d'aides

⁶²⁵. Ce régime d'aide a été enregistré par la Commission sous la référence SA.40405 et est publié sur le site Europe en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat>. Il sert de fondement à l'octroi d'aides aux études environnementales et aux investissements :

- permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de protection environnementale de l'Union européenne (UE) ou d'augmenter le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'UE, en faveur de l'adaptation anticipée aux futures normes de l'UE ;
- en faveur des mesures d'efficacité énergétique ;
- en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments ;
- en faveur de la cogénération à haut rendement ;
- en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ;
- en faveur de sites contaminés ;
- en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces ;
- en faveur du recyclage et du réemploi des déchets ;
- en faveur des infrastructures énergétiques.

⁶²⁶. Cf. le point 2.2.1 « Transparence de l'aide » de la fiche 3 et le [guide pratique sur les nouvelles obligations de transparence](#), en ligne sur le site Europe en France .

d'État (transports, charbon, agriculture, sylviculture, pêche et aquaculture⁶²⁷), à moins que ces règles n'en disposent autrement⁶²⁸.

Ne sont pas couvertes par les lignes directrices la conception et la fabrication de produits, de machines ou de moyens de transport, plus respectueux de l'environnement, visant à fonctionner avec moins de ressources naturelles et les mesures prises à l'intérieur d'usines ou d'autres installations de production visant à accroître la sécurité ou l'hygiène. De même, le financement des mesures de protection de l'environnement relatives aux infrastructures de transport aérien, routier, ferroviaire, maritime et de navigation intérieure n'est pas couvert par les lignes directrices. En outre, elles ne s'appliquent pas aux aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation, ni aux aides en faveur des mesures relatives à la biodiversité.

Enfin, des aides à l'environnement et à l'énergie ne peuvent être octroyées à des entreprises en difficulté, au sens des lignes directrices concernant les aides au sauvetage et à la restructuration.

Après le rappel des principes généraux, ne sont abordées dans la présente fiche que les aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (point 2.2), les aides en faveur de l'adéquation des capacités de production d'électricité (point 2.3), ainsi que celles accordées sous forme de réductions ou d'exonérations de taxes environnementales et sous forme de réductions des contributions servant à financer le soutien à l'électricité produite à partir de sources renouvelables (point 2.4).

2.1 Les principes d'appréciation communs de compatibilité des aides d'État pour la protection de l'environnement et de l'énergie sur le fondement de l'article 107 § 3 c) TFUE

Aux termes de l'article 107 § 3 c) TFUE, « peuvent être considérées comme compatibles avec le Marché commun : [...] les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

Conformément aux principes communs de compatibilité des aides, les aides à la protection de l'environnement et à l'énergie doivent respecter les principes suivants :

- la contribution à un objectif d'intérêt commun ;
- la nécessité d'une intervention de l'Etat ;
- le caractère approprié de la mesure d'aide ;
- l'effet incitatif ;
- la proportionnalité de l'aide ;
- la prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence.

Ces principes sont développés ci-après.

En outre, les aides soumises à une obligation de notification individuelle doivent respecter des conditions supplémentaires⁶²⁹ aux principes communs, lorsqu'elles excèdent les seuils de notification suivants et ne sont pas octroyées au moyen d'une procédure de mise en concurrence :

- les aides à l'investissement dont le montant est supérieur à 15 millions d'euros par entreprise⁶³⁰ ;
- les aides au fonctionnement en faveur de la production d'électricité renouvelable ou de la production combinée de chaleur renouvelable, lorsque l'aide est octroyée à des installations de

⁶²⁷. Dans le domaine de l'agriculture et de la pêche et de l'aquaculture, les présentes lignes directrices s'appliquent aux aides en faveur de la protection de l'environnement accordées à des entreprises ayant pour activités la transformation et la commercialisation de produits.

⁶²⁸. Se fondant sur ces lignes directrices, la Commission européenne a autorisé le régime d'aides français d'octroi aux installations de cogénération de chaleur et d'électricité alimentées au gaz naturel. En effet, pour la Commission ce régime d'aide encourageait l'intégration de l'électricité produite par les installations de cogénération de chaleur et d'électricité dans le marché. Ce régime conduira à une augmentation de la part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables et à une diminution de la pollution, tout en limitant les distorsions de concurrence induites par les aides d'Etat. Cf. [Décision SA 43719](#) de la Commission C(2016) 5228 final, 8 août 2016 - France, système d'aides aux cogénération au gaz naturel à haute efficacité énergétique.

⁶²⁹. Voir respectivement les points 3.2.1.2, 3.2.2.2, 3.2.4.2, 3.2.5.3, et 3.2.6.3 des lignes directrices.

⁶³⁰. Cf. [décision C \(2011\) 9389](#) de la Commission du 20 décembre 2011, aide d'État SA 32307 compatible, *Chaufferie biomasse sur le site de production Ajinomoto Eurolysine SAS à Amiens*.

production d'électricité renouvelable sur un site où la capacité de production d'électricité renouvelable est supérieure à 250 MW ;

- les aides au fonctionnement en faveur de la production de biocarburants, lorsque l'aide est octroyée à une installation de production de biocarburants sur un site où la production est supérieure à 150 000 t/an ;
- les aides à la cogénération, lorsque l'aide est octroyée à une installation dont la capacité de production d'électricité issue de la cogénération excède 300 MW.
- les aides en faveur des infrastructures énergétiques et les aides au captage et au stockage de carbone lorsque le montant est supérieur à 50 millions d'euros.
- les aides sous forme de mesure destinées à garantir l'adéquation des capacités de production, quand elles dépassent 15 millions d'euros.

2.1.1 Contribution à un objectif d'intérêt commun

Les aides à l'environnement ont pour objectif général d'augmenter le niveau de protection de l'environnement par rapport à celui qui serait atteint en l'absence d'aide. L'objectif principal des aides octroyées dans le secteur de l'énergie est de garantir la mise en place d'un système énergétique compétitif, durable et sûr, dans un marché de l'énergie de l'Union qui fonctionne bien⁶³¹. Les Etats membres doivent définir avec précision l'objectif poursuivi et expliquer la contribution escomptée de la mesure à la réalisation de cet objectif.

2.1.2 Nécessité de l'intervention de l'Etat

L'aide d'Etat doit cibler des situations où elle peut apporter une amélioration significative, que le marché n'est pas capable d'apporter à lui seul. Les Etats doivent ainsi recenser les défaillances de marché qui entravent l'augmentation du niveau de protection de l'environnement ou la mise en place d'un marché intérieur de l'énergie fonctionnant bien. La Commission estimera qu'une aide est nécessaire si l'Etat membre démontre qu'elle cible effectivement une défaillance de marché (résiduelle) qui n'a pas été corrigée⁶³².

S'agissant des aides notifiées individuellement, les Etats membres devront démontrer qu'il existe une défaillance de marché, qui n'a pas encore été corrigée pour l'activité spécifique bénéficiant de l'aide, et que l'aide cible effectivement cette défaillance. La Commission prendra, entre autres, en considération le fait que d'autres mesures, notamment des normes ou taxes environnementales, remédient déjà suffisamment à la défaillance du marché ou non⁶³³.

2.1.3 Caractère approprié de la mesure d'aide

La mesure d'aide doit constituer un instrument approprié pour atteindre l'objectif visé. Une mesure d'aide ne sera pas considérée comme compatible avec le marché intérieur s'il est possible d'obtenir la même contribution positive à l'objectif d'intérêt commun au moyen d'autres instruments d'intervention ou d'autres types d'aide, entraînant moins de distorsions. En effet, les aides d'Etat ne constituent pas le seul instrument d'intervention dont disposent les Etats membres pour augmenter le niveau de protection de l'environnement. Les instruments non contraignants, comme les labels écologiques facultatifs et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement, peuvent aussi jouer un rôle important dans le renforcement de la protection de l'environnement.

⁶³¹. Section 3.2.1, point 30 des lignes directrices.

⁶³². Cf. section 3.2.2, point 34 des lignes directrices.

⁶³³. Cf. section 3.2.2, point 39 des lignes directrices.

L'Etat doit ainsi veiller à ce que les aides soient accordées sous la forme susceptible de générer le moins de distorsions des échanges et de la concurrence. Le choix de l'instrument d'aide doit être cohérent par rapport à la défaillance du marché que la mesure vise à corriger.

Pour les aides au fonctionnement, l'État membre doit démontrer que l'aide est appropriée pour atteindre l'objectif du régime ciblé par l'aide. Pour démontrer que l'aide est appropriée, l'État membre peut en calculer le montant *ex ante* comme une somme forfaitaire couvrant les coûts supplémentaires escomptés au cours d'une période donnée, afin d'encourager les entreprises à réduire leurs coûts au minimum et à développer leurs activités au fil du temps de manière plus efficiente⁶³⁴.

2.1.4 Effet incitatif

L'aide concernée doit nécessairement avoir un effet incitatif, c'est-à-dire conduire le bénéficiaire à changer son comportement pour que le niveau de protection de l'environnement soit relevé⁶³⁵. L'aide ne doit pas servir à subventionner les coûts d'une activité que l'entreprise aurait de toute façon supportés, ni à compenser le risque commercial inhérent à une activité économique⁶³⁶.

Selon la Commission, si le projet a déjà démarré avant que le bénéficiaire n'adresse sa demande aux autorités nationales, les aides versées seront dépourvues d'effet incitatif.

Les Etats membres sont tenus d'introduire un formulaire de demande d'aide. Ce formulaire doit au moins contenir le nom du demandeur et la taille de l'entreprise concernée, une description du projet mentionnant notamment le site et les dates de début et de fin de sa réalisation, le montant de l'aide nécessaire pour le réaliser et une liste des coûts admissibles. Dans le formulaire de demande, les bénéficiaires sont tenus de décrire quelle serait la situation en l'absence d'aide, cette situation étant désignée comme le scénario contrefactuel ou comme le scénario ou projet, de rechange.

Le respect de ces conditions (travaux commencés après la demande d'aide et formulaire) n'est pas requis lorsque l'aide est octroyée au moyen d'une procédure de mise en concurrence.

La Commission considère qu'une aide octroyée pour favoriser l'adaptation aux normes futures de l'Union a, en principe, un effet incitatif, y compris quand la norme a déjà été adoptée mais n'est pas encore en vigueur. Cependant, dans ce dernier cas, l'aide a un effet incitatif si elle incite à réaliser l'investissement correspondant bien avant l'entrée en vigueur de la norme. Une aide octroyée pour favoriser une adaptation à des normes de l'Union déjà adoptées, mais non encore en vigueur, est ainsi considérée comme ayant un effet incitatif si l'investissement est achevé au moins un an avant l'entrée en vigueur des normes en cause de l'Union.

Enfin, selon la Commission, les aides soutenant les investissements qui permettent au bénéficiaire de prendre des mesures allant au-delà des normes applicables de l'Union contribuent de façon positive aux objectifs en matière d'environnement ou d'énergie⁶³⁷.

S'agissant des aides notifiées individuellement, les Etats doivent démontrer que ces aides ont une incidence effective sur la décision d'investissement telle, qu'elles modifient le comportement du bénéficiaire au point qu'il augmente son niveau de protection de l'environnement ou qu'il améliore le fonctionnement du marché de l'énergie de l'Union. Les Etats doivent fournir les renseignements

⁶³⁴. Cf. section 3.2.3, points 40, 45 et 47 des lignes directrices.

⁶³⁵. Cf. [décision C\(2011\) 4388](#) final de la Commission du 20 juin 2011, aide d'État SA.31319 (2011/N) – Luxembourg, aide d'État en faveur des producteurs de biogaz, pts 30 et 31 (adoptée sur le fondement des lignes directrices de 2008).

⁶³⁶. Cf. section 3.2.4, point 49 des lignes directrices.

⁶³⁷. Cf. section 3.2.3, point 55 des lignes directrices.

nécessaires sur le projet, ainsi qu'une description complète du scénario contrefactuel qui doit permettre de vérifier la rentabilité du projet en l'absence d'aide⁶³⁸.

La Commission pourra réaliser une étude comparative pour examiner les données propres à une entreprise par rapport à celles concernant le secteur dans lequel elle intervient. Les Etats membres doivent fournir si possible des données propres au secteur, démontrant que le scénario contrefactuel de l'entreprise, le niveau de rentabilité requis et les flux de trésorerie attendus d'elle sont raisonnables.

2.1.5 Proportionnalité de l'aide

Une aide à l'environnement ou à l'énergie est considérée comme proportionnée, si son montant par bénéficiaire se limite au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif fixé en matière de protection de l'environnement ou d'énergie⁶³⁹. En règle générale, l'aide sera considérée comme limitée au minimum nécessaire, si son montant correspond au surcoût net nécessaire pour atteindre l'objectif, par comparaison avec le scénario contrefactuel, c'est-à-dire en l'absence d'aide. Le surcoût net est la différence entre les avantages et coûts économiques (y compris d'investissement et de fonctionnement) du projet bénéficiant de l'aide et ceux du projet d'investissement que l'entreprise réaliserait en l'absence d'aide, c'est-à-dire du scénario contrefactuel.

Pour garantir la prévisibilité et des conditions identiques pour tous, la Commission applique des intensités d'aides maximales (cf. tableau récapitulatif).

S'agissant des aides notifiées individuellement, en règle générale, elles seront considérées comme limitées au minimum nécessaire, si leur montant correspond aux surcoûts nets de l'investissement bénéficiant de l'aide, par comparaison avec ce qui se produirait dans le scénario contrefactuel en l'absence d'aide. Les Etats membres doivent apporter la preuve que le montant de l'aide est maintenu au minimum nécessaire (cf. documents listés au point 63).

2.1.6 Prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges entre Etats membres

Enfin, pour qu'une aide soit compatible, ses effets négatifs, en termes de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges, doivent être limités et inférieurs aux effets positifs en matière de contribution à l'objectif d'intérêt commun⁶⁴⁰. Dans le cadre de son appréciation des effets négatifs potentiels d'une aide à l'environnement, la Commission tient compte de l'effet global de la mesure sur l'environnement par rapport à ses répercussions négatives sur la position qu'occupent sur le marché les entreprises qui ne sont pas aidées, et donc sur leurs bénéficiaires. Elle examine en particulier les effets de distorsion sur les concurrents qui exercent aussi leurs activités en respectant l'environnement, même en l'absence d'aide.

Afin de limiter, autant que possible, les distorsions de la concurrence et des échanges, la Commission attache une grande importance à la procédure de sélection, qui doit être non discriminatoire, transparente, et ouverte et qui ne doit pas exclure inutilement des entreprises susceptibles de concurrencer des projets en poursuivant le même objectif en matière d'environnement ou d'énergie.

La Commission apprécie en particulier les effets négatifs de l'aide en examinant le risque que celle-ci fausse la concurrence : cela pourrait être le cas si les bénéficiaires sont susceptibles d'augmenter leurs ventes, soit parce que l'aide permet une réduction ou une compensation partielle des coûts par unité produite, soit parce qu'elle contribue à la fabrication d'un produit nouveau ou de meilleure qualité.

⁶³⁸. Le niveau de rentabilité peut être évalué grâce aux méthodes de la valeur actuelle nette (VAN), du taux de rendement interne (TRI) ou de rendement moyen du capital investi. En l'absence de scénario contrefactuel spécifique connu, l'effet d'incitation peut être présumé lorsqu'il existe un déficit de financement, c'est-à-dire lorsque les coûts d'investissement excèdent les VAN des marges d'exploitation escomptées générées par l'investissement sur la base d'un plan d'activité ex ante.

⁶³⁹. Cf. section 3.2.5, point 69 des lignes directrices.

⁶⁴⁰. Cf. section 3.2.6 des lignes directrices.

S'agissant des aides notifiées individuellement, la Commission apprécie si ces aides conduisent à soutenir une production inefficace, faussent les incitants dynamiques, créent un pouvoir de marché ou des pratiques d'éviction, modifient artificiellement les flux commerciaux.

2.2 Appréciation de la compatibilité des aides en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (section 3.3, pts 124 à 137 des lignes directrices)

La directive 2009/28/CE sur les énergies renouvelables⁶⁴¹ fixe la part minimale d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale d'énergie en 2020 pour chaque Etat membre. Elle est abrogée, avec effet au 1^{er} juillet 2021, par la directive (UE) 2018/2001 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables⁶⁴². Cette dernière fixe à 32 % la part minimale d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie de l'Union en 2030.

Afin de réaliser cet objectif, les Etats membres peuvent mettre en œuvre des régimes d'aides, conformément aux lignes directrices adoptées en la matière par la Commission, sous la forme, notamment, de tarifs de rachat⁶⁴³, de primes⁶⁴⁴ et de certificats verts. Dans ses lignes directrices 2014-2020 du 9 avril 2014, la Commission précise qu'« afin d'encourager l'intégration dans le marché de l'électricité produite à partir de sources renouvelables, il importe que les bénéficiaires vendent leur électricité directement sur le marché et qu'ils soient soumis aux obligations du marché ». Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2016, les tarifs de rachat ne figurent plus au nombre des modalités de soutien public prévues par les lignes directrices 2014-2020, exception faite, notamment, des petites installations dont la capacité de production est inférieure à 500 kW⁶⁴⁵.

En outre, depuis le 1^{er} janvier 2017, les aides doivent être octroyées à l'issue d'une procédure de mise en concurrence assurant la neutralité technologique. Cette procédure n'est toutefois pas exigée, notamment, pour les installations disposant d'une capacité de production d'électricité installée de moins de 1MW.

Concernant les certificats verts, ils permettent à l'ensemble des producteurs d'énergie renouvelable de bénéficier indirectement d'une demande garantie pour l'énergie qu'ils produisent, à un prix supérieur au prix du marché pratiqué pour l'énergie classique. Le prix de ces certificats dépendra de la loi de l'offre et de la demande. De telles aides seront compatibles si les Etats membres peuvent suffisamment démontrer qu'elles sont essentielles pour garantir la viabilité des sources d'énergie renouvelables concernées, qu'elles n'entraîneront pas globalement de surcompensation et qu'elles ne dissuaderont pas les producteurs d'accroître leur compétitivité.

⁶⁴¹ Directive n° 2009/28/CE du Parlement et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, JOUE L 140/16 du 5 juin 2009.

⁶⁴² Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), JOUE L 328/82 du 21 décembre 2018.

⁶⁴³ La Commission a autorisé le régime français de soutien à l'éolien terrestre (sous la forme de tarifs d'achat supérieurs au prix du marché) sur le fondement des points 107 et suivants des lignes directrices de 2008 relatifs aux aides au fonctionnement en faveur des énergies renouvelables, [décision du 24 mars 2014](#), aide d'Etat SA.36511 - France, Mécanisme de soutien aux énergies renouvelables et plafonnement de la CSPE.

⁶⁴⁴ Cf., par ex., [décision C\(2017\) 3127 cor](#) du 5 mai 2017 relative au régime français de complément de rémunération pour l'éolien terrestre à partir de 2017, aide d'Etat SA.47205. Cf. également [décision C\(2017\) 6685](#) du 29 septembre 2017 relative à quatre régimes français : soutien par appels d'offres au développement des installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, aide d'Etat SA.46552 ; soutien par appels d'offres au développement des installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire, implantées sur bâtiments, aide d'Etat SA.47753 ; appel d'offres trisannuel pour l'éolien terrestre, aide d'Etat SA.48066 et soutien par appels d'offres au développement des installations de production d'électricité à partir de l'énergie solaire photovoltaïque ou éolienne terrestre, aide d'Etat SA.48238.

⁶⁴⁵ Cf., par ex., décisions d'autorisation du 10 février 2017 :

- aide sous la forme de tarifs d'achat pour le développement d'installations photovoltaïques, aide d'Etat SA.40349, [décision C\(2017\) 1093 final](#) ;

- soutien par appels d'offres au développement des installations utilisant l'énergie radiative du soleil - appels d'offres des 8 juillet 2011, 30 juillet 2011, 9 mars 2013 et 22 mars 2013, aide d'Etat SA.41528, [décision C\(2017\) 1090 final](#) ;

- appel d'offre portant sur la réalisation et l'exploitation d'installations hydroélectriques nouvelles situées en France métropolitaine, aide d'Etat SA.46259, [décision C\(2017\) 1092 final](#). Cf. également décisions d'autorisation du 5 mai 2017 :

- soutien tarifaire aux installations sur bâtiment utilisant l'énergie solaire, aide d'Etat SA.47623, [décision C\(2017\) 3135 final](#) ;

- mécanisme de soutien aux installations de production d'électricité utilisant du biogaz issu du traitement des eaux usées, aide d'Etat SA.43485, [décision C\(2017\) 3137 final](#).

2.3 **Appréciation de la compatibilité des aides en faveur de l'adéquation des capacités de production (section 3.9, pts 216 à 233 des lignes directrices)**

Certains Etats membres ont mis en place un mécanisme de capacité afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité, compte tenu de l'augmentation de la consommation d'électricité à certaines périodes de l'année, en hiver notamment. Ces mécanismes consistent à rémunérer des producteurs d'électricité pour leur disponibilité à produire. Dans ce cadre, les Etats mettent en place des régimes d'aides qui consistent à octroyer une rémunération aux fournisseurs de capacité électrique en contrepartie de leur engagement à fournir de l'électricité ou à réduire ou différer la consommation d'électricité en période de tension sur le réseau⁶⁴⁶.

Pour que ces régimes d'aides soient compatibles, les lignes directrices 2014-2020 énoncent six critères⁶⁴⁷, à savoir:

- la poursuite d'un objectif d'intérêt commun, à savoir la sécurité d'approvisionnement ;
- la nécessité de l'intervention de l'Etat (en raison de la défaillance de marché) ;
- le caractère approprié de l'aide ;
- l'effet incitatif ;
- la proportionnalité de l'aide, à savoir la mise en place de procédures de mises en concurrence afin de s'assurer du prix approprié pour la fourniture de capacités ;
- la prévention des effets négatifs non désirés sur la concurrence et les échanges, visant notamment à ce qu'il n'y ait pas de discrimination entre producteurs pour la participation au mécanisme de capacité.

2.4 **Appréciation de la compatibilité des aides accordées sous forme de réductions ou d'exonérations de taxes environnementales et sous forme de réductions des contributions servant à financer le soutien à l'électricité produite à partir de sources renouvelables (section 3.7, pts 167 à 200 des lignes directrices)**

Les aides accordées sous forme de réductions ou d'exonérations de taxes environnementales peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur, au sens de l'article 107 § 3 c), à condition qu'elles contribuent, au moins indirectement, à améliorer le niveau de protection de l'environnement et qu'elles ne portent pas atteinte à l'objectif général poursuivi par la taxe.

- Pour être approuvées au titre de l'article 107 § 3 c), les réductions ou exonérations de taxes harmonisées en vertu de la directive 2003/96/CE sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité⁶⁴⁸ doivent être compatibles avec la législation européenne pertinente applicable et se conformer aux limites et conditions qui y sont établies.

Ces aides sont compatibles avec le marché intérieur pendant une période maximale de dix ans, pour autant que les bénéficiaires s'acquittent, au moins, du niveau minimum de taxation de l'Union fixé par la directive applicable en la matière et que le choix du bénéficiaire repose sur des critères objectifs et transparents⁶⁴⁹.

- Les autres taxes environnementales non harmonisées, ainsi que les taxes harmonisées inférieures aux niveaux minimum de taxation de l'Union, sont considérées comme compatibles pour autant que

⁶⁴⁶. Le mécanisme français de capacité a été autorisé par la Commission européenne le 8 novembre 2016, [Aide d'Etat SA.39621](#), JOUE L 83/116 du 29 mars 2017. En complément de cette mesure, la Commission a autorisé, le 7 février 2018, le mécanisme visant à soutenir le développement de l'effacement de la demande dans le pays au moyen d'appels d'offres annuels. Ce mécanisme d'effacement de la demande implique que les consommateurs réduisent temporairement une partie ou la totalité de leur consommation d'électricité. Dans le cadre de cette mesure française, les opérateurs d'effacement tant industriels que résidentiels, sont éligibles à une participation aux appels d'offre, [Aide d'Etat S.A.48490](#).

⁶⁴⁷. Section 3.9 des lignes directrices 2014-2020.

⁶⁴⁸. Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, [JOUE L 283/51](#), 31 octobre 2003.

⁶⁴⁹. Dans une [décision 2011/528/CE](#) du 8 mars 2011, la Commission a estimé qu'un mécanisme d'exemption partielle d'obligation d'acheter de l'électricité verte ne pouvait être comparé à des taxes environnementales harmonisées selon le chapitre 4 des lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement de 2008.

les conditions relatives à la nécessité et à la proportionnalité de l'aide et de ses effets au niveau des secteurs économiques en cause sont remplies.

Pour effectuer cette analyse, la Commission s'appuie sur les informations fournies par les États membres (point 171).

Elle considère que l'aide est nécessaire, si les conditions cumulatives suivantes sont satisfaites :

- le choix des bénéficiaires est fait selon des critères objectifs et transparents et l'aide est accordée de la même manière pour tous les concurrents du secteur en cause se trouvant dans une situation de fait similaire ;
- la taxe environnementale sans réduction doit conduire à une augmentation significative des coûts de production pour chaque secteur ou catégorie de bénéficiaires individuels ;
- l'augmentation significative des coûts de production ne peut pas être répercutée sur les clients sans provoquer d'importantes baisses des ventes.

La Commission considère que l'aide est proportionnée, si l'une des conditions suivantes est satisfaite :

- les bénéficiaires de l'aide versent au moins 20 % de la taxe environnementale nationale ;
- la réduction est subordonnée à la conclusion d'accords⁶⁵⁰ entre l'État membre concerné et les bénéficiaires ou associations de bénéficiaires, par lesquels ces derniers s'engagent à atteindre des objectifs de protection de l'environnement produisant le même effet que si les bénéficiaires payaient au moins 20% de la taxe nationale.

Pour les aides sous forme de réductions de contributions servant à financer le soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables, les États membres peuvent être amenés à accorder une compensation partielle pour les coûts supplémentaires générés par le financement du soutien apporté aux énergies renouvelables⁶⁵¹.

Les États membres doivent démontrer que les coûts supplémentaires qui se traduisent par une hausse des prix de l'électricité supportée par les bénéficiaires sont uniquement imputables au soutien apporté à l'énergie produite à partir des sources renouvelables. Ces coûts supplémentaires ne peuvent excéder le montant des contributions servant à financer le soutien apporté aux dites énergies.

Il convient de limiter les aides aux secteurs dont la position concurrentielle est menacée en raison des coûts générés par le financement du soutien apporté à l'énergie produite à partir de sources renouvelables, du fait de leur électro-intensité et de leur exposition aux échanges internationaux. En conséquence, une aide ne peut être octroyée à une entreprise que si celle-ci exerce ses activités dans les secteurs énumérés à l'annexe 3 des lignes directrices.

Dans les secteurs admissibles, les États membres doivent veiller à ce que le choix des bénéficiaires repose sur des critères objectifs, non discriminatoires et transparents.

La Commission estime que l'aide est proportionnée si ses bénéficiaires acquittent au moins 15% des coûts supplémentaires sans réduction.

Les États ont la possibilité de limiter encore le montant des coûts générés par le financement du soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables en le fixant à 4% de la valeur ajoutée

⁶⁵⁰. Les conditions auxquelles doivent satisfaire ces accords sont précisées au point 178 des [lignes directrices](#).

⁶⁵¹. Cf. par exemple [décision \(UE\) 2015/1585 de la Commission du 25 novembre 2014](#) relative au régime d'aides SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN) [appliqué par l'Allemagne en faveur de l'électricité d'origine renouvelable et des gros consommateurs d'énergie] (JO du 25 septembre 2015, L 250, p. 122). La Commission, se prononçant sur le régime d'aides allemand en faveur des énergies renouvelables (EEG 2012) a estimé que des réductions de prélèvement accordées aux entreprises grandes consommatrices d'énergie étaient, dans leur majeure partie, compatibles avec les [nouvelles lignes directrices environnement énergie](#) 2014-2020. Cette décision a fait l'objet d'un recours en annulation initié par l'Allemagne et a donné lieu à un arrêt du Tribunal du 10 mai 2016, République fédérale d'Allemagne c/ Commission, [aff. T-47/15](#), par lequel celui-ci confirme que la réduction du prélèvement pour les entreprises électro-intensives leur conférait un avantage au moyen de ressources d'Etat (voir également fiche 1 sur la notion de ressources d'Etat).

brute pour l'entreprise concernée et à 0,5 % pour les entreprises dont l'électro-intensité est d'au moins 20%.

Les Etats membres doivent appliquer les critères d'admissibilité et de proportionnalité définis ci-dessus (section 3.7.2) au plus tard le 1^{er} janvier 2019. Les aides octroyées pour une période antérieure à cette date sont considérées comme compatibles si elles remplissent les mêmes critères. Par ailleurs, toute aide octroyée pour réduire la charge que représente le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable avant 2019 peut être déclarée compatible, pour autant qu'elle respecte un plan d'adaptation, notifié au plus tard douze mois après la date d'application des lignes directrices et approuvé par la Commission, qui doit prévoir un ajustement progressif des niveaux d'aide.

Une aide octroyée sous la forme d'une réduction ou d'une exemption de la charge que représente le financement du soutien apporté à l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, avant la date d'application des lignes directrices, à des entreprises non admissibles sur le fondement de la section 3.7.2, peut être déclarée compatible avec le marché intérieur, pour autant que le plan d'adaptation prévoit une contribution propre minimale s'élevant à 20 % des coûts supplémentaires correspondant à la surtaxe sans réduction, mise en place progressivement et au plus tard le 1^{er} janvier 2019.

2.5 Certains régimes d'aides soumis à une obligation de notification feront l'objet d'une évaluation ex post

La Commission peut exiger des régimes dont le potentiel de distorsion de la concurrence est jugé très élevé, qu'ils fassent l'objet d'un réexamen. Elle peut ainsi limiter la durée du régime en deçà du maximum normalement autorisé de quatre ans, et contraindre l'Etat membre à le notifier une nouvelle fois pour pouvoir le prolonger⁶⁵². Sont visées par ces dispositions les hypothèses suivantes :

- régimes d'aides prévoyant des montants d'aide élevés ;
- régimes d'aides présentant des caractéristiques nouvelles ;
- lorsque des changements importants en ce qui concerne le marché, la technologie ou la réglementation sont prévus.

En pratique, l'Etat membre doit notifier, conjointement avec le régime d'aides, un projet de plan d'évaluation qui fera partie intégrante de l'appréciation du régime par la Commission.

L'évaluation, réalisée par un expert indépendant⁶⁵³, doit être communiquée à la Commission en temps utile pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger le régime et, en tout état de cause, à l'expiration de ce dernier. La portée et les modalités précises de chaque évaluation sont définies dans la décision autorisant le régime d'aides. Toute mesure d'aide ultérieure ayant un objectif similaire doit tenir compte des résultats de l'évaluation.

2.6 Cumul

Les aides peuvent être accordées simultanément au titre de plusieurs régimes d'aides ou cumulées avec des aides ad hoc, à condition que le montant total des aides d'Etat octroyées en faveur d'une activité ou d'un projet n'excède pas les limites fixées par les plafonds d'aide prévus dans les lignes directrices. Lorsqu'un financement de l'Union est combiné avec une aide d'Etat, seule cette dernière est prise en compte pour déterminer si les seuils de notification et les intensités d'aide maximales sont respectés, pour autant que le montant total du financement public octroyé pour les mêmes coûts admissibles n'excède pas le ou les taux de financement maximaux prévus dans les règles applicables du droit de l'Union.

⁶⁵². Pt 245 de l'encadrement.

⁶⁵³. Cf. document de travail de la Commission relatif à la méthodologie commune d'évaluation : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/modernisation/state_aid_evaluation_methodology_fr.pdf.

Les aides à la protection de l'environnement ne sont pas cumulables avec des aides *de minimis* qui concernent les mêmes coûts admissibles, si un tel cumul aboutit à une intensité de l'aide, supérieure à celle prévue par les lignes directrices.

2.7 Transparence⁶⁵⁴

Depuis le 1^{er} juillet 2016, les États membres doivent veiller à ce que les informations suivantes soient publiées sur un site internet exhaustif consacré aux aides d'État : le texte intégral du régime d'aides autorisé ou de la décision d'octroi de l'aide individuelle et leurs modalités de mise en œuvre, ou un lien permettant d'y accéder, l'identité de l'autorité ou des autorités d'octroi, l'identité de chaque bénéficiaire, la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux, la date d'octroi de l'aide, le type d'entreprise concernée, la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités.

2.8 Adaptation et application

Les lignes directrices s'appliquent depuis le 1^{er} juillet 2014 et sont valables jusqu'au 31 décembre 2022⁶⁵⁵. La Commission applique ces lignes directrices à toutes les mesures d'aide notifiées sur lesquelles elle a été appelée à statuer après leur entrée en vigueur, même si les projets ont été notifiés avant cette date. Toutefois, les aides individuelles octroyées en application de régimes d'aides autorisés et notifiées à la Commission en vertu d'une obligation de notification individuelle sont appréciées au regard des lignes directrices applicables au régime d'aides autorisé sur lequel les aides individuelles se fondent. Les aides illégales sont appréciées sur la base des règles en vigueur à la date à laquelle elles ont été octroyées.

Références bibliographiques

Textes

Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, [JOUE L 283/51](#), 31 octobre 2003.

Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis*, [JOUE L 352/1](#), 24.12.2013.

Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, [JOUE L 187](#), 26 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, [JOUE C 200](#), 28 juin 2014.

Lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement (2008/C 82/01), [JOCE, C 82](#), 1er avril 2008.

Règlement (UE) n° 2017/1084 de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne les aides aux infrastructures portuaires et aéroportuaires, les seuils de notification applicables aux aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine et aux aides en faveur des infrastructures sportives et des infrastructures récréatives multifonctionnelles, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale en faveur des régions

⁶⁵⁴. Cf. le point 2.2.1.7 «Transparence de l'aide» de la fiche 3 et le guide pratique sur les nouvelles obligations de transparence, en ligne sur le site Europe en France : <http://www.europe-en-france.gouv.fr/Centre-de-ressources/Aides-d-etat/Regimes-d-aides>.

⁶⁵⁵. Cf. le [communiqué de presse de la Commission](#) indiquant qu'elle a décidé de prolonger de deux ans, soit de fin 2020 à fin 2022, plusieurs règles sur les aides d'Etat, dont les aides d'Etat couvertes par les lignes directrices environnement-énergie.

ultrapériphériques, et modifiant le règlement (UE) n° 702/2014 en ce qui concerne le calcul des coûts admissibles, [JOUE L 156/1](#), 20 juin 2017.

Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (refonte), [JOUE L 328/82](#), 21 décembre 2018.

Décisions

[Décision 2011/528/CE du 8 mars 2011](#) concernant l'aide d'État dans l'affaire C 24/09 (ex N 446/08) — Aide d'État en faveur des entreprises à forte intensité énergétique, loi autrichienne sur l'électricité verte.

[Décision C \(2011\) 4388](#) final de la Commission du 20 juin 2011, aide d'État [SA.31319](#) (2011/N) — Luxembourg, aide d'État en faveur des producteurs de biogaz.

[Décision C \(2011\) 9389](#) de la Commission du 20 décembre 2011, aide d'État [SA 32307](#) compatible, Chaufferie biomasse sur le site de production Ajinomoto Eurolysine SAS à Amiens.

[Décision Aide d'État SA.36511](#) (2014/C) (ex 2013/NN) du 27 mars 2014 – France, mécanisme de soutien aux énergies renouvelables et plafonnement de la CSPE.

[Décision \(UE\) 2015/1585](#) de la Commission du 25 novembre 2014 relative au régime d'aides [SA.33995](#) (2013/C) (ex 2013/NN) [appliqué par l'Allemagne en faveur de l'électricité d'origine renouvelable et des gros consommateurs d'énergie] (*JOUE* du 25 septembre 2015, L 250, p. 122).

[Décision SA. 39722](#) du 16 avril 2015, Allemagne *JOUE* C 292/1 du 4 septembre 2015.

[Décision Aide d'Etat SA 43719](#) C(2016) 5228 final, 8 août 2016 - France, système d'aides aux cogénérations au gaz naturel à haute efficacité énergétique.

Aides d'État à la protection de l'environnement. Critères d'exemption de notification posés par le RGEC

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁶	
Article 36 Aides permettant aux entreprises d'aller au-delà des normes de l'Union ou qui augmentent le niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'Union	<p>Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si l'investissement concerné :</p> <ul style="list-style-type: none"> • soit permet au bénéficiaire d'améliorer le niveau de protection de l'environnement découlant de ses activités en allant au-delà des normes de l'Union applicables, indépendamment de l'existence ou non de normes nationales obligatoires plus strictes ; • soit permet au bénéficiaire d'augmenter le niveau de protection de l'environnement découlant de ses activités en l'absence de normes de l'Union ; <p>Pas d'aide possible si les améliorations prévues permettent aux entreprises de se mettre en conformité avec normes de l'Union déjà adoptées mais pas encore entrées en vigueur, sauf :</p> <ul style="list-style-type: none"> – pour les aides en faveur de l'acquisition de nouveaux véhicules de transport si elle est antérieure à l'entrée en vigueur des normes ; – pour les aides en faveur d'opérations de post-équipement de véhicules de transport existants si les normes de l'Union ne sont pas entrées en vigueur avant la date de mise en service de ces véhicules et qu'une fois devenues obligatoires, elles ne s'appliquent pas à ces derniers de façon rétroactive. 	<p>40 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE</p> <p>60 % pour les PE</p> <p>50 % pour les ME</p>	<p>Limitation aux coûts d'investissements supplémentaires nécessaires pour atteindre un niveau de protection de l'environnement supérieur au niveau requis par les normes de l'Union. Ils sont déterminés ainsi :</p> <ul style="list-style-type: none"> – si les coûts de l'investissement peuvent être identifiés comme investissement distinct dans les coûts totaux, ces coûts liés à la protection de l'environnement constituent les coûts admissibles ; – s'ils sont déterminés par référence à un investissement similaire moins respectueux de l'environnement, plausible en l'absence d'aide, la différence entre les deux investissements constitue les coûts admissibles (analyse contrefactuelle).
Article 37 Aides à l'adaptation anticipée des PME aux futures normes de l'Union	<p>Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si les normes de l'Union sont adoptées et l'investissement est réalisé et achevé au moins un an avant la date de transposition obligatoire de ces normes</p>	<p>Pour les projets réalisés et achevés plus de trois ans avant la date de transposition obligatoire ou la date d'entrée en vigueur : 20 % pour les PE, 15 % pour les ME et 10 % pour les GE</p> <p>Pour les projets réalisés et achevés entre un et trois ans avant la date de transposition obligatoire ou la date d'entrée en vigueur : 15 % pour les PE, 10 % pour les ME et 5 % pour les GE.</p>	<p>Coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour aller au-delà du niveau de protection de l'environnement requis par la norme de l'Union (même méthode de détermination des coûts admissibles qu'à l'article 36)</p>
Article 38 Aides à l'investissement en faveur des mesures	<p>Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées de notification si les conditions relatives à l'intensité de l'aide et aux coûts admissibles sont respectées.</p>	<p>30 % pour les GE</p> <p>50 % pour les PE</p> <p>40 % pour les ME</p>	<p>Limitation aux coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour parvenir à un niveau d'efficacité énergétique supérieur (même méthode de calcul que pour les mesures</p>

656. Abréviations : (GE) grande entreprise ; (ME) moyenne entreprise ; (PE) petite entreprise.

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁶	
d'efficacité énergétiques			précédentes)
Article 39 Aides à l'investissement en faveur des projets promouvant l'efficacité énergétique des bâtiments	Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet d'investissement ou : La valeur nominale du prêt ou le montant garanti n'excède pas 10 M€ par projet au niveau des bénéficiaires finals. La garantie n'excède pas 80% du prêt sous-jacent (§5). Aides compatibles et exemptées de notification sous forme de dotation, fonds propres, garantie, ou prêts octroyés à un fonds pour la promotion de l'efficacité énergétique ou à un autre intermédiaire financier qui les répercute intégralement sur les bénéficiaires finals, à savoir les propriétaires ou les locataires de bâtiments.		Coûts des investissements supplémentaires auprès d'investisseurs privés à hauteur de 30 % minimum du financement total (§7)
Article 40 Aides environnementales en faveur des investissements dans la cogénération à haut rendement	Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet d'investissement Aides compatibles et exemptées de notification si elles sont octroyées uniquement pour des capacités nouvellement installées ou renouvelées. La nouvelle unité de cogénération doit assurer globalement par rapport à la production de chaleur et d'électricité le niveau d'énergie primaire prévu par la directive 2012/27/UE. L'amélioration d'une unité de cogénération existante ou la conversion d'une unité de production électrique existante en une unité de cogénération doit entraîner des économies d'énergie primaire par rapport à la situation d'origine.	45 % pour les GE 55 % pour les ME 65 % pour les PE	Coûts d'investissement supplémentaires par rapport à une installation de production d'électricité ou de chaleur classique de même capacité ou les coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour moderniser une installation ayant déjà atteint un haut rendement afin que celle-ci soit encore plus efficace
Article 41 Aides environnementales en faveur des investissements dans la promotion de l'énergie produite à partir de sources d'énergie renouvelables	Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet d'investissement. Aides compatibles et exemptées de notification si les conditions relatives à l'intensité de l'aide et aux coûts admissibles sont respectées. Aides compatibles et exemptées si les investissements bénéficiant d'une aide sont utilisés exclusivement pour la production de biocarburants durables de deuxième génération (autres que ceux produits à partir de cultures alimentaires).	100 % si procédure de mise en concurrence Pour les cas a) et b) des coûts admissibles : 45 % pour les GE 55 % pour les ME 65 % pour les PE Pour le cas c) des coûts admissibles : 30 % pour les GE 40 % pour les ME 50 % pour les PE	Coûts d'investissement supplémentaires pour promouvoir la production d'énergie à partir de sources renouvelables : a) coûts d'investissement dans la production d'énergie à partir de sources renouvelables quand ils sont identifiés comme investissement distinct dans les coûts d'investissement totaux ; b) les coûts admissibles sont constitués par la différence entre les coûts de l'investissement dans la production d'énergie à partir de sources renouvelables et un investissement similaire moins respectueux de l'environnement qui aurait été plausible en l'absence d'aide ; c) les coûts d'investissement totaux supportés pour atteindre un niveau supérieur de protection de l'environnement dans le cas de certaines petites installations.
Article 42 Aides au	Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet ou : 150 millions € d'aides cumulées par an dans le cadre d'une		Aide octroyée sous forme de prime s'ajoutant au prix du marché auquel les producteurs vendent leur

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁶	
fonctionnement en faveur de la promotion en faveur de l'électricité produite à partir de sources renouvelables	<p>procédure de mise en concurrence</p> <p>Aides compatibles et exemptées si elles sont octroyées au moyen d'une procédure de mise en concurrence ouverte à tous les producteurs produisant de l'électricité à partir de sources renouvelables sans discrimination (sauf pour les petites installations)</p> <p>La procédure de mise en concurrence peut être limitée à certaines technologies si une procédure ouverte à tous les producteurs donnerait un résultat insuffisant</p> <p>Les bénéficiaires des aides sont soumis à des obligations standard en matière d'équilibrage.</p> <p>Les aides ne sont pas autorisées quand les prix sont négatifs</p>		électricité directement sur le marché, uniquement jusqu'à ce que l'installation productrice ait été totalement amortie.
Article 43 Aides au fonctionnement en faveur de la promotion de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans des installations de petites tailles	<p>Seuil : 15 M€ par entreprise et par projet ou : 150 M€ d'aides cumulées par an dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence</p> <p>Aides compatibles et exemptées si elles sont octroyées aux installations ayant une capacité installée inférieure à :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 500 kW pour la production d'énergie à partir de toutes les sources d'énergie renouvelable ; - inférieure à 3 MW pour les installations produisant de l'énergie éolienne ; - inférieure à 50 000 tonnes par an pour la production de biocarburants durables autre que ceux produits à partir de cultures alimentaires (en revanche les aides ne sont pas autorisées pour les biocarburants soumis à une obligation de fourniture ou d'incorporation). 		<p>L'aide par unité d'énergie n'excède pas la différence entre les coûts moyens actualisés de l'énergie produite à partir de la source renouvelable en question et le prix de marché pour le type d'énergie concernée.</p> <p>Les aides sont octroyées uniquement jusqu'à ce que l'installation ait été totalement amortie.</p> <p>Toute aide à l'investissement octroyée à une installation doit être déduite des aides au fonctionnement</p>
Article 44 Aides sous forme de réduction de taxes environnementales accordées en vertu de la directive 2003/96/CE	Les régimes d'aides remplissant les conditions de la directive 2003/96/CE sont compatibles et exemptés si les bénéficiaires de la réduction de taxation sont sélectionnés sur la base de critères transparents et objectifs et paient au moins le niveau minimum de taxation applicable fixé par la directive 2003/96/CE.		Les régimes d'aides sous forme de réductions de taxation se fondent sur une réduction du taux applicable de la taxe environnementale ou sur le versement d'un montant fixe de compensation ou sur une combinaison des deux
Article 45 Aides à l'investissement en faveur de l'assainissement de sites contaminés	<p>20 M€ par entreprise et par projet d'investissement</p> <p>Aides compatibles et exemptées si l'investissement conduit à la réparation du dommage environnemental, y compris les atteintes à la qualité du sol et des eaux de surface ou souterraines.</p> <p>Quand la personne responsable du dommage environnemental est identifiée selon le droit applicable dans chaque État membre, elle est tenue de financer l'assainissement conformément au principe du « pollueur-payeur » et aucune aide d'État n'est octroyée.</p>	100%	Coûts supportés pour les travaux d'assainissement, déduction faite de l'augmentation de la valeur du terrain. Pour l'assainissement des sites contaminés sont considérées comme investissements admissibles l'ensemble des dépenses supportées par l'entreprise pour assainir son site, que ces dépenses puissent ou non figurer au bilan comme actifs immobilisés.

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁶	
Article 46 Aides à l'investissement en faveur des réseaux de chaleur et de froid efficaces	20 M€ par entreprise et par projet d'investissement Aides compatibles et exemptées pour l'installation de production et pour le réseau de distribution.	<ul style="list-style-type: none"> – Pour l'installation de production : 45 % pour les GE 55 % pour les ME 65 % pour les PE – Pour le réseau de distribution : le montant de l'aide n'excède pas la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation 	<ul style="list-style-type: none"> – pour l'installation de production : coûts supplémentaires nécessaires à la construction, à l'extension ou à la rénovation d'une ou de plusieurs unités de production afin que celles-ci puissent constituer un réseau de chaleur et de froid efficace, par comparaison avec une installation de production conventionnelle ; – pour le réseau de distribution : coûts d'investissement.
Article 47 Aides à l'investissement en faveur du recyclage et du réemploi des déchets	15 M€ par entreprise et par projet d'investissement Aides compatibles et exemptées si octroyées pour le recyclage et le réemploi des déchets générés par d'autres entreprises et ne doivent pas soulager indirectement les pollueurs de charges qu'ils devraient supporter en vertu du droit de l'Union, ou de charges devant être considérées comme des coûts normaux pour une entreprise. Les investissements vont au-delà de l'état de la technique.	<ul style="list-style-type: none"> 35 % pour les GE 45 % pour les ME 55 % pour les PE 	Coûts d'investissement supplémentaires nécessaires à la réalisation d'un investissement débouchant sur des activités de recyclage ou de réemploi de meilleure qualité ou plus efficaces, par comparaison avec un processus conventionnel d'activités de réemploi et de recyclage de même capacité qui serait élaboré en l'absence d'aide
Article 48 Aides en faveur des infrastructures énergétiques	50 M€ par entreprise et par projet d'investissement. Aides compatibles et exemptées si octroyées pour des infrastructures énergétiques situées dans des régions assistées. En revanche, les aides en faveur des investissements dans des projets concernant le stockage du gaz et de l'électricité et dans des infrastructures pétrolières ne sont pas exemptées de l'obligation de notification.		<p>Les coûts admissibles sont les coûts d'investissement.</p> <p>Le montant de l'aide n'excède pas la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation de l'investissement. La marge d'exploitation est déduite des coûts admissibles ex ante ou au moyen d'un mécanisme de récupération</p>
Article 49 Aides aux études environnementales	Aides compatibles et exemptées de notification si elles sont octroyées pour les études directement liées aux investissements en matière de protection de l'environnement.	<ul style="list-style-type: none"> 50 % pour les GE 60 % pour les ME 70 % pour les PE 	Limitation aux coûts de l'étude

Aides d'État à la protection de l'environnement. Critères de compatibilité avec le marché intérieur posés par les lignes directrices de la Commission du 9 avril 2014

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁷	Coûts admissibles
Aides au dépassement des normes de l'Union ou à l'augmentation du niveau de protection de l'environnement en l'absence de normes de l'Union (aides à l'acquisition de nouveaux véhicules de transport)		100 % en cas de mise en concurrence 40 % pour les GE (et 50% en cas d'innovation écologique) 50 % pour les ME (et 60% en cas d'innovation écologique) 60 % pour les PE (et 70% en cas d'innovation écologique)	Pour les aides aux entreprises allant au-delà des normes de l'Union : Les coûts d'investissement supplémentaires sont ceux nécessaires pour aller au-delà du niveau de protection de l'environnement requis par les normes de l'Union En l'absence de normes de l'Union ou de normes nationales : Les coûts d'investissement supplémentaires sont les coûts d'investissement nécessaires pour atteindre un niveau de protection de l'environnement supérieur à celui que l'entreprise ou les entreprises en cause atteindraient en l'absence d'aide à l'environnement
Aides aux études environnementales y compris audits d'efficacité énergétique		50 % des coûts de l'étude pour les GE 60 % pour les ME 70 % pour les PE	Les coûts admissibles correspondent aux coûts des études.
Aides à l'adaptation anticipée aux futures normes de l'Union		Pour les projets réalisés et achevés plus de trois ans la date d'entrée en vigueur : – 20 % pour les PE – 15 % pour les ME – 10 % pour les GE Pour projets réalisés et achevés entre un et trois ans avant la date d'entrée en vigueur : – 15 % pour les PE – 10 % pour les ME – 5 % pour les GE	Limitation aux coûts d'investissement supplémentaires nécessaires pour atteindre le niveau de protection de l'environnement requis par la norme de l'Union, par rapport au niveau de protection requis avant l'entrée en vigueur de celle-ci
Aides à la gestion des déchets	Compatibilité des aides à l'investissement accordées pour la gestion des déchets produits par d'autres entreprises (y compris la réutilisation et le recyclage) si les conditions suivantes sont réunies :	55 % des coûts d'investissement admissibles pour les PE 45 % pour les ME	Limitation aux coûts d'investissements supplémentaires par rapport au coût de la production d'énergie classique, sans gestion des

⁶⁵⁷ Abréviations : (GE) grande entreprise ; (ME) moyenne entreprise ; (PE) petite entreprise.

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁷	Coûts admissibles
	<ul style="list-style-type: none"> • Les investissements visent à réduire les déchets générés par d'autres entreprises et ne concernent pas les déchets générés par le bénéficiaire de l'aide ; • l'aide ne soulage pas indirectement les pollueurs de charges qu'ils devraient supporter en vertu du droit de l'Union ou du droit national, ces charges devant être considérées comme des coûts normaux pour ces pollueurs ; • les investissements vont au-delà de l'état de la technique, c'est-à-dire la prévention, le réemploi, le recyclage ou la valorisation, ou utilisent des technologies classiques de manière innovante, notamment pour progresser sur la voie ; de la création d'une économie circulaire utilisant les déchets comme une ressource ; • en l'absence de telles aides, les matériaux traités seraient éliminés ou traités selon des procédés moins écologiques ; • les investissements n'ont pas pour seul effet d'accroître la demande de matériaux à recycler sans que cela ne débouche sur une intensification de la collecte desdits matériaux. 	35 % pour les GE	déchets, avec les mêmes investissements dans les capacités
Aides en faveur des énergies renouvelables Aides à l'investissement		100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres réellement concurrentielle 45 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE 55 % pour les ME 65 % pour les PE	Limitation aux surcoûts d'investissements supportés par le bénéficiaire par rapport à une installation de production d'énergie classique ou un système de chauffage classique de même capacité en termes de production effective d'énergie
Aides au fonctionnement en faveur de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables :	A partir du 1 ^{er} janvier 2016 : <ul style="list-style-type: none"> • l'aide est octroyée sous la forme d'une prime s'ajoutant au prix du marché auquel les producteurs vendent leur électricité ; • les bénéficiaires sont soumis à des responsabilités standard en matière d'équilibrage ; • des mesures sont mises en place pour faire en sorte que les producteurs ne soient pas incités à produire de l'électricité à des prix négatifs. Ces conditions ne s'appliquent pas aux installations d'une capacité de production > 500 kW et aux installations éoliennes d'une capacité de production de 3 MW ou de 3 unités de production. A partir du 1 ^{er} janvier 2017 : <ul style="list-style-type: none"> • les aides sont octroyées à l'issue d'une procédure de mise en concurrence à moins que les Etats ne démontrent que seul un projet ou un site pourrait être pris en considération ou que cela entraînerait 		

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁷	Coûts admissibles
	<p>une hausse du niveau d'aide ou de faibles taux de réalisation des projets ;</p> <ul style="list-style-type: none"> des aides peuvent être octroyées sans mise en concurrence pour les installations disposant d'une capacité de production d'électricité installée de moins de 1 MW (sauf pour l'énergie produite à partir d'énergie éoliennes concernant des installations dont la capacité de production installée est de maximum 6 MW). 		
Aides au fonctionnement en faveur de l'énergie produite à partir de sources renouvelables autres que l'électricité	<ul style="list-style-type: none"> l'aide n'excède pas la différence entre les coûts totaux moyens actualisés et le prix du marché ; les coûts moyens actualisés peuvent inclure la rentabilité normale de l'installation ; les coûts de production sont actualisés régulièrement ; l'aide est accordée jusqu'à ce que l'installation ait été complètement amortie selon les règles comptables ordinaires. 		
Aides au fonctionnement en faveur des centrales à biomasse après amortissement des installations	<ul style="list-style-type: none"> l'aide est octroyée sur la base de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ; la mesure doit compenser la différence entre les coûts d'exploitation supportés par le bénéficiaire et le prix du marché ; mise en place d'un mécanisme de contrôle pour vérifier si les coûts d'exploitation supportés par le bénéficiaire demeurent plus élevés que le prix du marché pour l'énergie concernée. 		
Aides octroyées au moyen de certificats verts	<ul style="list-style-type: none"> ces aides sont essentielles pour garantir la viabilité des sources d'énergie renouvelables ; elles n'entraînent pas globalement de surcompensation avec le temps et entre les diverses technologies ; elles ne dissuadent pas les producteurs d'énergie renouvelable d'accroître leur compétitivité. 		
Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique		<p>100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres réellement concurrentielle</p> <p>50 % des coûts d'investissement admissibles pour les PE</p> <p>40 % pour les ME</p> <p>30 % pour les GE</p>	
Aides à l'investissement en faveur des mesures d'efficacité énergétique		<p>Pour les installations de cogénération :</p> <p>100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel</p>	

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁷	Coûts admissibles
		<p>d'offres réellement concurrentielle</p> <p>65 % des coûts d'investissement admissibles pour les PE</p> <p>55 % pour les ME</p> <p>45 % pour les GE</p> <p>Pour les réseaux de chaleur et de froid utilisant des énergies classiques :</p> <p>100 % si aide accordée dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres réellement concurrentielle</p> <p>65 % des coûts d'investissement admissibles pour les PE</p> <p>55 % pour les ME</p> <p>45 % pour les GE</p>	
Aides au fonctionnement en faveur des mesures d'efficacité énergétique (sauf aides en faveur d'une PCCE à haut rendement et économe en énergie)	<p>Compatibilité sous réserve du respect des conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> • limitation de l'aide à la compensation des surcoûts nets de production résultant de l'investissement en tenant compte des bénéfices retirés des économies d'énergie ; • durée de l'aide limitée à cinq ans. 		
Aides au fonctionnement en faveur d'une PCCE à haut rendement et économe en énergie	<p>Les aides en faveur des installations de cogénération sont attribuées :</p> <ul style="list-style-type: none"> • aux entreprises qui assurent la production publique de chaleur et d'électricité ; si les coûts de production sont supérieurs au prix du marché en vue de l'utilisation industrielle de la production combinée de chaleur et d'électricité quand le coût de production est supérieur au prix du marché. 		
Aides au captage et au stockage du carbone (fonctionnement/investissement)	Les aides peuvent être fournies pour soutenir des centrales électriques à combustibles fossiles et biomasse ou autres installations industrielles équipées de moyen de captage, de transport ou de stockage du CO ₂	100 % pour toutes les entreprises	<p>Les aides sont limitées aux coûts supplémentaires du captage, du transport et du stockage de CO₂ émis.</p> <p>A la lumière d'un scénario contrefacteur, les coûts admissibles sont définis comme équivalents au déficit de financement</p>
Aides en faveur des		100 % pour tous les types	Les aides n'excèdent pas une intensité

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁷	Coûts admissibles
infrastructures énergétiques		d'entreprises	correspondant à 100% des coûts admissibles. Les coûts admissibles représentent le déficit de financement.
Aides en faveur de l'adéquation des capacités de production	Les Etats membres doivent démontrer les raisons pour lesquelles le marché n'est pas en mesure de fournir les capacités adéquates en l'absence d'intervention. Appréciation de l'incidence des sources d'énergie irrégulières, de la participation des acteurs de la demande, de l'existence réelle ou potentielle d'interconnexions, de tout autre élément qui pourrait être à l'origine du problème d'adéquation des capacités de production ou l'aggraver.		Le calcul du montant des aides devrait engendrer un taux de rendement pour les bénéficiaires pouvant être considéré comme raisonnable. Une procédure de mise en concurrence sera considérée comme engendrant des taux de rendement raisonnables dans des circonstances normales.
Aides consenties dans le cadre de régimes de permis d'émission négociables	Présence d'aides d'État notamment lorsque les permis et quotas sont octroyés à un prix inférieur à leur valeur marchande par les États membres Compatibilité de ces aides si les conditions suivantes sont réunies : • établissement des systèmes de permis échangeables de manière à atteindre des objectifs environnementaux allant au-delà des objectifs devant être réalisés conformément aux normes communautaires obligatoires pour les entreprises concernées ; • déroulement de l'allocation dans la transparence sur la base de critères objectifs et de sources de données de haute qualité. Quantité totale de permis échangeables ou de quotas accordés à chaque entreprise à un prix inférieur à leur valeur marchande ne devant pas excéder ses besoins escomptés estimés en l'absence de systèmes d'échange ; • méthode d'allocation ne devant pas favoriser certaines entreprises ou certains secteurs, sauf si la logique environnementale du système le justifie ou si de telles règles sont nécessaires pour assurer la cohérence avec d'autres politiques environnementales ; • en principe, pas de permis ou de quotas pour les nouveaux entrants à des conditions plus favorables que celles accordées aux entreprises déjà actives sur les mêmes marchés.	100% pour tous les types d'entreprises	Appréciation par la Commission de la nécessité et de la proportionnalité des aides d'État comprises dans les systèmes de permis échangeables selon les critères suivants : • choix des bénéficiaires reposant sur des critères objectifs et transparents ; aide accordée en principe de la même manière pour tous les concurrents du même secteur en cause se trouvant dans une situation de fait similaire ; • mise aux enchères intégrale entraînant une augmentation substantielle des coûts de production pour chaque secteur ou catégorie de bénéficiaires individuels ; • augmentation substantielle des coûts de production ne pouvant pas être répercutée sur les clients sans provoquer d'importantes baisses des ventes ; • entreprises du secteur ne pouvant pas réduire leurs niveaux d'émission afin que le prix des certificats soit supportable : démonstration du niveau de consommation incompressible et quota octroyé proportionnel aux performances environnementales de l'entreprise.
Aides en faveur du changement d'implantation de certaines entreprises	En plus d'avoir un effet incitatif et de respecter les obligations de transparence, ces aides seront compatibles si les conditions suivantes sont réunies : • motivation du changement par des raisons de protection de l'environnement ou de prévention à la suite d'une décision administrative ou judiciaire d'une autorité publique compétente ordonnant le déménagement ou d'un accord entre l'entreprise et	50 % des coûts d'investissement admissibles pour les GE 60 % pour les ME 70 % pour les PE	Pour la détermination de ces coûts, la Commission prend en considération des gains et des coûts définis dans les lignes directrices au point 240 (produit de la vente ou de la location des installations, compensation versée en cas d'expropriation...).

Types d'aides	Conditions à respecter	Intensité de l'aide ⁶⁵⁷	Coûts admissibles
	<p>l'autorité publique compétente ;</p> <ul style="list-style-type: none"> • respect par l'entreprise des normes environnementales les plus strictes applicables dans sa nouvelle région d'installation. <p>Bénéficiaires de l'aide : entreprises installées en milieu urbain ou dans une zone spéciale de conservation exerçant, dans le respect de la législation, une activité entraînant une pollution importante et devant, du fait de cette localisation, quitter leur lieu d'établissement pour s'établir dans une zone plus appropriée, les établissements ou installations entrant dans le champ d'application de la directive Seveso.</p>		

Les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté

Le traitement des aides aux entreprises en difficulté illustre les divergences d'objectifs pouvant exister entre le droit de l'Union européenne et le droit national.

Pour la Commission, le seul libre jeu de la concurrence doit réguler le marché. La disparition d'entreprises non performantes et non économiquement viables constitue un événement naturel du fonctionnement du marché. Dès lors, dans le cadre du contrôle des aides d'État, toute aide en faveur d'une entreprise en difficulté est suspecte et, comme telle, doit être déclarée incompatible avec le marché intérieur, sauf exception.

Pour les États, en revanche, les objectifs sont plus diversifiés. Les motivations sociales, telles que la protection de l'emploi et les motivations stratégiques, peuvent être déterminantes.

Dans un contexte de privatisations et d'ouverture à la concurrence où les interventions directes des États ont tendance à diminuer, les aides publiques aux entreprises en difficulté conservent un rôle essentiel de protection du tissu économique.

Ces interventions publiques sont susceptibles de constituer des aides d'État au sens de l'article 107 § 1 TFUE. Elles peuvent toutefois être autorisées à certaines conditions, sur le fondement de l'article 107 § 3 a) et c) TFUE. Ces aides ne sont pas à confondre avec les aides fondées sur l'article 107 § 3 b) TFUE, uniquement autorisées dans un contexte exceptionnel de crise systémique⁶⁵⁸.

Ces aides sont régies par les lignes directrices de la Commission, entrées en vigueur le 1^{er} août 2014⁶⁵⁹, concernant les aides au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, autres que les établissements financiers, ces derniers faisant l'objet de règles spécifiques⁶⁶⁰. Par rapport aux lignes directrices de 2004⁶⁶¹, les critères d'admission de l'intervention de l'État sont significativement renforcés et de nouvelles règles de répartition des charges entre l'État, la structure aidée et ses investisseurs sont introduites. En outre, les PME peuvent bénéficier d'une aide de soutien temporaire à la restructuration.

Début 2019, la Commission a décidé de prolonger de deux ans certaines règles en matière d'aides d'État, dont les lignes directrices sur le sauvetage et la restructuration, qui s'appliqueront donc jusqu'au 31 décembre 2022.

1. Le champ d'application des lignes directrices

Les lignes directrices ne s'appliquent pas aux aides en faveur des entreprises en difficulté des secteurs houiller et sidérurgique ni aux aides aux entreprises concernées par les règles spécifiques applicables aux établissements financiers⁶⁶². Elles s'appliquent aux autres secteurs, sans préjudice des règles spécifiques les concernant.

⁶⁵⁸. Cf. fiche 14.

⁶⁵⁹. Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, publiées au [JOUE C 249/1](#) du 31 juillet 2014.

⁶⁶⁰. Cf., par exemple, la communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, [JOUE C 216/1](#) du 30 juillet 2013 (cf. fiche 14).

⁶⁶¹. Lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, publiées au [JOUE C 244/2](#) du 1^{er} octobre 2004.

⁶⁶². Cf. fiche 14.

1.1. La notion d'entreprise en difficulté (pts 19 à 24 des lignes directrices)

L'entreprise bénéficiaire doit, en principe⁶⁶³, être qualifiée d'« entreprise en difficulté ».

Aux termes du point 20 des lignes directrices, une entreprise est considérée en difficulté lorsqu'« *il est pratiquement certain qu'en l'absence d'intervention de l'Etat elle sera contrainte de renoncer à son activité à court ou à moyen terme.* », c'est à dire, en pratique, lorsque l'une au moins de ces conditions est remplie :

- s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée, lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées ;
- s'il s'agit d'une société dont certains associés au moins ont une responsabilité illimitée pour les dettes de la société, lorsque plus de la moitié des fonds propres, tels qu'ils sont inscrits dans les comptes de la société, a disparu en raison des pertes accumulées ;
- lorsque l'entreprise fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité ou remplit, selon le droit national qui lui est applicable, les conditions de soumission à une procédure collective d'insolvabilité; à cet égard, les entreprises en plan (de sauvegarde ou redressement judiciaire) ou les entreprises en conciliation ou mandat *ad hoc* ne sont pas considérées comme des entreprises en procédure collective d'insolvabilité⁶⁶⁴.
- dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents :
 - le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 ;
 - et le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise, calculé sur la base de l'EBITDA, est inférieur à 1.

Répondant à une demande des autorités françaises, cette condition, introduite par les lignes directrices de 2014, ne s'applique pas aux PME, afin d'éviter que ces entreprises, notamment du fait de leur taille, ne soient trop souvent considérées comme en difficulté et, de ce fait, inéligibles à d'autres types d'aides que les aides au sauvetage et à la restructuration.

Il convient, en la matière, de procéder au cas par cas, en se plaçant au jour où l'aide est éventuellement accordée⁶⁶⁵.

Les entreprises nouvelles sont inéligibles aux aides au sauvetage ou à la restructuration. «*Tel est notamment le cas lorsqu'une nouvelle entreprise naît de la liquidation d'une entreprise préexistante ou de la reprise de ses seuls actifs* ». Une entreprise est considérée comme nouvelle « *pendant les trois premières années qui suivent son entrée en activité dans le domaine concerné* »⁶⁶⁶.

1.2. Une intervention publique qui ne s'effectue pas dans des conditions normales de marché

Tout avantage constitue une aide, s'il n'est pas accordé selon des conditions jugées acceptables par un investisseur avisé, quand il opère dans les conditions normales de marché. Par conséquent, doivent par exemple être qualifiés d'aides « *les apports en capitaux d'un investisseur public qui font abstraction de toute rentabilité même à long terme* »⁶⁶⁷.

Il en va ainsi, notamment, lorsque l'État compense les pertes sans exiger de plan de redressement⁶⁶⁸.

⁶⁶³ En cas de besoins de liquidités pressants du fait de circonstances exceptionnelles et imprévues, les entreprises n'étant pas considérées comme en difficulté au sens du point 20 peuvent néanmoins bénéficier d'une aide au sauvetage ou, pour les PME et petites entreprises publiques, de mesures de soutien temporaire à la restructuration.

⁶⁶⁴ [Circulaire](#) du Premier ministre du 5 février 2019 relative à l'application des règles européennes de concurrence relatives aux aides publiques aux activités économiques, p 31.

⁶⁶⁵ Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis c/ Commission européenne*, [aff. T-267/08 et T-279/08](#), pt-140 et s.

⁶⁶⁶ «*Le but poursuivi par le point 12 des lignes directrices [point 21 des lignes directrices de 2014] est d'éviter que ne soient créées des entreprises non viables ou des activités déficitaires qui, dès leur création, seraient dépendantes de l'aide publique*» (Trib. UE, 1er mars 2016, *Secop GmbH c/ Commission*, [aff. T-79/14](#), pt 32).

⁶⁶⁷ Pour mémoire, le comportement de l'investisseur privé, avec lequel doit être comparé celui d'un investisseur public, n'est pas nécessairement celui de l'investisseur ordinaire plaçant des capitaux en vue de leur rentabilisation à plus ou moins court terme. Ce comportement doit, au moins, être celui d'un holding privé ou d'un groupe privé d'entreprises poursuivant une politique structurelle, globale ou sectorielle, et guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme (CJCE, 21 mars 1991, *ENI-Lanerossi*, [aff. C-305/89](#), et décision du 26 juillet 1995 *Crédit Lyonnais*, [JOCE L 308](#), 21 décembre 1995). Pour un cas de cession à prix négatif, v. Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, [aff. T-565/08](#), pt-72 et s. (arrêt confirmé par la CJUE, [aff. C-533/12 P et C-536/12 P](#)).

⁶⁶⁸ CJCE, 21 mars 1991, *Alfa Romeo*, [aff. C-305/89](#)

Le critère de l'investisseur avisé⁶⁶⁹ s'applique aux entreprises publiques. Dans sa décision du 24 octobre 2011, « SeaFrance SA », la Commission a ainsi considéré que les prêts accordés par la SNCF, propriétaire à 100 % de Sea France, à cette société, constituaient des aides à la restructuration, dans la mesure où le taux accordé était inférieur à celui du marché⁶⁷⁰.

Il y a présomption d'aide lorsque le secteur de l'entreprise aidée, dans son ensemble, est en difficulté ou lorsqu'il connaît une surcapacité structurelle.

1.3. La définition des aides au sauvetage et à la restructuration

Les lignes directrices différencient :

- les aides au sauvetage ;
- les aides à la restructuration ;
- depuis 2014, les mesures de soutien temporaire à la restructuration.

1.3.1. Les aides au sauvetage, les aides à la restructuration et le soutien temporaire à la restructuration des PME et des petites entreprises publiques

1.3.1.1. Les aides au sauvetage

Les aides au sauvetage sont « un soutien temporaire à une entreprise confrontée à une grave détérioration de sa situation financière » Elles sont par nature urgentes et transitoires. Elles permettent de soutenir l'activité d'une entreprise en difficulté financière, pendant une période correspondant au délai nécessaire pour élaborer un plan de restructuration ou de liquidation. Cette assistance, qui ne peut prendre la forme que de garanties de crédits ou de crédits, ne peut en principe excéder six mois et ne peut être accordée pour une restructuration financière. Ces aides sont, le plus souvent, le préalable à une demande d'aide à la restructuration.

1.3.1.2. Les aides à la restructuration

Les aides à la restructuration visent, au contraire, à restaurer la viabilité d'une entreprise sur le long terme. Elles comportent, en général, la réorganisation et la rationalisation de ses activités, la restructuration industrielle s'accompagnant d'une restructuration financière⁶⁷¹. Aussi, l'octroi des aides à la restructuration est-il subordonné à l'adoption d'un plan de restructuration « réaliste, cohérent et de grande envergure ». À défaut, elles seront déclarées incompatibles.

Les aides à la restructuration peuvent prendre des formes variées : injection de capital, subventions, annulation de dettes, prêts, allègements fiscaux, réductions de cotisations de sécurité sociale ou garanties de prêts.

1.3.1.3. Les mesures de soutien temporaire à la restructuration aux PME et aux petites entreprises publiques

Ces mesures, introduites par les nouvelles lignes directrices, constituent un outil intermédiaire entre l'aide au sauvetage et l'aide à la restructuration. Elles sont définies comme une « aide à la liquidité destinée à soutenir la restructuration d'une entreprise en donnant au bénéficiaire la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour rétablir sa viabilité à long terme ».

1.3.2. Le cas des aides destinées à couvrir les coûts sociaux d'une restructuration

Les nouvelles lignes directrices ne modifient pas l'approche de la Commission en la matière.

⁶⁶⁹. Cf. fiche 2.

⁶⁷⁰. Décision n°2012/397/UE, JOUE L195 du 21 juillet 2012, p. 1-18, confirmée par le Tribunal, dans son arrêt du 15 janvier 2015, aff. T-1/12.

⁶⁷¹. Une restructuration comporte normalement un volet industriel qui prévoit des mesures visant à réorganiser et à rationaliser les activités de l'entreprise, et un volet financier qui peut prendre la forme, notamment, d'une injection de capital ou d'une diminution de l'endettement. En ce sens, une restructuration ne peut se limiter à une aide financière. Cela ne signifie pas pour autant que l'aide à la restructuration doive nécessairement financer les mesures adoptées dans le cadre du volet industriel de la restructuration. Ainsi, dans le cas d'une entreprise qui fait face à un endettement important, l'essentiel de l'aide sera logiquement affecté au désendettement, alors que les mesures de restructuration industrielle seront assumées par le bénéficiaire de l'aide sur ses fonds propres ainsi qu'au moyen d'un éventuel financement extérieur obtenu à des conditions de marché (Trib. UE, 13 mai 2015, Niki Luftfahrt / Commission, aff. T-511/09, pts 181 et 182).

Pour mémoire, ne sont pas considérés comme des aides d'Etat, les régimes généraux de sécurité sociale dans le cadre desquels certaines indemnités de licenciement et les retraites anticipées sont payées directement au personnel licencié.

La couverture, par les Etats membres, du coût des indemnités de licenciement, au-delà des obligations légales ou contractuelles de l'entreprise, lorsque ces régimes sont applicables d'une façon générale, sans limitation sectorielle, à tout travailleur qui remplit des conditions fixées au préalable et qu'ils prévoient l'octroi automatique de ces avantages, n'est pas non plus considérée comme impliquant une aide pour les entreprises en restructuration

En revanche, si ces régimes servent à encourager la restructuration dans des secteurs précis, ils peuvent impliquer une aide en raison de leur approche sélective⁶⁷².

La Commission, dans une décision de 1994⁶⁷³ concernant une intervention du Fonds national de l'emploi (FNE), en faveur de l'entreprise Kimberly Clark couvrant les coûts sociaux de la restructuration, a considéré qu'il s'agissait d'une aide d'État.

La Cour a approuvé le raisonnement de la Commission au motif que l'intervention du FNE dépendait de la situation financière de l'entreprise, ce qui excluait la qualification de mesure générale⁶⁷⁴.

« Les obligations qu'une entreprise doit assumer en vertu de la législation du travail ou des conventions collectives qu'elle a signées avec les syndicats en matière d'indemnités de licenciement et/ou de retraite anticipée font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses propres ressources. » Par conséquent, toute contribution directe ou indirecte de l'État sera considérée comme une aide.

Enfin, les obligations qu'une entreprise doit assumer en vertu de la législation du travail ou de conventions collectives conclues avec les syndicats, font partie des coûts normaux qu'une entreprise doit financer sur ses propres ressources. Toute contribution de l'État à ces coûts doit donc être considérée comme une aide, que les paiements soient effectués directement à l'entreprise ou versés au personnel par l'intermédiaire d'un organisme public.

Ces aides sont cependant considérées favorablement par la Commission, car elles compensent le fait qu'une telle restructuration entraîne, généralement, une compression des effectifs.

2. Les conditions d'autorisation des aides au sauvetage et à la restructuration

2.1. Conditions générales d'autorisation des aides au sauvetage et à la restructuration notifiées individuellement

Les nouvelles lignes directrices alourdissent substantiellement le cadre de compatibilité de ces aides, qui doivent désormais respecter l'ensemble des critères communs de compatibilité issus de la modernisation du droit des aides d'Etat⁶⁷⁵. A noter que les analyses supplémentaires demandées aux Etats membres et aux entreprises bénéficiaires sont susceptibles d'avoir un coût très élevé.

2.1.1. La contribution à un objectif d'intérêt commun (pts 43 à 52 des lignes directrices)

Les nouvelles lignes directrices imposent la démonstration de la contribution à un objectif d'intérêt commun bien défini, en vue du rétablissement de la viabilité à long terme de l'entreprise.

- La démonstration de graves difficultés sociales ou d'importantes défaillances du marché

⁶⁷² Cf. Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France SAS c/ Commission*, [aff. T-565/08](#), pt-132 et s. spec. pt 143 : « (...) le fait que la mesure en cause ne découle pas des strictes obligations légales et conventionnelles n'est pas, par principe, susceptible d'exclure la nature d'aide d'Etat (...) ».

⁶⁷³ Décision de la Commission du 1^{er} juin 1994, [JOCE C 274](#), 1^{er} octobre 1994.

⁶⁷⁴ CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission*, [aff. C-241/94](#).

⁶⁷⁵ Cf. fiche 3.

La Commission liste, notamment : la persistance d'un taux de chômage supérieur à la moyenne de l'Union ou à la moyenne nationale, le risque d'interruption d'un SIEG ou d'un service important, le risque que la sortie du marché d'une entreprise entraîne une perte irrémédiable de connaissances techniques ou de savoir-faire essentiel.

- La présentation à la Commission d'un plan de restructuration en vue de la viabilité à long terme du bénéficiaire

Une entreprise est considérée comme viable à long terme dès lors qu'elle est capable, après avoir couvert la totalité de ses coûts, d'avoir un rendement approprié du capital investi. Le plan de restructuration doit notamment décrire les causes des difficultés auxquelles le bénéficiaire doit faire face, et exposer en quoi les mesures de restructuration envisagées permettront d'y faire face sur le long terme. Les prévisions du plan doivent également, en cas de besoin, être ajustées. Si les difficultés de l'entreprise découlent de défaillances de son système de gouvernance, celui-ci doit faire, par ailleurs, l'objet d'« adaptations nécessaires ». Un modèle indicatif de plan de restructuration est fourni en annexe 2 des lignes directrices.

Pour l'octroi des aides *ad hoc*, le plan de restructuration doit impérativement être validé par la Commission.

2.1.2. Le caractère nécessaire de l'intervention de l'Etat (pt 53 des lignes directrices)

L'Etat membre doit désormais fournir un scénario contrefactuel ne contenant aucun élément d'aide d'Etat et démontrer que l'objectif d'intérêt commun visé ne serait pas atteint, ou le serait dans une moindre mesure, dans le cadre de cet autre scénario.

2.1.3. Le caractère approprié de l'aide (pts 54 à 58 des lignes directrices)

L'aide doit être accordée sous la forme qui permet d'entraîner le moins de distorsions de concurrence possibles.

- Les aides au sauvetage

L'aide doit être temporaire et prendre la forme de garanties de crédits ou de crédits. La rémunération doit être fixée à un taux au moins égal au taux de référence fixé dans la communication de la Commission sur les taux de référence⁶⁷⁶.

Hormis en cas de restructuration ou de liquidation, l'aide au sauvetage doit être remboursée dans les six mois suivant le versement de la première tranche au bénéficiaire.

Les États membres doivent s'engager à transmettre à la Commission, dans un délai maximal de six mois à compter de l'autorisation de l'aide au sauvetage ou, dans le cas d'une aide non notifiée, à compter du versement de la première tranche au bénéficiaire :

- la preuve que le crédit a été intégralement remboursé et/ou qu'il a été mis fin à la garantie ;
- un plan de restructuration conforme aux critères requis ; sur présentation de ce plan, l'autorisation de l'aide au sauvetage sera automatiquement prolongée jusqu'à ce que la Commission prenne une décision définitive sur le plan de restructuration, sauf si elle décide qu'une telle prolongation n'est pas justifiée ou doit être de durée ou de portée limitée ;
- un plan de liquidation sans aide supplémentaire.

⁶⁷⁶. Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, JOUE C 14 du 19 janvier 2008.

- Les aides à la restructuration

Les Etats membres bénéficient d'une certaine liberté dans le choix de la forme de l'aide à la restructuration, à condition que celle-ci soit adaptée à la nature de la difficulté à laquelle est confronté le bénéficiaire. Ainsi, s'agissant des problèmes de liquidité, les lignes directrices recommandent aux Etats membres d'octroyer des aides à la restructuration sous forme de crédits ou garanties de crédit, tandis qu'en cas de problèmes de solvabilité, une aide revêtant la forme d'une recapitalisation serait plus appropriée.

2.1.4. L'effet incitatif de l'aide (pt 59 des lignes directrices)

L'Etat membre octroyant l'aide doit démontrer qu'en l'absence d'aide, le bénéficiaire aurait été restructuré, vendu ou liquidé de sorte que l'objectif d'intérêt commun n'aurait pas été atteint. Cette démonstration peut faire partie de l'analyse réalisée dans le cadre du scénario contrefactuel, utilisé pour démontrer le caractère nécessaire de l'intervention de l'Etat.

2.1.5. La proportionnalité de l'aide (pts 60 à 69 des lignes directrices)

- Les aides au sauvetage

Le montant de l'aide doit être limité au montant nécessaire au maintien de l'activité de l'entreprise pour une durée de six mois. Pour déterminer ce montant, une formule de calcul est fournie à l'annexe I des lignes directrices. Toute aide dont le montant excède le résultat de ce calcul n'est autorisée que si elle est dûment justifiée.

- Les aides à la restructuration

Il est exigé de l'entreprise, de ses actionnaires ou créanciers, du groupe auquel elle appartient ou de nouveaux investisseurs, qu'ils contribuent aux coûts de la restructuration, sur leurs ressources propres. Sauf circonstances exceptionnelles et dans des situations de difficulté particulière, cette contribution est considérée comme appropriée dès lors qu'elle s'élève au moins à 50 % des coûts de restructuration.

La contribution de l'Etat ou d'une entreprise publique ne peut être prise en considération que si elle est exempte d'aide.

Les aides destinées à couvrir des pertes ne doivent être octroyées que selon des modalités qui supposent une juste répartition des charges entre les investisseurs existants. Aussi, l'Etat ne devrait-il intervenir qu'après que les pertes ont été intégralement prises en compte et imputées aux actionnaires et détenteurs de titres de dette subordonnés existants. Enfin, toute aide d'Etat qui améliore la situation du bénéficiaire en matière de fonds propres doit être octroyée selon des modalités qui assurent à l'Etat une part raisonnable de la future valorisation du bénéficiaire.

2.1.6. La prévention des effets négatifs de l'aide (pts 70 à 95 des lignes directrices)

- Le principe de non-réurrence

Conformément au principe dit « *de non-réurrence* », déjà affirmé par les lignes directrices de 2004, les entreprises ne peuvent normalement bénéficier d'une aide d'Etat, que pour une seule opération de restructuration sur une période de dix ans. Ainsi, l'intervention répétée de l'Etat est interdite, ce qui permet, pour la Commission, de limiter les distorsions de concurrence résultant de l'octroi des aides au sauvetage et à la restructuration.

Parmi les exceptions figurent « *les circonstances exceptionnelles et imprévisibles, non imputables au bénéficiaire* ». Dans une décision du 1^{er} décembre 2004, la Commission a apporté des précisions sur la

notion de « *circonstances exceptionnelles* ». Le groupe informatique Bull avait déjà bénéficié d'une aide à la restructuration de 1,13 milliards d'euros en 1994. Toutefois, le plan de restructuration ayant échoué à la suite d'une crise boursière, les autorités françaises ont pu apporter leur aide à un nouveau plan autorisé par la Commission⁶⁷⁷.

La modification du statut de propriété de l'entreprise bénéficiaire, à la suite de l'octroi d'une aide, ne remet pas cette règle en cause, puisqu'il s'agit de la continuation d'une même entreprise.

Dans l'hypothèse où les actifs de l'entreprise bénéficiaire ont été repris par une autre entreprise, le repreneur n'est pas soumis au principe de non-réurrence, tant qu'il n'y a pas de continuité économique entre l'ancienne entreprise et le repreneur⁶⁷⁸.

- Mesures visant à limiter les distorsions de concurrence

Généralement, ces mesures prennent la forme de mesures structurelles (cessions et réduction d'activités). Elles peuvent également prendre la forme de mesures comportementales : le bénéficiaire doit s'abstenir d'acquérir des participations dans toute entreprise pendant la période de restructuration ou de présenter le soutien de l'État dont il bénéficie comme un avantage concurrentiel lorsqu'il commercialise ses produits et services. Des mesures d'ouverture des marchés peuvent enfin être prises en lieu et place d'une partie ou de l'ensemble des mesures structurelles qui seraient normalement requises.

L'étendue de ces mesures dépend de plusieurs critères, parmi lesquels, l'importance et la nature de l'aide et les conditions et circonstances dans lesquelles elle a été octroyée, la taille et le poids relatif du bénéficiaire sur le marché et les caractéristiques du marché en cause. Les nouvelles lignes directrices précisent que ces mesures ne doivent pas non plus être prises au détriment des consommateurs et de la concurrence.

2.1.7. [Transparence de l'aide \(pt 96 des lignes directrices\)](#)

Les Etats membres doivent publier sur un site internet dédié aux aides d'Etat :

- le texte intégral du régime d'aides autorisé ou de la décision d'octroi de l'aide individuelle et leurs modalités de mise en œuvre, ou un lien permettant d'y accéder ;
- l'identité de l'autorité ou des autorités d'octroi ;
- l'identité de chaque bénéficiaire, la forme et le montant de l'aide octroyée à chacun d'eux, la date d'octroi de l'aide, le type d'entreprise concernée (PME ou grande entreprise), la région dans laquelle le bénéficiaire se trouve et le secteur économique principal dans lequel il exerce ses activités.

La publication doit intervenir dans un délai de six mois à compter de la date d'octroi de l'aide. Ces informations doivent être conservées pendant au moins dix ans et être mises à la disposition du grand public sans restriction.

L'obligation de transparence n'est pas exigée pour les aides individuelles dont le montant est inférieur à 500 000 euros. Pour les régimes sous forme d'avantages fiscaux, les informations relatives aux montants des aides individuelles peuvent être fournies en utilisant les fourchettes suivantes (en millions d'euros) : [0,5-1], [1-2], [2-5], [5-10], [10-30], [30 et plus].

2.2. [Aides à la restructuration dans les régions assistées \(pts 97 et 98 des lignes directrices\)](#)

Les nouvelles lignes directrices réaffirment la possibilité, pour les régions assistées, de bénéficier d'une application plus souple des critères de compatibilité, énumérés

⁶⁷⁷. Décision n° 2005/941/CE, publiée au *JOUE* L 342 du 24 décembre 2005

⁶⁷⁸. Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair/Commission*, [aff. T-123/09](#) (confirmé sur pourvoi par la CJUE, [aff. C-287/12 P](#)).

supra, notamment pour les régions les plus en difficulté éligibles aux dispositions de l'article 107 § 3 a) TFUE.

En particulier, le critère de la limitation des effets négatifs peut être appliqué de manière moins stricte. S'agissant notamment de l'exigence de contribution propre de l'entreprise aidée, la Commission peut accepter une contribution inférieure à 50 % des coûts de restructuration.

2.3. Conditions de validité des aides aux prestataires de SIEG en difficulté (pts 99 à 103 des lignes directrices)

Les lignes directrices de 2014 permettent d'assouplir les règles applicables aux SIEG en difficulté, compte tenu de la nécessité de garantir la continuité de la prestation du service fourni. En particulier, la Commission n'exige pas la cession des actifs nécessaires à la prestation des SIEG. Si l'aide est nécessaire pour assurer la continuité du SIEG, la Commission peut également autoriser son versement à un prestataire qui n'est pas en mesure de respecter les conditions de compatibilité fixés par les lignes directrices, jusqu'à ce que le service soit confié à un nouveau prestataire.

A noter que lorsque la Commission fixe la contribution propre de la structure aidée, elle ne prend pas en compte les compensations de service public versées en application des dispositions applicables aux SIEG⁶⁷⁹.

2.4. Conditions d'autorisation des régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME et pour les faibles montants (pts 104 à 120 des lignes directrices)

Les anciennes dispositions relatives aux régimes d'aides au sauvetage et à la restructuration en faveur des PME ont été complétées par la création d'une nouvelle catégorie d'aides au soutien temporaire à la restructuration et par l'instauration d'une obligation de procéder à une évaluation *ex post* pour certains régimes. Pour l'application des lignes directrices, les petites entreprises publiques⁶⁸⁰ sont désormais incluses dans la notion de PME.

Le montant total octroyé à une entreprise ne peut excéder dix millions d'euros, y compris en cas de cumul avec des aides provenant d'autres sources ou relevant d'autres régimes.

Les conditions de validité sont simplifiées par rapport à celles applicables aux aides notifiées individuellement. En particulier, la rémunération des aides au sauvetage peut s'écarter des conditions fixées par les lignes directrices et il n'est pas exigé des petites entreprises la mise en œuvre des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence (notamment, cessions et réduction d'activités, mesures d'ouverture des marchés). Le principe de non-récurrence demeure, en revanche, applicable. La contribution propre de l'entreprise aidée peut être considérée comme appropriée si elle s'élève à au moins 40 % des coûts de restructuration dans le cas d'une moyenne entreprise et à au moins 25 % des coûts de restructuration dans le cas d'une petite entreprise. Les autorités françaises ont notifié un régime d'aide relatif aux aides au sauvetage et à la restructuration pour les PME en difficulté. Ce régime d'aide a été approuvé par la Commission le 15 juillet 2015 sous la référence SA.41259 (C(2015) 4809 final).

La catégorie d'aides au soutien temporaire à la restructuration constitue un outil intermédiaire entre l'aide au sauvetage et l'aide à la restructuration. Comme une aide au sauvetage, l'aide au soutien temporaire à la restructuration prend la forme d'une garantie ou d'un prêt, d'une durée et d'un montant limités (dix-huit mois et dix millions d'euros). Comme pour une aide à la restructuration, le bénéficiaire doit présenter un plan de restructuration, cependant simplifié, décrivant les actions à mener pour rétablir

⁶⁷⁹. Cf. fiche 6 sur les SIEG.

⁶⁸⁰. Les lignes directrices les définissent comme des unités économiques dotées d'un pouvoir de décision indépendant qui pourraient être considérées comme des PME en vertu de la recommandation 2003/361/CE, pour autant qu'au moins 25 % de leur capital ou de leurs droits de vote ne soient pas contrôlés, directement ou indirectement, conjointement ou individuellement, par un ou plusieurs organismes publics.

la viabilité de long terme de l'entreprise. Cette catégorie bénéficie, en outre, des conditions simplifiées énoncées *supra*.

Toute aide octroyée dans le cadre d'un régime et ne satisfaisant pas l'ensemble de ces conditions doit être notifiée individuellement.

Les régimes d'aides dont le potentiel de distorsion est important, notamment en raison d'un montant élevé, peuvent être soumis à une obligation d'évaluation *ex post*. L'évaluation doit être réalisée par un expert indépendant, sur la base d'une méthodologie commune, et être rendue publique. Elle doit être communiquée à la Commission en temps opportun pour lui permettre de juger de l'opportunité de prolonger le régime d'aides et, en tout état de cause, à l'expiration du régime⁶⁸¹.

3. Les règles de procédure

3.1. Les règles de notification

Les mesures d'aide individuelles octroyées aux grandes entreprises doivent être notifiées à la Commission. En revanche, les aides aux PME et aux petites entreprises publiques, accordées dans le cadre de régimes acceptés par la Commission, ne font l'objet d'aucune notification individuelle.

3.2. Certaines aides au sauvetage peuvent bénéficier d'une procédure accélérée

La Commission met tout en œuvre pour arrêter sa décision d'autorisation ou de refus d'octroi de l'aide dans un délai d'un mois dès lors que :

- l'aide est limitée au montant calculé sur la base de la formule fournie à l'annexe 1 des lignes directrices ;
- le montant de l'aide au sauvetage ainsi envisagée n'excède pas 10 millions d'euros ;
- l'aide ne fait pas l'objet d'une exception au principe de non-récurrence.

3.3. La mise en œuvre du plan de restructuration

Tout défaut d'application conforme du plan de restructuration est considéré par la Commission comme une application abusive de l'aide pouvant donner lieu à un recours devant la CJUE.

Pour les plans de restructuration les plus importants, la Commission peut exiger que le versement de l'aide à la restructuration s'effectue en plusieurs tranches et conditionner le versement de chaque tranche à son autorisation.

Toute modification du plan de restructuration doit être notifiée à la Commission, qui pourra l'autoriser si elle respecte certaines conditions, notamment l'ajustement adéquat du niveau de l'aide, de la contribution propre de l'entreprise ou des mesures visant à limiter les distorsions de concurrence.

Les notifications d'aides à la restructuration devront indiquer toutes les autres aides qu'il est prévu d'octroyer au bénéficiaire, y compris sur le fondement d'un régime autorisé, durant la période de restructuration, sauf dans le cas où l'aide est couverte par la règle *de minimis* ou par des règlements d'exemption. La Commission tient compte de ces aides dans l'appréciation de l'aide à la restructuration. Toute aide octroyée pendant la période de restructuration doit être notifiée individuellement à la Commission, si celle-ci n'en a pas été informée au moment de sa décision concernant l'aide à la restructuration

⁶⁸¹. Cf. fiche 3 sur le principe général d'évaluation *ex post*.

3.4. Les Etats membres doivent communiquer à la Commission des rapports annuels

Les informations relatives aux régimes d'aides octroyées aux entreprises en difficulté sont intégrées dans les rapports annuels sur les aides existantes à destination de la Commission, conformément au règlement de procédure.

La Commission peut imposer des obligations supplémentaires en matière de présentation de rapports, afin de s'assurer du bon respect de sa décision d'autorisation. Elle peut également désigner un mandataire à cette fin.

Références bibliographiques

Textes

Communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation, [JOUE C 14/6](#), 19 janvier 2008.

Lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, [JOUE C 249/1](#), 31 juillet 2014.

Jurisprudence

CJCE, 21 mars 1991, *ENI-Lanerossi*, [aff. C-303/88](#).

CJCE, 21 mars 1991, *Alfa Roméo*, [aff. C-305/89](#).

CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission*, [aff. C-241/94](#).

Trib. UE, 12 mai 2011, *Région Nord-Pas-de-Calais et Communauté d'agglomération du Douaisis*, [aff. jointes T-267/08 et T-279/08](#).

Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair/Commission*, [aff. T-123/09](#).

Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, [aff. T-565/08](#).

Trib. UE, 13 mai 2015, *Niki Luftfahrt / Commission*, [aff. T-511/09](#).

Trib. UE, 1er mars 2016, *Secop GmbH c/ Commission*, [aff. T-79/14](#).

Décisions de la Commission

Décision n° 95/547 du 26 juillet 1995 relative au Crédit Lyonnais, [JOCE L 308](#), 21 décembre 1995.

Décision n° 2005/941/CE du 1^{er} décembre 2004 relative à l'aide octroyée au groupe Bull, [JOUE L 342](#), 24 décembre 2005.

Décision n° 2012/397/UE du 24 octobre 2011 concernant l'aide à la restructuration de SeaFrance SA par la SNCF, [JOUE L195](#) du 21 juillet 2012.

Les aides à l'agriculture et à la pêche

Les produits agricoles sont soumis, en vertu du TFUE, à un régime spécial en matière de concurrence. Aux termes de l'article 42 TFUE, les règles prévues aux articles 107 à 109 TFUE, ne sont pas automatiquement applicables aux activités agricoles. Quand le Parlement européen et le Conseil décident d'étendre les règles sur les aides d'État au secteur agricole, ils peuvent leur apporter les limitations ou adaptations qu'ils jugent opportunes.

En outre, la Commission a élaboré, dans le secteur agricole, des textes réglementaires puis des lignes directrices spécifiques : ainsi, pour le secteur de la production primaire, le cadre juridique des aides d'État est défini, d'une part, par les lignes directrices agricoles⁶⁸², d'autre part, par le règlement d'exemption agricole n° 702/2014⁶⁸³ et par le règlement *de minimis* agricole n° 1408/2013⁶⁸⁴.

Afin de préparer le futur cadre juridique applicable pour la période 2021 à 2027, la Commission a lancé, en avril 2019, une consultation sur les textes relatifs aux aides au secteur de l'agriculture (règlement d'exemption et lignes directrices).

Le secteur de la pêche est également soumis à des règles particulières. Les aides à ce secteur font l'objet de lignes directrices, d'un règlement *de minimis*⁶⁸⁵ et d'un règlement d'exemption spécifiques⁶⁸⁶.

1. Les aides dans le secteur agricole

1.1. Le cadre spécifique de la PAC en matière de concurrence

Les produits agricoles sont soumis, en vertu du TFUE, à un régime spécial.

Le premier alinéa de l'article 42 TFUE prévoit que les règles de concurrence, en particulier celles sur les aides, prévues aux articles 107 à 109 TFUE, ne sont pas automatiquement applicables aux activités agricoles (ayant trait aux produits listés à l'annexe I du TFUE).

L'article 42 TFUE prévoit que les règles sur les aides d'État ne sont applicables à l'agriculture « *que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil* » dans le cadre de la PAC.

La question agricole est, en effet, largement communautarisée. L'action de l'Union est alors proche des politiques menées classiquement en la matière⁶⁸⁷.

La Cour de justice a précisé que l'article 42 TFUE reconnaît la primauté de la PAC par rapport aux objectifs du traité dans le domaine de la concurrence et confère au Conseil un large pouvoir

⁶⁸². Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020. *JOUE C 204* du 1er juillet 2014. Elles ont été modifiées par la communication de la Commission publiée au *JOUE C 403* du 9 novembre 2018.

⁶⁸³. Règlement (UE) n° 702/2014 de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. *JOUE L 193* du 1er juillet 2014. Ce règlement a été modifié par le règlement (UE) n° 2019/289 de la Commission du 19 février 2019. *JOUE L 48* du 20 février 2019.

⁶⁸⁴. Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture. *JOUE n° L 352* du 24 décembre 2013, p. 9-17. Ce règlement a été modifié par le règlement (UE) 2019/316 de la Commission du 21 février 2019. *JOUE du 22 février 2019*.

⁶⁸⁵. Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture. *JOUE n° L 190* du 28 juin 2014, p. 45-54.

⁶⁸⁶. Règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. *JOUE n° L 369* du 24 décembre 2014, p. 37-63.

⁶⁸⁷. Une des finalités de la PAC reste l'amélioration du revenu des exploitants agricoles, avec un soutien financier public assez important. L'Union invite alors, souvent, les États membres à agir de concert avec elle, voir par exemple règlement n° 73/2009 du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs. *JOUE L 30*, du 31 janvier 2009.

d'appréciation pour décider de l'étendue de l'applicabilité des règles de concurrence de droit commun en matière agricole (pouvoir partagé avec le Parlement européen depuis le traité de Lisbonne)⁶⁸⁸.

Le deuxième alinéa de l'article 42 TFUE prévoit aussi que le Conseil, sur proposition de la Commission, peut autoriser l'octroi d'aides :

« a) pour la protection des exploitations défavorisées par des conditions structurelles ou naturelles ;
b) dans le cadre de programmes de développement économiques. »

Notons que l'article 108 § 2 TFUE permet déjà au Conseil, sur demande d'un Etat membre, de considérer une aide comme compatible avec le marché intérieur, si des circonstances exceptionnelles justifient une telle décision.

Le Conseil a utilisé, pour la première fois, le pouvoir que lui attribue l'article 42, 1^{er} alinéa TFUE en adoptant le règlement (CE) n° 26/62 du Conseil du 4 avril 1962⁶⁸⁹ portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles⁶⁹⁰.

Seul l'article 108 § 1 TFUE était, à l'origine, applicable au secteur agricole (examen par la Commission des aides existantes, avec possibilité de proposer des « mesures utiles »). Les articles 107 et 108 TFUE ont progressivement été rendus entièrement applicables à la production et au commerce des produits agricoles par des mesures spécifiques, à mesure que les produits en question ont été soumis à des organisations communes de marchés⁶⁹¹ (OCM), fondues en 2007 dans une OCM dite « unique ». Seuls quelques produits (pommes de terre destinées la consommation directe, café, viande chevaline, liège et vinaigre d'alcool) sont encore exclus de la pleine application des articles 107 et 108 TFUE⁶⁹².

La Cour de justice a également défini la portée du renvoi aux articles 107 à 109 TFUE, réalisé par un règlement établissant une OCM dans un secteur agricole déterminé. Dans ce cas, les dispositions générales des articles 107 à 109 TFUE restent subordonnées aux dispositions du règlement régissant l'OCM⁶⁹³. Le Parlement européen et le Conseil sont donc libres, lorsqu'ils étendent les règles sur les aides d'État au secteur agricole, en vertu de l'article 42 TFUE, de leur apporter les limitations ou adaptations qu'ils jugent opportunes. Ils peuvent ainsi prévoir un régime spécial en matière d'aides d'État pour un produit déterminé, en interdisant certains types d'aides autorisées normalement par la Commission ou, inversement, en autorisant d'autres que la Commission considère habituellement comme incompatibles. Ainsi, l'article 211 du règlement n° 1308/2013 prévoit l'application des articles 107 à 109 TFUE à la production et au commerce des produits agricoles, sauf pour les paiements effectués dans le cadre de mesures prévues par le règlement et qui sont financées partiellement ou totalement par l'Union et ceux expressément prévus par le texte et destinés à des secteurs déterminés.

La Cour de justice a précisé que la Commission doit, lors de son contrôle d'un projet d'aide sur la base de l'article 107 TFUE, s'assurer que l'aide en cause ne perturbera pas le fonctionnement correct de l'OCM concernée⁶⁹⁴.

1.2. Le cadre réglementaire applicable aux aides d'État spécifiquement dans le secteur agricole

Le cadre juridique des aides d'État dans le secteur agricole est défini, d'une part, par les lignes directrices dans lesquelles la Commission expose les principes qu'elle met en œuvre pour l'examen

⁶⁸⁸ Arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne/Commission*, C-280/93, point 61. Cette jurisprudence a été récemment confirmée dans un arrêt du 17 décembre 2017, *APVE e.a.*, C-671/15, point 37.

⁶⁸⁹ JOCE 30, 20 avril 1962.

⁶⁹⁰ Lui a succédé le règlement (CE) n° 1184/2006 dont les dispositions ont été reprises dans le règlement (UE) 1234/2007 (« OCM unique »), puis dans le règlement (UE) 1308/2013.

⁶⁹¹ Par exemple, la liste des produits pleinement soumis aux articles 87 à 89 TCE (aujourd'hui articles 107 à 109 TFUE) a été complétée par l'ajout de l'alcool d'origine agricole par l'article 10 du règlement (CE) n° 670/2003 et du miel par l'article 1^{er} § 3 du règlement (CE) n° 797/2004.

⁶⁹² Comme la CJCE l'a confirmé le 5 juillet 1984, *Société d'initiative et de coopération agricole/Commission*, 114/83.

⁶⁹³ Arrêt du 26 juin 1979, *Pigs and Bacon Commission*, 177/78, point 11.

⁶⁹⁴ Arrêt du 12 décembre 2002, *France/Commission*, C-456/00 point 32.

des aides notifiées, d'autre part, par le règlement d'exemption agricole, par le règlement *de minimis* agricole et par le règlement relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole (FEADER)⁶⁹⁵, dont le champ d'application échappe aux articles 107 à 109 TFUE. Ces quatre textes s'appliquent de manière spécifique.

Toutefois, d'autres textes s'appliquent également à ce secteur, par exemple les lignes directrices concernant le sauvetage et la restructuration des entreprises⁶⁹⁶, la communication de la Commission sur les aides d'État sous forme de garanties⁶⁹⁷ et les chapitres formation, capital-investissement, recherche et développement, protection de l'environnement et emploi de travailleurs défavorisés et handicapés du règlement général d'exemption par catégorie. Pour l'application de ces autres textes qui ne sont pas spécifiques au secteur agricole, se reporter aux fiches correspondantes⁶⁹⁸.

1.2.1. Le règlement d'exemption et les lignes directrices adoptés en 2014

Le règlement d'exemption (UE) n° 702/2014 du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 TFUE⁶⁹⁹ exempte de l'obligation de notification à la Commission, sous certaines conditions, les aides transparentes accordées aux micro, petites et moyennes exploitations agricoles.

Dans ce cadre, la Commission n'exerce qu'un contrôle ex post des aides exemptées (les États lui transmettent une fiche synthétique sur chacune de ces aides accordées, sur lesquelles ils conservent un dossier et sont à même de transmettre à la Commission toutes les informations demandées ; enfin ils présentent un rapport annuel sur l'application de ce règlement).

Contrairement au règlement (CE) n° 1857/2006 qu'il a remplacé, le règlement d'exemption (UE) n°702/2014 peut s'appliquer aux aides aux entreprises actives dans la transformation ou la commercialisation de produits agricoles.

Les lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 (2014/C 204/01)⁷⁰⁰.

Ces lignes directrices ont remplacé les lignes directrices concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole et forestier 2007-2013 (2006/C 319/01) qui avaient elles-mêmes remplacé quatre textes.

Pour définir les critères d'évaluation des aides pouvant être autorisées et leur intensité maximale, elles se fondent sur des principes généraux d'évaluation qui ne sont pas spécifiques au secteur agricole. Ils sont toutefois « envisagés dans le contexte spécifique de la PAC » (partie I, chapitre 3, point 42). Ces principes sont les suivants :

- l'aide doit contribuer à un objectif d'intérêt commun bien défini. En raison de la spécificité du secteur agricole, une aide qui n'est pas compatible avec les dispositions du règlement (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles ou qui contrarierait le fonctionnement du marché considéré, est jugée incompatible ;
- elle doit être nécessaire pour corriger une défaillance du marché ;

⁶⁹⁵ [Règlement \(UE\) n° 1305/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, JOUE n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 487.

⁶⁹⁶ Voir fiche 12.

⁶⁹⁷ Voir fiche 15.

⁶⁹⁸ Voir sur ces points notamment les fiches 7, 8, 9, et 11.

⁶⁹⁹ [Règlement\(UE\) n° 702/2014](#) de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JOUE L193 du 01/07/2014. Ce règlement a été modifié par le règlement (UE) n° 2019/289 de la Commission du 19 février 2019, [JOUE L 48](#) du 20 février 2019.

⁷⁰⁰ [Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, JOUE C 204](#) du 1er juillet 2014. Elles ont été modifiées par la communication de la Commission publiée au [JOUE C 403](#) du 9 novembre 2018.

- elle doit être appropriée pour atteindre l'objectif d'intérêt commun poursuivi ;
- elle doit avoir un effet incitatif ;
- elle doit être proportionnelle (l'aide est limitée au minimum nécessaire pour atteindre son objectif) ;
- ses effets négatifs sur la concurrence doivent être limités ;
- elle doit être transparente, c'est-à-dire que toutes les informations utiles sur le régime d'aide doivent être rendues publiques.

A l'instar du règlement d'exemption (UE) n° 702/2014, les lignes directrices pour la période 2014-2020 n'opèrent plus de distinction entre le secteur de la production agricole et celui de la transformation ou de la commercialisation des produits agricoles. Ce dernier est donc également régi par les lignes directrices applicables au secteur agricole.

On signalera qu', « *afin de rationaliser les règles applicables aux aides d'Etat et eu égard aux similitudes qui existent entre les entreprises opérant dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales et d'autres entreprises, les instruments généraux relatifs aux aides d'Etat fixant des critères de compatibilité des aides sont applicables* » aux aides à la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles, sauf si les lignes directrices consacrées à l'agriculture prévoient des règles spécifiques (partie I, chapitre 2, points 31 et 32 des LDA). Peuvent s'appliquer notamment les lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, les lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie 2014-2020 et l'encadrement communautaire des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation.

1.2.2. Le règlement sur le soutien au développement rural

L'article 81 du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), prévoit que les règles relatives aux aides d'Etat s'appliquent au soutien des Etats membres en matière de développement rural. Il précise toutefois, dans son paragraphe 2, que les aides au développement rural, accordées dans le cadre défini par le règlement 1305/2013, échappent au champ d'application des articles 107 à 109 du TFUE. Par ailleurs, l'article 82 de ce règlement permet aux Etats membres de procéder au versement des contributions nationales supplémentaires (*top up*) pour les mesures contenues dans les programmes de développement rural, sans que ces aides soient soumises aux articles 107 à 109 du TFUE : ces aides sont des aides notifiées et approuvées par la Commission par le biais de leur inclusion dans les programmes de développement rural.

Ainsi, dans le cadre du développement rural, les mesures cofinancées par l'Union européenne sont considérées comme compatibles du fait de leur inscription dans les programmes de développement rural de chaque Etat membre, l'inscription valant notification et approbation. Par ailleurs, si des aides nationales en *top up* s'ajoutent aux aides cofinancées, et qu'elles sont notifiées avec le programme de développement rural, elles sont également en principe *ipso facto* approuvées par la Commission.

1.2.3. Le règlement sur les aides *de minimis*

Le règlement (UE) n° 1408/2013 du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014 et applicable jusqu'au 31 décembre 2020, a été modifié par le règlement (UE) n° 2019/316 de la Commission du 21 février 2019⁷⁰¹, qui en prolonge la période d'application jusqu'au 31 décembre 2027.

⁷⁰¹. JOUE du 22 février 2019 et règlement consolidé.

Le règlement précité de février 2019 fixe le plafond d'aides *de minimis* par bénéficiaire (entreprise unique) à 20 000 euros sur une période de trois exercices fiscaux.

En outre, à la différence du régime *de minimis* général⁷⁰², il fixe un plafond par État. Ce plafond a été porté, par le règlement de février 2019, à 1,25 % de la production nationale annuelle (ce qui correspond pour la France à 932 709 458 euros).

Par dérogation à ces plafonds, un Etat membre peut désormais décider que le montant total des aides *de minimis* par entreprise unique n'excède pas 25 000 euros sur trois exercices fiscaux, et que le montant cumulé total des aides *de minimis* sur ces trois exercices fiscaux, n'excède pas un plafond national fixé à 1,5 % de la production annuelle (soit 1 119 251 350 euros pour la France), pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- pour les mesures d'aide qui ne profitent qu'à un seul secteur de produits, le montant cumulé total octroyé sur une période de trois exercices fiscaux ne dépasse pas un plafond sectoriel qui équivaut à 50 % du montant maximal dérogatoire des aides *de minimis* octroyées par État membre (soit 1 119 251 350 euros pour la France) ;
- utilisation d'un registre central national pour vérifier que ni le plafond individuel *de minimis* ni le plafond national ne sont dépassés.

2. Les aides dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture

En vertu de l'article 8 du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche⁷⁰³, les règles du traité relatives aux aides d'État, notamment le principe d'incompatibilité avec le marché intérieur et l'obligation de notification à la Commission des aides ou des régimes d'aides d'État, sont applicables au secteur de la pêche et de l'aquaculture.

Toutefois, ces règles ne s'appliquent pas aux concours financiers accordés par les États membres aux mesures cofinancées par l'Union dans le cadre du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), qui a remplacé, depuis le 1^{er} janvier 2014, le Fonds européen pour la pêche (FEP).

Les aides accordées dans le secteur de la pêche peuvent être exemptées de notification lorsqu'elles répondent aux conditions de certains règlements d'exemption par catégorie. En outre, la Commission a élaboré des lignes directrices spécifiques pour les aides d'État destinées aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture. Enfin, existe un règlement relatif aux aides *de minimis*, spécifique au secteur de la pêche et de l'aquaculture, qui a été révisé.

2.1. Les aides exemptées de notification

Les aides allouées aux PME actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche et de l'aquaculture, qui remplissent les conditions fixées par le règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014⁷⁰⁴, applicable jusqu'au 31 décembre 2020, sont exemptées de notification. Sont également couvertes par ce règlement, les aides accordées aux entreprises actives dans la production, la transformation ou la commercialisation de produits de la pêche et de l'aquaculture, destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles, indépendamment de la taille de l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

⁷⁰² Cf. fiche 1.

⁷⁰³ JOUE L 149/1 du 20 mai 2014

⁷⁰⁴ Règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JOUE n° L 369 du 24 décembre 2014).

Dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, sont, par ailleurs, également exemptées de notification, les aides à la formation, les aides visant à favoriser l'accès des PME au financement, les aides à la recherche et au développement, les aides à l'innovation en faveur des PME, les aides en faveur des travailleurs défavorisés et des travailleurs handicapés, les aides à l'investissement à finalité régionale dans les régions ultrapériphériques, ainsi que les régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale, sur le fondement du RGEC⁷⁰⁵.

2.2. Les aides qui doivent être notifiées à la Commission

Les lignes directrices pour l'examen des aides d'État destinées aux secteurs de la pêche et de l'aquaculture⁷⁰⁶ définissent les principes sur la base desquels la Commission européenne estime qu'une aide dans le secteur de la pêche est conforme aux objectifs de la politique de la concurrence et de la politique commune de la pêche et donc compatible avec le marché intérieur. Elles sont appliquées à toutes les aides accordées au secteur de la pêche et de l'aquaculture, octroyées à compter du 1^{er} juillet 2015. Elles s'appliquent aux régimes d'aides comme aux aides individuelles. Ces lignes directrices posent plusieurs principes généraux :

- la cohérence avec la politique de concurrence et la politique commune de la pêche, mais aussi avec l'aide fournie par le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ;
- l'aide doit contribuer à un objectif bien défini d'intérêt commun ;
- l'aide doit constituer un instrument approprié pour contribuer à atteindre les objectifs visés ;
- l'aide doit avoir un effet incitatif ou exiger une contrepartie du bénéficiaire ;
- l'aide doit être limitée au minimum nécessaire pour inciter le bénéficiaire à mener une activité ;
- pour que l'aide soit compatible avec le marché intérieur, ses effets négatifs, en termes de distorsion de la concurrence et d'affectation des échanges entre Etats membres, doivent être limités et inférieurs aux effets positifs ;
- l'État doit publier sur un site internet détaillé consacré aux aides d'Etat, au niveau national ou régional, le texte intégral du régime d'aide, l'identité de l'autorité responsable et celle des bénéficiaires, ainsi qu'un certain nombre d'informations précises dont le montant de l'aide et la date de son octroi.

Ces lignes directrices déterminent les conditions dans lesquelles les aides destinées à remédier aux dommages causés par des calamités naturelles ou des événements extraordinaires ou des phénomènes météorologiques défavorables spécifiques peuvent être déclarées compatibles.

De même, ces lignes directrices énumèrent les aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché intérieur :

- les aides pour les catégories de mesures couvertes par un règlement d'exemption par catégorie ;
- les aides entrant dans le champ d'application de certaines lignes directrices horizontales. Ainsi les aides d'État ayant pour but le sauvetage et la restructuration d'entreprises en difficulté sont appréciées conformément aux lignes directrices en vigueur dans ce domaine⁷⁰⁷. Les aides à la restructuration ne peuvent être accordées que si un plan de réduction de la capacité de la flotte concernée, soit au niveau de l'entreprise, soit au niveau d'un groupe d'entreprises, a été établi ;
- les aides destinées à compenser les dommages causés par des phénomènes climatiques défavorables ;
- les aides visant à compenser les coûts de la prévention, du contrôle et de l'éradication des maladies animales dans le domaine de l'aquaculture ;

⁷⁰⁵. [Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité JOUE L 187 du 26 juin 2014.

⁷⁰⁶. 2015/C217/01, JOUE C 217 du 2 juillet 2015. Elles ont été modifiées par la communication de la Commission publiée au [JOUE C 422](#) du 22 novembre 2018. [Version consolidée](#).

⁷⁰⁷. [JOUE C 244](#) du 1^{er} octobre 2004.

- les aides financées par des ressources provenant de taxes parafiscales ;
- les aides au fonctionnement dans les régions ultrapériphériques.

Les aides en faveur d'autres mesures que celles précitées ne sont en principe pas compatibles avec le marché intérieur. L'État membre doit, en ce cas, démontrer que l'aide prévue est conforme aux principes visés à la section 3 des lignes directrices et contribue clairement à atteindre les objectifs de la politique commune de la pêche.

La Commission examine, au cas par cas, à la lumière des dispositions du traité et de la politique commune de la pêche, les mesures d'aides d'État non couvertes par les règlements d'exemption ou les lignes directrices.

Enfin, les lignes directrices précisent que la Commission n'autorisera que des régimes d'aides à durée limitée qui, en principe, ne devront pas dépasser sept ans.

2.3. Les aides de minimis

Le règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de *minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture⁷⁰⁸ fixe le plafond de *minimis* pour le secteur de la pêche à 30 000 euros⁷⁰⁹ sur trois ans et par entreprise, à condition que le montant total des aides accordées aux entreprises soit inférieur, pour la France, à 112 550 000 euros par période de trois exercices fiscaux.

Les aides de *minimis* doivent être transparentes, c'est-à-dire qu'il doit être possible de calculer précisément et préalablement l'équivalent-subvention brut, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer une analyse du risque. C'est pourquoi des aides sous forme d'apports de capitaux ou des mesures de capital-investissement ne sont pas des aides transparentes, si l'apport de capitaux dépasse le plafond de *minimis*.

Le règlement s'applique à l'ensemble des entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation de produits de la pêche. Il ne s'applique pas aux aides :

- dont le montant est fixé en fonction du prix ou de la quantité des produits mis sur le marché ;
- qui favorisent les activités liées à l'exportation ;
- subordonnées à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés ;
- destinées à augmenter la capacité de pêche d'un navire ou aux équipements qui augmentent la capacité d'un navire à détecter le poisson ;
- à l'achat ou à la construction de bateaux de pêche ;
- à la modernisation ou au remplacement du moteur principal ou du moteur auxiliaire des navires de pêche ;
- à l'arrêt temporaire ou définitif des activités de pêche ;
- à la pêche expérimentale ;
- au transfert d'une entreprise ;
- au repeuplement direct, sauf si un acte juridique de l'Union le prévoit explicitement.

Les États membres enregistrent et compilent toutes les informations permettant à la Commission d'établir que les conditions d'application du règlement ont été respectées. Les dossiers sont conservés pendant dix années fiscales. Sur demande écrite de la Commission, les États membres lui

⁷⁰⁸. JOUE L 190 du 28 juin 2014, p. 45-54.

⁷⁰⁹. Le règlement (CE) n° 1860/2004 du 6 octobre 2004 (JOUE L 325, 28 octobre 2004) prévoyait un montant par pêcheur de 3 000 euros sur trois ans.

communiquent toutes informations que la Commission juge nécessaires pour déterminer si les conditions du règlement *de minimis* ont été respectées.

Références bibliographiques

Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020, [JOUE C 204](#) du 1er juillet 2014.

Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, [JOUE C 217](#) du 2 juillet 2015.

[Règlement n° 1184/2006](#) du Conseil du 24 juillet 2006 portant application de certaines règles de concurrence à la production et au commerce des produits agricoles, modifié, [JOUE L 214/7](#) du 4 août 2006.

[Règlement n° 1083/2006](#) du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds social européen (FSE) et le Fonds de cohésion, précisé par le [règlement n° 1080/2006](#) du PE et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FEDER, le [règlement n° 1081/2006](#) du PE et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif au FSE et le [règlement n° 1084/2006](#) du Conseil du 11 juillet 2006 relatif au Fonds de cohésion, modifiés.

[Règlement n° 1311/2013](#) du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020.

[Règlement n° 1305/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER).

[Règlement \(UE\) n° 1308/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) n° 922/72, (CEE) n° 234/79, (CE) n° 1037/2001 et (CE) n° 1234/2007 du Conseil.

[Règlement \(UE\) n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*.

Règlement (UE) n° [1408/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture.

[Règlement\(UE\) n° 508/2014](#) du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche.

[Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

[Règlement \(UE\) n° 702/2014](#) du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricoles et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, [JOUE L193](#) du 1er juillet 2014.

[Règlement \(UE\) n° 717/2014](#) de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture, [JOUE n° L 190](#) du 28 juin 2014.

[Règlement n° 1388/2014](#) de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, *JOUE* L 369 du 24 décembre 2014.

Communication de la Commission modifiant les lignes directrices agriculture, [JOUE C 403](#) du 9 novembre 2018.

Communication de la Commission modifiant les lignes directrices pêche, [JOUE C 422](#) du 22 novembre 2018.

Règlement (UE) n° 2019/289 de la Commission du 19 février 2019, modifiant le règlement d'exemption agriculture, [JOUE L 48](#) du 20 février 2019.

Règlement (UE) 2019/316 de la Commission du 21 février 2019, modifiant le règlement de minimis agriculture, [JOUE L 51](#) du 22 février 2019.

Les aides au secteur bancaire dans le contexte de la crise financière depuis 2008

Pour faire face à la crise économique et financière, la Commission européenne a assoupli les règles en matière d'aides d'État, en se fondant sur les règles du traité autorisant des aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie (art. 107 § 3 b) TFUE). Ces aides ne doivent pas être confondues avec les aides au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, fondées sur l'article 107 § 3 a) et c) TFUE⁷¹⁰.

La Commission européenne a, avant tout, ciblé les aides en faveur des institutions financières. Quatre communications ont, dans ce cadre, été adoptées en 2008 et 2009 :

- la communication du 13 octobre 2008 sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale⁷¹¹ ;
- la communication du 5 décembre 2008 sur la recapitalisation des institutions financières dans le contexte de la crise financière⁷¹² ;
- la communication du 25 février 2009 concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté⁷¹³ ;
- la communication du 23 juillet 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État⁷¹⁴ ;
- La validité de ces communications a été prorogée une première fois pour un an et leur contenu a été précisé dans une communication adoptée le 1^{er} décembre 2010 (« communication prorogation »)⁷¹⁵.

Compte tenu de l'exacerbation des tensions sur les marchés de la dette souveraine, les chefs d'État ou de gouvernement ont adopté, le 26 octobre 2011, des mesures visant à rétablir la confiance dans le secteur bancaire. Dans ce contexte, la Commission a adopté une nouvelle communication le 1^{er} décembre 2011⁷¹⁶, par laquelle elle a décidé de continuer à appliquer les communications de 2008 et 2009.

Considérant que ces communications ne répondaient pas pleinement aux objectifs poursuivis (maintien de la stabilité financière, restructuration rapide des banques et limitation des distorsions de concurrence, notamment), la Commission a adopté, en 2013, une nouvelle communication concernant le secteur bancaire⁷¹⁷. Celle-ci, qui s'applique depuis le 1^{er} août 2013, remplace la communication du 13 octobre 2008 et modifie les autres communications.

⁷¹⁰. Cf. fiche 12.

⁷¹¹. JOUE C 270, 25 octobre 2008.

⁷¹². JOUE C 10, 15 janvier 2009.

⁷¹³. JOUE C 72, 26 mars 2009.

⁷¹⁴. JOUE C 195, 19 août 2009.

⁷¹⁵. Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (JOUE C 329, 7 décembre 2010).

⁷¹⁶. JOUE C 356, 6 décembre 2011.

⁷¹⁷. Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière (JOUE C 216 du 30 juillet 2013).

En revanche, le cadre adopté par la Commission le 17 décembre 2008 pour faciliter l'accès des entreprises au financement dans le contexte de la crise économique et financière⁷¹⁸, a expiré fin 2011.

Dans son tableau de bord des aides d'État, mis à jour en janvier 2019⁷¹⁹, la Commission présente le montant maximal des aides que les États membres ont été autorisés à octroyer (5118 milliards d'euros) et le montant de l'aide effectivement décaissée (1962 milliards d'euros) dans le secteur financier sur la période 2008-2017.

1. La communication concernant le secteur bancaire

La communication du 13 octobre 2008 sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale a établi le cadre général des interventions financières des États en faveur des établissements de crédit. Cette communication a été remplacée en 2013 par une nouvelle communication⁷²⁰, applicable depuis le 1^{er} août 2013, qui renforce les conditions permettant de bénéficier des aides d'État.

Ces règles continuent de s'appliquer intégralement avec l'entrée en vigueur des réglementations sectorielles sur la résolution des défaillances bancaires⁷²¹ et un mécanisme de résolution unique⁷²², avec lesquelles elles se combinent.

1.1. Mesures autorisées

La Commission a, dans sa communication de 2008, prévu quatre domaines d'intervention : les garanties couvrant les dettes des institutions financières, la recapitalisation des institutions financières, la liquidation des institutions financières et la fourniture d'autres formes de facilités de trésorerie. La communication de 2013 reprend en partie ces domaines en précisant les conditions à remplir pour que les aides soient autorisées.

1.1.1. La recapitalisation des institutions financières et le sauvetage d'actifs dépréciés (pt 3 de la communication de 2013)

Toute mesure de recapitalisation ou de protection des actifs nécessite, pour être autorisée par la Commission européenne, l'établissement préalable d'un plan de restructuration⁷²³. Cette exigence n'était, auparavant, imposée que dans certains cas⁷²⁴.

La Commission considère que, en raison du caractère irréversible de ce type de mesures, elle ne peut les autoriser qu'une fois que l'État membre concerné a démontré que toutes les mesures visant à limiter cette aide au minimum nécessaire ont été exploitées. Dans ce cadre, un plan de mobilisation de capitaux doit être présenté ou compris dans le plan de restructuration.

La communication précise les conditions devant être remplies par les mesures destinées à remédier à un déficit de fonds propres (pt 3.1.) et par les aides au sauvetage sous la forme de mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés (pt 3.2.).

Il doit être relevé que la Commission exige une participation des actionnaires et des créanciers subordonnés (pt 3.1.2.).

⁷¹⁸ Communication de la Commission – Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, (JOUE C 16, 22 janvier 2009). Remplacée par la communication du 1^{er} décembre 2010, (JOUE C 6, du 11 janvier 2011).

⁷¹⁹ Cf. [tableau de bord des aides d'Etat 2018](#).

⁷²⁰ JOUE du 30 juillet 2013, C 216, p. 1.

⁷²¹ Directive 2014/59/UE du 15 mai 2014 établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, JOUE L 173 du 12 juin 2014.

⁷²² Règlement (UE) n° 806/2014 du 15 juillet 2014 établissant des règles et une procédure uniformes pour la résolution des établissements de crédit et de certaines entreprises d'investissement dans le cadre d'un mécanisme de résolution unique et d'un Fonds de résolution bancaire unique, et modifiant le règlement (UE) n° 1093/2010, JOUE L 225 du 30 juillet 2014.

⁷²³ Ce plan est évalué sur la base de la communication de 2009 sur la restructuration (cf. *infra*).

⁷²⁴ Cf. *infra*, 2. La communication du 5 décembre 2008 (communication sur la recapitalisation).

Par ailleurs, des règles spécifiques ont été prévues pour la recapitalisation et la restructuration des petits établissements (pt 3.3.)

1.1.2. Les garanties couvrant les dettes des institutions financières (pt 4 de la communication de 2013)

Les régimes de garanties publiques ont été privilégiés par les États membres⁷²⁵. Dans sa communication du 1^{er} décembre 2010 (« communication prorogation »), la Commission a estimé que le processus de désengagement des diverses formes d'aides accordées aux banques devait commencer par le démantèlement de ces régimes. Des conditions plus strictes de compatibilité des garanties publiques ont ainsi été appliquées par la Commission à partir du 1^{er} juillet 2010⁷²⁶. La Commission avait limité au second semestre 2010 la portée de ces régimes de garantie modifiés. Ceux-ci ont, toutefois, fait l'objet de prorogations dans les communications de 2011.

Par ailleurs, la communication du 1^{er} décembre 2011 a prévu une nouvelle formule de tarification qui s'est appliquée à partir du 1^{er} janvier 2012⁷²⁷.

La communication de 2013 précise que « *les régimes de garantie resteront utilisables pour fournir des liquidités aux banques. Ces régimes ne peuvent toutefois servir que pour fournir des liquidités aux banques qui ne connaissent pas de déficit de fonds propres, comme défini par l'autorité de surveillance compétente* »⁷²⁸.

Les points 59 et 60 de cette communication précisent les conditions de compatibilité de telles aides :

- les garanties ne peuvent être accordées que pour de nouvelles émissions de titres de créance privilégiée d'établissement de crédit, ce qui exclut les dettes subordonnées ;
- les garanties ne peuvent être accordées que sur des instruments de dette ayant une échéance de trois mois à cinq ans ;
- le niveau minimal de rémunération doit être établi conformément à la communication prorogation de 2011 ;
- un plan de restructuration doit être présenté dans un délai de deux mois, si les engagements garantis dépassent un certain ratio et montant. Un tel plan doit également être présenté à chaque fois qu'un établissement provoque l'appel de la garantie⁷²⁹ ;
- les bénéficiaires doivent s'abstenir de faire la publicité de l'aide et d'adopter une stratégie commerciale agressive ;
- Les régimes de garanties et de soutiens de trésorerie sont soumis à des exigences supplémentaires⁷³⁰.

1.1.3. L'apport de liquidités par les banques centrales et l'intervention des systèmes de garantie des dépôts et des fonds de résolution (pt 5 de la communication de 2013)

La Commission européenne rappelle que les activités ordinaires des banques centrales liées à la politique monétaire ne relèvent pas des règles sur les aides d'État. Toutefois, l'octroi d'un soutien spécial à un établissement de crédit spécifique peut constituer une aide, sauf si certaines conditions sont remplies⁷³¹.

⁷²⁵ Par exemple, décision de la Commission du 21.2.2013 dans l'affaire SA. 35389 (13/N), *Aide au sauvetage en faveur du Crédit immobilier de France*, JO C 134, 14.5.2013, p. 2.

⁷²⁶ Cf. DG competition staff working document, *The application of state aid rules to government guarantee schemes covering bank debt to be issued after 30 June 2010*. Ce texte introduit une prime de garantie plus élevée, et l'obligation de présenter un plan de viabilité pour les bénéficiaires qui ont recours à de nouvelles garanties, et dont l'encours total des engagements garantis dépasse un certain seuil.

⁷²⁷ Cf. annexe de cette communication.

⁷²⁸ Pt 23 de la communication.

⁷²⁹ Trib. UE 12 décembre 2014, *Banco Privado Português, SA*, aff. T-487/11. Dans cette affaire, le tribunal a confirmé la décision de la Commission européenne déclarant la prorogation d'une garantie d'État au-delà de 6 mois, en l'absence de plan de restructuration ou de liquidation, incompatible avec le marché intérieur.

⁷³⁰ Cf. pt 60 de la communication.

⁷³¹ Cf. pt 62 de la communication.

De même, les interventions des fonds de garantie des dépôts ne constituent, en principe, pas des aides d'État. Toutefois, la Commission se réserve la possibilité d'examiner, au regard de la communication de 2013, si les conditions de qualification d'aide sont réunies, notamment lorsque les fonds passent sous le contrôle de l'État et que la décision relative à l'utilisation des aides d'État, est imputable à l'État⁷³².

1.1.4. Les aides à la liquidation (pt 6 de la communication de 2013)

La Commission considère que les interventions de l'État visant à soutenir la liquidation d'établissements de crédit défaillants peuvent être considérées comme des aides compatibles⁷³³. Toutefois, toute aide à la liquidation doit respecter les principes énoncés aux points 69 à 82 de la communication. En particulier :

- l'État doit fournir un plan organisant la liquidation ;
- le coût de la liquidation doit être limité au minimum ;
- la charge doit être répartie (participation des actionnaires et détenteurs de titres de créance subordonnés).

Des règles particulières sont posées concernant la vente d'un établissement de crédit pendant la procédure de liquidation.

Les régimes de liquidation font également l'objet de règles spécifiques (pts 6.4. et 6.5. de la communication).

1.2. Ces aides doivent respecter les principes généraux en matière d'aides d'État

Chaque aide doit, notamment, remplir les conditions suivantes :

- être accessible et non discriminatoire ;
- être limitée dans le temps. Il y sera mis fin dès que l'amélioration de la situation du marché le permettra ;
- être clairement définie et ciblée afin que l'objectif puisse être atteint efficacement ;
- être proportionnée à l'objectif (c'est-à-dire ne pas excéder ce qui est nécessaire à cet effet) ;
- le secteur privé doit apporter une contribution appropriée (répartition des charges associant les actionnaires et les créanciers subordonnés⁷³⁴) et couvrir au moins une partie substantielle du coût de l'aide reçue ;
- les bénéficiaires de l'aide doivent respecter un certain nombre de règles de conduite, pour empêcher toute utilisation abusive du soutien public. Les actionnaires des établissements financiers ne doivent pas profiter d'avantages indus au détriment des contribuables ;
- un suivi approprié doit être instauré, grâce à des mesures d'ajustement structurel.

Depuis le 1^{er} août 2013, les mesures de recapitalisation et de sauvetage d'actifs dépréciés ne peuvent, en principe, être autorisées qu'une fois le plan de restructuration de la banque approuvé⁷³⁵.

Lorsqu'elles remplissent toutes les conditions, les aides peuvent être autorisées par la Commission dans des délais très courts : vingt-quatre heures éventuellement.

⁷³². Cf. pt 63 de la communication.

⁷³³. Sous réserve du respect de la condition fixée au point 44 de la [communication de 2013](#).

⁷³⁴. La Cour de justice, saisie à titre préjudiciel sur la portée de la communication concernant le secteur bancaire dans le cadre de mesures de recapitalisation de banques slovènes, a jugé que ce texte ne créait pas d'obligations autonomes à la charge des États membres, mais se limitait à établir des conditions visant à assurer la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, dont la Commission doit tenir compte dans l'exercice de la large marge d'appréciation dont elle dispose en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE. À ce titre, elle a jugé que ni les articles 107 à 109 TFUE ni le principe de la protection de confiance légitime et le droit de propriété ne s'opposaient aux points 40 à 46 de la communication qui prévoient une condition de répartition des charges associant les actionnaires et les titulaires de titres subordonnés en vue de l'autorisation d'une aide d'État (CJUE, 19 juillet 2016, *Tadej Kotnik* e.a., [aff. C-526/14](#)).

⁷³⁵. Cf. en particulier les pts 24 et 50 de la [communication de 2013](#).

Si la Commission a autorisé beaucoup d'aides en faveur d'établissements financiers depuis fin 2008, elle s'est néanmoins toujours attachée à vérifier l'absence de distorsions indues de la concurrence. Ainsi, après avoir approuvé temporairement deux mesures de recapitalisation en faveur de Hypo Group Alpe, elle a ouvert, en décembre 2012, la procédure énoncée à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE concernant l'aide à la restructuration accordée à ce groupe⁷³⁶.

2. La communication du 5 décembre 2008 (communication sur la recapitalisation)

Cette communication a précisé celle du 13 octobre 2008. Elle a indiqué la tarification adéquate des injections de capital dans les banques, destinées à stabiliser leur situation. Ces règles de tarification ont été précisées dans la communication du 1^{er} décembre 2011.

Aux termes de la communication de 2008 et des communications de 2010 et 2011, les États doivent prévoir des garde-fous afin que les capitaux publics soient seulement utilisés pour soutenir les activités de prêt en faveur de l'économie réelle, et non pour financer des pratiques commerciales agressives, au détriment des concurrents qui ne bénéficient pas d'aide de la part de l'État.

Deux principes doivent être respectés :

- la rémunération doit être proche des prix du marché⁷³⁷, afin de limiter les distorsions de concurrence ;
- la recapitalisation doit avoir un caractère temporaire, afin d'inciter à rembourser le capital public.

La communication initiale a opéré une distinction entre les banques fondamentalement saines et les banques en difficulté. Les premières devaient, lorsqu'elles étaient recapitalisées, présenter un plan de viabilité, alors que les secondes devaient présenter un plan de restructuration⁷³⁸.

Dans la communication prorogation, la Commission a estimé que cette distinction entre banques saines et banques en difficulté n'était plus pertinente, pour déterminer si les banques devaient engager des discussions avec la Commission en ce qui concerne leur restructuration. En conséquence, toute banque faisant appel à l'État en 2011 pour bénéficier de mesures de recapitalisation était tenue de soumettre à la Commission un plan de restructuration attestant de sa détermination à prendre les mesures de restructuration nécessaires et à rétablir leur viabilité dans les meilleurs délais⁷³⁹.

Enfin, six mois après qu'une recapitalisation a été engagée, les États membres doivent présenter un rapport à la Commission sur la mise en œuvre des mesures prises. La Commission révisé, six mois après l'adoption d'une mesure individuelle ou l'introduction d'un dispositif de recapitalisation, la stratégie de désengagement pour les banques saines et les plans de restructuration pour les banques en difficulté. Son accord concernant des mesures de sauvetage d'actifs est valable six mois.

La communication du 1^{er} décembre 2011 a maintenu l'exigence de présenter un plan de restructuration et a précisé que ce plan pouvait être exigé dans un délai inférieur à six mois si la banque concernée avait déjà fait l'objet d'une décision d'aide au sauvetage.

⁷³⁶ Cf. décision de la Commission du 13 juin 2009 – aide d'État C 16/09 – BayernLB – Allemagne et Hypo Group Alpe Adria – Autriche – invitation à présenter des observations en application de l'article 88 § 2, du traité CE, *JOUE C 134* du 13 juin 2009 ; Aides d'État – Autriche – SA.32554 (2009/C) Aide à la restructuration en faveur d'Hypo Group Alpe Adria – Invitation à présenter des observations conformément à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE (*JOUE C 59* du 28 février 2013).

⁷³⁷ A l'occasion d'une décision portant sur la recapitalisation d'une banque par le Portugal (SA. 47178 du 10 mars 2017, C(2017) 1698 final), la Commission a rappelé, dans une fiche d'information, les principales conditions d'application des règles relatives aux aides d'État aux recapitalisations bancaires. La Commission rappelle qu'une banque peut renforcer sa situation de fonds propres sans qu'une telle opération constitue une aide d'État dans deux situations : soit en levant des capitaux sur le marché ou auprès d'autres sources privées, soit grâce à une intervention étatique conforme au marché, c'est-à-dire à l'instar d'un investisseur privé qui l'effectuerait aux mêmes conditions, *MEMO/17/557*.

⁷³⁸ Par exemple, affaire ABN Amro, Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV, c/ Commission*, aff. *T-319/11*.

⁷³⁹ Cf. pt 14 de la communication.

La communication de 2013 complète et précise les critères appliqués par la Commission européenne pour apprécier les mesures de recapitalisation⁷⁴⁰.

3. La communication du 25 février 2009 (communication sur les actifs dépréciés)

Plusieurs États membres ont souhaité compléter leurs mesures d'aide existantes, en adoptant des plans de sauvetage des actifs bancaires dépréciés. La communication du 25 février 2009 précise les principes que doivent respecter les mesures d'acquisition des actifs dépréciés par l'État :

- transparence totale et information complète sur les dépréciations d'actifs avant toute intervention de l'État ;
- approche coordonnée de l'identification des actifs admissibles au bénéfice de mesures de sauvetage, par la définition de catégories d'actifs éligibles (« paniers »). L'approche coordonnée permet d'éviter les arbitrages entre différentes mesures de sauvetage nationales ;
- approche coordonnée de l'évaluation *ex ante* des actifs, fondée sur leur valeur économique à long terme (« valeur économique réelle »), plutôt que sur leur valeur de marché⁷⁴¹. L'évaluation est réalisée par des experts indépendants et certifiée par les autorités de supervision bancaire ;
- examen en parallèle de la viabilité des activités des banques et de leurs bilans ;
- validation par la Commission de la valorisation des actifs ;
- répartition adéquate, entre actionnaires, créanciers et État, des coûts liés aux actifs dépréciés ;
- rémunération adéquate de l'État, au moins équivalente à celle des bons d'État ;
- prise en charge des pertes découlant de la valorisation des actifs sur la base de leur valeur économique réelle, par la banque bénéficiaire de la mesure ;
- alignement des incitations pour les banques à participer au sauvetage des actifs, sur les objectifs d'intérêt général, en limitant à six mois la période pendant laquelle les banques peuvent déclarer leurs actifs dépréciés ;
- gestion des actifs concernés par les mesures de sauvetage en évitant les conflits d'intérêts ;
- restructuration appropriée.

Comme pour les mesures de recapitalisation, la communication prorogation a introduit une condition supplémentaire aux mesures de sauvetage des actifs dépréciés : à partir du 1^{er} janvier 2011, toute entreprise, quelle que soit sa situation (fondamentalement saine ou en difficulté), souhaitant bénéficier de cette mesure, doit présenter à l'examen de la Commission un plan de restructuration.

La communication de 2013 complète et précise les critères appliqués par la Commission européenne pour autoriser le sauvetage d'actifs dépréciés⁷⁴².

4. La communication du 23 juillet 2009 (communication sur la restructuration)

Cette communication, initialement en vigueur jusqu'au 31 décembre 2010 et prorogée par les communications du 1^{er} décembre 2010 et du 1^{er} décembre 2011, a complété les orientations précédentes sur les garanties publiques, la recapitalisation et le traitement des actifs dépréciés. Elle précise les caractéristiques qu'un plan de restructuration doit présenter dans le contexte des aides d'État accordées aux banques sur la base de l'article 107 § 3 b) TFUE. Elle doit être lue en lien avec la communication de 2013 qui la complète et fournit notamment des orientations plus détaillées sur la participation des actionnaires et des créanciers subordonnés aux charges⁷⁴³.

⁷⁴⁰. Cf. pt 3 de la communication de 2013.

⁷⁴¹. Selon ce critère, en effet, la valeur de certains actifs pourrait être pratiquement nulle, en l'absence de marché dans l'immédiat.

⁷⁴². Cf. pt 3.2. de la communication de 2013.

⁷⁴³. Cf. pt 3.1.2. de la communication de 2013.

Toute banque bénéficiant d'aides structurelles, c'est-à-dire de mesures de recapitalisation ou de mesures de sauvetage d'actifs dépréciés, doit présenter un plan de restructuration. Pour la Commission, cette exigence signifie que les banques doivent se préparer à un retour aux mécanismes normaux du marché sans soutien de l'État. Toutefois, le simple fait de recourir à des garanties de refinancement n'implique pas l'obligation de soumettre un plan de restructuration.

Trois exigences fondamentales sont posées :

- les banques aidées doivent être rendues viables à long terme, sans bénéficier d'aides publiques supplémentaires ;
- ces banques et leurs propriétaires doivent assumer une part équitable des coûts de restructuration ;
- des mesures doivent être prises pour limiter les distorsions de la concurrence au sein du marché unique.

La situation particulière de chaque établissement est prise en compte par la Commission, et notamment sa dépendance antérieure à l'égard des aides d'État. Plus sa dépendance est forte, plus elle témoigne de la nécessité d'une profonde restructuration, rétablissant à long terme la viabilité de la banque. La Commission prend également en compte toute situation particulière sur les marchés et peut assouplir les règles applicables à la restructuration si un choc sévère menace la stabilité financière d'un ou plusieurs États membres.

Les banques devront procéder à des tests de résistance, consistant à répertorier leurs atouts et leurs faiblesses. Ces tests peuvent conduire, notamment, à un réexamen de leur modèle commercial, au désengagement des activités déficitaires, voire à l'absorption éventuelle par un concurrent viable ou à une liquidation.

Pour s'assurer de la bonne mise en œuvre du plan de restructuration, la Commission exige des rapports périodiques, le premier devant, en principe, lui être soumis, au plus tard, six mois après l'approbation du plan. En cas de doute sur la capacité du plan à restaurer la viabilité à long terme et à limiter suffisamment les distorsions de concurrence, la Commission est tenue d'ouvrir une procédure formelle d'examen en donnant aux parties intéressées la possibilité de présenter leurs observations sur la mesure en cause.

Références bibliographiques

Textes

Communication de la Commission du 13 octobre 2008 sur l'application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale, *JOUE C 270*, 25 octobre 2008.

Communication de la Commission du 5 décembre 2008 sur la recapitalisation des institutions financières dans le contexte de la crise financière, *JOUE C 10*, 15 janvier 2009.

Communication de la Commission du 17 décembre 2008 sur un cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à faciliter l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière, *JOUE C 83*, 7 avril 2009 (version consolidée qui prend en compte les modifications adoptées le 25 février 2009). Modifications du 28 octobre 2009, *JOUE C 261* du 31 octobre 2009, et du 8 décembre 2009, *JOUE C 303* du 15 décembre 2009.

Communication de la Commission du 25 février 2009 concernant le traitement des actifs dépréciés dans le secteur bancaire de la Communauté, *JOUE C 72*, 26 mars 2009.

Communication de la Commission du 23 juillet 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier dans le contexte de la crise actuelle, conformément aux règles relatives aux aides d'État, *JOUE* [C 195](#), 19 août 2009.

Communication de la Commission du 1^{er} décembre 2010 sur un cadre temporaire de l'Union pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, *JOUE* [C 6](#), 11 janvier 2011.

Communication de la Commission du 1^{er} décembre 2010 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2011, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, *JOUE* [C 329](#), 7 décembre 2010.

Communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application à partir du 1^{er} janvier 2012 des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, *JOUE* [C 356](#), 6 décembre 2011.

Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière *JOUE* [C 216](#) du 30 juillet 2013.

Décisions et jurisprudence

CJUE, 19 juillet 2016, *Tadej Kotnik e.a.*, aff. [C-526/14](#).

Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV, c/ Commission*, aff. [T-319/11](#).

Trib. UE 12 décembre 2014, *Banco Privado Português SA*, aff. [T-487/11](#).

Décision de la Commission du 21 février 2013 dans l'affaire SA.35389 (13/N), *Aide au sauvetage en faveur du Crédit Immobilier de France*, *JOUE* [C 134](#), 14.5.2013, p. 2.

Doctrine

J.-P. Markus, « Aides aux entreprises affectés par la crise financière », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales*, 26, 28 juin 2010.

M. Karpenschif, « Les aides publiques face à la crise », *RFDA*, 2010, p. 750.

Les aides d'État dans le contexte de la pandémie de Covid-19

La pandémie de Covid-19⁷⁴⁴ a provoqué une crise économique exceptionnelle et majeure conduisant l'Union européenne et les Etats membres à intervenir rapidement et massivement au soutien de leur économie⁷⁴⁵. Outre les possibilités déjà prévues par le cadre juridique relatif aux aides d'État, des règles assouplies ont été adoptées, à l'instar de celles prises lors de la crise financière de 2008⁷⁴⁶. Cet assouplissement a permis aux États membres de concevoir de nombreuses et importantes mesures d'aides aux entreprises et secteurs souffrant des conséquences de la pandémie.

L'action des Etats membres en matière d'aides d'Etat est fondée sur le traité, notamment les paragraphes 2 et 3 de son article 107 relatif aux bases de compatibilité mobilisables⁷⁴⁷. La compatibilité est appréciée, soit sur le fondement direct de l'une de ces dispositions, soit à l'aune des critères fixés par l'un des textes adoptés par la Commission dans le cadre autorisé par l'article 107 § 2 et 3 TFUE.

En ce qui concerne les mesures de soutien public aux entreprises confrontées à des difficultés financières exceptionnelles, l'article 107 § 2 b) TFUE dispose que sont compatibles « (...) les aides destinées à remédier aux dommages causés par les calamités naturelles ou par d'autres événements extraordinaires (...) ». Sur cette base directe, les États membres peuvent indemniser les entreprises pour les dommages causés par la pandémie de Covid-19, y compris pour la perte de revenus. Ils sont alors tenus de notifier à la Commission européenne la mesure de soutien envisagée et d'apporter les preuves des dommages subis et du lien de causalité direct entre l'événement exceptionnel et les dommages⁷⁴⁸. Dans sa décision du 12 mars 2020 validant un régime d'aides d'État danois⁷⁴⁹, la Commission a qualifié, pour la première fois, la pandémie de Covid-19 d'« événement extraordinaire ». Début septembre 2020, une vingtaine de décisions⁷⁵⁰, concernant majoritairement les pays nordiques, avaient été adoptées, notamment pour soutenir les secteurs du transport aérien et maritime, de la restauration et de l'évènementiel.

Les Etats membres peuvent également recourir à l'article 107 § 3 b) TFUE en vertu duquel « peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur : (...) les aides destinées (...) à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre, (...) ». Sur ce fondement direct, la Commission a validé une dizaine de régimes d'aides notifiés⁷⁵¹ concernant principalement des garanties étatiques en faveur du marché de l'assurance-crédit. C'est également sur cette base juridique que la Commission a adopté, le 19 mars 2020, un encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19⁷⁵². Six mois après le

⁷⁴⁴ Directive (UE) 2020/739 de la Commission du 3 juin 2020 modifiant l'annexe III de la directive 2000/54/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'inscription du SARS-CoV-2 sur la liste des agents biologiques connus pour provoquer des maladies infectieuses chez l'homme et modifiant la directive (UE) 2019/1833 de la Commission, JOUE du 4 juin 2020, L 175, p.11.

⁷⁴⁵ Cf. [Déclaration commune des membres du Conseil européen du 26 mars 2020](#) : « La pandémie de Covid-19 constitue un défi sans précédent pour l'Europe et l'ensemble de la planète ».

⁷⁴⁶ Cf. fiche 14.

⁷⁴⁷ Cf. fiche 3.

⁷⁴⁸ Le recours à l'article 107 § 2 b) TFUE nécessitant des analyses financières ou économiques détaillées, avec l'examen du contrefactuel, du lien de causalité, de l'étendue exacte de l'aide par rapport au préjudice, la Commission a publié un modèle de notification pour les aides d'Etat notifiées sur cette base : https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/notification_template_107_2_b.pdf

⁷⁴⁹ [Décision C\(2020\) 1698 final du 12 mars 2020](#), aide d'Etat SA.56685 (2020/N) - DK - Compensation scheme for cancellation of events related to Covid-19.

⁷⁵⁰ Pour une actualisation de ces données: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf

⁷⁵¹ Pour une actualisation de ces données: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf

⁷⁵² [Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État](#) visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 (JOUE C 91 I du 20 mars 2020), [amendé les 4 avril 2020](#) (JOUE C 112 I du 04 avril 2020), [13 mai 2020](#) (JOUE C 164 du 13 mai 2020) et 29 juin 2020 (JOUE C 218, du 02 juillet 2020).

début de la crise, cet instrument constituait toujours la base la plus utilisée par les Etats, avec près de 250 régimes adoptés⁷⁵³.

Enfin, le recours à l'article 107 § 3 c) TFUE, qui autorise « les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun », demeure possible dans le contexte des difficultés occasionnées par la pandémie. A cet égard, les lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁷⁵⁴ permettent de répondre aux besoins de liquidités pressants des entreprises, lorsqu'elles ne sont pas éligibles au bénéfice, notamment, de l'encadrement temporaire mentionné ci-dessus. Début septembre 2020, deux décisions ont été adoptées sur cette base pour des aides de l'Etat portugais aux compagnies aériennes TAP⁷⁵⁵ et SATA Air Açores⁷⁵⁶.

Les instruments d'aide existants - règlement de minimis⁷⁵⁷, règlement général d'exemption par catégories⁷⁵⁸ et autres encadrements - ont, pour la plupart, été prorogés au-delà de leur échéance initiale. Ils ont également fait l'objet d'adaptations temporaires pour tenir compte de la situation particulière des entreprises qui se sont retrouvées en difficulté lors de la pandémie de Covid-19⁷⁵⁹. La Commission a également modifié le 23 mars 2020⁷⁶⁰ sa communication concernant l'application des articles 107 et 108 TFUE à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme.

En appui aux Etats membres, la Commission a mis à disposition des outils pour le traitement des dossiers de notification⁷⁶¹ ainsi que des notes d'orientations sur les différentes mesures de soutien dans les secteurs des transports⁷⁶² et du tourisme⁷⁶³ que les Etats membres peuvent adopter conformément aux règles en matière d'aide d'Etat et aux obligations de service public.

Finalement, les mesures d'aides intervenues dans le cadre de la pandémie de Covid-19 ont concerné les 27 Etats membres de l'UE et le Royaume-Uni⁷⁶⁴, pour des budgets notifiés atteignant, début mai 2020, 1 900 milliards d'euros⁷⁶⁵. Sur l'ensemble des budgets d'aides octroyés, plus de la moitié l'ont été par l'Allemagne, la France et l'Italie.

⁷⁵³ Pour une actualisation de ces données: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf

⁷⁵⁴ JOUE C 249 du 31 juillet 2014, p. 1-28.

⁷⁵⁵ [Décision de la Commission du 10 juin 2020](#), SA.57369 (2020/N) - Covid-19 - Portugal - Aid to TAP. Etant déjà structurellement non viable avant la crise, l'entreprise ne pouvait pas bénéficier des dispositions de l'encadrement temporaire.

⁷⁵⁶ [Décision C\(2020\) 5764 final du 18 août 2020](#), SA. 58101 (2020/N) - Portugal - Rescue aid to SATA Group.

⁷⁵⁷ [Règlement \(UE\) n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*, JOUE L 352, 24 décembre 2013, p.1-8.

⁷⁵⁸ [Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JOUE L 187, 26 avril 2014, p.1), modifié par le règlement (UE) 2017/1084 du 14 juin 2017 (JOUE L 156, 20 juin 2017, p.1) et par le règlement (UE) 2020/972 du 2 juillet 2020 (JOUE L 215, 7 juillet 2020, p.3).

⁷⁵⁹ [Règlement \(UE\) 2020/972](#) de la Commission du 2 juillet 2020 modifiant le règlement (UE) n°1407/2013 en ce qui concerne sa prolongation et modifiant le règlement (UE) n°651/2014 en ce qui concerne sa prolongation et les adaptations à y apporter, JOUE L 215, 07 juillet 2020, p. 3-6; [communication de la Commission](#) concernant la prorogation et la modification des lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020, des lignes directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, des lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, des lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, de la communication concernant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'Etat destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, de la communication de la Commission - Encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation et de la communication de la Commission aux Etats membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, JOUE C 224 du 08 juillet 2020, p.2-4.

⁷⁶⁰ [Communication de la Commission](#) du 28 mars 2020 modifiant l'annexe de la communication de la Commission aux Etats membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, JOUE C1 101, p.1-3.

⁷⁶¹ Des modèles pour les notifications des mesures d'aides ont été élaborés par la Commission et sont disponibles sur son site Internet.

⁷⁶² Notes d'information de la Commission : « [Overview of the State aid rules](#) applicable to the land transport sector during the COVID-19 outbreak », 2020 ; « [Overview of the State aid rules](#) and public service obligations rules applicable to the air transport sector during the COVID-19 outbreak » ; « [Overview of the State aid rules](#) and public service rules applicable to the maritime sector during the Covid-19 pandemic. ».

⁷⁶³ [Recommandation du 13 mai 2020](#) concernant des bons à valoir destinés aux passagers et voyageurs à titre d'alternative au remboursement des voyages à forfait et des services de transport annulés dans le contexte de la pandémie de Covid-19, JOUE L 151, 14 mai 2020, p.10.

⁷⁶⁴ L'accord de retrait du Royaume-Uni prévoit que, pendant la période de transition, l'ensemble de la législation de l'UE continue de s'appliquer au Royaume-Uni et dans le Royaume-Uni comme s'il était un Etat membre. Cela comprend toutes les règles de l'Union européenne en matière d'aides d'Etat. Cf. [décision \(UE\) 2020/135 du Conseil](#) du 30 janvier 2020 relative à la conclusion de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, JOUE C 34 du 31 janvier 2020, p. 1-16.

⁷⁶⁵ Cf. [communiqué de presse de la Commission du 8 mai 2020](#).

L'introduction de recours en annulation devant la Cour de justice de l'Union européenne contre des décisions « aides d'Etat-Covid-19 » relatives au secteur du transport aérien⁷⁶⁶ révèle l'émergence d'un contentieux « Covid-19 ».

1. Le cadre juridique temporaire

1.1 La communication du 13 mars 2020 relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19⁷⁶⁷ démontre la réaction immédiate de la Commission pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie.

Dans sa section 5 « Aides d'Etat », la Commission précise que, compte tenu de la taille limitée du budget de l'UE, la réponse budgétaire au Covid-19 proviendra principalement des budgets nationaux. Elle dresse la liste des mesures de soutien pouvant être élaborées par les Etats membres, selon la nature et l'ampleur des répercussions de la pandémie :

- mesures générales applicables à toutes les entreprises, donc exclues de la qualification d'aides d'Etat⁷⁶⁸, telles que les subventions salariales, la suspension du paiement de l'impôt sur les sociétés, de la TVA ou des cotisations sociales, ou encore le soutien financier direct aux consommateurs ;
- mesures prises sur la base de l'article 107 § 3 c) TFUE pour répondre aux besoins de liquidité immédiats des entreprises affectées par la pandémie ;
- mesures prises sur la base de l'article 107 § 2 b) TFUE, telles que l'indemnisation des entreprises des secteurs particulièrement touchés (transports et tourisme), et l'indemnisation des organisateurs des événements annulés ;
- mesures prises sur la base de l'article 107 § 3 b) TFUE : la Commission précise que le recours à cette disposition est justifié par la nature et l'ampleur des répercussions de la pandémie, au vu d'indicateurs tels que la contraction prévue du PIB ou les mesures publiques strictes imposées par les Etats (interdiction des événements, fermetures d'écoles, restrictions de circulation, contraintes sur le système de santé publique, annulations de vols et restrictions de voyage imposées par d'autres pays) ;
- mesures de soutien au titre des instruments existants, notamment le règlement de minimis et le RGEC.

Dans un souci d'efficacité, les décisions d'autorisation des mesures d'aides par la Commission sont prises au terme d'une procédure de validation simplifiée et rapide⁷⁶⁹. En appui aux Etats membres, une adresse électronique et un numéro de téléphone dédiés ont notamment été mis en place par l'Institution européenne.

1.2 L'encadrement temporaire du 19 mars 2020 des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 (l'« encadrement temporaire »)

La Commission a adopté le 19 mars 2020, sur la base de l'article 107 § 3 b) TFUE, un cadre juridique spécial, amendé les 3 avril, 8 mai et 29 juin 2020. L'encadrement temporaire est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020, à l'exception de la partie relative aux aides à la recapitalisation applicable jusqu'au 1er juillet 2021. Comme ce fut le cas pour les règles temporaires prises en 2008, l'encadrement

⁷⁶⁶ Recours en annulation du 1^{er} mai 2020 contre la décision du 24 avril 2020 autorisant les aides suédoises à la compagnie Scandinavian Airlines (aff. T-238/20, *Ryanair/Commission*) ; recours du 8 mai 2020 contre la décision du 4 mai 2020 autorisant le moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien (aff. T-259/20, *Ryanair/Commission*) ; recours du 19 juin 2020 contre la décision du 15 avril 2020 concernant l'aide d'Etat SA.56795 (aff. T-378/20, *Ryanair/Commission*) et contre la décision du 15 avril 2020 concernant l'aide d'Etat SA.57061 (aff. T-379/20, *Ryanair/Commission*) ; recours du 26 juin 2020 contre la décision du 18 mai 2020 concernant l'aide d'Etat SA.56809 relative à la garantie de l'Etat finlandais sur un prêt à Finnair (aff. T-388/20, *Ryanair/Commission*) ; recours du 22 juillet 2020 contre la décision du 10 juin 2020 concernant l'aide d'Etat SA.57369 - aide au sauvetage à TAP (aff. T-465/20, *Ryanair/Commission*).

⁷⁶⁷ [Communication de la Commission](#) du 13 mars 2020 - Réaction économique coordonnée à la flambée de Covid-19- COM (2020) 112 final.

⁷⁶⁸ Conformément à l'article 107 § 1 TFUE, la sélectivité d'une mesure de soutien public constitue l'un des critères de qualification d'aide d'Etat. Sont ainsi exclues du champ d'application de l'article 107 TFUE les mesures dites « générales » de soutien à l'économie, cf. fiche 1.

⁷⁶⁹ A titre d'exemple, le régime SA.56685 a été autorisé par la Commission dans les 24 heures suivant la réception de la notification faite par le Danemark.

temporaire devrait être amendé et prorogé au-delà de son échéance initiale par la Commission pour des raisons importantes liées à la politique de concurrence ou d'ordre économique.

1.2.1 Champ d'application de l'encadrement temporaire

Ce cadre est applicable à tous les secteurs et à toutes les entreprises, à l'exception de celles qui étaient déjà en difficulté au sens du RGEC⁷⁷⁰ au 31 décembre 2019. Cette exception ne s'applique toutefois pas aux aides sous forme de reports d'imposition ou de taxation ou de reports de cotisations de sécurité sociale. Elle ne s'applique pas non plus aux subventions salariales en faveur des salariés afin d'éviter les licenciements. Par dérogation également, les micro et petites entreprises peuvent bénéficier d'un soutien public même si elles étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019. Ces entreprises ne doivent toutefois pas avoir fait l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité selon leur droit national applicable, ni avoir bénéficié d'une aide au sauvetage ou à la restructuration.

Aux termes de l'article 20 bis de l'encadrement temporaire, « *il n'y a pas lieu d'apprécier les aides en faveur des établissements financiers et de crédit au titre de la présente communication, à l'exception: i) des avantages indirects octroyés aux établissements financiers et de crédit qui acheminent les aides sous forme de prêts ou de garanties relevant des sections 3.1 à 3.3 [aides de montants limités et aides sous forme de garanties sur les prêts ou de taux d'intérêt bonifiés pour les prêts] conformément aux garde-fous prévus à la section 3.4 [aides sous forme de garanties et de prêts acheminées par des établissements financiers] ; et ii) des aides relevant de la section 3.10 [mesures de recapitalisation], à condition que le régime ne vise pas exclusivement les salariés du secteur financier* ».

L'article 16 ter de l'encadrement précise, en outre, que les aides ne sont pas subordonnées à la délocalisation d'une activité de production ou d'une autre activité du bénéficiaire depuis un autre pays de l'Espace économique européen (EEE) vers le territoire de l'Etat membre qui octroie l'aide.

Les aides octroyées au titre de l'encadrement temporaire peuvent se cumuler entre elles ainsi qu'avec les aides *de minimis* ou avec les aides relevant des règlements d'exemption, sous réserve de respecter les dispositions et règles de cumul de ces règlements⁷⁷¹. Les aides accordées sous forme de garanties de l'État sur les prêts (section 3.2) ne peuvent pas être cumulées avec les aides accordées, pour le même principal de prêt sous-jacent, sous forme de prêts à taux d'intérêt bonifiés (section 3.3). Une entreprise aidée peut, toutefois, bénéficier, en parallèle, de différentes mesures au titre des sections 3.2 ou 3.3 à condition que le montant global des prêts par bénéficiaire ne dépasse pas les plafonds fixés dans le cadre temporaire.

Les aides sont octroyées au plus tard le 31 décembre 2020⁷⁷², sauf pour l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (section 3.5), les subventions salariales (section 3.10) et les aides à la recapitalisation (section 3.11) qui sont possibles jusqu'au 30 juin 2021.

1.2.2 Les grandes catégories d'aides couvertes par l'encadrement temporaire

- *Mesures visant à pallier les besoins de liquidités des entreprises*

- **Aides de montants limités (section 3.1)**

L'aide peut être octroyée sous forme de subventions directes, d'avantages fiscaux et d'avantages en matière de paiements ou sous d'autres formes (avances remboursables, garanties, prêts et fonds propres). L'aide doit permettre à l'entreprise de faire face à ses besoins de liquidités urgents. La valeur nominale totale de ces mesures ne doit pas excéder

⁷⁷⁰ Cf. la définition de la notion d'« entreprise en difficulté » mentionnée à l'article 2, point 18, du RGEC.

⁷⁷¹ En particulier, les aides *de minimis* qui ne sont pas octroyées pour des coûts admissibles spécifiques peuvent être cumulées avec d'autres aides d'État octroyées sur le fondement d'un règlement d'exemption ou d'une décision de la Commission (article 5 du [règlement de minimis](#)). Cf. également l'article 8 du RGEC.

⁷⁷² Sous réserve d'une éventuelle prorogation de la validité de l'encadrement temporaire par la Commission.

100 000 euros pour les entreprises du secteur agricole primaire, 120 000 euros pour les entreprises du secteur de la pêche et de l'aquaculture et 800 000 euros pour les entreprises des autres secteurs. Les aides doivent être accordées sur la base d'un régime s'accompagnant d'un budget prévisionnel.

- **Aides sous forme de garanties sur les prêts (section 3.2)**

Pour être compatibles, ces garanties publiques ne peuvent notamment couvrir plus de 90 % du principal des prêts accordés aux entreprises pour la couverture de leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements.

- **Aides sous forme de taux d'intérêt bonifiés pour les prêts (section 3.3)**

Les États peuvent accorder aux entreprises, sous certaines conditions, des prêts à des taux d'intérêt réduits et pour un montant limité, pour la couverture de leurs besoins immédiats en fonds de roulement et en investissements. Les instruments de dette subordonnée, subordonnés à ceux des créanciers ordinaires de premier rang en cas de procédure d'insolvabilité, peuvent également être appropriés. Dans ce dernier cas, lorsque la marge pour risque de crédit et les montants excèdent les plafonds prévus à la section 3.3⁷⁷³, toutes les conditions applicables aux mesures de recapitalisation prévues à la section 3.1 doivent être respectées (cf. infra).

- **Aides sous forme de garanties et de prêts acheminés par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers (section 3.4)**

Les aides sous forme de garanties et de prêts au titre des sections 3.1, 3.2 et 3.3 peuvent être fournies directement ou par le biais d'établissements de crédit ou d'autres établissements financiers agissant en tant qu'intermédiaires financiers. Dans ce second cas, la section 3.4 fournit des orientations sur la manière de limiter les distorsions de concurrence indues entre banques (l'aide pouvant, le cas échéant, constituer un avantage indirect à l'établissement intermédiaire).

● *Aides sous forme d'assurance-crédit à l'exportation à court terme (section 3.5)⁷⁷⁴*

● *Mesures en faveur de la recherche et de l'investissement liées à la Covid-19*

- **Aides à la recherche et au développement (R&D) liés à la Covid-19 (section 3.6)**

Ces aides peuvent prendre la forme de subventions directes, d'avances remboursables ou d'avantages fiscaux. Pour les projets de R&D lancés à partir du 1^{er} février 2020 ou les projets ayant obtenu un « label d'excellence » en lien avec la Covid-19, l'aide est réputée avoir un effet incitatif. Pour les projets lancés avant cette date, l'aide est réputée incitative si elle est nécessaire pour accélérer le projet ou en élargir la portée. L'intensité de l'aide pour chaque bénéficiaire peut atteindre 100 % des coûts admissibles (recherche fondamentale) ou 80 % (recherche industrielle ou développement expérimental). Un supplément d'aide (15 %) peut être accordé aux projets de coopération transfrontière entre États membres.

- **Aides à l'investissement en faveur des infrastructures d'essai et de développement (section 3.7)**

Ces aides sont prévues pour la construction ou la mise à niveau d'infrastructures nécessaires pour la mise au point et le test de nouveaux produits (dont vaccins, appareils de ventilation, vêtements de protection) utiles pour faire face à la pandémie, jusqu'au premier déploiement

⁷⁷³ Les plafonds pour les prêts subordonnés sont inférieurs à ceux des prêts publics bonifiés : 8,4 % du chiffre d'affaires total du bénéficiaire en 2019 pour les grandes entreprises ou 12,5 % du chiffre d'affaires total du bénéficiaire pour les PME (cf. art. 27 bis de l'encadrement temporaire).

⁷⁷⁴ Cf. point 2.3.

industriel. Il peut s'agir de subventions directes, d'avantages fiscaux, d'avances remboursables ou de garanties de couverture de pertes. Les conditions d'incitativité sont les mêmes que celles définies pour les aides à la R&D. L'intensité de l'aide peut atteindre 75 % des coûts admissibles et un supplément d'aide (15 %) est possible lorsque l'investissement est financé par plusieurs États membres ou lorsqu'il est réalisé dans les deux mois suivant la date de demande de l'aide.

- **Aides à l'investissement en faveur de la fabrication de produits liés au Covid-19 (section 3.8)**

Ces aides peuvent être des subventions directes, des avantages fiscaux, des avances remboursables ou des garanties de couverture de pertes, en vue de soutenir les investissements permettant la fabrication rapide de produits utiles à la lutte contre le coronavirus. Les conditions d'incitativité sont identiques à celles fixées aux sections 3.6 et 3.7. L'intensité de l'aide peut atteindre 80 % des coûts admissibles et un supplément d'aide (15 %) peut être octroyé lorsque l'investissement est financé par plusieurs États membres ou s'il est réalisé dans les deux mois suivant la date de demande de l'aide.

• *Mesures visant à titre principal à préserver l'emploi*

- **Aides sous forme de reports d'imposition ou de taxation ou de reports de cotisations de sécurité sociale (section 3.9)**

Ces aides visent les secteurs, les régions ou les entreprises (y compris les travailleurs indépendants) qui sont particulièrement touchés par la pandémie⁷⁷⁵. La date limite de report ne peut être postérieure au 31 décembre 2022.

- **Aides sous forme de subventions salariales en faveur des salariés afin d'éviter les licenciements durant la flambée de Covid-19 (section 3.10)**

Les aides, accordées sous la forme de régimes, sont destinées à contribuer aux coûts salariaux des entreprises de secteurs ou de régions touchés par la pandémie et qui auraient été contraintes de licencier du personnel en l'absence d'aide. La subvention salariale mensuelle ne dépasse pas 80 % du salaire brut mensuel (y compris les cotisations patronales de sécurité sociale) du personnel bénéficiaire.

• *Aides à la recapitalisation (section 3.11)*

Ces aides ne devraient être envisagées que si aucune autre solution appropriée ne peut être trouvée. Elles peuvent prendre la forme d'instruments de fonds propres ou d'instruments assortis d'une composante fonds propres (« instruments hybrides »). Ces mesures sont soumises à des conditions strictes relatives, notamment, au montant de la recapitalisation, à l'entrée de l'État dans le capital des entreprises, à sa rémunération et à sa sortie, mais aussi à la gouvernance, avec notamment une interdiction de distribution des dividendes et une limitation de la rémunération des membres de la direction, à une interdiction des subventions croisées et des acquisitions, à des exigences en matière de transparence et d'information⁷⁷⁶. Toute mesure de recapitalisation d'un montant supérieur à 250 millions d'euros doit faire l'objet d'une notification séparée et, si leurs bénéficiaires sont des entreprises ayant un pouvoir de marché significatif sur au moins un des marchés en cause sur lesquels elles exercent leurs activités, les États membres doivent proposer des mesures supplémentaires (engagements structurels ou comportementaux) pour préserver l'exercice d'une concurrence effective sur ces marchés. Les aides ne peuvent pas être octroyées au-delà du 30 juin 2021.

⁷⁷⁵ En revanche, lorsque ces mesures sont d'application générale et ne favorisent pas certaines entreprises ou certaines productions, elles ne constituent pas des aides d'Etat.

⁷⁷⁶ Les États membres doivent publier les données relatives à l'identité des entreprises qui ont bénéficié des aides et au montant des aides dans les trois mois suivant la recapitalisation. En outre, les bénéficiaires autres que les PME doivent publier des informations sur l'utilisation des aides reçues, y compris sur la manière dont les aides reçues soutiennent les activités de l'entreprise, conformément aux obligations nationales et de l'UE en matière de transformation écologique et numérique.

Les aides individuelles, ainsi que les régimes (obligatoires pour les aides d'un montant limité sous la section 3.1 de l'encadrement temporaire), doivent être notifiés à la Commission avant leur mise en œuvre.

Les dispositions de l'encadrement sont applicables à toutes les mesures notifiées, concernées à compter du 19 mars 2020, même si ces mesures ont été notifiées avant cette date. S'agissant des aides non notifiées, la Commission appliquera ces dispositions pour toute aide octroyée après le 1^{er} février 2020 et les règles applicables au moment où l'aide a été octroyée dans tous les autres cas.

Les mesures de l'encadrement temporaire ont, notamment, été transcrites dans le régime-cadre temporaire pour le soutien aux entreprises SA.56985 (cf. point 2.2.).

1.3 Modification de la communication de la Commission concernant l'application des articles 107 et 108 TFUE à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme

Selon la communication de la Commission relative à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme⁷⁷⁷, les échanges commerciaux au sein des 27 États membres de l'Union et des neuf pays de l'OCDE énumérés à son annexe, avec une durée de risque maximale de moins de deux ans, impliquent des risques cessibles et, en principe, ne devraient pas être assurés par l'État ou par des organismes d'assurance bénéficiant du soutien de l'État.

La consultation publique urgente, lancée par la Commission le 23 mars 2020, a révélé une insuffisance imminente de la capacité d'assurance privée pour les exportations vers tous les pays et un risque d'augmentation de la demande d'assurance. En réaction, la Commission a décidé de considérer tous les risques associés aux exportations vers tous les pays énumérés à l'annexe de sa communication comme temporairement non cessibles et de retirer tous les pays de la liste des pays à risques cessibles jusqu'au 31 décembre 2020⁷⁷⁸. Avant cette échéance, la situation fera l'objet d'une réévaluation par la Commission.

La modification apportée à la communication de 2012 permet ainsi aux entreprises touchées par la pandémie de Covid-19 de contracter des polices d'assurance-crédit à l'exportation à court terme auprès d'organismes publics, sans que l'État membre concerné soit obligé de démontrer que le pays en question est temporairement un pays à « risques non cessibles ».

1.4 Les adaptations ciblées des règles existantes relatives aux aides d'État pour atténuer l'impact de la pandémie de Covid-19

Au-delà des mesures provisoires adoptées, la Commission a procédé à des adaptations temporaires de sa réglementation.

Avec le règlement (UE) n° 2020/972⁷⁷⁹, elle a opéré une modification importante du RGEC en permettant aux entreprises devenues « entreprises en difficulté » du fait de la pandémie⁷⁸⁰ de rester éligibles au titre du RGEC⁷⁸¹, dont l'applicabilité a été prorogée jusqu'au 31 décembre 2023.

Cette possibilité a été élargie à certains encadrements juridiques existants. En vertu de la communication du 8 juillet 2020⁷⁸², les entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019, mais qui le sont devenues après cette date, seront éligibles jusqu'au 30 juin 2021 au titre :

⁷⁷⁷ [Communication plusieurs fois modifiée de la Commission](#) aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, 19 décembre 2012, JOUE C 392, p.1.

⁷⁷⁸ JOUE C1 101, 28 mars 2020.

⁷⁷⁹ [Règlement \(UE\) 2020/972](#) de la Commission du 2 juillet 2020 modifiant le règlement (UE) no 1407/2013 en ce qui concerne sa prolongation et modifiant le règlement (UE) no 651/2014 en ce qui concerne sa prolongation et les adaptations à y apporter, JOUE L 215 du 03 juillet 2020, p.3-6.

⁷⁸⁰ Article 2.1., point 2) du [règlement \(UE\) 2020/972](#) : « (...) le présent règlement, s'applique, par dérogation, aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019, mais qui sont devenues des entreprises en difficulté au cours de la période comprise entre le 1^{er} janvier 2020 et le 30 janvier 2021 ».

⁷⁸¹ Pour mémoire, le RGEC exclut de son champ d'application les entreprises en difficulté, exception faite des régimes d'aides destinés à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles, des régimes d'aides aux jeunes pousses et des régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale (cf. fiche 4).

⁷⁸² [Communication de la Commission](#) concernant la prorogation et la modification des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020, des lignes

- des lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020⁷⁸³ ;
- des lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement ou à l'énergie pour la période 2014-2020⁷⁸⁴ ;
- de la communication - Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'Etat destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)⁷⁸⁵ ;
- de l'encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation⁷⁸⁶.

D'ici fin 2020, le règlement *de minimis* SIEG⁷⁸⁷ ainsi que la réglementation relative aux fonds structurels et aux investissements européens devraient être également modifiés en ce sens⁷⁸⁸.

En ce qui concerne les lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020⁷⁸⁹, la communication du 8 juillet 2020 adapte les méthodes de calcul de l'annexe 4 des lignes directrices, de la valeur ajoutée brute et de l'électro-intensité de l'entreprise pour les aides sous forme de réductions des contributions servant à financer le soutien à l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

Enfin, le règlement n° 2020/972 précité prévoit que les entreprises contraintes, temporairement ou définitivement, de licencier du personnel en raison de la pandémie de Covid-19 ne seront pas considérées comme ayant enfreint les engagements en matière de délocalisation pris avant le 31 décembre 2019 au moment de recevoir des aides à finalité régionale. Ces dispositions exceptionnelles devraient s'appliquer du 1^{er} janvier 2020 au 30 juin 2021.

2. Panorama des mesures étatiques de soutien aux entreprises

2.1 Les régimes d'aides dans l'UE

Pour répondre à l'urgence économique, la Commission a adopté, entre mars et septembre 2020, dans des délais le plus souvent très courts, près de 280 décisions approuvant différents dispositifs d'aides publiques des 27 Etats membres de l'UE et du Royaume-Uni⁷⁹⁰.

Certains régimes d'aides ont été validés avec des budgets prévisionnels sans précédent. Ainsi, le 21 mars 2020, la Commission a autorisé trois régimes d'aides français pour un montant total plafonné à 300 milliards d'euros. Le 8 mai 2020, la Commission a validé, pour les secteurs de la floriculture, de l'horticulture et de la pomme de terre, un régime de subventions record de 650 millions d'euros, destiné à indemniser la perte économique subie par les entreprises néerlandaises à cause de la pandémie.

directrices relatives aux aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, des lignes directrices concernant les aides d'Etat à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, des lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, de la communication concernant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'Etat destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, de la communication de la Commission - Encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation et de la communication de la Commission aux Etats membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, du 8 juillet 2020, JOUE C 224/02.

⁷⁸³ [JOUE C 209, 23 juillet 2013, p. 1-45.](#)

⁷⁸⁴ [JOUE C 200, 28 juin 2014, p.1-55.](#)

⁷⁸⁵ [JOUE C 188, 20 juin 2014, p.4-12.](#)

⁷⁸⁶ [JOUE C 198, 27.06.2014, p.1-29.](#)

⁷⁸⁷ [Règlement \(UE\) n°360/2012](#) de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, JOUE L 114, du 26 avril 2012, p. 8.

⁷⁸⁸ [Proposition de règlement de la Commission du 2 juillet 2020](#) modifiant le règlement (UE) n°360/2012 en ce qui concerne la prolongation de sa période d'application et l'introduction d'une dérogation temporaire applicable aux entreprises en difficulté afin de tenir compte de l'effet de la pandémie de Covid-19 et [proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 2 avril 2020](#) modifiant le règlement (UE) n°1303/2013 et le règlement (UE) n°1301/2013 en ce qui concerne des mesures spécifiques visant à offrir une flexibilité exceptionnelle pour l'utilisation des fonds structurels et d'investissements européens en réaction à la pandémie de Covid-19, COM (2020) 138 final.

⁷⁸⁹ [JOUE C 200, 28 juin 2014, p.1-55.](#)

⁷⁹⁰ Pour une actualisation de ces données: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/State_aid_decisions_TF_and_107_2b_107_3b_107_3c.pdf

Certains secteurs, tels que le transport aérien, la restauration, les arts et spectacles, confrontés à l'arrêt partiel ou progressif de leurs activités du fait de la pandémie, ont été les premiers bénéficiaires de telles mesures.

Les Etats membres ont massivement invoqué l'encadrement temporaire comme base juridique de compatibilité pour leurs dispositifs d'aide. Le recours direct aux articles 107 § 2 b) et 107 § 3 b) TFUE a été proportionnellement moins conséquent. Eu égard à la plus grande souplesse offerte aux Etats membres par l'article 107 § 2 b) TFUE⁷⁹¹, la Commission a d'ailleurs pris le soin de préciser, au point 15 bis de l'encadrement temporaire, que son utilisation doit rester circonscrite et strictement limitée aux dommages survenus au cours de la période de confinement. Pour la Commission, l'article 107 § 3 b) demeure, en effet, le fondement principal de compatibilité pour toute aide « *visant à compenser plus généralement la récession découlant de la flambée de Covid-19* ».

Dès lors qu'une mesure relève de l'encadrement temporaire, elle doit être examinée à l'aune des critères fixés par ce texte. Ce n'est qu'exceptionnellement - pour un instrument non prévu par l'encadrement ou en cas de non-conformité à l'une des conditions posés par celui-ci - que la Commission accepte d'envisager directement la mesure sur le fondement de l'article 107, §3 b). Toutefois, les Etats sont invités, dans toute la mesure du possible, à s'inscrire dans le cadre de l'encadrement temporaire.

2.2 Les régimes d'aides français

Les autorités françaises ont notifié plusieurs régimes d'aides et des aides individuelles au titre des mesures de soutien à la lutte contre la pandémie de Covid-19. Dès lors qu'elles satisfont à toutes les conditions posées dans les régimes ci-après listés⁷⁹², les aides peuvent être octroyées aux entreprises sans aucune formalité.

En appui aux services en charge de l'élaboration des régimes et mesures d'aides, le Secrétariat général des affaires européennes a élaboré, le 30 juin 2020, une circulaire intitulée « Mesures d'aides d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de la Covid-19 ». Sont précisées dans cette note les modalités de notification des mesures de soutien public et les procédures de nature à accélérer les décisions de la Commission.

2.2.1 Régimes d'aides

- *Au titre de l'encadrement temporaire*

- **SA.56709 - Covid-19 - Plan de sécurisation du financement des entreprises (amendé par les régimes SA.57502, SA.57989, SA.58137 et SA.58475⁷⁹³)**

Il prévoit deux dispositifs d'aide permettant à la banque publique d'investissement (Bpifrance) de fournir des garanties d'Etat sur les prêts commerciaux et des lignes de crédit pour les entreprises comptant jusqu'à 5 000 salariés. Il intègre un dispositif d'aide, destiné à fournir des garanties d'Etat aux banques sur les portefeuilles de nouveaux prêts pour tous les types d'entreprises⁷⁹⁴. Une mesure d'aide intitulée « Garantie de financement de commandes » permet en outre l'octroi d'une garantie subventionnée par l'Etat sur des lignes de financement de très court terme apportées par des sociétés d'affacturage à des entreprises et professionnels de tous secteurs dans le but de favoriser le redémarrage de l'économie.

⁷⁹¹ Conformément aux lignes directrices concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration des entreprises en difficulté, le principe de « non-récurrence » ne s'applique pas aux entreprises bénéficiant d'une aide au titre de l'article 107, paragraphe 2, b) TFUE, voir point 15 de l'encadrement temporaire.

⁷⁹² Liste des régimes d'aides et aides individuelles notifiés par la France et approuvés par la Commission à la date du 14 septembre 2020.

⁷⁹³ Modifié par les régimes SA.57502, SA.57989, SA.58137 et SA.58475 - France - Amendement de la décision SA.56709 (2020/N) Covid-19 - Plan de sécurisation du financement des entreprises.

⁷⁹⁴ L'amendement apporté par le régime SA.58475 a modifié cette mesure d'aide en augmentant le plafond autorisé pour les prêts garantis par l'Etat pour les fournisseurs de la filière aéronautique ainsi que pour les plateformes de portage de ces stocks.

- **SA.56823 - Covid-19 - Fonds de solidarité - Régime d'aides en faveur des petites et microentreprises ainsi que des travailleurs indépendants touchés par les répercussions économiques de l'épidémie de coronavirus⁷⁹⁵ (amendé par les régimes SA.56887 et SA.57010⁷⁹⁶)**
Il a fondé, jusqu'au 30 juin 2020, l'octroi de subventions directes permettant aux bénéficiaires de couvrir leurs coûts de fonctionnement dans le contexte de la pandémie. Depuis lors, ce dispositif d'aide a été absorbé par le régime SA.56985 mentionné ci-après.
- **SA.56903 - Covid-19 - Régime de garantie de l'Etat destiné à soutenir le marché intérieur de l'assurance-crédit**
Ce régime doté d'un budget total de 10 milliards d'euros prévoit notamment que les produits d'assurance garantis ne sont proposés que pour compenser l'insuffisance de l'offre privée et que la garantie ne sera accessible que jusqu'à la fin de l'année 2020.
- **SA.56985 - Régime-cadre temporaire pour le soutien aux entreprises (amendé par les régimes SA.57299 et SA.58137⁷⁹⁷)**
Ce régime doté d'un budget de 7 milliards d'euros a pour objet de soutenir les petites et moyennes entreprises (PME) ainsi que les grandes entreprises touchées par la pandémie de coronavirus.
- **SA.56868 - Covid 19 - Garantie des préfinancements des entreprises françaises exportatrices (amendé par le régime SA.58137)**
Ce régime de garantie vise à soutenir les prêts en faveur des petites et moyennes entreprises exportatrices touchées par la pandémie de coronavirus. L'aide, accordée sous la forme de garanties d'État sur les prêts, est accessible à toutes les entreprises exportatrices françaises dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 1,5 milliard d'euros. Le budget prévisionnel du régime est de 150 millions d'euros.
- **SA.57219 - Covid-19 - Garanties des cautions (amendé par le régime SA.58137)**
Cette mesure d'aide est relative au dispositif de garantie de l'Etat français à des cautions octroyées aux entreprises exportatrices. Le régime de garantie vise à soutenir l'activité des petites et moyennes entreprises exportatrices touchées par la pandémie de coronavirus. Les règles d'accessibilité sont identiques à celles du régime SA.56868 supra.
- **SA.57607 - Covid 19 - Garantie de l'État en soutien à l'assurance-crédit**
Ce régime de réassurance des crédits à court terme est destiné à soutenir le marché de l'assurance-crédit dans le contexte de l'épidémie de coronavirus. L'assurance-crédit protège les entreprises fournissant des biens et services contre le risque de non-paiement de la part de leurs clients. Ce régime de réassurance complète les autres mesures mises en œuvre par la France dans le domaine de l'assurance-crédit. Il garantit que l'assurance-crédit reste à la disposition de toutes les entreprises, évitant aux acheteurs de biens ou de services de régler leurs achats à l'avance, et réduisant ainsi leurs besoins immédiats de liquidité. Le budget maximal estimé de la mesure, de 2 milliards d'euros, provient d'une réallocation du budget de 10 milliards d'euros prévu pour le régime SA. 56903.
- **SA.57367 - Covid-19 - Régime-cadre temporaire destiné à soutenir les infrastructures de recherche, de développement et d'essai ainsi que la fabrication de produits utiles à la lutte contre le coronavirus (amendé par le régime SA.58137)**

⁷⁹⁵ Aide d'État SA.56823 (2020/N) - France - Fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

⁷⁹⁶ Aide d'État SA.56887 (2020/N) - France - Amendement au régime d'aide d'État SA.56823 concernant les modalités d'intervention du Fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation et décision SA.57010 Covid-19 - Prolongation et modification du régime d'aides au Fonds de solidarité national à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation du Covid-19.

⁷⁹⁷ Décision SA.57299 - Modification du régime cadre temporaire au soutien des entreprises dans la crise du Covid-19 - SA 56985 ; et décision SA.58137 - Modification des régimes d'aides SA.56709, SA.56985, SA.56868, SA.57219, SA.57367 et SA.57695.

Doté d'un budget de 5 milliards d'euros, ce régime soutient les projets de recherche et de développement (R&D), la construction et la mise à niveau d'installations d'essai et les investissements dans la fabrication de produits et de technologies utiles à la lutte contre le coronavirus. Ce régime vise à stimuler la R&D dans les produits à usage médical tels que les vaccins, les médicaments, le matériel hospitalier et médical (dont les appareils de ventilation) ainsi que les vêtements et équipements de protection. La mesure est également destinée à la construction rapide des installations de fabrication de ces produits, ainsi qu'à la fourniture des matières premières et des ingrédients nécessaires. Le régime est accessible à toutes les entreprises de l'ensemble des secteurs à même de mener de telles activités.

- **SA.57754 - Covid-19 - Dispositif d'activité partielle ad hoc (amendé par les régimes SA.58108⁷⁹⁸ et SA.58522⁷⁹⁹)**

Ce régime, doté d'un budget de 207 millions d'euros, autorise les aides sous forme de subventions salariales au bénéfice des entreprises actives dans certains secteurs de l'économie qui ont été particulièrement touchés par la pandémie de coronavirus. Il s'agit, par exemple, des services de traiteurs et restauration, hôtellerie, tourisme et transport de voyageurs, et des secteurs impliqués dans l'accueil du public, dont l'activité a été obligatoirement interrompue en raison des mesures mises en place par l'Etat pour stopper la propagation du virus. La mesure sert à assurer que les salariés conservent leur emploi et continuent à recevoir un revenu mensuel tout en allégeant les coûts salariaux des employeurs, évitant ainsi de potentiels licenciements du personnel dus à la réduction significative ou l'interruption de leur activité économique.

- **SA.57695 - Covid-19 - Régime d'aides sous la forme de prêts publics subordonnés (amendé par le régime SA.58137)**

Le montant total des prêts subordonnés assortis de taux d'intérêt favorables pouvant être accordés au titre de ce régime, s'élève à 30 milliards d'euros. Le régime permet de favoriser l'accès des entreprises de toutes tailles au financement, afin de soutenir leurs activités économiques. Il est ouvert aux entreprises opérant dans tous les secteurs, à l'exception du secteur financier. Le régime est géré par l'administration centrale, les administrations territoriales et les autres autorités chargées de l'octroi des aides. Les prêts subordonnés bonifiés sont accordés directement par les autorités chargées de l'octroi des aides.

- **SA.57607 - Covid-19 - Garantie de l'État en soutien à l'assurance-crédit**

Ce régime autorise une mesure sous la forme d'un programme de réassurance des crédits domestiques et à l'exportation à court terme, assorti de la garantie de l'Etat. L'objectif de la mesure est de maintenir une couverture assurantielle adéquate des assurés contre les risques de défaillance de leurs clients dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

• *Au titre de l'article 107 § 2 b TFUE*

- **SA.56765 - Covid-19 - Moratoire sur le paiement de taxes et redevances aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien sous licences d'exploitation délivrées par la France**

Ce régime tend à compenser, en partie, les dommages subis par les compagnies aériennes disposant d'une licence d'exploitation en France du fait de la crise du secteur liée au coronavirus en réduisant temporairement la pression exercée sur leurs flux de trésorerie. Il

⁷⁹⁸ Décision de la Commission du 30 juillet 2020 - SA.58108 - Covid-19 - Amendement au régime SA.57754 - « Modification du dispositif d'activité partielle ad hoc ».

⁷⁹⁹ Décision de la Commission du 31 août 2020 - SA.58522 - Covid 19 - Modification du régime d'aides SA. 57754 (2020/N) du 29 juin 2020 relatif au dispositif d'activité partielle ad hoc - ajout de secteurs bénéficiaires.

s'agit de la première aide d'Etat notifiée pour le secteur aérien. Un recours en annulation a été introduit à l'encontre de cette décision, le 12 juin 2020 (aff. T-259/20, Ryanair/Commission).

2.2.2 Aides individuelles notifiées

- **SA.57134 - Covid-19 - Aide sous forme de garanties de prêts au profit du groupe Renault (au titre de l'encadrement temporaire)**

La Commission européenne a autorisé, par décision du 29 avril 2020, une mesure d'aide consistant en une garantie sur les prêts d'un montant de 5 milliards d'euros, accordée au groupe Renault pour atténuer les effets économiques de la pandémie de coronavirus. La garantie prévoit une plus large couverture des prêts (90 %) que celle prévue par le régime SA. 56985 autorisé par la Commission le 21 mars 2020 (couverture des prêts de 70 %).

- **SA.57082 - Covid-19 - Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France (au titre de l'encadrement temporaire, pour le prêt garanti de l'Etat, et directement sur le fondement de l'article 107 § 3 b) TFUE, pour le prêt d'actionnaire⁸⁰⁰)**

La Commission a autorisé, par décision du 4 mai 2020, une mesure d'aide d'un montant de 7 milliards d'euros consistant en une garantie d'Etat pour des prêts et en un prêt d'actionnaire en faveur d'Air France, afin de fournir à l'entreprise un soutien de trésorerie urgent dans le contexte de la pandémie de coronavirus.

- **SA.57405 - Covid-19 - Groupe Novares (au titre de l'encadrement temporaire)**

La Commission a autorisé, par décision du 26 mai 2020, une garantie de l'Etat couvrant 90 % d'un prêt de 71 millions d'euros en faveur de l'équipementier automobile Novares dans le contexte de la pandémie de coronavirus.

Références bibliographiques

Textes

[Communication de la Commission](#) aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, du 19 décembre 2012, *JOUE C 392*, p. 1.

[Communication de la Commission](#) au Parlement européen, au Conseil de l'Union européenne, au Conseil européen, la Banque centrale européenne, la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe, du 13 mars 2020 - Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19- COM (2020) 112 final ([Annexes](#)).

[Encadrement temporaire du 19 mars 2020](#) des mesures d'aide d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de Covid-19 (amendé les 3 avril, 8 mai et 29 juin 2020), *JOUE C 91*, 20 mars 2020, p. 1-9, *JOUE C 112*, p. 1-9, du 4 avril 2020, *JOUE C 164*, du 13 mai 2020, p. 3-15 et *JOUE C 218*, du 2 juillet 2020, p. 3-8.

[Communication de la Commission du 28 mars 2020](#) modifiant l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, *JOUE C 101* du 28 mars 2020, p. 1-3.

[Déclaration commune des membres du Conseil européen](#), Bruxelles, du 26 mars 2020.

[Communication de la Commission](#) concernant la prorogation et la modification des lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale pour la période 2014-2020, des lignes directrices

⁸⁰⁰ Cet instrument d'aide n'était, à l'époque, pas couvert par l'encadrement temporaire.

relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques, des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020, des lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers, de la communication concernant les critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun, de la communication de la Commission - Encadrement des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation et de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme, 8 juillet 2020, *JOUE* C 224, p. 2-4.

[Règlement \(UE\) 2020/972](#) de la Commission du 2 juillet 2020 modifiant le règlement (UE) n° 1407/2013 en ce qui concerne sa prolongation et modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 en ce qui concerne sa prolongation et les adaptations à y apporter, *JOUE* L 215 du 3 juillet 2020, p.3-6.

Circulaire du Secrétariat général des affaires européennes du 30 juin 2020, Présentation de l'encadrement temporaire des mesures d'aides d'Etat visant à soutenir l'économie dans le contexte de l'épidémie de Covid-19.

Décisions de la Commission

[Décision de la Commission C\(2020\) 1698 final du 12 mars 2020](#), aide d'Etat SA.56685 (2020/N) - DK - Compensation scheme for cancellation of events related to Covid-19, *JOUE* C 125, 17 avril 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 1884 final du 21 mars 2020](#), aide d'Etat SA.56709 (2020/N) - France - Covid-19 - Plan de sécurisation du financement des entreprises, *JOUE* C 112, 3 avril 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2059 final du 30 mars 2020](#), aide d'Etat SA.56823 (2020/N) - France - Fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie Covid-19 et des mesures prises pour limiter la propagation, *JOUE* C 114, 30 avril 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2164 final du 2 avril 2020](#), aide d'Etat SA.56887 (2020/N) - France - Amendement au régime d'aide d'Etat SA.56823 concernant les modalités d'intervention du Fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, *JOUE* C 144, 15 avril 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2742 final du 24 avril 2020](#), aide d'Etat, SA.56868 (2020/N-2) - France - Covid-19 : Garanties des préfinancements des entreprises françaises exportatrices, *JOUE* C 220, 3 juillet 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2397 final du 15 avril 2020](#), SA.57010 (2020/N) - France - Prolongation et modification des modalités d'intervention du Fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, *JOUE* C 144, 30 avril 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2097 final du 31 mars 2020](#), SA. 56765 (2020/N) - France - Covid-19 - Moratoire sur le paiement de taxes aéronautiques en faveur des entreprises de transport public aérien, *JOUE* C 294, 4 septembre 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2368 final du 12 avril 2020](#), SA. 56903 (2020/N) - France - Covid-19 - Régime de garantie de l'Etat destiné à soutenir le marché intérieur de l'assurance-crédit, *JOUE C 168*, 15 mai 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2595 final du 20 avril 2020](#), SA. 56985 (2020/N) - France - Covid-19 - Régime-cadre temporaire pour le soutien aux entreprises, *JOUE C 144*, 30 avril 2020.

Décision de la Commission C(2020) du 20 avril 2020, SA. 57082 (2020/N) – France – Covid-19 - Garantie et prêt d'actionnaire au bénéfice d'Air France, non encore publiée au JOUE.

[Décision de la Commission C\(2020\) 2912 final du 29 avril 2020](#), SA.57134 (2020/N) - France - Covid-19 - Aide sous forme de garanties de prêts au profit du groupe Renault, *JOUE C 187*, 5 juin 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\)3460 final du 20 mai 2020](#), SA.57299 (2020/N) - France - Amendement au régime d'aide d'Etat SA. 56985 - Régime-cadre temporaire pour le soutien aux entreprises dans le cadre de la crise du Covid-19, *JOUE C 198*, 12 juin 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 3542 final du 26 mai 2020](#), SA.57405 (2020/N) - France - Covid-19 - Groupe Novares, *JOUE C 236*, 17 juillet 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 3177 final du 11 mai 2020](#), SA.57219 (2020/N) - France - Covid-19 - Garanties des cautions, *JOUE C 187*, 5 juin 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 3883 final du 5 juin 2020](#), SA.57367 (2020/N) - France - Régime-cadre destiné à soutenir les infrastructures de recherche, de développement et d'essai ainsi que la fabrication de produits utiles à la lutte contre le coronavirus, *JOUE C 206*, 19 juin 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 3989 final du 10 juin 2020](#), SA.57369 (2020/N) - Covid-19 - Portugal - Aid to TAP, *JOUE C 228*, 3 juillet 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 4512 final du 29 juin 2020](#), SA.57754 (2020/N) - France - Covid-19 - Dispositif d'activité partielle ad hoc, *JOUE C 228*, 10 juillet 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 4527 final du 30 juin 2020](#), SA.57695 (2020/N) - France - Covid-19 - Régime d'aides sous la forme de prêts publics subordonnés, *JOUE C 260*, 7 août 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 5018 final du 17 juillet 2020](#), SA.57607 (2020/N) - France - Covid-19 - Garantie de l'Etat en soutien à l'assurance-crédit, *JOUE C 260*, 7 août 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 5310 final du 28 juillet 2020](#), SA.57989 (2020/N) - France - Amendement de la décision SA.56709 (2020/N) - France - Covid-19 : Plan de sécurisation du financement des entreprises, *JOUE C 269*, 14 août 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 5347 final du 30 juillet 2020](#), SA.58108 (2020/N) - France - Covid-19 - Amendement au régime SA.57754 - « Modification du dispositif d'activité partielle ad hoc », *JOUE C 269*, 14 août 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 5413 final du 31 juillet 2020](#), SA.58137 (2020/N) - France - Covid-19 - Modification des aides SA.56709, SA.56985, SA.56868, SA.57219, SA.57367 et SA.57695, *JOUE C 269*, 14 août 2020.

[Décision de la Commission C\(2020\) 5764 final du 18 août 2020](#), aide d'Etat SA.58101 (2020/N) - Portugal - Rescue aid to SATA Group, *JOUE C 294*, 4 septembre 2020.

[Décision de la Commission du 31 août 2020 - SA.58522](#) - Covid 19 - Modification du régime d'aides SA.57754 (2020/N) du 29 juin 2020 relatif au dispositif d'activité partielle ad hoc - ajout de secteurs bénéficiaires, non encore publiée au JOUE.

[Décision de la Commission C\(2020\) 6246 final du 8 septembre 2020](#), SA.58475 (2020/N) - France - Amendement de la décision SA.56709 (2020/N) - France - Covid-19 : Plan de sécurisation du financement des entreprises, non encore publiée au JOUE.

Doctrine

M. Karpenschif, « *Interventions économiques – Covid-19 et droit des aides d'Etat* », Semaine juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 13, 30 mars 2020, p. 2083.

M. Karpenschif, « *Les conséquences de la crise du Covid-19 sur le droit européen des aides d'Etat* », Revue Dalloz, 30 avril 2020, p. 928.

J. Derenne, « *EU State aid control and Covid-19 outbreak : a first commentary* », Revue Concurrences, n° 2-2020, p. 62.

Éligibilité des entreprises en difficultés aux mesures d'aides d'État

	Entreprises n'étant pas en difficulté au sens du <u>RGEC</u>	Entreprises en difficulté au sens du <u>RGEC</u>		
		Avant le 31 décembre 2019		Après le 31 décembre 2019
		Pas en procédure collective d'insolvabilité	En procédure collective d'insolvabilité	
Base 107 §2 b) TFUE	OUI	OUI	OUI	OUI
Base 107 §3 b) TFUE : <u>Encadrement temporaire</u>	OUI ⁸⁰¹	OUI pour les micro et petites entreprises ⁸⁰²	NON	OUI à la condition que les difficultés observées au moment de l'octroi de l'aide soient liées à l'épidémie de Covid-19
Base 107 §3 c) TFUE : <u>RGEC</u> LD AFR LD environnement-énergie Communication PIIEC Encadrement RDI	OUI OUI OUI OUI OUI	NON sauf exceptions ⁸⁰³ NON NON NON NON	NON sauf exceptions ³ NON NON NON NON	OUI ⁸⁰⁴ OUI ⁸⁰⁵ OUI ⁵ OUI ⁵ OUI ⁵
Base 107 §3 c) TFUE : LD sauvetage et restructuration ⁸⁰⁶	OUI	OUI	OUI	OUI
<u>Règlement de minimis</u>	OUI	OUI	OUI sauf aides consistant en des prêts ou des garanties ⁷	OUI sauf aides consistant en des prêts ou des garanties aux entreprises en procédure collective d'insolvabilité ⁸⁰⁷
Règlement de minimis SIEG (règlement modificatif en cours d'adoption)	OUI	NON	NON	OUI ⁸⁰⁸

⁸⁰¹ A noter que l'encadrement temporaire permet d'octroyer des aides aux entreprises qui ne sont pas en difficulté au moment de l'octroi de l'aide, qu'elles aient été ou non en difficulté au 31 décembre 2019.

⁸⁰² Cf. notamment pt 22 c bis) de l'encadrement temporaire.

⁸⁰³ Cf. article 1^{er} § 4 c) du RGEC.

⁸⁰⁴ Cf. article 2 § 1 2) du règlement 2020/972 du 2 juillet 2020.

⁸⁰⁵ Cf. pts 9 a), 11 a), 13 a) et 15 de la communication de la Commission du 8 juillet 2020.

⁸⁰⁶ Notion d'entreprise en difficulté au sens des LD, pt 2.2.

⁸⁰⁷ Cf. article 4 § 3 et 6 du règlement 1407/2013 de minimis.

⁸⁰⁸ Proposition de règlement de la Commission du 2 juillet 2020 modifiant le règlement (UE) n°360/2012 en ce qui concerne (...) l'introduction d'une dérogation temporaire applicable aux entreprises en difficulté afin de tenir compte de l'effet de la pandémie de Covid-19.

ÉLÉMENTS D'AIDES DANS LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENTS SPÉCIFIQUES

Les garanties publiques

Les garanties publiques ne sont pas toutes des aides d'État, mais peuvent le devenir, lorsque la garantie n'est pas accordée à des conditions de marché. Il s'agit d'une application du critère de l'investisseur avisé dans le champ particulier des garanties⁸⁰⁹.

Une communication de la Commission du 20 mai 2008⁸¹⁰ précise la manière dont doit être examinée une garantie publique, pour déterminer si elle constitue, ou non, une aide d'État.

L'aide est constituée, lorsque la garantie n'est pas rémunérée ou quand sa rémunération ne peut pas être considérée comme suffisante eu égard aux risques encourus. L'aide est accordée au moment où la garantie est offerte et non au moment où elle est mobilisée.

Dès lors que la garantie semble constitutive d'une aide au sens de l'article 107 § 1 TFUE, elle doit être notifiée à la Commission. Celle-ci apprécie la compatibilité de l'aide notifiée au regard des différents encadrements et lignes directrices relatifs aux aides à finalité horizontale, régionale et sectorielle.

Les garanties, constitutives d'une aide d'État, qui n'ont pas été préalablement autorisées par la Commission, constituent des aides illégales.

Les garanties accordées aux établissements et entreprises publics constituent un cas particulier. La communication sur les garanties publiques précise que « *la Commission estime que constituent également une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises dont le statut légal exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État. La même remarque vaut pour l'acquisition par l'État d'une participation dans une entreprise lorsqu'elle s'accompagne d'une responsabilité illimitée au lieu de la responsabilité limitée normale* ».

La communication de la Commission du 19 juillet 2016⁸¹¹ indique les éléments à prendre en considération pour établir si les conditions des prêts et des garanties sont conformes aux conditions de marché.

Les garanties publiques octroyées au secteur bancaire dans le contexte de la crise financière, font l'objet d'encadrements spécifiques, pris depuis 2008 sur le fondement de l'article 107 § 3 b) TFUE, relatif aux aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie⁸¹².

1. Une garantie publique peut constituer une aide d'État

1.1. L'application du principe de l'investisseur avisé en économie de marché

La Cour de justice et la Commission considèrent que l'octroi d'une garantie à des conditions différentes de celles du marché est susceptible de constituer une aide⁸¹³. Selon la Commission européenne, « *le*

⁸⁰⁹. Cf. fiche 2.

⁸¹⁰. Communication révisée de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 aux aides d'État sous forme de garanties adoptée le 20 mai 2008, (JOUE C 155/10, 20 juin 2008).

⁸¹¹. Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107 paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JOUE C 262/1, du 19 juillet 2016), point 4.2.3.4.

⁸¹². Cf. fiche 14.

⁸¹³. Cf. par ex. CJUE, 8 décembre 2011, *Residex Capital IV CV*, aff. C-275/10, pts 39-42 ; décision de la Commission du 4 décembre 1996 relative à une aide d'État en faveur de Bestwood, JOCE L 194, 23 juillet 1997, pt V.

*marché constitue le point de référence, pour apprécier si une garantie contient ou non une aide d'État*⁸¹⁴ ».

Il s'agit d'une application du critère de l'investisseur avisé dans le champ particulier des garanties⁸¹⁵. Dès lors qu'il est effectué par les pouvoirs publics à des conditions que n'aurait pas acceptées un investisseur avisé agissant dans des conditions normales d'une économie de marché⁸¹⁶, l'octroi d'une garantie à une entreprise est susceptible de constituer une aide⁸¹⁷.

Il y a aide, lorsque la garantie n'est pas rémunérée ou quand sa rémunération ne peut pas être considérée comme suffisante, eu égard aux risques. En effet, la garantie de l'État « *présente l'avantage de faire supporter par l'État le risque qui y est associé. Or, cette prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime appropriée. Lorsque l'État renonce à tout ou partie de cette prime, il y a à la fois avantage pour l'entreprise et ponction sur les ressources publiques* »⁸¹⁸. La circonstance que la garantie ne soit pas mobilisée n'exclut pas l'existence d'un avantage sélectif. Il suffit, pour que la mesure soit qualifiée d'avantage, qu'elle n'ait pas été rémunérée aux conditions de marché⁸¹⁹.

Tenant compte de la situation financière de l'entreprise, des circonstances entourant l'octroi de la garantie et de ses modalités, la Commission apprécie le risque couru par le garant et détermine le taux qui aurait été pratiqué sur le marché en conséquence. Ainsi, un garant sur le marché pour une entreprise en difficulté exigera une prime élevée au moment de l'octroi de la garantie. Il est possible que le taux de marché de la prime ne puisse être déterminé lorsque le risque de défaut est particulièrement élevé⁸²⁰.

L'aide est accordée au moment où la garantie est offerte, et non au moment où elle est mobilisée ou à celui où elle entraîne des paiements. Il n'est pas nécessaire que l'État soit effectivement appelé en garantie pour que la mesure soit qualifiée d'aide⁸²¹.

1.2. Le bénéficiaire de l'aide sous forme de garantie est généralement l'emprunteur. Dans certaines situations, il peut également s'agir du prêteur

1.2.1. Le bénéficiaire de l'aide est généralement l'emprunteur

La garantie de l'État peut lui permettre d'obtenir un prêt qu'aucun établissement financier n'était disposé à lui accorder, ou à des conditions plus avantageuses que celles consenties sur le marché.

1.2.2. Dans certaines circonstances, le bénéficiaire peut être le prêteur

La communication de la Commission donne ainsi l'exemple d'une garantie de l'État, accordée après l'octroi du prêt, sans que les modalités de ce prêt ne soient modifiées. Dans la mesure où le remboursement du prêt accordé est ainsi devenu plus sûr, le prêteur est considéré comme ayant bénéficié, dans cette situation, d'une aide⁸²². Une garantie peut également bénéficier au prêteur lorsqu'un prêt garanti est utilisé pour rembourser un autre prêt, qui lui n'est pas garanti⁸²³.

⁸¹⁴ Aide C 28/03 : Garanties pour le financement de navires, *JOUE C 145*, 21 juin 2003.

⁸¹⁵ Cf. §§ 108 à 114 de la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État mentionnée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JOUE L 262, 19 juillet 2016).

⁸¹⁶ Cf. fiche 2.

⁸¹⁷ La Cour de justice estime que, pour déterminer si des garanties accordées par une entreprise publique sont ou non imputables à l'autorité publique la contrôlant, sont pertinentes les circonstances selon lesquelles, d'une part, l'administrateur unique d'une entreprise publique qui a accordé ces garanties a agi irrégulièrement, a délibérément gardé secret leur octroi et a méconnu les statuts de son entreprise et, d'autre part, cette autorité publique se serait opposée à l'octroi desdites garanties, si elle en avait été informée. Ces circonstances ne sont toutefois pas, à elles seules, de nature à exclure une telle imputabilité. (CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland, Havenbedrijf Rotterdam*, [C-242/13](#)).

⁸¹⁸ Cf. pt 2.1. de la communication.

⁸¹⁹ Cf. not. Trib. UE, 1er février 2018, *Larko Geniki Metallēfiki kai Metallourgiki AE*, aff. [T-423/14](#), pt 149.

⁸²⁰ Cf. pt 4.1. de la communication.

⁸²¹ Trib. UE, 10 novembre 2011, *Elliniki c/Commission*, aff. [T-384/08](#), pt 60.

⁸²² La Cour de justice a jugé que dans certaines circonstances particulières, l'octroi d'une garantie peut aussi contenir un élément d'aide en faveur du prêteur, notamment lorsque la garantie est accordée *ex post* sur une obligation existante entre le prêteur et l'emprunteur, lorsque l'avantage conféré n'est pas pleinement transféré vers l'emprunteur (CJUE, 19 mars 2015, *OTP Bank Nyrt/Magyar Állam e.a.*, [C-672/13](#)).

⁸²³ Cf. [communication](#) sur la notion d'« aide d'État », § 109.

Il s'agit, toutefois, d'une hypothèse rarement retenue, et difficile à démontrer⁸²⁴. Par ailleurs, le simple fait que la stabilisation d'une entreprise en difficulté profite à tous les créanciers de celle-ci est une conséquence reconnue des aides, et ne constitue pas, en soi, une aide en faveur de ces créanciers⁸²⁵.

2. Les critères retenus pour déterminer si la garantie est constitutive d'une aide, et, le cas échéant, si cette aide est compatible

2.1. Les conditions d'octroi excluant l'existence d'une aide

Une garantie individuelle, comme un régime de garanties publiques, ne constitue pas une aide lorsqu'elle n'avantage pas certaines entreprises ou certaines productions, ou qu'elle n'affecte pas les échanges entre États membres⁸²⁶.

Quatre conditions doivent être remplies pour exclure la présence d'une aide d'État⁸²⁷ :

« a) l'emprunteur n'est pas en difficulté financière [...] ⁸²⁸ ;

b) la portée de la garantie peut être mesurée de façon adéquate lors de son octroi. En d'autres termes, la garantie doit être attachée à une opération financière précise⁸²⁹, porter sur un montant maximal déterminé et être limitée dans le temps ;

c) la garantie ne couvre pas plus de 80 % du solde restant dû du prêt ou autre obligation financière. [...] ;

d) la garantie donne lieu au paiement d'une prime conforme au prix du marché [...] ⁸³⁰. »

La situation financière de l'emprunteur est appréciée par la Commission au sens des dispositions des lignes directrices communautaires, pour les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁸³¹.

S'agissant des PME, si les garanties individuelles qui leur sont octroyées respectent les trois premières conditions, la Commission peut accepter une évaluation plus simple de la quatrième condition sur le montant de la prime⁸³².

La communication indique comment calculer la prime annuelle minimum, dite « prime exemptée » : la méthode de calcul se fonde, dans cette hypothèse, sur la note de l'emprunteur. La qualité du crédit (dont l'échelle s'étend à « en défaillance ou proche de la défaillance » à « qualité la plus élevée ») est estimée en fonction de la note attribuée. Un montant de prime annuelle exonérée y correspond (dont l'échelle va d'« aucune prime annuelle exonérée ne pouvant être fournie » lorsque l'on se situe au plus bas niveau en termes de qualité du crédit, à 0,4 %, montant d'exonération le plus élevé).

⁸²⁴ Cf. toutefois CJUE, 8 décembre 2011, *Residex Capital IV CV*, aff. C-275/10 (affaire dans laquelle une garantie avait été accordée au prêteur et dans laquelle la Cour a considéré que les bénéficiaires de l'aide pouvaient être tant l'emprunteur que le prêteur).

⁸²⁵ Cf. par exemple la décision de la Commission 2004/165/CE du 27 novembre 2002 relative au régime d'aide mis à exécution par l'Allemagne – « Programme visant à la consolidation des entreprises du Land de Thuringe », JOUE L 61 du 27 février 2004, en particulier les pts 66 à 69 : la Commission estime que la banque privée, en sa qualité de prêteur, n'a pas profité de l'octroi des prêts de consolidation d'une manière susceptible de fausser la concurrence.

⁸²⁶ Cf. par exemple, la décision de la Commission C(2016) 1888 final du 1^{er} avril 2016 relative au régime de garanties de l'Etat à la construction navale qui a constaté sa conformité aux conditions établies à la section 3.4 de la Communication de 2008 et l'absence d'aide d'Etat.

⁸²⁷ Cf. pt 3.2. de la communication sur les garanties.

⁸²⁸ Cf. par exemple, la décision de la Commission 2010/610/UE du 6 juillet 2010 concernant l'aide d'Etat C 48/07 mise à exécution par la Pologne en faveur de WRJ et de WRJ-Serwis, JOUE L 268/32 du 12 octobre 2010, en particulier pt 32 : « Au moment de l'octroi de ces aides, WRJ connaissait de graves difficultés et n'aurait pas été en mesure de lever des fonds sur le marché des capitaux ». Il revient à l'Etat, en tant qu'opérateur avisé, de se renseigner sur la situation économique et financière de l'entreprise avant de lui accorder une garantie (cf. Trib. UE, 1^{er} février 2008, *Larko Geniki Metalliftiki kai Metallourgiki AE*, aff. T-423/14, pt 89).

⁸²⁹ Par exemple, sur l'absence de lien entre une garantie et des obligations additionnelles relatives aux retraites des salariés d'une ancienne entreprise publique : CJUE, arrêt du 22 octobre 2014, *British Telecommunications*, C-620/13 P.

⁸³⁰ Sur le calcul de la prime, cf., par exemple, la décision positive du 8 octobre 2014, SA. 34947 *Hinkley Point* concernant le Royaume-Uni, JOUE L 109/44, 28 avril 2015. Cf. également Trib. UE, *Larko Geniki Metalliftiki kai Metallourgiki AE*, aff. T-423/14, préc., pt 92 : le Tribunal énumère les critères à prendre en compte pour calculer la prime.

⁸³¹ Décision du 16 juin 2004 relative aux mesures mises à exécution par l'Espagne en faveur de Siderurgica Anon SA, JOUE L 311/22, 26 novembre 2005, pt 72. A propos des lignes directrices, cf. fiche 11.

⁸³² Cf. pt 3.3. de la communication.

Les conditions excluant la qualification d'aide pour les régimes de garanties publiques sont similaires. Dans ce cas, la communication précise que :

« e) pour obtenir une évaluation correcte et progressive de l'aspect autofinancement du régime, il y a lieu de vérifier au moins une fois par an si le niveau des primes est adéquat, sur la base du taux de pertes effectif du régime pendant une période économiquement raisonnable [...] ;

f) pour être considérées comme conformes au marché, les primes doivent couvrir les risques normaux associés à l'octroi de la garantie, les coûts administratifs du régime et une rémunération annuelle d'un capital adéquat, même si ce dernier n'est pas encore ou n'est que partiellement constitué ;

*g) pour assurer la transparence, le régime doit prévoir dans quelles conditions les garanties futures seront accordées, et notamment préciser quelles sont les entreprises qui peuvent en bénéficier eu égard à leur notation, ainsi que, le cas échéant, le secteur et la taille, le montant maximum et la durée des garanties ».*⁸³³

Pour les régimes de garantie, la Commission se montre extrêmement exigeante d'une manière générale, sur l'ensemble de ces critères, et particulièrement sur l'autofinancement du régime et le montant des primes.

Si une des conditions n'est pas remplie, la garantie (ou le régime de garanties) n'est pas automatiquement qualifiée d'aide d'État. Toutefois, en cas de doute quant au caractère d'aide d'État de la mesure envisagée, la Commission demande sa notification en application de l'article 108 § 3 TFUE⁸³⁴.

2.2. Les garanties contenant un élément d'aide

La Commission détaille aux points 4 et 5 de sa communication les critères d'appréciation des aides d'État.

2.2.1. Évaluation de l'élément d'aide

Dans le cas de garanties individuelles (pts 4.1 et 4.2. de la communication), l'élément d'aide doit être apprécié au regard des caractéristiques de la garantie et du prêt. Les facteurs pris en compte sont :

- le risque de défaillance de l'emprunteur : est-il en difficulté financière ? Dans le cas d'un régime de garanties publiques, les entreprises en difficulté en sont-elles exclues ?
- la portée de chaque garantie : peut-elle être mesurée correctement au moment de son octroi ? Est-elle attachée à une opération précise ?
- le taux du solde restant dû de chaque prêt ou autre obligation financière couvert par la garantie : il ne doit pas excéder 80 % ;
- les modalités particulières de la garantie et du prêt ou toute autre obligation financière et leur prise en considération pour déterminer la prime de marché de la garantie ;
- concernant les PME, la différence entre le niveau minimum de la prime fixé par la communication (« prime exemptée ») et la prime appliquée sera considérée comme une aide⁸³⁵.

Dans le cas des régimes de garanties, les caractéristiques spécifiques de chaque aide individuelle, prise sur son fondement, ne sont pas nécessairement connues au moment où le régime est apprécié. L'élément d'aide est, par conséquent, évalué en se fondant sur les dispositions du régime relatives, entre autres, au montant maximal et à la durée des prêts, à la catégorie d'entreprises et au type de projets couverts, aux sûretés exigées des emprunteurs, à la prime à verser et au type d'intérêts

⁸³³. Pt 3.4 de la communication.

⁸³⁴. Cf. pts 3.6. et 4.4. de la communication.

⁸³⁵. Cf. pt 4.3. de la communication.

obtenus. L'équivalent-subvention de chaque garantie prévue par le régime est égal à la différence entre la prime effectivement perçue et celle qui devrait être appliquée dans un régime équivalent sans aide.

Concernant les PME, de la même manière que pour les garanties individuelles, le dispositif de « *prime exemptée* » peut être utilisé à des fins de calcul de l'aide, et la différence entre le taux qui devrait être appliqué à la prime et le taux réellement appliqué constitue alors l'élément d'aide.

S'agissant du calcul de l'équivalent-subvention brut de l'aide octroyée, la communication révisée est moins précise que celle de 1999, qui fixait deux méthodes de calcul assez claires en la matière⁸³⁶. Même si la Commission n'est pas toujours très explicite sur ce sujet, sa pratique fournit quelques exemples d'application de ces méthodes de calcul.

- L'équivalent-subvention d'une garantie de prêt peut, tout d'abord, « *être calculé de la même façon que celui d'un prêt à taux privilégié, la bonification d'intérêt étant égale à la différence entre le taux du marché et le taux obtenu grâce à la garantie de l'État après déduction des primes éventuellement versées* ». Il s'agit de la méthode employée, en principe, pour les garanties individuelles. Elle a, notamment, été mise en œuvre dans la décision de la Commission du 20 juillet 2010 concernant l'aide d'État accordée par le Portugal sous la forme d'une garantie d'État en faveur de BPP⁸³⁷.

- L'équivalent-subvention d'une garantie de prêt peut également être considéré comme « *égal à la différence entre : a) le montant garanti non encore remboursé, multiplié par le facteur de risque (probabilité d'une défaillance) et b) la prime payée, soit (somme garantie X risque) – prime* ». « *Le facteur de risque doit se fonder sur la fréquence des défaillances survenues dans le passé, pour des prêts accordés dans des circonstances analogues (secteur, taille de l'entreprise, niveau de l'activité économique générale)* ». Il s'agit de la méthode standard pour les régimes d'aide⁸³⁸.

Ces méthodes de calcul sont toujours valables. La Commission précise que, lorsqu'il n'est pas possible de calculer l'élément d'aide sur la base de ces principes, l'aide est établie en calculant la différence entre la prime de garantie qui aurait été pratiquée par le marché et celle acquittée par le bénéficiaire⁸³⁹.

Une grande attention doit être portée à la situation financière de l'entreprise pour le calcul de l'équivalent-subvention de l'aide octroyée. En effet, la Commission a déjà précisé que, lorsque l'entreprise est dans une situation telle qu'elle peut considérer qu'aucun acteur privé du marché n'aurait accepté de se porter garant, et que, de ce fait, les autorités publiques se sont engagées à fonds perdus, le montant de l'aide peut être, dès l'origine, égal au montant garanti⁸⁴⁰.

S'agissant des garanties gratuites, la Commission considère que, à moins que les autorités nationales ne fournissent la preuve que l'entreprise aurait pu obtenir des garanties équivalentes sur le marché, l'élément d'aide lié aux garanties apportées gratuitement correspond « en principe » au montant des prêts garantis⁸⁴¹.

La communication de la Commission reprend ces éléments en son point 4.1.

⁸³⁶ Cf. pt 3.2. de la communication du 24 novembre 1999 (JOCE C 71, 11 mars 2000).

⁸³⁷ Décision de la Commission du 20 juillet 2010 concernant l'aide d'État C 33/09 accordée par le Portugal sous la forme d'une garantie d'État en faveur de BPP (JOUE L 159 du 17 juin 2011, p. 95, pt 74). Cf. également, la décision du 16 juin 2004 relative aux mesures mises à exécution par l'Espagne en faveur de Siderurgica Anon SA, préc., pt 77, JOUE L 311/22.

⁸³⁸ Décision du 23 avril 2003 relative aux régimes d'aide exécutés par l'Allemagne (JOUE L 263 du 14 octobre 2003), pts 30-36.

⁸³⁹ Décision de la Commission 2010/47/CE du 6 novembre 2008 concernant l'aide d'État C 17/05 accordée par la Pologne au chantier naval de Gdynia, (JOUE L 33/1 du 4 février 2010), pts 390 et 391.

⁸⁴⁰ Décision de la Commission du 4 décembre 1996 relative à une aide d'État en faveur de Bestwood E. F. Kynder GmbH i. GV, (JOCE L 194, 23 juillet 1997).

⁸⁴¹ Décision de la Commission 2010/607/UE du 27 avril 2010 concernant l'aide d'État C 30/08 mise à exécution par la Belgique en faveur de la restructuration de la criée d'Ostende, (JOUE L 274/103 du 19 octobre 2010), pts 322 et 329.

2.2.2. Analyse de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

La Commission effectue cet examen de compatibilité, au regard des différents encadrements et lignes directrices relatifs à d'autres formes d'aides (aides horizontales, aides à finalité régionale et aides sectorielles)⁸⁴². Elle prend notamment en compte l'intensité de l'aide, les caractéristiques des bénéficiaires et les objectifs poursuivis⁸⁴³.

Ainsi, elle va fréquemment se référer aux lignes directrices relatives aux aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté⁸⁴⁴.

2.2.3. Hypothèses dans lesquelles la garantie publique ne pourra, en aucun cas, être autorisée

Les garanties illimitées dans le temps ne pouvant être quantifiées, elles sont, par principe, jugées incompatibles avec l'article 107 TFUE⁸⁴⁵.

Par ailleurs, la Commission n'accepte que les garanties dont la mobilisation est subordonnée contractuellement à des conditions spécifiques, pouvant aller jusqu'à la déclaration obligatoire de la faillite de l'entreprise bénéficiaire ou une procédure analogue. Ces conditions doivent être notifiées à la Commission. Lorsque l'État désire mobiliser la garantie à des conditions différentes, la Commission considère que cette mobilisation constitue une aide nouvelle à notifier à nouveau⁸⁴⁶.

3. Le cas particulier des « garanties » accordées aux établissements publics en France

La communication sur les garanties publiques précise que « *la Commission estime que constituent, également, une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises, dont le statut légal exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État. La même remarque vaut pour l'acquisition par l'État d'une participation dans une entreprise, lorsqu'elle s'accompagne d'une responsabilité illimitée au lieu de la responsabilité limitée normale* »⁸⁴⁷.

La Commission estime qu'une garantie automatique et illimitée de l'État constitue un avantage indéniable pour l'entreprise qui en bénéficie, et est, en ce sens, incompatible avec les règles de concurrence du Traité, notamment lors d'une souscription d'emprunt. La Commission précise, toutefois, qu'il convient de ne pas systématiser ce raisonnement, dans la mesure où elle ne conteste pas le statut d'établissement public⁸⁴⁸ mais seulement le fait que l'entreprise échappe au droit de la faillite du fait de ce statut.

Trois décisions de la Commission ont conclu à l'existence d'une garantie constitutive d'une aide d'État au profit d'EDF⁸⁴⁹, de La Poste⁸⁵⁰ et de l'IFP⁸⁵¹.

Dans sa décision du 26 janvier 2010, la Commission avait clos la procédure ouverte contre La Poste, à la suite de la transformation de celle-ci en société anonyme en 2010. Dans cette décision, la

⁸⁴² Pour un exemple récent de garanties jugées compatibles, cf. la décision de la Commission du 19 septembre 2012 concernant l'aide d'État SA.31883 (2011/C) (ex N516/10) que l'Autriche a mise en œuvre et envisage de mettre en œuvre en faveur d'Österreichische Volksbanken AG (JOUE L 168/30 du 20 juin 2013, p. 30).

⁸⁴³ Cf. pt 5.2. de la communication.

⁸⁴⁴ Cf. par exemple la décision de la Commission du 12 juin 2012 concernant la mesure SA. 27420 (C 12/2009) (ex N 19/2009) mise à exécution par la Finlande en faveur d'Osuuskunta Karjaportti (JOUE L 121/1 du 16 janvier 2013, p. 1).

⁸⁴⁵ Cf. pt 4.1. de la communication.

⁸⁴⁶ Pt 5.3. de la communication.

⁸⁴⁷ Pt 1.2. de la communication.

⁸⁴⁸ Conformément à la neutralité du droit de l'Union européenne envers le régime de propriété dans les États membres (article 345 TFUE), ni le régime public ou privé des entreprises publiques, ni le statut d'établissement public en tant que tel ne sauraient en effet être remis en cause.

⁸⁴⁹ Dans une décision du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (JOUE L 49, 2 février 2005), la Commission a estimé qu'EDF bénéficiait d'une garantie illimitée, en raison de son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, qui exclut toute procédure de redressement ou de liquidation judiciaire à son encontre et oblige l'autorité de tutelle à dégager les ressources nécessaires en cas de défaillance de l'établissement pour le remboursement de ses dettes. La Commission avait enjoint les autorités françaises de supprimer cette garantie illimitée au 1^{er} janvier 2005. La transformation d'EDF en société anonyme, par la loi no 2004-803 du 9 août 2004, a clos le litige.

⁸⁵⁰ Décision de la Commission européenne 2010/605/UE du 26 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 56/07 accordée par la France à La Poste (JOUE L 274/1 du 19 octobre 2010, p. 1).

⁸⁵¹ Décision de la Commission européenne C(2011) 4483 du 29 juin 2011, concernant l'aide d'État accordée par la France à l'établissement public à caractère industriel et commercial « Institut français du pétrole » (JOUE L 14/1 du 17 janvier 2012, p. 1).

Commission considérait que la garantie illimitée implicite dont bénéficiait La Poste était intrinsèquement liée à son précédent statut d'établissement public et à sa non soumission aux règles de droit commun de la faillite.

Le 20 septembre 2012, le Tribunal a rejeté le recours en annulation introduit par les autorités françaises contre cette décision et validé l'analyse de la Commission dans son ensemble⁸⁵². Le 3 avril 2014, la Cour de justice a rejeté le pourvoi des autorités françaises contre l'arrêt du Tribunal⁸⁵³.

L'arrêt de la Cour ayant l'autorité relative de la chose jugée, il ne s'applique qu'au seul cas de La Poste. Néanmoins, il semble se déduire du raisonnement adopté par le juge européen que l'ensemble des établissements publics bénéficie de fait d'une garantie implicite et illimitée de l'État. Cette garantie n'est toutefois susceptible de constituer une aide d'État à leur profit qu'en présence d'une activité économique.

Dans sa décision du 29 juin 2011, par laquelle elle a conclu à l'existence d'une garantie illimitée d'État au profit de l'Institut français du pétrole énergies nouvelles (« IFP »), en raison de son statut d'établissement public, la Commission a estimé que cette garantie constituait néanmoins une aide d'État compatible avec le marché intérieur, à la condition que les activités économiques de l'IFP soient uniquement exercées à titre accessoire et demeurent en lien avec son activité principale de recherche publique.

Dans un arrêt du 26 mai 2016, le Tribunal de l'Union européenne a annulé la décision précitée de la Commission, en ce qu'elle qualifie la garantie découlant du statut d'EPIC de l'Institut français du pétrole énergies nouvelles « IFPEN », anciennement dénommée IFP, d'aide d'État⁸⁵⁴. Le Tribunal a jugé que *« dans la décision attaquée, la Commission n'est pas parvenue à démontrer l'existence d'un avantage que l'IFPEN aurait pu retirer de la garantie de l'État attachée à son statut d'EPIC. D'une part, en ce qui concerne les relations de l'IFPEN avec les institutions bancaires et financières, elle a explicitement exclu l'existence d'un avantage réel pendant la période allant de la transformation de cette entreprise en EPIC jusqu'à 2010 et, dans les circonstances de l'espèce, elle ne peut pas invoquer la présomption posée par la Cour dans son arrêt du 3 avril 2014, La Poste (...), pour établir l'existence de cet avantage à l'avenir. D'autre part, en ce qui concerne les relations entre l'IFPEN et les fournisseurs et clients (...) la garantie en cause n'est pas susceptible de conférer à l'IFPEN l'avantage que la Commission a défini aux considérant 214 et 236 de la décision attaquée »*.

Dans un arrêt du 19 septembre 2018⁸⁵⁵, la Cour de justice a accueilli partiellement le pourvoi formé par la Commission à l'encontre de l'arrêt du 26 mai 2016, en raison d'erreurs de droit commises par le Tribunal s'agissant, d'une part, du test requis pour renverser la présomption d'avantage économique sélectif, dégagée par la Cour dans l'affaire La Poste, résultant de l'octroi de la garantie implicite et illimitée inhérente au statut d'EPIC, et, d'autre part, de la portée qu'il convient de donner à cette présomption. Ainsi, le test requis pour renverser la présomption d'avantage doit englober, non seulement les relations de l'EPIC avec les établissements de crédit, mais également ses relations avec ses fournisseurs et clients, et la démonstration de l'absence d'avantage doit également être établie, selon toute plausibilité, pour l'avenir. L'affaire a été renvoyée devant le Tribunal qui doit réexaminer la décision de la Commission au regard des prescriptions de la Cour. Témoignent de la volonté de la Commission de s'opposer aux dispositifs de garantie illimitée, les lignes directrices sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires, adoptées en 2008⁸⁵⁶. La section 7 est entièrement consacrée aux

⁸⁵² Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, aff. T-154/10.

⁸⁵³ Aff. C-559/12P, *France c/Commission*. L'avocat général JÄÄSKINEN avait conclu, le 21 novembre 2013, au rejet du pourvoi.

⁸⁵⁴ Trib. UE, 26 mai 2016, IFP Energies nouvelles, aff. jtes T-479/11 et T-157/12.

⁸⁵⁵ C.JUE, 18 septembre 2018, *Commission/France et IFP Energies nouvelles*, aff. C-438/16 P.

⁸⁵⁶ JOUE C 184/13, 22 juillet 2008.

garanties d'État accordées aux entreprises ferroviaires. Le point 120 rappelle que : « [l]a Commission considère, sur la base d'une pratique constante, que les garanties illimitées dans un secteur ouvert à la concurrence sont incompatibles avec le TCE. En vertu du principe de proportionnalité, elles ne peuvent notamment pas être justifiées par des missions d'intérêt général. » Le point suivant précise que, lorsque les garanties sont accordées à des entreprises présentes à la fois sur des marchés concurrentiels et non concurrentiels, la Commission demande la suppression complète de la garantie illimitée octroyée à l'entreprise, dans son ensemble.

Ces garanties illimitées découlent souvent de monopoles historiques. Elles constituent donc, en principe, des aides existantes, sur lesquelles la Commission ne peut proposer, si elles s'avèrent incompatibles, que des mesures pour l'avenir, et non la récupération.

4. L'examen constant des garanties autorisées et les conséquences juridiques de l'octroi d'une garantie accordée illégalement

4.1. L'examen constant des régimes de garantie approuvés par la Commission

Aux termes de l'article 108, §1 TFUE, « la Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur »⁸⁵⁷.

Dans ce cadre, la Commission exige le réexamen périodique des régimes de garanties publiques autorisés, en raison des nouveaux développements pouvant intervenir sur les marchés financiers. À cette fin, des rapports doivent lui être présentés par les États. Pour les régimes d'aides, ces rapports seront présentés au moins à l'expiration du régime de garantie et pour la notification d'un régime modifié⁸⁵⁸. Des rapports plus fréquents peuvent être demandés par la Commission. Elle peut ainsi imposer aux États des modifications des régimes d'aides existants, qui peuvent être devenu incompatibles avec le marché intérieur⁸⁵⁹.

4.2. Les conséquences juridiques de l'octroi d'une garantie accordée illégalement

Lorsque l'État ne respecte pas son obligation de notification et de suspension de l'aide, l'élément d'aide de la garantie doit être considéré comme illégal, conformément à l'article 1^{er} sous f) du règlement 659/1999 portant modalité d'application de l'article 108 TFUE.

La Commission estime que les garanties diffèrent des autres aides d'État, telles que les subventions ou les exonérations fiscales, dans la mesure où l'État contracte également un lien juridique avec le prêteur. Les conséquences des garanties d'État, contenant un élément d'aide et octroyées illégalement, peuvent donc être importantes, notamment pour les établissements financiers qui accordent le prêt.

L'entreprise bénéficiaire de la garantie accordée sans autorisation préalable de la Commission risque de devoir rembourser « le montant de la valeur de l'aide contenue dans la garantie de l'État », si celle-ci est jugée incompatible avec le marché intérieur⁸⁶⁰.

⁸⁵⁷ Sur la notion d'aide existante, cf. fiche 20.

⁸⁵⁸ Cf. pt 6 de la communication.

⁸⁵⁹ Dans l'hypothèse où les États n'acceptent pas ces recommandations, la Commission peut ouvrir à leur encontre la procédure de l'article 108 § 2 TFUE et leur demander, au terme de cette procédure, la suppression ou la modification du ou des régimes existants (article 19 du règlement 659/99 portant modalités d'application de l'article 93 du 22 mars 1999).

⁸⁶⁰ Pour un exemple de récupération d'une garantie gratuite et illimitée, cf. Trib. UE, 7 octobre 2010, *DHL Aviation SA/NB c/ Commission*, T-452/08. La garantie découlait d'un accord-cadre prévoyant des garanties illimitées. Les autorités allemandes soulevaient d'abord le fait que cette garantie n'avait pas eu à jouer, et n'avait donc pas procuré d'avantage économique à l'entreprise bénéficiaire de la garantie. La Commission, en cela confirmée par le juge, a considéré que, pendant toute la période où l'entreprise a bénéficié de la garantie illimitée, elle avait un avantage sur ses concurrents, caractérisé par le fait de ne pas avoir eu à payer de taxe pour obtenir ces garanties (pt 37). Ensuite, les autorités allemandes soulevaient le fait qu'il était impossible d'évaluer le montant précis de l'aide devant être récupérée, afférent à ces garanties illimitées. Or la Commission avait démontré dans sa décision que l'aide pouvait faire l'objet d'une quantification, ce qu'a confirmé le juge (pt 42). Cf. également la [décision de la Commission du 12 juin 2012](#) concernant la mesure mise à exécution par la Finlande en faveur d'Osuuskunta Karjaportti, préc.

Dans le cadre de la procédure d'examen de la mesure en cause et avant même la décision définitive sur la compatibilité de l'aide, la Commission peut ordonner des mesures provisoires de suspension de la garantie.

La question de savoir si l'illégalité de l'aide affecte le lien juridique existant entre l'État et les tiers, relève du droit national. La Commission invite les prêteurs à vérifier, en cas de garanties publiques, le respect des règles en matière d'aides d'État.

Le tiers concerné pourrait engager la responsabilité de l'État, afin d'obtenir réparation du préjudice qu'il a subi, à raison de la violation par l'État de ses engagements.

Références bibliographiques

Textes

Communication révisée de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 aux aides d'État sous forme de garanties adoptée le 20 mai 2008, (*JOUE* [C 155](#), 20 juin 2008).

Décisions de la Commission

Décision de la Commission 97/450 du 4 décembre 1996 relative à une aide d'État en faveur de Bestwood, *JOUE* [L 194](#), 23 juillet 1997.

Décision de la Commission 97/271 du 18 décembre 1996, Acier CECA – Forges de Clabecq, *JOUE* [L 106](#), 24 avril 1997.

Décision de la Commission 2004/165/CE du 27 novembre 2002 relative au régime d'aide mis à exécution par l'Allemagne — « Programme visant à la consolidation des entreprises du *Land* de Thuringe », *JOUE* [L 61](#) du 27 février 2004.

Décision de la Commission du 23 avril 2003 relative aux régimes d'aide exécutés par l'Allemagne – régimes de garantie du *Land* de Brandebourg de 1991 et 1994, *JOUE* [L 263](#), 14 octobre 2003.

Décision de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières, *JOUE* [L 49](#), 22 février 2005.

Décision de la Commission du 16 juin 2004 relative aux mesures mises à exécution par l'Espagne en faveur de Siderurgica Anon SA, *JOUE* [L 311/22](#), 26 novembre 2005.

Décision de la Commission du 14 juillet 2004 concernant une aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de MobilCom AG, *JOUE* [L 116/55](#), 4 mai 2005.

Décision de la Commission du 24 avril 2007, concernant la garantie illimitée accordée à Pocsta Polska, *JOUE* [C 284](#), 27 novembre 2007.

Décision de la Commission 2010/47/CE du 6 novembre 2008 concernant l'aide d'État C 17/05 accordée par la Pologne au Chantier naval de Gdynia, *JOUE* [L 33/1](#), 4 février 2010.

Décision de la Commission du 12 mai 2009 autorisant l'octroi par la Belgique et le Luxembourg d'aides supplémentaires à Fortis, décision C 2009 (3907) final, *JOUE* [C 178/1](#), 31 juillet 2009.

Décision de la Commission européenne du 26 janvier 2010 concernant l'aide d'État C 56/07 accordée par la France à La Poste, *JOUE* [L 274/1](#), 19 octobre 2010.

Décision de la Commission 2010/607/UE du 27 avril 2010 concernant l'aide d'État C 30/08 mise à exécution par la Belgique en faveur de la restructuration de la criée d'Ostende, *JOUE* [L 274/103](#), 19 octobre 2010.

Décision de la Commission européenne C (2011) 4483 du 29 juin 2011, concernant l'aide d'État accordée par la France à l'établissement public à caractère industriel et commercial « Institut français du pétrole » *JOUE* [L 14/1](#), 17 janvier 2012.

Décision de la Commission du 12 juin 2012 concernant la mesure SA. 27420 (C 12/2009) (ex N 19/2009) mise à exécution par la Finlande en faveur d'Osuuskunta Karjaportti (*JOUE* [L 12/1](#), 16 janvier 2013).

Décision de la Commission européenne du 19 septembre 2012 concernant l'aide d'État SA.31883 (2011/C) (ex N516/10) que l'Autriche a mise en œuvre et envisage de mettre en œuvre en faveur d'Österreichische Volksbanken AG *JOUE* [L 168/30](#), 20 juin 2013.

Décision de la Commission européenne du 8 octobre 2014, concernant la mesure SA. 34947 *Hinkley Point* que le Royaume-Uni a mise en œuvre, *JOUE* [L 109/44](#), 28 avril 2015.

Décision de la Commission C(2016) 1888 final du 1^{er} avril 2016 sur l'aide d'État [SA.43766 \(2016/N\)](#) – France Régime de garanties de l'Etat à la construction navale.

Arrêts

Trib. UE, 10 novembre 2011, *Elliniki c/Commission*, [aff. T-384/08](#).

CJUE, 8 décembre 2011, *Residex Capital IV CV*, [aff. C-275/10](#).

Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, [aff. T-154/10](#).

CJUE, 3 avril 2014, *France c/Commission*, [aff. C-559/12P](#).

CJUE, 17 septembre 2014, *Commerz Nederland, Havenbedrijf Rotterdam*, [C-242/13](#).

CJUE, 22 octobre 2014, *British Telecommunications*, [C-620/13 P](#).

Trib. UE, 26 mai 2016, *IFP Energies nouvelles*, [aff. jtes T-479/11 et T-157/12](#).

Trib. UE, 1^{er} février 2018, *Larko Geniki Metalleftiki kai Metallourgiki AE*, [aff. T-423/14](#).

CJUE, 18 septembre 2018, *Commission/France et IFP Energies nouvelles*, [aff. C-438/16 P](#).

Doctrine

D. Prétat, « La garantie de l'État à ses établissements publics : une aide incompatible avec le Marché commun ? », *Petites affiches*, 18, 26 janvier 2000.

C. Barthélémy, « Garantie implicite, gratuite et illimitée de l'État aux établissements publics : mythe ou réalité ? » *Revue juridique de l'entreprise publique (ex-Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz)*, 613, 1^{er} octobre 2004.

R. Noguellou, « La condamnation du statut d'EPIC », *Droit Administratif*, n° 11, nov. 2012, alerte 54.

Privatisations et aides d'État

La privatisation d'une entreprise publique peut comporter des éléments d'aide d'État incompatibles avec le marché intérieur.

La Commission a précisé les conditions dans lesquelles les privatisations devaient intervenir⁸⁶¹. Ainsi, lorsque la privatisation est effectuée par la vente d'actions en bourse, la Commission considère généralement que cette vente se fait aux conditions du marché et que l'opération ne comporte pas d'élément d'aide.

En revanche, une vente opérée de gré à gré doit respecter les conditions suivantes :

- donner lieu à un appel d'offres transparent, ouvert et inconditionnel (c'est-à-dire que la soumission à l'appel d'offres ne doit pas être subordonnée au respect d'autres engagements) ;
- la société doit être vendue au plus offrant ;
- les repreneurs doivent disposer du temps et de l'information nécessaires pour procéder à une évaluation appropriée des éléments d'actifs, afin d'avoir une base pour formuler leur offre.

Si ces conditions sont respectées, il est présumé que l'opération ne comporte aucun élément d'aide et n'a pas à être notifiée à la Commission.

En revanche, la Commission exige la notification des opérations suivantes, car susceptibles de contenir des éléments d'aide⁸⁶² :

- toute cession effectuée par voie de procédure restreinte ;
- toute cession précédée d'une procédure d'annulation des dettes par l'État, les entreprises publiques ou tout autre organisme ;
- toute cession précédée d'une conversion de la dette en capital ou d'une augmentation de capital ;
- toute cession réalisée à des conditions qui ne seraient pas acceptables pour une transaction réalisée entre des opérateurs opérant en économie de marché.

La Commission prend aussi en compte d'autres éléments. Ainsi, elle peut apprécier les coûts d'une éventuelle liquidation, en vue de déterminer si elle ne constituerait pas une solution moins coûteuse que la privatisation.

L'article 345 TFUE dispose que le droit de l'Union ne préjuge en rien le régime de la propriété des entreprises dans les États membres. Aucune disposition du TFUE ne fait obstacle à ce que l'État détienne entièrement ou partiellement des entreprises. Le choix entre entreprises publiques ou privées incombe aux États membres. La privatisation d'une entreprise ne peut donc pas, en principe, être imposée par la Commission européenne dans le cadre d'une procédure d'aide. De même, les aides à la privatisation ne sont pas examinées avec une faveur particulière par la Commission.

Toutefois, dans certains cas, la Commission considère la privatisation, en elle-même, susceptible de mettre fin à des aides d'État. Elle estime, en effet, qu'une privatisation offre la garantie que l'entreprise

⁸⁶¹. Cf. décision de la Commission du 15 juillet 1997 concernant l'aide financière accordée à Lloyd Triestino et Italiana Societa di Navigazione, JOCE L 88 du 24 mars 1998, se référant au XXIII^e rapport annuel de la Commission sur la concurrence (1993).

⁸⁶². Cf. lettre du 14 juillet 1993 du directeur général de la DG IV de la Commission aux autorités françaises, concernant les procédures de privatisation en France, citée en particulier dans la communication de la Commission adressée aux États membres et autres intéressés concernant les mesures de recapitalisation de la société Stardust Marine, JOCE C 111/9, 9 avril 1998.

sera exploitée sans faire appel aux ressources publiques et selon les règles normales en économie de marché, dans la mesure où elle met fin au lien financier direct entre l'entreprise et les pouvoirs publics⁸⁶³.

1. Les privatisations peuvent comporter des aides d'État

1.1 La privatisation, comme condition d'octroi de l'aide d'État

La Commission ne peut pas exiger la privatisation de l'entreprise bénéficiaire d'une aide. En pratique toutefois, il lui arrive de conditionner son accord à l'octroi d'une aide, à la privatisation de l'entreprise concernée.

La Commission justifie la pertinence de la privatisation à double titre :

- elle met un terme au comportement irrationnel des entreprises publiques et de leurs créanciers, bénéficiant de la garantie implicite de l'État actionnaire, liée au statut d'établissement public⁸⁶⁴ ;
- elle est la meilleure façon de garantir la viabilité de l'entreprise, dans la mesure où elle permet l'adossement à un partenaire suffisamment compétent et capitalisé.

La Commission a précisé dans sa décision du 30 juillet 1997 portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN : « *Il est évident à cet égard que toute solution durable pour le GAN doit donc passer par une réforme du système global de contrôle de la gestion (corporate governance) du groupe et de ses établissements et par une solution au problème de moral hazard (effet pervers). Plusieurs solutions peuvent être adoptées à cet égard. La solution proposée par les autorités françaises passe par l'adossement des deux pôles d'activité, la banque et l'assurance, à des partenaires indépendants et plus directement soumis aux lois du marché. La Commission considère cette solution comme appropriée car elle permet de reconstituer un système de contrôle plus efficace basé sur l'action sans distorsion des marchés*⁸⁶⁵. »

Ce cas de figure, qui concerne principalement des recapitalisations d'entreprises publiques ou des aides aux entreprises en difficulté, n'est pas spécifiquement étudié (les fiches 2 et 12 y sont consacrées).

Il convient cependant d'indiquer que la réalisation de l'engagement de privatisation doit respecter les conditions qui suivent.

1.2 L'aide d'État, comme condition nécessaire à la conduite de la privatisation

Il est rare que la privatisation d'entreprise publique saine, c'est-à-dire dont les perspectives de rentabilité sont bonnes, s'accompagne d'aide d'État. Il n'en est pas de même de la privatisation d'entreprises en difficulté⁸⁶⁶, pour lesquelles le redressement et la liquidation forment l'alternative la plus courante.

Les États cherchent, en général, à éviter la liquidation et choisissent la privatisation de l'entreprise. La Commission a considéré à cet égard, dans son rapport sur la concurrence de 1996, que « *dans le cas d'entreprises publiques en difficulté, la privatisation peut renforcer la crédibilité d'un retour de l'entreprise à la viabilité à long terme*⁸⁶⁷ ».

Mais la privatisation nécessite, souvent, une restructuration préalable à la vente.

Ainsi, un apport en capital par l'État ou la conversion de dettes en capital social peut faire partie de l'étape finale de restructuration de l'entreprise à privatiser. Le principal objectif est de donner à

⁸⁶³ Décision de la Commission du 16 avril 1997 sur les aides accordées par l'Italie à son holding public Enirisorse publiée au JOCE L 80/32 du 18 mars 1998.

⁸⁶⁴ Cf. point 3 de la fiche 15.

⁸⁶⁵ Point 5.1, JOCE L 78, 16 mars 1998, p. 1.

⁸⁶⁶ Cf. Anne Houtman, « Entreprises en difficulté et règles communautaires en matière d'aides d'État », *Revue internationale de droit économique*, 1995, p. 334.

⁸⁶⁷ Cf. en ce sens, la décision de la Commission 2000/648/CE du 21 juin 2000, *Siciliana Acque Minerali Srl*, JOCE L 272/36, 25 octobre 2000.

l'entreprise une base financière viable et une aide lui permettant de s'adapter à des conditions normales de marché, en vue de sa privatisation. Sans cet apport, l'entreprise, qui peut être un employeur important, serait trop faible pour être privatisée⁸⁶⁸.

La mesure d'aide dans le cadre d'une privatisation peut également prendre les formes suivantes :

- l'annulation ou la remise de dettes par l'État, par d'autres entreprises publiques ou par tout organisme public, préalablement à la vente ;
- l'octroi de subsides ou de garanties, en vue d'assainir la situation de l'entreprise préalablement à la vente ;
- le rachat d'actifs par le repreneur à un cours inférieur à leur valeur réelle ;
- la réalisation de la vente dans des conditions « *inacceptables pour des transactions entre investisseurs en économie de marché* ».

L'État peut aider, à la fois, l'acheteur et l'entreprise privatisée.

L'intervention de l'État au profit de l'entreprise dont la privatisation est projetée, constitue une aide en sa faveur.

Par ailleurs, si le processus de privatisation est mené de telle façon que l'acheteur acquiert l'entreprise pour un prix inférieur à sa valeur de marché réelle, cette opération peut aussi constituer une aide à l'acheteur.

2. Le contrôle des opérations de privatisation par la Commission

La Commission a précisé⁸⁶⁹ les cas dans lesquels une privatisation pouvait être considérée comme ne contenant pas d'éléments d'aide et ceux dans lesquels une notification serait requise en raison d'une présomption d'aide⁸⁷⁰.

2.1 Les privatisations sans aide d'État

Les privatisations effectuées par la vente d'actions en bourse ne cachent, en général, aucun élément d'aide, puisque l'on présume que la vente se fait aux conditions du marché.

Les privatisations par vente de gré à gré⁸⁷¹ ne sont pas suspectes de contenir des éléments d'aide au bénéfice de l'acheteur, si la vente respecte certaines conditions.

La procédure la plus appropriée consiste à procéder, pour le choix du repreneur, à un appel d'offres public, qui remplit les conditions cumulatives suivantes :

- l'appel d'offres doit être transparent, ouvert, sans conditions et non discriminatoire⁸⁷². Ainsi, la soumission à l'appel d'offres ne doit pas être subordonnée au respect d'autres engagements, tels que le rachat d'autres actifs ou la poursuite de certaines activités⁸⁷³ ;
- la société doit être vendue au plus offrant⁸⁷⁴ ;

⁸⁶⁸. Décision de la Commission du 15 juillet 1997 concernant l'aide financière accordée à Lloyd Triestino et Italiana Societa di Navigazione, *JOCE* [L 88](#), 24 mars 1998.

⁸⁶⁹. Notamment le XXIII^e rapport sur la politique de concurrence 1993, pts 402 et suivants.

⁸⁷⁰. Décision de la Commission du 15 juillet 1997 sur les aides accordées à Lloyd Triestino et Italiana di Navigazione Spa, *JOCE* [L 88](#), 24 mars 1998. Cette décision résume parfaitement la logique de la Commission en matière de privatisation.

⁸⁷¹. Vente de la totalité ou de parties d'une société à d'autres sociétés.

⁸⁷². Décision du 13 juin 2000, [2001/120/CE](#) : « Conformément à la jurisprudence constante de la Cour de justice et à la politique de la Commission, celle-ci estime que le prix de vente d'une participation publique ne contient aucun élément d'aide d'État lorsque l'objet de la cession est proposé à la vente dans le cadre d'un appel d'offres ouvert sans conditions et non discriminatoire » (pt 24). Voir également la décision [C\(2013\) 3546 final](#) de la Commission du 19 juin 2013, SA.36197 (N/2013) - Privatisation de l'ANA - Aéroports du Portugal.

⁸⁷³. Dans sa décision 2002/632/CE du 7 mai 2002 (*JOCE* [L 203/52](#), 1^{er} août 2002), la Commission a admis que ne constituait pas une aide d'État la cession de la société Saarbergwerke AG, alors même que les pouvoirs publics exigeaient que des activités (le secteur de la production d'électricité et le secteur charbonnier) soient vendues ensemble.

⁸⁷⁴. CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland*, [aff C-214, 215 et 223/12P](#). Selon la Cour, lorsqu'une autorité publique envisage de vendre une entreprise lui appartenant et qu'elle a recours à une procédure d'appel d'offres ouverte, transparente et inconditionnelle, il peut être présumé que le prix du marché correspond à l'offre la plus élevée, étant entendu qu'il doit être établi, premièrement, que cette offre a valeur d'engagement et qu'elle est crédible et, deuxièmement, que la prise en compte de facteurs économiques autres que le prix, tels que les risques hors bilan existant entre les offres, n'est pas justifiée. Dès lors, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en concluant que l'élément d'aide peut être évalué à partir du prix du marché, qui est lui-même, en principe, fonction des offres concrètement présentées dans le cadre d'un appel d'offres. Voir également la décision [C\(2013\) 3546 final](#) de la Commission du 19 juin 2013, SA.36197 (N/2013) - Privatisation de l'ANA - Aéroports du Portugal.

- les repreneurs doivent disposer du temps et de l'information nécessaires pour procéder à une évaluation appropriée des éléments d'actifs⁸⁷⁵.

Le suivi d'une telle procédure permet normalement de garantir que l'entreprise a été cédée aux conditions du marché, quel que soit le prix payé, et d'exclure, en conséquence, l'existence d'une aide à l'acheteur.

Une autre procédure envisageable consiste à faire fixer le prix de vente à la valeur commerciale de l'entreprise par un expert indépendant⁸⁷⁶. Il existe plusieurs méthodes d'évaluation d'une entreprise, notamment sur la base de valorisation des actifs, de la valeur boursière ou de l'actualisation des flux des résultats espérés.

Si des dettes sont annulées ou réduites avant l'émission des actions, ou avant la vente de gré à gré, l'absence d'aide n'est présumée que si la réduction de dette, ainsi opérée, reste inférieure au produit de la vente⁸⁷⁷.

En aucun cas, il ne peut y avoir de discrimination vis-à-vis de candidats repreneurs, en raison de leur nationalité.

En juillet 1993, la Commission a décidé de clore une procédure de l'article 108 § 2 TFUE qu'elle avait ouverte à l'égard d'une clause discriminatoire basée sur la nationalité des acquéreurs potentiels d'actions des entreprises portugaises à privatiser. Cette loi prévoyait la possibilité de limiter le nombre d'actions souscrites par l'ensemble des sociétés étrangères. Cependant, la Commission a constaté que la clause n'était pas liée à l'octroi d'aides. Elle a décidé de poursuivre séparément la procédure en manquement, fondée sur l'article 258 TFUE, à l'encontre de la clause de nationalité⁸⁷⁸.

2.2 Les privatisations contenant des éléments d'aide⁸⁷⁹

Sont susceptibles de contenir un élément d'aide d'État, les privatisations opérées dans les conditions suivantes :

- la cession est effectuée par voie de procédure restreinte ;
- la cession est précédée d'une procédure d'annulation des dettes par l'État, les entreprises publiques ou tout autre organisme public, auquel cas l'aide est accordée à l'entreprise qui reçoit l'apport en capital ;
- la cession est précédée d'une conversion de la dette en capital ou d'une augmentation de capital, auquel cas l'aide est accordée à l'entreprise qui reçoit l'apport en capital ;
- la cession est effectuée à des conditions qui ne seraient pas acceptables pour une transaction réalisée entre des opérateurs opérant en économie de marché⁸⁸⁰. Par exemple, exiger une certaine stabilité de la participation du repreneur peut constituer une condition de nature à influencer sur le prix de vente⁸⁸¹.

⁸⁷⁵ Pour une application de ces critères, cf. décision 92/317/CEE du 25 mars 1992 concernant les aides accordées par l'Espagne à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, aujourd'hui appelée Mediterraneo Tecnica Textil SA, *JOCE L 171*, 26 juin 1992, p. 54. Décision 92/321/CEE du 25 mars 1992 concernant l'aide accordée par l'Espagne à la société Intelhorce SA, aujourd'hui appelée GTE, General Textil España SA, *JOCE L 176* du 30 juin 1992, p. 57. Décision [C\(2013\) 3546 final](#), SA.36197 (N/2013) - Privatisation de l'ANA - Aéroports du Portugal. Cf. également l'arrêt CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. jointes C-278-279-280/92](#).

⁸⁷⁶ Décision 2002/896 CE relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH du 30 janvier 2002, *JOCE L 314*, 18 novembre 2002 : « En l'absence d'une procédure d'offre ouverte et d'une évaluation indépendante adéquate, la Commission ne peut considérer que le prix payé par l'investisseur était effectivement le prix du marché. Elle ne peut donc exclure que l'opération ait recélé une aide. » Voir également décision N 83/2009 du 10 mars 2009 sur la vente de certains actifs d'Olympic Airlines et Olympic Airways Services, *JOUE C 25* du 2 février 2010 (privatisation supervisée par un mandataire indépendant faisant rapport à la Commission sur l'avancement du processus).

⁸⁷⁷ Décision de la Commission du 15 juillet 1997 sur les aides versées à Lloyd Triestino et Italiana di Navigazione Spa, *JOCE L 88*, 24 mars 1998.

⁸⁷⁸ *JOCE C 253/3*, 17 septembre 1993.

⁸⁷⁹ Cf. lettre du 14 juillet 1993 du directeur général de la DG IV de la Commission aux autorités françaises, concernant les procédures de privatisation en France, citée en particulier dans la communication de la Commission adressée aux États membres et autres intéressés concernant les mesures de recapitalisation de la société Stardust Marine, *JOCE C 111/9*, 9 avril 1998.

⁸⁸⁰ Voir par exemple, CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland*, [aff. C-214, 215 et 223/12P](#). La Cour estime qu'il y a lieu de considérer qu'un vendeur opérant selon les principes de l'économie de marché peut choisir l'offre la plus basse, s'il est clair que la cession au plus offrant n'est pas réalisable. À cet égard, un vendeur en économie de marché n'opterai pas pour un acheteur qui, selon toute probabilité, ne recevra pas des autorités compétentes les autorisations requises.

⁸⁸¹ Décision [C\(2013\) 3546 final](#) de la Commission du 19 juin 2013, SA.36197 (N/2013) - Privatisation de l'ANA - Aéroports du Portugal, pts 57 et svts. Dans cette décision, la Commission a validé une clause de lock-up de cinq ans.

La Commission a estimé, dans une décision du 27 février 2008, que la privatisation de l'entreprise roumaine Automobile Craiova contenait des éléments d'aide d'État, car la vente n'avait pas été faite dans les conditions normales du marché. La Roumanie a soumis la vente de l'entreprise à des conditions visant à garantir un certain seuil de production et d'emploi, en contrepartie d'un prix de vente inférieur. La Commission a estimé que la privatisation était assortie de conditions pouvant entraîner des distorsions de concurrence et révélant l'existence d'une aide d'État⁸⁸².

Ainsi, ces différents types d'opérations sont susceptibles de contenir des éléments d'aide qui doivent être notifiés à la Commission. La Commission examine l'existence d'une aide et, le cas échéant, sa compatibilité avec le marché intérieur.

Par ailleurs, il faut, en tout état de cause, tenir compte des lignes directrices et des encadrements horizontaux communautaires.

La Commission a souligné dans son XXIII^e rapport sur la politique de la concurrence que « *les privatisations dans les secteurs sensibles (fibres synthétiques, textiles, industrie automobile, etc.) doivent toujours faire l'objet d'une notification préalable à la Commission* ».

3. Le critère du coût de liquidation⁸⁸³

La vente de l'entreprise au plus offrant n'exclut pas l'existence d'une aide, si l'entreprise possède une valeur de marché négative (son endettement dépassant la valeur de ses actifs).

En effet, dans ce cas, l'État peut verser une subvention à l'acheteur (le prix de la cession est alors négatif) ou effectuer une recapitalisation préalable (pour un montant supérieur au prix de vente). Ces deux opérations peuvent constituer des aides susceptibles de profiter, à la fois à l'entreprise privatisée et à son acheteur.

La Commission examine le comportement qu'aurait eu un opérateur privé dans de telles hypothèses. Pour ce faire, elle prend en compte les coûts d'une éventuelle liquidation, en vue de déterminer si celle-ci ne serait pas susceptible de constituer une solution moins coûteuse qu'une privatisation, dans ces conditions⁸⁸⁴.

La Commission évalue la rationalité du comportement économique de l'État, au moment où les mesures de soutien financier sont prises, en s'abstenant de toute appréciation fondée sur une situation postérieure⁸⁸⁵.

Si le coût de liquidation est inférieur à celui d'une privatisation, cette dernière peut contenir des éléments d'aide⁸⁸⁶.

Cependant, la détermination des coûts de liquidation et de privatisation n'est pas toujours aisée. Il s'agit donc d'un terrain sensible qui oppose régulièrement les États membres aux autorités et juridictions communautaires.

Les conceptions de la Commission, comme de la Cour, en la matière, sont relativement rigides.

⁸⁸² Décision de la Commission C 46/07 du 27 février 2008 relative à la privatisation de Craiova Automobile, *JOCE* L 239/12 du 6 septembre 2008.

⁸⁸³ La prise en compte du coût de liquidation éventuelle de l'entreprise, dans le cadre de l'appréciation de l'existence d'une aide, peut aussi être justifiée dans d'autres hypothèses que la privatisation (c'est l'exemple d'une recapitalisation non suivie d'une vente).

⁸⁸⁴ Selon la Cour de justice, pour déterminer si la privatisation d'une entreprise pour un prix de vente négatif « comporte des éléments d'aide d'État, il y a lieu d'apprécier si, dans des circonstances similaires, un investisseur privé d'une taille qui puisse être comparée à celle des organismes gérant le secteur public aurait pu être amené à procéder à des apports de capitaux de cette importance dans le cadre de la vente de ladite entreprise ou aurait opté pour la liquidation de celle-ci », arrêt du 28 janvier 2003, *Allemagne c/ Commission*, aff. C-334/99, pt 133. Cf. également arrêt du 16 mai 2002, *France c/ Commission*, aff. C-482/99, pt 70.

⁸⁸⁵ CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission*, aff. C-482/99, pt 71.

⁸⁸⁶ Il est à noter toutefois que la Commission a opéré cette analyse dans le cadre de l'examen de compatibilité, cf. communication de la Commission, en application de l'article 93 § 2 du traité, adressée aux autres États membres et autres intéressés concernant l'aide en faveur du groupe GAN, pt 5.2., *JOCE* C 149, 17 mai 1997.

Ainsi dans l'affaire *Hytasa*, le royaume d'Espagne soutenait que les coûts de liquidation de cette entreprise étaient nettement supérieurs aux estimations de la Commission. Tandis que celle-ci évalue le coût total de la liquidation à la valeur nette de la société, l'État espagnol déduit de la valeur ajustée des actifs, la valeur ajustée des engagements et le coût de licenciement du personnel⁸⁸⁷.

La Cour, confirmant l'analyse de la Commission, a rappelé que « *les coûts à prendre en considération pour l'évaluation de la privatisation et de la liquidation sont ceux que supporte l'État en tant qu'actionnaire exclusivement et non ceux qui lui incombent en tant que puissance publique, tels que les obligations résultant du licenciement des travailleurs, du paiement des allocations chômage, des pertes de recettes fiscales dues à une détérioration du tissu régional industriel, la perte d'un droit*⁸⁸⁸. *Ces coûts ne doivent donc pas être pris en considération pour l'application du critère de l'investisseur privé*⁸⁸⁹ ».

L'appréciation des coûts de liquidation doit être faite au cas par cas, en tenant compte des particularités de chaque secteur. Ainsi, la Commission estime que les coûts de liquidation peuvent être plus élevés dans le secteur bancaire que dans le secteur industriel, car la possibilité de réaliser rapidement les actifs trouve un obstacle dans le caractère généralement peu mobilisable des relations de clientèle qui sont à leur base⁸⁹⁰.

Par ailleurs, les pouvoirs publics ne peuvent pas, en principe, se prévaloir d'une responsabilité élargie ou même illimitée qui leur incomberait en tant qu'actionnaire en vertu de la législation nationale.

Ainsi, la Commission a considéré que le fait que l'État soit l'actionnaire unique (ce qui justifie qu'il préfère vendre l'entreprise à un prix négatif, plutôt que de la laisser tomber en faillite) n'exclut pas nécessairement l'existence d'une aide. En effet, un opérateur privé pourrait refuser l'actionnariat unique, dès lors que celui-ci implique une responsabilité illimitée⁸⁹¹.

Lorsque l'État, en laissant se poursuivre une exploitation déficitaire et en garantissant le remboursement des dettes en découlant, a laissé s'accroître l'endettement accumulé de l'entreprise, la Commission considère qu'il peut y avoir aide d'État, alors même que le coût d'une liquidation est supérieur à celui d'une privatisation. En effet, un opérateur privé en économie de marché serait intervenu beaucoup plus tôt⁸⁹².

Références bibliographiques

Décisions de la Commission

Décision de la Commission 92/329/CEE du 25 juillet 1990 relative à l'aide accordée par le gouvernement italien à un fabricant de produits ophtalmologiques, *JOCE* [L 183](#), 3 juillet 1992, p. 30.

Décision 92/317/CEE du 25 mars 1992 concernant les aides accordées par l'Espagne à Hilaturas y Tejidos Andaluces SA, aujourd'hui appelée Mediterraneo Tecnica Textil SA, *JOCE* [L 171](#), 26 juin 1992, p. 54.

Décision 92/321/CEE du 25 mars 1992 concernant l'aide accordée par l'Espagne à la société Intelhorce SA, aujourd'hui appelée GTE, General Textil España SA, *JOCE* [L 176](#), 30 juin 1992, p. 57.

⁸⁸⁷. CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-278 à 280/92](#), pts 18-19.

⁸⁸⁸. CJCE, 28 janvier 2003, [aff. C-334/99](#), pt 140. La Cour de justice considère que la perte d'un avantage résultant d'une mesure prise par l'État en tant que puissance publique, en l'occurrence le non-remboursement de prêts, ne peut être pris en compte dans le calcul du coût de liquidation car aucun investisseur privé n'aurait pu invoquer cette mesure.

⁸⁸⁹. CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-278 à 280/94](#), pt 22. Sur la prise en compte des coûts sociaux dans le coût de liquidation, cf. Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/Commission*, [aff. T-565/08](#), pts 72 et s. (confirmé par la CJUE dans son arrêt du 4 septembre 2014, [aff. C-533/12 P et C-536/12 P](#)).

⁸⁹⁰. Cf. Communication de la Commission, en application de l'article 93 § 2 du traité, adressée aux autres États membres et autres intéressés concernant l'aide en faveur du groupe GAN, *JOCE* [C 149](#), 17 mai 1997, pt 5.2.

⁸⁹¹. Décision du 25 juillet 1990 relative à l'aide accordée par le gouvernement italien à un fabricant de produits ophtalmologiques, *JOCE* [L 183](#), 3 juillet 1992, p. 30.

⁸⁹². Cf. Décision de la Commission du 30 juillet 1997, portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN, *JOCE* [L 78](#), 16 mars 1998, p. 1, pt 3.3.

Décision de la Commission du 16 avril 1997 sur les aides accordées par l'Italie à son holding public Enirisorse, *JOCE* [L 80/32](#), 18 mars 1998.

Décision de la Commission du 15 juillet 1997 sur les aides accordées à Lloyd Triestino et Italiana di Navigazione Spa, *JOCE* [L 88](#), 24 mars 1998.

Décision du 22 juillet 1998 sur les aides accordées par la France dans le cadre de l'opération de recapitalisation et de cession des actifs de la SDBO, *JOCE* [L 103](#), 20 avril 1999.

Décision de la Commission 98/204/CE du 30 juillet 1997, portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN, *JOCE* [L 78](#), 16 mars 1998, p. 1.

Décision de la Commission 1999/508/CE du 14 octobre 1998, portant approbation conditionnelle des aides accordées par la France à la Société marseillaise de crédit (SMC), *JOCE* [L 198](#) du 30 juillet 1999.

Décision de la Commission 2001/120/CE du 13 juin 2000 relative à l'aide accordée par l'Allemagne à Kali und Salz GmbH, *JOCE* [L 44/39](#), 15 février 2001.

Décision de la Commission 2000/648/CE du 21 juin 2000, Siciliana Acque Minerali Srl, *JOCE* [L 272/36](#), 25 octobre 2000.

Décision de la Commission 2002/896/CE du 30 janvier 2002 relative à l'aide d'État accordée par l'Allemagne en faveur de Gothaer Fahrzeugtechnik GmbH, *JOCE* [L 314](#), 18 novembre 2002.

Décision de la Commission 2002/632/CE du 7 mai 2002 concernant une aide présumée de l'Allemagne en faveur de RAG AG dans le cadre de la privatisation de Saarbergwerke AG, *JOCE* [L 203/52](#), 1^{er} août 2002.

Décision n° 2005/145/CE du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières, *JOCE* [L 49/9](#), 22 février 2005.

Décision de la Commission C 46/07 du 27 février 2008 relative à la privatisation de l'entreprise Automobile Craiova, *JOCE* [L 239/12](#) du 6 septembre 2008.

Décision de la Commission N 83/2009 du 10 mars 2009 sur la vente de certains actifs d'Olympic Airlines et Olympic Airways Services, *JOUE* [C 25/15](#) du 2 février 2010.

Décision de la Commission [C\(2013\) 3546 final](#), SA.36197 (N/2013) du 19 juin 2013 - Privatisation de l'ANA - Aéroports du Portugal.

Arrêts

CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission (Hytasa)*, *aff. jointes* [C 278-279-280/92](#), Rec. I p 4103.

CJCE, 16 mai 2002, *France c/ Commission*, *aff.* [C-482/99](#).

CJCE, 28 janvier 2003, *Allemagne c/ Commission*, *aff.* [C-334/99](#).

CJUE, 24 octobre 2013, *Land Burgenland*, *aff.* [C-214, 215 et 223/12P](#).

CJUE, du 4 septembre 2014, *SNCM SA et République française contre Corsica Ferries France SAS*, *aff.* [C-533/12 P et C-536/12 P](#).

Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica Ferries France c/ Commission*, *aff.* [T-565/08](#).

Fiscalité et aides d'État

Une mesure fiscale peut constituer une aide d'État dès lors qu'elle allège les charges pesant normalement sur le budget d'une entreprise.

Selon la jurisprudence, « *s'il est vrai que la fiscalité et la mise en place de régimes fiscaux relèvent de la compétence des autorités nationales, il n'en reste pas moins que l'exercice d'une telle compétence peut, le cas échéant, se révéler incompatible avec l'article 92 § 1 [107 § 1 TFUE]* »⁸⁹³.

La Commission a publié, en décembre 1998, une communication relative à l'application des règles sur les aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises⁸⁹⁴. Cette communication établissait les critères conduisant à qualifier des mesures fiscales d'aides d'État et permettant d'apprécier la compatibilité de ces mesures avec le marché intérieur. Elle a été remplacée par la communication de 2016 relative à la notion d'« aide d'État »⁸⁹⁵.

La distinction entre mesure fiscale générale et aide d'État est délicate. La Cour a précisé qu'est constitutive d'une aide une mesure fiscale dérogatoire du droit commun, si son caractère dérogatoire « *n'est pas justifié par la nature ou l'économie du système* ». Toute la difficulté est de définir la notion de « *nature ou économie du système* ».

Toutes les formes d'impôts (directs ou indirects⁸⁹⁶) ou de taxes, notamment parafiscales⁸⁹⁷, ainsi que toutes les formes de cotisations sociales⁸⁹⁸ sont susceptibles de constituer des aides « fiscales ».

L'aide fiscale peut aussi bien résulter d'une mesure d'allègement en faveur de certaines entreprises⁸⁹⁹ que de l'affectation préférentielle du produit d'une imposition⁹⁰⁰. Elle peut être accordée au profit d'entreprises privées ou publiques⁹⁰¹.

1. La qualification d'aide fiscale

1.1 Un avantage allégeant les charges du bénéficiaire

Cet avantage peut prendre différentes formes :

- une réduction de l'assiette imposable (déduction dérogatoire par exemple) ;
- une réduction totale ou partielle du montant de l'impôt (exonération, crédit d'impôt, etc.)⁹⁰² ;
- un ajournement, une annulation ou un rééchelonnement exceptionnel de la dette fiscale ou sociale⁹⁰³.

L'élaboration d'un régime fiscal particulier pour certaines entreprises n'implique pas nécessairement que ce régime constitue une aide d'État. Il peut le devenir s'il s'avère plus avantageux que le régime de droit commun⁹⁰⁴.

⁸⁹³ TPICE, 27 janvier 1998, *Ladbroke Racing Ltd c/ Commission*, [aff. T-67/94](#), pt 54. CJCE, 25 juin 1970, *France c/ Commission*, [aff. 47/69](#).

⁸⁹⁴ *JOCE C 384* du 10 décembre 1998, p. 3.

⁸⁹⁵ Communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » mentionnée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([JOUE, C 262, 19 juillet 2016](#)).

⁸⁹⁶ CJCE, 7 mai 1985, *Commission c/ France*, [aff. 18/84](#).

⁸⁹⁷ CJCE, 25 juin 1970, *France c/ Commission*, [aff. 47/69](#).

⁸⁹⁸ CJCE, 5 octobre 1999, *France c/ Commission*, [aff. C-251/97](#).

⁸⁹⁹ CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de Espana*, [aff. C-387/92](#).

⁹⁰⁰ CJCE, 16 décembre 1992, *Lornoy*, [aff. C-17/91](#).

⁹⁰¹ Arrêt précité *Banco Exterior de Espana*.

⁹⁰² Cf. par ex. CJUE, 9 octobre 2014, *Navantia SA*, [aff. C-522/13](#).

⁹⁰³ Cf. par ex. Trib. UE, 13 septembre 2010, *Grèce c/ Commission*, [aff. ites T-415/05, T-416/05 et T-423/05](#) ; CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Košice a.s. c/ Commission*, [aff. C-73/11P](#) et CJUE 20 septembre 2017, *Commission c/ Frucona Košice a.s.*, [aff. C-300/16 P](#).

⁹⁰⁴ Cf. par exemple les [décisions du 11 juin 2014](#) de la Commission européenne ouvrant la procédure formelle d'examen à l'égard d'accords préalables en matière de transfert de prix (APP) conclus

Pour apprécier l'existence d'un avantage, la Commission est « tenue de prendre en considération l'ensemble des effets [de la mesure] pour le bénéficiaire potentiel et, notamment de déduire, le cas échéant les charges spécifiques »⁹⁰⁵. Toutefois, « la seule circonstance qu'une mesure déterminée d'exonération soit compensée, du point de vue du bénéficiaire, par l'aggravation d'une charge spécifique distincte et sans rapport avec la première ne fait pas échapper la première à la qualification d'aide d'État »⁹⁰⁶. Dans l'affaire France Télécom, la France a fait valoir que l'exonération de taxes professionnelles de 1994 à 2002 était compensée par l'existence d'un régime fiscal défavorable à France Télécom entre 1991 et 1993. La Commission, suivie par le Tribunal et la CJUE⁹⁰⁷, a considéré que les deux régimes étaient distincts et a donc qualifié l'exonération d'aide d'État.

Par ailleurs, un État peut, s'il démontre que les conditions posées par la jurisprudence sont remplies, accorder un traitement fiscal particulier à une entreprise en sa qualité d'investisseur « avisé »⁹⁰⁸. Dans cette hypothèse, et à condition de démontrer qu'un investisseur privé aurait adopté une stratégie équivalente⁹⁰⁹, la mesure ne constitue pas un « avantage » et ne peut être qualifiée d'aide. L'applicabilité du critère de l'opérateur en économie de marché ne saurait ainsi être écartée sur la seule base de la nature fiscale des moyens employés par l'État. La Commission a donc l'obligation d'examiner cet argument, si l'État ou l'entreprise le soulève⁹¹⁰.

Ne constitue pas non plus un avantage, au sens du droit des aides d'État, une mesure fiscale remplissant les conditions de l'arrêt *Altmark* (relatif aux compensations versées aux entreprises chargées d'un SIEG)⁹¹¹.

Si seuls les avantages fiscaux bénéficient à des entreprises, c'est-à-dire des entités exerçant une activité économique⁹¹², sont susceptibles de recevoir la qualification d'aide d'État⁹¹³, il n'est pas nécessaire que ces avantages soient directement accordés à ces entreprises. Par exemple, les allègements fiscaux accordés aux personnes physiques, pour les inciter à investir dans certaines entreprises, peuvent constituer des aides d'État à ces entreprises⁹¹⁴.

Il doit également être relevé que l'autorisation, par le Conseil de l'UE, d'exonérations fiscales, n'implique pas nécessairement que ces exonérations échappent à la qualification d'aide d'État. A la suite d'un long débat juridique, le Tribunal a repris, en 2016, la position de la Cour de justice aux termes de laquelle « les décisions du Conseil autorisant un Etat membre [...] à introduire une exonération n'ont pas pour effet d'empêcher la Commission d'examiner si cette exonération constitue une aide d'État ». Ainsi « la circonstance que les décisions d'autorisation du Conseil accordaient des exonérations totales des droits d'accise en fixant des conditions d'ordres géographique et temporel précises et que ces dernières avaient

par différents Etats avec certaines entreprises (accords conclus entre les Pays-Bas et Starbucks, l'Irlande et Apple, le Luxembourg et Fiat Finance and Trade). La Commission a en effet considéré que les APP, conclus discrétionnairement entre les entreprises et les administrations fiscales, pouvaient éventuellement avoir pour effet d'accorder à ces entreprises une imposition plus faible qu'aux autres entreprises se trouvant dans une situation juridique et factuelle similaire.

⁹⁰⁵ Ainsi, aux fins d'apprécier si une entreprise a bénéficié d'un avantage, la Commission doit tenir compte des différentes composantes du régime fiscal. Dans son arrêt *Futbol Club Barcelona* du 26 février 2019, le Tribunal a considéré que la Commission aurait dû démontrer que le plafonnement des déductions fiscales à un niveau moins avantageux pour les entités à but non lucratif que pour les SAS ne venait pas compenser l'avantage tiré du taux nominal d'imposition inférieur ([aff. T-865/16](#), pt 59).

⁹⁰⁶ TPICE, 30 novembre 2009, *France et France Télécom SA c/ Commission*, [aff. ites T-427/04 et T-17/05](#), pts 206 et 207.

⁹⁰⁷ CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom SA c/ Commission*, [aff. C-81/10 P](#).

⁹⁰⁸ Cf. fiche 2. Cf. not. Trib. UE, 15 décembre 2009, *EDF c/ Commission*, [aff. T-156/04](#), pts 156 et s. ; Trib. UE, Grèce c/ Commission, [aff. ites T-415/05, T-416/05 et T-423/05](#), précitées, pt 384. Cf. également CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Košice a.s. c/ Commission*, [aff. C-73/11 P](#) et CJUE 20 septembre 2017, *Commission c/ Frucona Košice a.s.*, [aff. C-300/16 P](#) (à propos de l'annulation partielle d'une dette fiscale dans le cadre d'une procédure collective d'insolvabilité).

⁹⁰⁹ Les investisseurs privés ne disposent pas de la fiscalité pour intervenir en faveur d'entreprises. Le Tribunal considère donc qu'il faut examiner si un investisseur privé procéderait, même sous une autre forme, à un investissement comparable (voir Trib. UE, *EDF c/ Commission*, [aff. T-156/04](#), précité, pts 235 et s.). La position du Tribunal a été confirmée par la Cour de justice (CJUE, 5 juin 2012, *Commission c/ EDF*, [aff. C-124/10 P](#)). A la suite de ces arrêts, la Commission a examiné si le critère de l'investisseur privé était applicable et a considéré que la mesure avait été adoptée par les autorités françaises en leur qualité de puissance publique. Elle a donc conclu à l'existence d'une aide d'État - les autres critères étant par ailleurs remplis - incompatible avec le marché intérieur. Le Tribunal a rejeté le recours d'EDF, jugeant que la Commission avait démontré à suffisance de droit que le critère n'était pas applicable (Trib. UE, 16 janvier 2018, *EDF c/ Commission*, [aff. T-747/15](#), confirmé par ordonnance de la CJUE du 13 décembre 2018, [aff. C-221/18 P](#)). Il en résulte que si la Commission doit, en tout état de cause, examiner si le critère est applicable, il revient, néanmoins à l'Etat d'établir « sans équivoque et sur la base d'éléments objectifs et vérifiables que la mesure mise en œuvre ressort[ri] à sa qualité d'actionnaire ».

⁹¹⁰ Trib. UE, *EDF c/ Commission*, [aff. T-156/04](#), précité.

⁹¹¹ Cf. CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a.*, [aff. ites C-197 et 203/11](#). Sur les compensations de SIEG et la jurisprudence *Altmark*, cf. fiche 6.

⁹¹² Sur la notion d'entreprise et d'activité économique, cf. fiche 1.

⁹¹³ Cf. par exemple, la décision de la Commission du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'État S.A.20829 – Régime concernant l'exonération de la taxe municipale sur les biens immobiliers utilisés à des fins spécifiques accordée aux entités non commerciales mis à exécution par l'Italie ([JOUE L 166/24](#) du 18/06/2013 p. 24).

⁹¹⁴ Par exemple, TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/ Commission*, [aff. T-424/05](#) et *Associazione italiana del risparmio gestito et Finco Asset Management SpA c/ Commission*, [aff. T-445/05](#).

été strictement respectées par les Etats membres était sans incidence sur la répartition des compétences entre le Conseil et la Commission et ne pouvait donc priver la Commission d'exercer les siennes »⁹¹⁵.

1.2. Un avantage octroyé par l'État ou au moyen de ressources publiques

L'État est entendu au sens large, les collectivités locales étant également visées. Les mesures fiscales étatiques dérogatoires peuvent résulter de dispositions législatives, d'actes réglementaires ou administratifs, ainsi que de pratiques de l'administration.

1.3. Une mesure qui affecte la concurrence et les échanges entre États membres

Le simple fait que la position de l'entreprise soit renforcée, par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans les échanges intracommunautaires, permet de considérer que les échanges ont été affectés⁹¹⁶.

1.4. Une mesure spécifique ou sélective

L'article 107, paragraphe 1, TFUE interdit les aides « favorisant certaines entreprises ou certaines productions », c'est-à-dire les aides sélectives⁹¹⁷.

Ainsi, une mesure, par laquelle les autorités publiques accordent à certaines entreprises un traitement fiscal avantageux qui place les bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que les autres contribuables est susceptible de constituer une aide d'État. En revanche, des avantages résultant d'une mesure générale applicable sans distinction à tous les opérateurs économiques ne constituent pas des aides d'État⁹¹⁸.

En matière de fiscalité, le critère de sélectivité revêt une importance primordiale pour qualifier une mesure fiscale d'aide d'Etat. Qualifier une mesure fiscale nationale de sélective suppose dans un premier temps, d'identifier le régime fiscal commun ou « normal », applicable dans l'État membre concerné et de démontrer, dans un second temps, que la mesure fiscale en cause déroge audit régime commun, dans la mesure où elle introduit des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif poursuivi par ce régime commun, dans des situations factuelles et juridiques comparables⁹¹⁹. Cette mesure fiscale, *a priori* sélective, peut néanmoins échapper à la qualification d'aide d'Etat lorsque l'État membre concerné parvient à démontrer que cette différenciation est justifiée, par la nature ou l'économie du système dans lequel elle s'inscrit⁹²⁰.

2. Appréciation du critère de sélectivité en matière fiscale

Lorsque des mesures sont à caractère général et ne se traduisent que par des disparités interétatiques, il n'y a pas aide d'État. Seule la voie de l'harmonisation fiscale peut permettre d'éliminer les distorsions.

Si, en revanche, ces mesures sont spécifiques (régionales ou sectorielles), elles constituent des aides d'État, que la Commission est compétente pour contrôler en application de l'article 108 TFUE.

⁹¹⁵. Trib. UE, 22 avril 2016, *Irlande et Aughinish Alumina c/ Commission*, [aff. ites T-50/06 RENV II et T-69/06 RENV II](#). En 2005, la Commission a adopté une [décision](#) déclarant l'incompatibilité partielle de l'exonération prévue par la France, l'Italie et l'Irlande du droit d'accise sur les huiles minérales. La validité de cette décision a été très discutée. En effet, l'exonération litigieuse avait été autorisée par le Conseil sur le fondement de la directive 92/81 concernant l'harmonisation des structures d'accises sur les huiles minérales. Le Tribunal a donc, en 2007, annulé la décision de la Commission pour violation de l'obligation de motivation (TPICE, 12 décembre 2007, *Irlande e.a. c/ Commission*, [aff. ites T-50/06, T-56/06, T-60/06, T-62/06 et T-69/06](#)). La Cour de justice a cependant annulé l'arrêt du Tribunal (CJUE, 2 décembre 2009, *Commission c/ Irlande e.a.*, [aff. C-89/08 P](#)). Ressaisi de l'affaire, le Tribunal a de nouveau annulé la décision de la Commission pour violation du principe de sécurité juridique et du principe de présomption de légalité des actes de l'Union (Trib. UE, 21 mars 2012, *Irlande e. a. c/ Commission*, [aff. ites T-50, 56, 60, 62 et 69/06 RENV](#)). La Cour de justice (CJUE, 10 décembre 2013, *Commission c/ Irlande e.a.*, [aff. C-272/12 P](#)) a, de nouveau, annulé l'arrêt du Tribunal qui, lors du renvoi, a rappelé qu'il était lié, en vertu du statut de la Cour, par les points de droit tranchés par la décision de la Cour. Il a donc rejeté les recours de l'Irlande et de Aughinish Alumina Ltd. Les pourvois ont été rejetés par ordonnances de la Cour du 7 décembre 2017 ([aff. C-369/16 P et C-373/16 P](#)).

⁹¹⁶. Cf. fiche 1. À noter que les aides fiscales bénéficient, si elles remplissent les conditions à cette fin, des règles relatives aux aides *de minimis*.

⁹¹⁷. Cf. fiche 1.

⁹¹⁸. Cf. par exemple, CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, [aff. C-6/12](#), pt 18.

⁹¹⁹. Voir, pour une application récente, CJUE, 21 décembre 2016, *Commission/World Duty Free Group e.a.*, [aff. C-20/15 P et C-21/15 P](#), pt 57.

⁹²⁰. *Ibid.*, pt 58.

Une mesure générale est une mesure ouverte à tous les opérateurs économiques d'un pays⁹²¹. Elle est gouvernée par le principe d'égalité d'accès. Sa portée ne peut être réduite, notamment par une décision discrétionnaire de l'État. A cet égard, la sélectivité d'une mesure peut résulter à la fois d'une distinction entre entreprises selon la nature de leur activité ou sur d'autres types de distinctions, telles que la forme juridique des entreprises pouvant bénéficier de l'avantage⁹²².

Cependant, les États restent libres de déterminer la politique économique qu'ils jugent la plus appropriée. Cela vaut notamment pour la politique fiscale.

Dès lors, ne constituent, *a priori*, pas des aides d'État :

- les mesures de pure technique fiscale (la fixation des taux d'imposition, les règles d'amortissement, de report des pertes, de non-double imposition, de lutte contre l'évasion fiscale, d'amnisties fiscales etc.⁹²³) ;
- les mesures poursuivant un objectif de politique économique générale en réduisant la charge fiscale liée à certains coûts de productions (la recherche et le développement, l'emploi, la formation, l'environnement).

Attention : le fait que certaines entreprises ou secteurs de production particuliers bénéficient plus que d'autres de certaines mesures fiscales ne signifie pas, pour autant, que ce sont des aides. Ainsi, des mesures allégeant la fiscalité du travail pour toutes les entreprises ont un effet relativement plus important pour les industries à forte intensité de main-d'œuvre que pour les industries à forte intensité en capital, sans constituer des aides d'État. De même, des incitations fiscales en faveur d'investissements pour la protection de l'environnement, en faveur de la recherche et développement ou en matière de formation, ne favorisent que les entreprises qui entreprennent de tels investissements, sans pour autant constituer des aides d'État.

Comme évoqué au point 1.4, le caractère sélectif d'une mesure fiscale s'apprécie en trois temps⁹²⁴ :

- Dans un premier temps, il importe d'identifier le régime fiscal commun ou « normal » applicable dans l'État membre concerné. Selon la Commission « *le régime de référence se fonde sur des éléments tels que la base d'imposition, les assujettis, le fait générateur et les taux d'imposition ou de taxation. À titre d'exemple, un système de référence peut être constitué par le système de l'impôt sur les sociétés, le système de la TVA ou le système général de taxation des assurances. Il en va de même pour les prélèvements (autonomes) à affectation spéciale, telles les contributions sur certains produits ou certaines activités ayant un impact négatif sur l'environnement ou la santé, qui ne s'inscrivent pas vraiment dans un régime d'imposition plus vaste. En conséquence, et sous [certaines] réserve des cas particuliers [...], le système de référence est, en principe, le prélèvement lui-même* »⁹²⁵.

Il revient à la Commission d'établir le régime fiscal « normal » puis de démontrer l'existence d'un avantage pour certaines entreprises⁹²⁶. Selon le Tribunal, « *l'analyse du caractère sélectif, ou non, d'un avantage fiscal doit être effectuée au regard des caractéristiques réelles du régime fiscal « normal » dans lequel il s'insère, et non au regard d'hypothèses que n'a pas retenues l'autorité compétente* »⁹²⁷.

⁹²¹. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 23 juin 2010 concernant les aides fiscales octroyées par la France au Fonds de prévention des aléas pêche et aux entreprises de pêche (JOUE L 250/23, 24 septembre 2010).

⁹²². CJCE, 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze, aff. C-222/04, pt 136.

⁹²³. Sous réserve d'une vérification par la Commission que les mesures ne contiennent pas de dérogation favorisant un groupe d'entreprises particulier. Sur les règles d'amortissement, cf. §§ 177-180 de la communication relative à la notion d'« aide d'Etat ». Sur les reports des pertes, cf. Trib. UE, 4 février 2016, GFKL Financial Services AG, aff. T-620/11 (rejet du recours en annulation contre la décision 2011/527/UE de la Commission, du 26 janvier 2011, concernant l'aide d'Etat de l'Allemagne C 7/10 par laquelle la Commission a considéré que la clause d'assainissement prévue par la législation allemande instaurait une exception à la règle générale en matière de report des pertes). Sur les règles anti-abus, cf. §183 de la communication relative à la notion d'« aide d'Etat ». Sur les amnisties fiscales, cf. §§ 164-168 de la communication relative à la notion d'« aide d'Etat ».

⁹²⁴. Cf. fiche 1, pt 2.2.

⁹²⁵. §134 de la communication relative à la notion d'« aide d'Etat ».

⁹²⁶. TPICE, 18 décembre 2008, Government of Gibraltar, aff. T-211/04 et T-215/04.

⁹²⁷. Trib. UE, 16 mai 2019, Pologne c/ Commission, aff. T-836/16 et T-624/17, pt 66.

- Dans un deuxième temps, il convient d'établir l'éventuel caractère sélectif de l'avantage octroyé par la mesure en identifiant si celle-ci déroge audit système de référence, en introduisant des différenciations entre des opérateurs se trouvant, au regard de l'objectif assigné au système de référence de cet État membre, dans une situation factuelle et juridique comparable⁹²⁸. Les États membres ne peuvent invoquer des objectifs étrangers au système - tels que des objectifs de politique régionale, de politique environnementale ou de politique industrielle - pour justifier un traitement différencié des entreprises⁹²⁹. On relèvera, toutefois, que, dans un arrêt de 2018 portant sur une mesure fiscale catalane, la Cour a accueilli comme recevables, des objectifs de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. Il conviendra de vérifier si cette tendance se poursuit ou s'il s'agit d'un arrêt isolé. En tout état de cause, si cette jurisprudence semble laisser davantage de marge de manœuvre aux États, elle introduit cependant de l'incertitude dans une grille d'analyse qui n'était déjà pas aisée à appliquer⁹³⁰.
- Dans un troisième temps, si la mesure est *a priori* sélective, l'État doit démontrer que la dérogation est justifiée par « *la nature ou l'économie générale du système* »⁹³¹.

2.1. Les critères de spécificité

La spécificité d'une mesure fiscale permet de déterminer si elle est constitutive d'une aide. La Commission, dans sa communication sur l'application des règles relatives aux aides fiscales accordées aux entreprises et dans sa communication sur la notion d'aide d'État, a dressé la liste des critères de spécificité.

2.1.1. La spécificité géographique

Le traité mentionne expressément, comme aides d'État, les mesures favorisant le développement économique d'une région. Cependant, celles-ci peuvent éventuellement bénéficier d'une dérogation au titre de l'article 107 § 3 sous a) et c) TFUE. En revanche, les mesures dont la portée s'étend à l'ensemble du territoire national échappent à la qualification d'aide.

Il est nécessaire, au préalable, d'établir le cadre géographique de référence : dès lors qu'une entité infra-étatique est suffisamment autonome par rapport au gouvernement central et *joue* un rôle fondamental dans la définition de l'environnement politique et économique, elle peut servir de cadre de référence. Dans ce cas, un régime fiscal avantageux, adopté par cette entité, ne constitue pas nécessairement une aide⁹³².

⁹²⁸ CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e. a.*, [aff. ites C-78 à 80/08](#), pt 49 ; CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, [aff. C-6/12](#), pt 19.

⁹²⁹ CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, [aff. C-6/12](#), pts 27 et svts. Cf. également, CJUE, 8 septembre 2011, *Commission / Pays-Bas*, [aff. C-279/08 P](#), pts 74 à 79 : une mesure à visée environnementale réservant un avantage, tel que l'octroi gratuit par l'État de crédits d'émissions nationales d'oxydes d'azote (NOx) à certaines entreprises sur la base d'un critère quantitatif de capacité thermique totale installée, « ne saurait être considérée comme inhérente à un régime visant à réduire la pollution d'origine industrielle et, partant, justifiée du seul fait de considérations d'ordre écologique », suivant en cela les conclusions de l'avocat général Mengozzi, pt 55 : « je ne considère pas que la distinction entre des installations plus ou moins polluantes puisse être considérée comme « inhérente » à un régime visant à réduire la pollution d'origine industrielle et, partant, nécessairement justifiée par son objectif environnemental. Comme l'affirme correctement la Commission, du point de vue de l'impact environnemental, toute émission de NOx est nocive, quelles que soient les dimensions de l'installation dont elle provient ». La Cour précisait, dans cette affaire, que « même si la protection de l'environnement constitue l'un des objectifs essentiels de la Communauté européenne, la nécessité de prendre en compte cet objectif ne justifie pas l'exclusion de mesures sélectives du champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, CE, la prise en compte des objectifs environnementaux pouvant, en tout état de cause, intervenir utilement lors de l'appréciation de la compatibilité de la mesure (...) ».

⁹³⁰ CJUE, 26 avril 2018, *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)*, [aff. C-233/16](#), pts 46 à 56. Dans cet arrêt, rendu sur renvoi préjudiciel (et non dans le cadre d'un recours contre une décision de la Commission constatant l'existence d'une aide), la CJUE a jugé qu'une taxe visant à la protection de l'environnement et à l'aménagement du territoire et ne pesant que sur les grands établissements commerciaux, à l'exclusion des petites surfaces, ne constituait pas une aide d'État. En effet, « un critère d'assujettissement à l'impôt fondé sur la superficie [...] conduit à distinguer des catégories d'établissements qui ne se trouvent pas dans une situation comparable au regard des objectifs poursuivis par la législation qui l'a fixé » (pt 55). En revanche, l'exonération de taxe dont bénéficient les grands établissements commerciaux collectifs constitue un avantage sélectif en faveur de ces établissements dès lors qu'ils se trouvent dans une situation analogue à celle des grands établissements commerciaux individuels.

⁹³¹ CJUE, 2 juillet 1974, *Italie c/ Commission*, [aff. 173/73](#), pt 33 : « Le dégrèvement partiel des charges sociales à titre d'allocation familiale incombant aux employeurs dans le secteur textile est une mesure destinée à exempter partiellement les entreprises d'un secteur industriel particulier des charges pécuniaires découlant de l'application normale du système général de prévoyance sociale, sans que cette exemption se justifie par la nature ou l'économie du système. ». Cf. également CJUE, 21 juin 2012, *BNP Paribas c/ Commission*, [aff. C-452/10P](#) ; CJUE, *Paint Graphos e. a.*, [aff. ites C-78 à 80/08](#), préc. ; CJUE, *P Oy*, [aff. C-6/12](#), préc. ; CJUE, 19 décembre 2018, *Finanzamt B*, [aff. C-374/17](#) (exonération justifiée par l'économie du système de référence).

⁹³² Les critères permettant d'identifier le cadre de référence ont été posés par la CJCE dans l'arrêt du 6 septembre 2006, *Portugal c/ Commission*, [aff. C-88/03](#). Cf. également : TPICE, *Government of Gibraltar*, [aff. T-211/04 et T-215/04](#) (arrêt partiellement annulé, le tribunal ayant conclu, à tort selon la Cour, à l'absence de sélectivité sectorielle, cf. CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/ Government of Gibraltar*, [aff. ites C-106 et 107/09P](#)) ; CJUE, 26 avril 2018, *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)*, [aff. C-233/16](#), pt 41. La Commission fait une synthèse de ces critères dans sa [communication](#) relative à la notion d'« aide d'État » (cf. §§ 145-155).

2.1.2. La spécificité sectorielle

L'article 107 § 1 TFUE (ex-art. 87 TCE) vise expressément les mesures favorisant « *certaines entreprises ou certaines productions* ». Dès lors, les mesures qui visent les seuls produits exportés⁹³³, ou un secteur économique, tel que le secteur manufacturier⁹³⁴ ou le secteur financier⁹³⁵, ou bien l'ensemble des secteurs soumis à la concurrence internationale⁹³⁶, ou encore les entreprises nouvellement créées⁹³⁷ peuvent constituer des aides d'État.

2.1.3. La spécificité tenant au statut juridique ou à la forme sociale du bénéficiaire de l'aide

Dans certains États, les entreprises publiques bénéficient d'un traitement fiscal préférentiel : celles-ci peuvent, par exemple, obtenir des exonérations d'impôts locaux⁹³⁸ ou d'impôt sur les bénéfices. Ces mesures sont susceptibles d'être qualifiées d'aides.

Il en est de même pour les avantages fiscaux limités à une certaine forme d'entreprises ou à certaines de leurs fonctions (telles les opérations intragroupes).

En revanche, la Cour⁹³⁹ et la Commission reconnaissent, sous certaines conditions, que les coopératives peuvent, en raison de leurs spécificités, se trouver dans une situation factuelle et juridique différente de celle des sociétés commerciales, « *de sorte que le régime d'imposition plus favorable pour les coopératives peut ne pas relever du champ d'application des règles en matière d'aides d'Etat* »⁹⁴⁰.

2.1.4. La spécificité tenant aux pratiques administratives discrétionnaires

Les pratiques administratives (*administrative rulings*) ne sont pas présumées être des aides d'État, dans la mesure où les pratiques se contentent de donner une interprétation des règles générales (instruction fiscale en France).

En revanche, les pratiques discrétionnaires de l'administration peuvent donner lieu à l'application de l'article 107 § 1 TFUE et ainsi conférer à l'application individuelle d'une mesure générale la qualité de mesure sélective⁹⁴¹. Seul un traitement différencié appliqué à des contribuables placés dans des situations différentes sera accepté⁹⁴².

Se fondant sur sa pratique décisionnelle, la Commission rappelle dans sa communication relative à la notion d'aide d'État que les décisions fiscales confèrent un avantage sélectif à leur destinataire, en particulier lorsque :

- la décision applique de manière erronée la législation fiscale nationale, ce qui se traduit par un montant d'imposition moins élevé ;

⁹³³ CJCE, 10 décembre 1969, *Commission c/ France*, [aff. 6/69 et 11/69](#), pts 20-22 : « *Un taux de réescompte préférentiel à l'exportation, octroyé par un État en faveur des seuls produits nationaux exportés, en vue de les aider à concurrencer dans les autres États membres les produits originaires de ces derniers, constitue une aide au sens de l'article [107] [...]* ».

⁹³⁴ Cf. pt 18 de la communication de 1998.

⁹³⁵ TPICE, 4 mars 2009, *Italie c/ Commission*, [aff. T-424/05](#).

⁹³⁶ Décision 97/239/CE sur les aides prévues par la Belgique dans le cadre « *Maribel bis/ter* », [JOCE L 95/25](#), 10 avril 1997, p. 25, partie IV.

⁹³⁷ Cf. par exemple TPICE, 6 mars 2002, *Diputación Foral de Álava*, [aff. ites T-92/00 et T-103/00](#) ; décision de la Commission du 16 décembre 2003 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté ([JOUE L 108](#), du 16 avril 2004, p. 38), pt 25.

⁹³⁸ TPICE 27 février 1997, *FFSA*, [aff. T-106/95](#).

⁹³⁹ CJUE, *Paint Graphos e. a.*, [aff. ites C-78 à 80/08](#), préc.

⁹⁴⁰ § 158 de la [communication](#) relative à la notion d'« aide d'État ».

⁹⁴¹ CJCE, 26 septembre 1996, *France c/ Commission*, [aff. C-241/94](#). Était en cause le cofinancement par un fonds public de mesures d'accompagnement de plans sociaux. La Cour constate que le Fonds « *dispose d'un pouvoir discrétionnaire qui lui permet de moduler l'intervention financière, en fonction de diverses considérations telles que, notamment, le choix des bénéficiaires, le montant de l'intervention financière et les conditions de l'intervention* » (pt 23). Dans ces conditions, le Fonds national pour l'emploi était susceptible de placer certaines entreprises dans une situation plus favorable que d'autres. Cf. également CJUE, *P Oy*, [aff. C-6/12](#), préc., pts 24-30 : « *l'application d'un système d'autorisation permettant de reporter des pertes à des exercices fiscaux suivants [...] ne saurait en principe être considérée comme sélective si les autorités compétentes disposent [...] seulement d'un pouvoir d'appréciation circonscrit par des critères objectifs qui ne sont pas étrangers au système fiscal établi par la réglementation en cause [...]*. En revanche, si les autorités compétentes disposent d'un pouvoir discrétionnaire étendu de déterminer les bénéficiaires et les conditions de la mesure accordée sur la base de critères étrangers au système fiscal, tels que le maintien de l'emploi, l'exercice de ce pouvoir doit alors être considéré comme favorisant « *certaines entreprises ou certaines productions* » par rapport à d'autres, qui se trouveraient au regard de l'objectif poursuivi, dans une situation factuelle et juridique comparable ». Sur la sélectivité découlant de pratiques administratives discrétionnaires, cf. §§ 123 à 125 de la [communication](#) relative à la notion d'« aide d'État ».

⁹⁴² Cf. par exemple, la décision de la Commission du 26 mai 2010 concernant l'aide d'État sous la forme d'un accord fiscal transactionnel, mise à exécution par la Belgique en faveur de la société Unicore SA ([JO L 122/76](#), 11 mai 2011). En l'espèce, la Commission a considéré qu'un accord transactionnel réduisant le montant d'une amende prononcée à la suite d'irrégularités fiscales ne constituait pas un avantage, les autorités nationales ayant appliqué la procédure normale en matière de transactions fiscales.

- la décision ne s'applique pas aux entreprises se trouvant dans une situation factuelle et juridique similaire ;
- l'administration applique un traitement fiscal plus « favorable » par rapport aux autres contribuables dans une situation factuelle ou juridique similaire.

La communication de la Commission relative à la notion d'aide d'Etat apporte notamment des orientations sur les rescrits fiscaux (« tax rulings ») et les transactions avec l'administration fiscale⁹⁴³, en particulier dans les cas où l'administration avalise une méthode de fixation des prix pour les biens et les services échangés entre sociétés d'un groupe (« prix de transfert »). Les pratiques administratives peuvent en effet être illégales au regard des règles en matière d'aide d'Etat lorsque les prix de transfert ne correspondent pas aux conditions de marché. La Commission précise que les principes OCDE, applicables en matière de prix de transfert à l'intention des entreprises multinationales et administrations fiscales, peuvent être pris en compte lors de l'examen, afin de savoir si une décision de prix de transfert est conforme à l'article 107 §1 TFUE⁹⁴⁴.

La Commission a étendu sa demande de renseignements initiale, à tous les États membres, en décembre 2014. Plusieurs décisions font actuellement l'objet de recours devant le juge UE⁹⁴⁵. La décision du 30 août 2016 concernant deux « tax rulings » accordés par l'Irlande à Apple est exceptionnelle par le montant estimé de l'aide à récupérer (13 milliards d'euros plus les intérêts)⁹⁴⁶. Le 4 octobre 2017, la Commission a conclu à l'existence d'une aide incompatible mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon⁹⁴⁷. Le 20 juin 2018, la Commission a conclu que le Luxembourg avait accordé des avantages fiscaux indus à Engie pour un montant de 120 millions d'euros.⁹⁴⁸

Le 19 septembre 2018, la Commission a en revanche adopté une décision selon laquelle l'absence d'imposition de certains bénéficiaires de McDonald's au Luxembourg n'a pas entraîné d'aide d'État illégale, étant donné qu'elle était conforme à la législation fiscale nationale et à la convention sur les doubles impositions entre le Luxembourg et les États-Unis⁹⁴⁹.

2.1.5. La spécificité tenant aux choix économiques des entreprises

Dans plusieurs arrêts de 2018⁹⁵⁰, le Tribunal a jugé qu'une mesure pouvait être sélective, même lorsque la différence de traitement qui en résulte repose sur la distinction entre des entreprises choisissant de réaliser certaines opérations et d'autres entreprises choisissant de ne pas les réaliser et non sur la distinction entre des entreprises au regard de leurs caractéristiques propres.

2.2. Les dérogations liées à « la nature ou l'économie du système » ne sont pas des aides

Des mesures comportant *a priori* un élément de spécificité peuvent échapper à la qualification d'aides d'État, si ces spécificités s'insèrent dans la logique interne du système ou constituent des dérogations justifiées au système général⁹⁵¹.

⁹⁴³, § 5.4.4 de la communication, pts 169 à 176.

⁹⁴⁴, Pt 173 de la communication.

⁹⁴⁵, Avantages fiscaux accordés par le Luxembourg à Fiat Finance and Trade (décision du 21 octobre 2015 concernant l'aide d'Etat SA.38375, faisant l'objet d'un recours en annulation, [aff. T-759/15](#)) et à Amazon (décision du 4 octobre 2017 concernant l'aide d'Etat SA.38944 faisant l'objet d'un recours en annulation, [aff. T-816/17](#)) ; par les Pays Bas à Starbucks (décision du 21 octobre 2015 dans l'affaire SA.38374, annulée par l'arrêt du Tribunal du 24 septembre 2019, [aff. T-760/15](#)) ; par la Belgique à plus de 35 multinationales (décision du 11 janvier 2016 relative au régime d'aides d'Etat concernant l'exonération des bénéfices excédentaires SA.37667, faisant l'objet de plusieurs recours en annulation).

⁹⁴⁶, Décision du 30 août 2016 dans l'affaire SA.38373. Est principalement en cause le montage par lequel Apple rapatrie en Irlande le produit des ventes de ses marchandises en Europe mais également dans d'autres parties du monde.

⁹⁴⁷, Décision du 4 octobre 2017 concernant l'aide d'Etat SA.3894 (décision faisant l'objet d'un recours en annulation, [aff. T-318/18 et T-816/17](#)).

⁹⁴⁸, Décision du 20 juin 2018 concernant l'aide d'Etat SA.44888.

⁹⁴⁹, Décision du 19 septembre 2018 concernant l'absence d'aide d'Etat du Luxembourg en faveur de Mac Donald, affaire SA.38945. Un projet de texte, visant à modifier la législation fiscale du Luxembourg en vue d'aligner la disposition en cause sur le projet de l'OCDE concernant l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices et d'éviter à l'avenir des cas similaires de double non-imposition, est en cours d'examen par le parlement luxembourgeois.

⁹⁵⁰, Trib. UE, 15 novembre 2018, [aff. 227/10, 239/11, T-405/11, T-406/11, T-219/10 RENV et T-399/11 RENV](#). L'avantage fiscal espagnol en cause était réservé aux entreprises réalisant des prises de participations dans des sociétés fiscalement domiciliées hors d'Espagne. En l'espèce, cette différence de traitement n'était pas justifiée par la nature et l'économie du régime d'imposition espagnol sur la survaleur.

⁹⁵¹, Pour un exemple récent, v. C.JUE, 29 mars 2012, *3M Italia SpA*, [aff. C-417/10](#), pt 42 (caractère général d'une disposition de la réglementation fiscale italienne prévoyant, sous certaines conditions, la clôture des procédures pendantes devant la juridiction statuant en dernier ressort en matière fiscale, moyennant le paiement d'une somme égale à 5 % de la valeur du litige).

Certaines différences de traitement sont ainsi inhérentes à la nature et à l'économie du système en question. C'est le cas, selon la jurisprudence et la Commission, « *lorsqu'une mesure découle directement des principes fondateurs ou directeurs intrinsèques du système de référence ou lorsqu'elle résulte de mécanismes inhérents au système nécessaires à son fonctionnement et à son efficacité* »⁹⁵².

Il convient néanmoins de souligner le caractère flou de ce critère de dérogation à l'économie du système. Il est, dès lors, extrêmement difficile à apprécier *ex ante*.

Selon la Commission, « *en matière fiscale, échappent [...] à la qualification d'aides d'État, les mesures comportant une dérogation à la règle générale, à condition que leur rationalité économique les rende nécessaires ou fonctionnelles par rapport à l'efficacité du système. Cela doit normalement se traduire dans le caractère non limité de leur champ d'application, dans le fait d'être fondées sur des critères ou conditions objectifs et horizontaux ainsi que dans leur durée illimitée dans le temps*⁹⁵³ ». Sur ce fondement, elle a considéré, dans sa décision du 13 mars 1996 relative aux aides fiscales en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes, que le système d'amortissement retenu en faveur de ces compagnies, distinct des modes classiques d'amortissement (linéaire et dégressif), n'était pas justifié par la nature ou l'économie du système. Le champ d'application du système était en effet limité à certains biens amortissables. Sa durée était limitée dans le temps. Enfin, le système n'était pas fondé « *sur des critères objectifs et n'apparaiss[ait] nullement indispensable au bon fonctionnement du système fiscal allemand [puisque] ni les caractéristiques physiques des aéronefs, ni leurs conditions d'utilisation sur le marché, ni aucun autre élément n'impos[aient], pour que les aéronefs soient amortis de façon efficace, de recourir à un mode d'amortissement autre que les modes dégressif ou linéaire* ».

Dans sa communication de 1998, la Commission a fourni des exemples de cas dans lesquels une mesure était justifiée par « la nature ou l'économie du système »⁹⁵⁴.

Ainsi, « *la progressivité d'un barème d'imposition sur les revenus ou les bénéfices se justifie par la logique redistributive de l'impôt. Le calcul des amortissements de l'actif et les méthodes de valorisation des stocks [...] peuvent être inhéren[ts] aux systèmes fiscaux dans lesquels [ils] s'insèrent. De même l'aménagement des modalités de recouvrement des dettes fiscales peut différer d'un État membre à l'autre*⁹⁵⁵ ». Le Tribunal a jugé, à propos de l'impôt polonais dans le secteur de la vente au détail, qu'un critère de modulation prenant la forme d'une taxation progressive à partir d'un certain seuil, n'implique pas, à lui seul, l'existence d'un avantage sélectif, s'il est cohérent avec l'objectif de l'impôt (logique de redistribution fiscale en l'espèce)⁹⁵⁶.

La Commission considère également que l'impôt sur les sociétés peut ne pas être perçu, si la société n'a dégagé aucun bénéfice⁹⁵⁷. Ainsi, les États peuvent prévoir que « *les entreprises à but non lucratif, telles que des fondations ou associations, soient [...] exemptées de l'impôt sur les bénéfices, si elles ne peuvent dégager de bénéfices* »⁹⁵⁸.

Dans la même logique, si les bénéfices sont imposés entre les mains des membres d'un groupement, il est équitable de ne pas imposer, en sus, le groupement, afin d'éviter la double imposition⁹⁵⁹.

⁹⁵² § 138 de la [communication](#) sur la notion d' « aide d'État ».

⁹⁵³ [Décision du 13 mars 1996](#) relative aux aides fiscales en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes ([JOL 146, 20 juin 1996, p. 42](#)).

⁹⁵⁴ Cf. également §§ 138 à 141 de la [communication](#) sur la notion d' « aide d'État ».

⁹⁵⁵ Pt 24 de la communication de 1998.

⁹⁵⁶ Trib. UE, 16 mai 2019, *Pologne c/ Commission*, [aff. T-936/16 et T-624/17](#), pts 80 et svts. Cet arrêt fait l'objet d'un pourvoi (aff. [C-562/19 P](#)).

⁹⁵⁷ Pt 25 de la communication de 1998.

⁹⁵⁸ Pour un cas d'application aux sociétés coopératives, cf. C.JUE *Paint Graphos* e. a., [aff. ites C-78 à 80/08](#), préc.

⁹⁵⁹ Les mesures adoptées à cet égard sont néanmoins susceptibles d'être contrôlées au titre des dispositions relatives à la libre prestation de services, à la liberté d'établissement et à la libre circulation des capitaux (cf. à ce propos, fiche 5).

La même analyse vaut pour les organismes de placement collectif. Selon la Commission, « |l]es mesures fiscales visant à garantir la neutralité fiscale des investissements dans les fonds ou les organismes de placement collectif ne doivent pas être considérées comme sélectives lorsqu'elles n'ont pas pour effet de favoriser certains organismes de placement collectif ou certains types d'investissement, mais plutôt de réduire ou d'éliminer une double imposition économique conformément aux principes généraux inhérents au système fiscal en question »⁹⁶⁰.

Enfin, la fixation de l'impôt sur une base forfaitaire peut se justifier par la nature et l'économie du système, « lorsqu'elles tiennent compte notamment d'exigences comptables particulières ou de l'importance du foncier dans les actifs qui sont propres à certains secteurs⁹⁶¹ ». La Commission cite les secteurs de l'agriculture et de la pêche. Elle admet également, dans une certaine mesure, que des dispositions fiscales particulières soient appliquées aux PME⁹⁶².

En revanche, ne sont pas admis, au titre des justifications, les objectifs extérieurs assignés à un régime fiscal, tels que des buts sociaux, régionaux ou environnementaux, la fiscalité ayant pour objectif inhérent de collecter des recettes pour financer les dépenses de l'État⁹⁶³.

Il n'est pas suffisant que l'État démontre qu'une mesure fait partie intégrante des principes essentiels de son système fiscal. Il doit également apporter la preuve de la cohérence et de la proportionnalité de cette mesure⁹⁶⁴.

3. La compatibilité des aides fiscales

Les avantages fiscaux qualifiés d'aides sont interdits, sous réserve des dérogations autorisées par l'article 107 § 2 et 3 TFUE.

Par ailleurs, les avantages fiscaux attribués à des entreprises chargées d'une mission d'intérêt économique général, peuvent, en vertu de l'article 106 § 2 TFUE (ex-article 86 § 2 TCE), être compatibles s'ils sont nécessaires à l'accomplissement de cette mission⁹⁶⁵.

A par exemple, été jugée compatible, la réduction fiscale accordée aux redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) qui investissent dans les PME (décision de compatibilité de la Commission du 11 mars 2008⁹⁶⁶). La réduction d'ISF, limitée à 50 000 euros par an, est, en effet, proportionnelle aux investissements réalisés et varie selon les modalités d'investissement.

La Commission a également jugé compatible, sur le fondement de l'article 107, § 3 c) TFUE, la réglementation danoise instaurant des taxes moins élevées pour les casinos en ligne, que pour les casinos terrestres⁹⁶⁷.

De même, la Commission a confirmé la compatibilité du crédit d'impôt sur les jeux vidéo sur la base de l'article 107 § 3 d) TFUE et accepté la prolongation de ce régime jusqu'au 31 décembre 2022⁹⁶⁸.

Ont, en revanche, été considérées comme partiellement incompatibles les aides suivantes :

⁹⁶⁰. § 162 de la [communication](#) sur la notion d' « aide d'Etat ». La Commission vérifie, dans ce cas, que les mesures bénéficient à l'ensemble des structures de placement. En effet, « un traitement fiscal préférentiel limité à des structures de placement bien définies et remplissant des conditions particulières au détriment d'autres structures de placement se trouvant dans une situation juridique et factuelle comparable doit être considéré comme sélectif ».

⁹⁶¹. Pt 27 de la communication de 1998; §§ 181 et 182 de la [communication](#) sur la notion d' « aide d'Etat ».

⁹⁶². *Idem*.

⁹⁶³. Pt 26 de la communication de 1998. Cf. également CJUE, *P Oy*, [aff. C-6/12](#), préc.; Trib. UE, 13 décembre 2017, *Grèce c/ Commission*, [aff. T-314/15](#), pts 103.-105.

⁹⁶⁴. Cf. CJUE, *Paint Graphos e. a.*, [aff. ites C-78 à 80/08](#), préc., pts 73-75 ; [décision du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'Etat SA.20829](#), préc., pt 127.

⁹⁶⁵. Cf. [décision du 25 janvier 2012](#) sur l'abattement fiscal en faveur de La Poste française pour le financement de la présence territoriale, SA 34027, ainsi que l'arrêt d'annulation partielle FFSA précité. Cf. également, CJUE, *Libert e.a.*, [aff. ites C-197 et 203/11](#), préc. À propos des aides d'Etat et des SIEG, cf. fiche 6.

⁹⁶⁶. Aide N 596a/07 ([JOUE C 99](#) du 19 avril 2008, p. 1).

⁹⁶⁷. [Décision de la Commission du 20 septembre 2011](#) sur la mesure C 35/10 (ex N 302/10) que le Danemark se propose de mettre en œuvre sous la forme de taxes sur les jeux en ligne dans la loi danoise relative aux taxes sur les jeux.

⁹⁶⁸. [Décision de la Commission du 5 mai 2017](#) sur le crédit d'impôts en faveur de la création de jeux vidéo – modifications et prolongation, aide d'Etat SA.47892.

- l'exonération française de l'impôt sur les sociétés pour les sociétés créées en vue de reprendre les activités d'entreprises en difficulté (ancien article 44 septies du CGI). Seules les exonérations remplissant les critères prévus en matière d'aides à finalité régionale et d'aides en faveur des PME ont été déclarées compatibles⁹⁶⁹. La France a donc modifié le régime et, par une décision du 1^{er} juin 2005, la Commission l'a déclaré compatible⁹⁷⁰ ;
- l'exonération prévue par la France, l'Italie et l'Irlande du droit d'accise sur les huiles minérales⁹⁷¹. Ayant examiné cette exonération au regard, notamment, des règles régissant les aides pour la protection de l'environnement⁹⁷² et des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale, la Commission a conclu que seule une fraction de l'exonération était compatible en vertu de l'encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement de 2001⁹⁷³.

À noter qu'une mesure d'aide peut également être examinée au regard des autres dispositions du traité. Ainsi une mesure fiscale avantageant des productions nationales peut être appréciée par la Commission, au regard de l'article 107 TFUE et de l'article 110 TFUE relatif aux impositions intérieures discriminatoires ou protectionnistes⁹⁷⁴.

S'il s'avère qu'une mesure d'aide viole, par certaines modalités, d'autres dispositions du traité, la Commission ne peut la déclarer compatible avec le marché intérieur⁹⁷⁵.

4. La procédure

4.1. Les États membres sont tenus de notifier tout projet instituant ou modifiant une aide

La procédure et les conséquences attachées au non-respect des obligations procédurales posées par l'article 108 § 3 TFUE sont celles de droit commun⁹⁷⁶.

S'agissant des aides fiscales, « le montant à récupérer se calcule sur la base d'une comparaison entre l'impôt effectivement payé et celui qui aurait dû être payé en application de la règle généralement applicable. Des intérêts s'ajoutent à ce montant de base. Le taux à appliquer correspond au taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent-subvention dans le cadre des aides régionales⁹⁷⁷ ». Ces intérêts courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération⁹⁷⁸.

L'aide est considérée comme étant accordée au moment où le droit de recevoir cette aide est conféré à l'entreprise, en vertu de la réglementation nationale applicable. La date d'octroi des aides fiscales correspond donc :

- pour les impôts recouverts par voie de rôles (impôts locaux, impôts sur le revenu), à la date de recouvrement des rôles ;
- pour ceux dont le montant est calculé par l'entreprise (impôt sur les sociétés), à la date de dépôt de la déclaration sur laquelle le montant de l'impôt dû est calculé (relevé de solde de liquidation) ;

⁹⁶⁹. [Décision de la Commission du 16 décembre 2003](#) concernant le régime d'aide mis à exécution par la France concernant la reprise d'entreprises en difficulté, précité, *JOUE L 108*. Sur les aides à finalité régionale : cf. fiche 10 ; sur les aides aux PME : cf. fiche 9.

⁹⁷⁰. Aide d'État N 553/2004 ([JOUE C 242](#) du 1^{er} octobre 2005, p. 5).

⁹⁷¹. [Décision 2006/323/CE de la Commission, du 7 décembre 2005](#), concernant l'exonération du droit d'accise sur les huiles minérales utilisées comme combustible pour la production d'alumine dans les régions de Gardanne, du Shannon et en Sardaigne (*JOUE 2006, L 119*, p. 12). Voir note 25 à propos du contentieux relatif à cette décision.

⁹⁷². Sur les aides d'État à la protection de l'environnement, cf. fiche 11.

⁹⁷³. [JOUE C 37](#) du 3 février 2001, p. 3.

⁹⁷⁴. Cf. par exemple CJCE, 21 mai 1980, *Commission c/ Italie*, [aff. 73/79](#).

⁹⁷⁵. Cf. par exemple CJCE, 19 septembre 2000, *Allemagne c/ Commission*, [aff. C-156/98](#) ; Trib., 9 septembre 2010, *British Aggregates e. a. c/ Commission*, [aff. T-359/04](#) ; [décision de la Commission du 25 juillet 2012](#) concernant l'aide d'État SA.29064 — Taux d'imposition différenciés appliqués par l'Irlande au transport aérien (*JOUE L 119* du 30 avril 2013, p. 30).

⁹⁷⁶. Cf. fiches 18 à 23.

⁹⁷⁷. Cf. pt 35 de la communication de 1998. Sur le calcul des intérêts, voir les articles 9 à 11 du [règlement n° 794/2004](#) ainsi que la communication de la Commission concernant les taux d'intérêt applicables à la récupération des aides d'État et les taux de référence et d'actualisation pour les vingt-sept États membres, en vigueur à compter du 1^{er} décembre 2019 ([JOUE C 387](#) du 15 novembre 2019).

⁹⁷⁸. Article 14 du [règlement n° 659/1999](#).

- pour les crédits d'impôt, à la date légale de dépôt de la déclaration spéciale sur laquelle le montant du crédit est calculé.

4.2. La Commission peut également procéder à l'examen permanent des aides fiscales existantes (art. 108 § 1 TFUE)

Les aides existantes⁹⁷⁹ peuvent, conformément à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité⁹⁸⁰.

Toutefois, certaines obligations s'imposent aux États membres. Ainsi, ils doivent fournir chaque année des rapports sur les régimes d'aides existants. Dans le cas d'exonérations ou d'allégements fiscaux, les rapports doivent donner une estimation des pertes de recettes budgétaires. À l'issue de l'examen, la Commission peut, si elle l'estime nécessaire, proposer toute mesure utile⁹⁸¹.

5. Les mesures fiscales servant à financer une aide

Sans constituer une aide d'État en elle-même, une mesure fiscale doit être notifiée à la Commission, si elle sert au financement d'une aide et fait partie intégrante de la mesure projetée⁹⁸². Tel est le cas lorsqu'il existe un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide. Ce lien d'affectation est établi, lorsque le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide et influence directement l'importance de celle-ci⁹⁸³. Il doit donc exister une disposition contraignante en droit interne imposant l'affectation de la taxe au financement de l'aide. En outre, le montant de l'aide doit varier en fonction du produit de la taxe. A défaut, la taxe ne constitue pas une modalité de l'aide et ne relève donc pas des dispositions du traité relatives aux aides d'État⁹⁸⁴.

Selon la Cour, « *le mode de financement d'une aide peut rendre l'ensemble du régime d'aide qu'il entend financer incompatible avec le Marché commun*⁹⁸⁵ ». Ainsi une taxe grevant tant les opérateurs économiques nationaux que les producteurs étrangers, dont le produit est affecté à certaines entreprises nationales, est incompatible avec le marché intérieur⁹⁸⁶.

La Commission ne peut donc déclarer une aide compatible sans avoir examiné son mode de financement⁹⁸⁷.

Par ailleurs, l'illégalité ou l'incompatibilité d'une aide entraîne l'illégalité de la taxe qui a servi à la financer. En conséquence, l'assujetti est en droit de demander le remboursement de la taxe qu'il a acquittée⁹⁸⁸.

⁹⁷⁹. Sur la notion d'aide existante, cf. fiche 21.

⁹⁸⁰. Cf. CJUE, P Oy, [aff. C-6/12](#), préc.

⁹⁸¹. Cf. fiche 21.

⁹⁸². CJCE, 21 octobre 2003, *Van Calster et Cleeren*, [aff. C-261/01](#), pt 51.

⁹⁸³. CJCE, 13 janvier 2005, *Streetgewest*, [aff. C-174/02](#); CJCE, 22 décembre 2008, *Sté Régie Networks*, [aff. C-333/07](#). Une taxe affectée au budget général de l'État ne remplit pas cette condition et n'entre donc pas dans le champ d'application des dispositions du traité relatives aux aides d'État (cf. par exemple CE, 27 juillet 2009, *Société boucherie du marché*, n° 312098).

⁹⁸⁴. Cf. Trib. UE, 11 juillet 2014, *DTS*, [aff. T-533/10](#) (à propos de taxes visant à compenser les pertes de recettes de la télévision publique espagnole (RTVE). Le produit des taxes était affecté au budget général puis reversé au budget de la RTVE. Toutefois, la contribution de ces taxes au budget de la RTVE ne pouvait dépasser un certain pourcentage de l'aide totale. En outre, le montant de l'aide ne variait pas en fonction du montant de la taxe, celle-ci étant calculée *ex-ante* de sorte à compenser les obligations de service public. En conséquence, si le produit des taxes devait dépasser le montant de la compensation, il était prévu que le surplus demeure au budget de l'État. La Commission, suivie par le Tribunal, en a donc déduit que, même si la taxe était affectée au financement de l'aide, elle ne pouvait être considérée comme faisant partie intégrante de la mesure d'aide); frappé d'un pourvoi, l'arrêt précité a été confirmé par la CJUE [dans son arrêt du 10 novembre 2016, DTS contre Commission](#), [aff. C-449/14P](#), pts 76 à 84. Cf. également CJUE, 20 septembre 2018, *Carrefour contre ministre des finances et des comptes publics* [aff. C-510/16](#), pts 20 à 22.

⁹⁸⁵. CJCE, *Van Calster et Cleeren*, [aff. C-261/01](#), précité, pt 49.

⁹⁸⁶. CJCE, *Sté Régie Networks*, [aff. C-333/07](#), précité. Pour un cas d'application récent, cf. la [décision de la Commission du 13 juillet 2011 relative au régime d'aides d'État C 3/09](#) appliqué par le Portugal en faveur de la collecte, du transport, du traitement et de la destruction des déchets d'abattoir (l'aide est, dans un premier temps, jugée compatible sur le fondement de l'article 107, § 3, c) TFUE mais la Commission considère le mode de financement – une taxe parafiscale pesant à la fois sur des produits nationaux mais également des produits importés – incompatible avec le marché intérieur. La Commission a donc exigé que le Portugal rembourse aux redevables la partie de la taxe ayant frappé les produits importés).

⁹⁸⁷. CJCE, *Sté Régie Networks*, [aff. C-333/07](#), précité.

⁹⁸⁸. CJCE, *Van Calster et Cleeren*, [aff. C-261/01](#), précité, pt 54: « lorsqu'une mesure d'aide dont le mode de financement fait partie intégrante a été mise en œuvre en méconnaissance de l'obligation de notification, les juridictions nationales sont tenues, en principe, d'ordonner le remboursement des taxes ou des cotisations spécifiquement levées pour financer cette aide ».

Références bibliographiques

Textes

Communication sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises, [JO C 384/03](#), 10 décembre 1998.

Communication établissant des orientations en matière d'aide d'État aux sociétés gestionnaires de navires, [JO C 132/6](#), 11 juin 2009 (établit le cadre spécifique dans lequel les sociétés gestionnaires de navires peuvent bénéficier d'allègements fiscaux).

Communication de la Commission relative à la notion d'aide d'État visée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, [JOUE C 262/1](#) du 19 juillet 2016.

Décisions et jurisprudence

Sur la notion d'aide de nature fiscale

CJCE, 25 juin 1970, *France c/Commission*, [aff. 47/69](#).

CJCE, 7 mai 1985, *Commission c/France*, [aff. 18/84](#).

CJCE, 16 décembre 1992, *Lornoy*, [aff. 17/91](#).

CJCE, 15 mars 1994, *Banco Exterior de Espana*, [aff. 387/92](#).

[Décision de la Commission du 20 septembre 2011](#) sur la mesure C 35/10 (ex N 302/10) que le Danemark se propose de mettre en œuvre sous la forme de taxes sur les jeux en ligne dans la loi danoise relative aux taxes sur les jeux.

CJUE, 24 janvier 2013, *Frucona Košice a.s.*, [aff. C-73/11P](#).

CJUE, 8 mai 2013, *Libert e.a.*, [aff. jtes C-197 et 203/11](#).

Sur la distinction entre mesures générales et aides d'État

CJCE, 2 juillet 1974, *Italie c/Commission*, [aff. 173/73](#).

Décision du 13 mars 1996 relative aux aides fiscales en matière d'amortissement au profit des compagnies aériennes allemandes, ([JO L 146/42](#), 20 juin 1996).

Décision du 4 décembre 1996 *Maribel bis/ter*, ([JO L 95/25](#), 10 avril 1997).

CJCE, 26 septembre 1996, *Kimberly Clark Sopalin*, [aff. C-241/94](#).

TPICE, 27 février 1997, *FFSA*, [aff. T-106/95](#).

CJCE, 21 octobre 2003, *Van Calster et Cleeren*, [aff. C-261/01](#).

CJCE, 6 septembre 2006, *Portugal c/Commission*, [aff. C-88/03](#).

Décision du 13 juillet 2011 relative au régime d'aides d'État C 3/09 appliqué par le Portugal en faveur de la collecte, du transport, du traitement et de la destruction des déchets d'abattoir ([JOUE L 274/15](#), 19 octobre 2011).

CJUE, 8 septembre 2011, *Paint Graphos e. a.*, [aff. jtes C-78 à 80/08](#).

CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/Government of Gibraltar*, [aff. jtes C-106/09 et 107/09P](#).

CJUE, 29 mars 2012, *3M Italia SpA*, [aff. C-417/10](#).

CJUE, 21 juin 2012, *BNP Paribas c/ Commission*, [aff. C-452/10 P.](#)

Décision du 19 décembre 2012 concernant l'aide d'État S.A.20829 – Régime concernant l'exonération de la taxe municipale sur les biens immobiliers utilisés à des fins spécifiques accordée aux entités non commerciales mis à exécution par l'Italie ([JOUE L 166/24](#) du 18 juin 2013).

CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, [aff. C-6/12.](#)

Trib. UE, 11 juillet 2014, *DTS*, [aff. T-533/10.](#)

Décision du 21 octobre 2015 relative aux avantages fiscaux sélectifs illégaux accordés par le Luxembourg à Fiat Finance and Trade, [affaire SA.38375.](#)

Décision du 21 octobre 2015 relative aux avantages fiscaux sélectifs illégaux accordés par les Pays-Bas à Starbucks, [affaire SA.38374.](#)

Trib. UE, 4 février 2016, *GFKL Financial Services AG*, [aff. T-620/11.](#)

CJUE, 22 avril 2016, *Irlande / Commission*, [aff. jtes T-50/06 RENV II.](#)

[Décision du 30 août 2016](#) concernant deux « tax rulings » accordés par l'Irlande à Apple, [aide d'Etat SA.38373.](#)

CJUE, 10 novembre 2016, *DTS contre Commission*, [aff. C-449/14P.](#)

Décision de la Commission du 5 mai 2017 sur le crédit d'impôts en faveur de la création de jeux vidéo – modifications et prolongation, [aide d'Etat SA.47892.](#)

CJUE 20 septembre 2017, *Commission c/ Frucona Košice a.s.*, [aff. C-300/16 P.](#)

[Décision du 4 octobre 2017](#) concernant l'aide d'Etat mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Amazon, [aide d'Etat SA.38944.](#)

Trib. UE, 13 décembre 2017, *Grèce c/ Commission*, [aff. T-314/15.](#)

Trib. UE, 16 janvier 2018, *EDF c/ Commission*, [aff. T-747/15.](#)

CJUE, 26 avril 2018, *Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)*, [aff. C-233/16.](#)

Décision du 20 juin 2018 concernant l'aide d'Etat mise à exécution par le Luxembourg en faveur d'Engie, [aide d'Etat SA.44888.](#)

Décision du 19 septembre 2018 concernant l'absence d'aide d'Etat du Luxembourg en faveur de Mac Donald, [aide d'Etat SA.38945.](#)

CJUE, 20 septembre 2018, *Carrefour contre ministre des finances et des comptes publics*, [aff. C-510/16.](#)

Trib. UE, 15 novembre 2018, [aff. 227/10, 239/11, T-405/11, T-406/11, T-219/10 RENV et T-399/11 RENV.](#)

Ordonnance de la CJUE, 13 décembre 2018, [aff. C-221/18 P.](#)

Trib. UE, 16 mai 2019, *Pologne c/ Commission*, [aff. T-836/16 et T-624/17.](#)

Doctrine

« Comment traite-t-on les aides fiscales ? », colloque – entretiens du Palais-Royal sur les aides d'État du 14 mars 2008, *Concurrences*, n° 3-2008, pp. 39-46.

B. Geneste et C. Vannini, « Fiscalité et concurrence : Une problématique renouvelée par le droit des aides d'État », *Concurrences*, n° 3-2009, pp. 69-77.

A. Maitrot de la Motte, « Les aides d'État et la concurrence fiscale dommageable », *Revue de droit fiscal*, n° 25, 2013, 334.

RÈGLES DE PROCÉDURE

La notification des aides nouvelles

En application de l'article 108 § 3 TFUE, tout projet d'aide nouvelle doit être notifié par l'État et autorisé par la Commission européenne, avant sa mise en œuvre.

Toute aide nouvelle accordée sans autorisation de la Commission est illégale. Certaines aides sont, cependant, exemptées de l'obligation de notification. Il s'agit des aides « existantes » au sens du règlement de procédure n° 2015/1589⁹⁸⁹, des aides *de minimis* et des aides qui remplissent les conditions posées par le règlement général d'exemption par catégorie⁹⁹⁰.

Selon l'avocat général M. Jan Mazák, « *les obligations de notification et de suspension prévues à l'article 88 § 3, CE [article 108 § 3 TFUE] constituent l'une des pierres angulaires des règles en matière d'aides d'État instituées par le traité*⁹⁹¹ ». L'article 108 § 3 TFUE institue un contrôle préventif sur les projets d'aides nouvelles et de modifications d'aides existantes. La Commission doit être informée de tout projet d'aide d'État avant sa mise à exécution.

Afin de renforcer l'efficacité du contrôle, la Commission a formalisé en 2009 la phase de prénotification dans un code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État, révisé en 2018⁹⁹².

Le nouveau règlement d'exemption par catégorie a notamment pour objet d'élargir la liste des aides non soumises à notification, permettant ainsi à la Commission européenne de se concentrer sur les aides les plus problématiques au regard du marché intérieur.

1. Obligation de notification

Aux termes de l'article 108, § 3 TFUE, « [I]a Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. » Tout projet d'aide nouvelle doit donc être notifié par l'État et autorisé par la Commission européenne, préalablement à sa mise en œuvre.

Il convient de distinguer les aides individuelles, octroyées ponctuellement à un ou plusieurs bénéficiaires identifiés au préalable, des régimes d'aides, qui reposent sur plusieurs critères définis dans un acte de portée générale, sur le fondement duquel des mesures d'aides ponctuelles pourront être octroyées à plusieurs bénéficiaires ni encore déterminés ni individualisés.

Chaque aide individuelle doit faire l'objet d'une notification. Dans le cadre d'un régime d'aide, en revanche, seules les modalités d'application du régime doivent être notifiées et non chaque aide ponctuelle octroyée sur son fondement.

L'obligation de notification permet à la Commission d'exercer son contrôle préalable sur tout projet d'aide. La notification doit donc être claire et complète⁹⁹³.

⁹⁸⁹ [Règlement \(UE\) 2015/1589](#) du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 TFUE (texte codifié) (JOUE L 248/9, 24 septembre 2015)

⁹⁹⁰ [Règlement n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le Marché commun en application des articles 107 et 108 du traité (JOUE L 187/1, 26 juin 2014).

⁹⁹¹ [Conclusions du 24 mai 2007 dans l'affaire CELF](#), aff. C-199/06.

⁹⁹² [JOUE C 253, 19 juillet 2018](#).

⁹⁹³ Cf. par exemple CJCE, 22 décembre 2008, *Société Régie Networks*, [aff. C-333/07](#), pts 89-94 : « Le mode de financement d'une aide d'État peut rendre l'ensemble du régime d'aides qu'il sert à financer incompatible avec le Marché commun. Ainsi, la notification de la mesure d'aide [...] doit également porter sur le mode de financement de celle-ci, afin que la Commission puisse effectuer son examen sur la base d'une information complète. À défaut, il ne saurait être exclu que soit déclarée compatible avec le Marché commun une mesure d'aide qui, si la Commission avait eu connaissance de son mode de financement, n'aurait pas pu l'être ».

Cette obligation s'impose même dans l'hypothèse où la mesure serait conforme à un texte de droit dérivé ne relevant pas du champ du droit des aides d'Etat⁹⁹⁴.

1.1. Phase de prénotification

La Commission a formalisé la phase de prénotification dans deux documents complémentaires, fusionnés dans un nouveau code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État^{adopté en 2018}⁹⁹⁵.

Cette phase de prénotification permet aux services de la Commission, grâce à des contacts à un stade précoce, d'examiner, de manière informelle, les aspects juridiques et économiques d'un projet, avant sa notification, et d'accélérer leur traitement. Ces contacts préalables sont, par ailleurs, recommandés par la Commission dans les cas présentant des nouveautés particulières ou des caractéristiques spécifiques, et peuvent également être utiles pour les projets d'intérêt commun⁹⁹⁶. Au cours de la phase de prénotification, les services de la Commission procèdent à une première appréciation visant à déterminer si un cas se prête à l'application de la procédure rationalisée.

L'État membre concerné communique à la Commission les informations nécessaires à l'appréciation d'un projet d'aide d'État, sur la base d'un projet de formulaire de notification, conformément aux modalités prévues par le règlement n° 794/2004 de la Commission⁹⁹⁷. Il n'existe pas, en effet, de formulaire spécifique à la prénotification.

La durée et la forme des contacts de prénotification dépendent de la complexité du cas d'espèce. Toutefois, en règle générale, ces contacts, qui se déroulent dans la confidentialité, ne doivent pas durer plus de six mois et doivent aboutir à une notification complète. Les discussions menées dans ce cadre ne préjugent pas de l'instruction et du traitement de l'affaire, après la notification formelle.

Hormis dans les cas nouveaux ou complexes, les services de la Commission s'efforcent de fournir à l'État membre concerné, à l'issue de cette phase, une appréciation préliminaire informelle sur la conformité et l'exhaustivité du projet de notification, ainsi que sur la compatibilité avec le marché intérieur de la mesure envisagée.

La Commission peut convenir avec l'État membre d'une « planification amiable » fixant la durée probable de la procédure d'examen.

1.2. Approche par portefeuille d'affaires et planification amiable

Les États membres peuvent demander à la Commission de traiter les affaires qu'ils jugent prioritaires dans des délais plus prévisibles et participer, à cette fin, à l'«exercice d'approche par portefeuille» organisé deux fois par an par la Commission. Ses services peuvent proposer une planification amiable pour ces affaires.

La phase de « planification amiable » peut être déclenchée à la suite de la phase de prénotification, lorsque, compte tenu de la complexité, de la sensibilité ou de l'urgence du dossier, les services de la Commission estiment qu'ils ne pourront procéder à un examen préliminaire des mesures en question.

⁹⁹⁴. Cf. les arrêts alumine dont le dernier a été rendu par le Tribunal en 2016 (Trib. UE, 22 avril 2016, *Irlande et Aughinish Alumina Ltd c/ Commission*, [aff. ites T-50/06 RENV II et T-69/06 RENV III](#)). En l'espèce, une exonération de droits d'accise sur les huiles minérales avait été autorisée par le Conseil pour certains États membres. La Commission a toutefois qualifié cette exonération d'aide d'État et a constaté son incompatibilité partielle avec le Traité. La Cour de justice a considéré que « [l]a Commission n'était pas liée, aux fins de la qualification des exonérations du droit d'accise d'aides d'État, par les appréciations du Conseil, dans ses décisions en matière d'harmonisation des législations relatives aux droits d'accise, selon lesquelles lesdites exonérations n'entraînaient pas de distorsions de concurrence et n'entraînaient pas le bon fonctionnement du marché commun » (pt 71 de l'arrêt). Il en résulte que les États devraient toujours notifier leurs mesures d'aide - lorsque celles-ci ne sont pas expressément exemptées de notification par un texte propre aux aides d'État - même si la mesure a été validée par ailleurs.

⁹⁹⁵. [JOUE C 253](#), 19 juillet 2018.

⁹⁹⁶. Cf. fiche 3.

⁹⁹⁷. [Règlement n° 794/2004](#) du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 ([JOUE L 140](#), 30 avril 2004). Le règlement a été plusieurs fois amendé et, en dernier lieu, par [le règlement \(UE\) 2015/2282](#) de la Commission du 27 novembre 2015 ([JOUE L 325/1](#), 10 décembre 2015).

Elle peut également être déclenchée, à la demande de l'État membre concerné, au début de la procédure formelle d'examen⁹⁹⁸.

La planification amiable est une forme de « coopération structurée » permettant aux États membres et aux services de la Commission de s'accorder sur le déroulement et le calendrier d'examen de l'aide. Ils peuvent notamment convenir du traitement prioritaire de l'affaire concernée, de la fourniture d'informations spécifiques et de la forme et de la durée de l'instruction de l'affaire par la Commission après sa notification (point 4.2).

En contrepartie des efforts déployés par l'État membre pour transmettre les informations, la Commission s'engage à respecter le calendrier arrêté pour l'examen de l'affaire.

1.3. Notification

La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou dans les deux mois de la réception des éléments complémentaires, la Commission ne réclame pas d'autres informations⁹⁹⁹. Ce délai peut être prorogé par accord mutuel entre l'État membre et la Commission.

Pour être valable, une notification à la Commission doit comporter une référence explicite à l'article 108 § 3 TFUE et être présentée à son secrétariat général¹⁰⁰⁰.

Le règlement n° 794/2004 de la Commission¹⁰⁰¹ précise les modalités de notification des aides d'État.

Les notifications sont transmises électroniquement par l'application *Web State Aid Notification Interactive* (SANI) (art. 3 § 1). Toute correspondance relative à une notification est transmise électroniquement par le système de courrier électronique sécurisé *Public Key Infrastructure* (PKI).

Il ne peut être dérogé à ce mode de communication pour transmettre une notification ou toute correspondance relative à celle-ci, que dans des circonstances exceptionnelles et après accord entre la Commission et l'État membre intéressé (art. 3 § 4). À défaut d'accord, toute notification ou correspondance adressée à la Commission, par un canal de communication autre que les réseaux SANI et PKI, est réputée ne pas lui avoir pas été envoyée.

Le correspondant de la Commission est, en principe, le représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne (RPUE). La notification transmise à la Commission au moyen de la validation électronique effectuée par la personne désignée par l'État membre, est réputée avoir été envoyée par le représentant permanent (art. 3 § 1). La Commission peut adresser sa correspondance soit au représentant permanent de l'État membre concerné, soit à toute autre adresse indiquée par cet État membre (art. 3 § 2).

Si la Commission considère que les informations fournies sont incomplètes, elle peut demander tous les renseignements complémentaires dont elle a besoin. Si l'État membre ne fournit pas les renseignements demandés dans le délai imparti par la Commission, cette dernière peut fixer un nouveau délai. Dans le cas où l'État membre ne coopère pas, la notification est réputée retirée. La Commission en informe alors l'État membre.

Lorsqu'un cas est simple et que certaines conditions sont remplies, la Commission peut convenir de traiter ce cas dans le cadre d'une procédure rationalisée. Le cas échéant, la Commission s'efforcera d'adopter, dans un délai de 25 jours à compter de la date de notification, une décision simplifiée constatant que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ou une décision de ne pas soulever

⁹⁹⁸. Cf. fiche 19.

⁹⁹⁹. Article 4 du règlement de procédure.

¹⁰⁰⁰. TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali (BFM) c/ Commission*, [aff. ites T-126/96 et T-127/96](#), pt 47.

¹⁰⁰¹. [Règlement n° 794/2004](#) du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999, *JOUE L 140* du 30 avril 2004, plusieurs fois amendé et, en dernier lieu, par [le règlement \(UE\) 2015/2282](#) de la Commission du 27 novembre 2015 (*JOUE L 325/1*, 10 décembre 2015).

d'objections Les services de la Commission n'accepteront d'appliquer la procédure rationalisée que si des contacts de prénotification concernant la mesure d'aide en question ont eu lieu. Dans ce contexte, l'État membre doit présenter un projet de formulaire de notification contenant toutes les informations pertinentes.

Les informations fournies dans le cadre de la prénotification, puis communiquées sur la base d'une notification formelle, constituent une notification complète. Dans ce cas, la notification suffit à la Commission pour prendre sa décision d'autorisation de la mesure, sans qu'il y ait besoin d'une nouvelle demande de renseignements.

Les services compétents en matière d'aide d'État

En France

- Toute relation avec les autorités européennes doit passer par la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne (RPUE) via le SGAE. Cela vaut aussi en matière d'aides d'État : la notification des aides doit passer par le SGAE, service placé auprès du Premier ministre en charge des relations avec les institutions européennes. Les secteurs en charge des questions d'aides sont le secteur marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'État, armement (MICA) et le secteur Agriculture, alimentation, pêche (AGRAP) pour les aides à l'agriculture et à la pêche.
- La RPUE est également une source d'informations et de conseils en la matière. Participant à l'ensemble des réunions multilatérales et des contacts bilatéraux avec la Commission sur ces sujets, elle dispose d'une vision complète et à jour de la pratique de la Commission.
- La Direction des affaires juridiques des ministères chargés de l'économie et des finances assure le suivi des questions juridiques dans ce domaine. Elle peut être consultée en cas de doute sur la compatibilité de l'aide ou d'interrogations sur les procédures à suivre.

Les principaux services de la Commission impliqués dans le traitement des aides d'Etat sont : À la Commission européenne

- Compétence générale : la Direction générale de la concurrence (y compris depuis fin 2009, les aides accordées aux secteurs énergie et transports).
- Compétence pour les aides accordées dans certains secteurs particuliers : la Direction générale de l'agriculture.
- Le service juridique joue également un rôle important puisque tous les projets de décisions sont soumis à son contrôle avant d'être présentés au collège des commissaires. De même, en cas de recours devant la Cour de justice, le service juridique représente la Commission.

2. Obligation de suspension

L'article 108 § 3 TFUE précise que « [l']État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale ».

L'État membre est donc tenu de suspendre l'octroi de l'aide, jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée sur sa compatibilité avec le marché intérieur. Le respect de cette obligation de suspension conditionne la légalité de l'octroi de l'aide.

En effet, la notification doit être effectuée « *en temps utile* » selon l'article 108 § 3, c'est-à-dire avant sa mise à exécution et suffisamment tôt pour que la Commission ait le temps de se prononcer sur la compatibilité de la mesure envisagée avec le marché intérieur.

L'obligation de suspension n'est violée que si l'État membre est engagé de manière inconditionnelle¹⁰⁰² et légalement contraignante à l'égard du bénéficiaire de l'aide.

Ainsi, la Commission peut considérer que l'aide est octroyée, même s'il n'y a pas eu versement effectif, lorsque l'État s'est engagé par un acte contraignant : tel peut être le cas de la promulgation d'une loi instituant des aides¹⁰⁰³. Si l'État ne notifie pas les projets de loi à la Commission avant leur adoption, l'aide sera donc réputée illégale¹⁰⁰⁴.

L'insertion contractuelle ou légale d'une clause de révision pour mise en conformité avec les règles communautaires de concurrence est sans incidence sur le caractère illégal de l'aide¹⁰⁰⁵.

En revanche, si l'État adopte une décision de principe d'octroi d'une aide, en instaurant une clause suspensive liée à la déclaration de compatibilité de la Commission, l'aide n'est pas considérée comme octroyée. En effet, son versement effectif est suspendu dans l'attente de cette déclaration.

3. Champ d'application des obligations de notification et de suspension

3.1. Les obligations de notification et de suspension concernent les aides nouvelles

L'article 108 § 3 du TFUE institue un contrôle préventif sur les projets d'aides nouvelles¹⁰⁰⁶ visant à ce que seules des aides compatibles soient mises à exécution.

Dans ce cadre, l'État membre doit notifier tout projet d'aide, c'est-à-dire toute mesure remplissant les critères de l'article 107 § 1 TFUE. La notion d'aide nouvelle est définie par opposition à la notion d'aide existante : « *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*¹⁰⁰⁷ ».

En principe, lorsqu'un régime d'aides a été approuvé par la Commission, les aides individuelles accordées sur la base de ce régime d'aides n'ont pas à lui être notifiées.

¹⁰⁰². Sur la notion de décision conditionnelle, voir l'arrêt CJUE du 13 juin 2013, *Ryanair Ltd c/ Commission*, [aff. C-287/12 P](#), pts 67 et svts.

¹⁰⁰³. Cf. en ce sens CJCE, 27 mars 1984, *Commission c/Italie*, [aff. 169/82](#), pts 9 et 10.

¹⁰⁰⁴. « Les mesures d'aide doivent donc être notifiées à la Commission lorsqu'elles sont encore au stade de projets, c'est-à-dire avant d'être mises à exécution et alors qu'elles sont encore susceptibles d'être aménagées en fonction d'éventuelles observations de la Commission. Comme l'article 93, § 3, du traité ne contient aucun critère formel, il appartient à chaque État membre de déterminer à quel stade de la procédure législative il décide de soumettre le projet d'aide à l'examen de la Commission, à condition toutefois que ce projet ne soit pas mis à exécution avant que la Commission n'ait déclaré l'aide compatible avec le Marché commun » (TPICE, 16 septembre 1998, *Waterleiding c/ Commission*, [aff. T-188/95](#), pt 118).

¹⁰⁰⁵. Cf. par exemple, la [décision 97/807/CE](#) de la Commission du 30 avril 1997 concernant l'aide accordée par l'Espagne à l'entreprise aéronautique Construcciones Aeronáuticas, SA (Casa), JOCE L 331, 3 décembre 1997.

¹⁰⁰⁶. Cf. par exemple CJUE, 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa AG*, [aff. C-284/12](#), pts 25 et s.

¹⁰⁰⁷. Article 1 c) du règlement de procédure n° 2015/1589. Pour une application récente de cette disposition : CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, [aff. C-271/13 P](#).

L'obligation de notification s'applique également aux aides susceptibles de bénéficier d'une autorisation en vertu de l'article 107 § 2 TFUE car la Commission doit vérifier si elles remplissent les conditions requises.

Il peut être parfois difficile de déterminer si la mesure envisagée constitue une aide, ou non, au sens du droit de l'UE. La distinction entre aide d'État et mesure générale, par exemple, est parfois incertaine¹⁰⁰⁸.

La Commission recommande aux États de toujours notifier. En cas de doute, elle se refuse, le plus souvent, à examiner informellement la nature d'une mesure envisagée.

Il est toujours préférable d'obtenir une position officielle de la Commission sur la mesure envisagée. Seule une notification régulière permet d'écarter tout risque¹⁰⁰⁹.

3.2. Les aides non soumises à l'obligation de notification et de suspension

3.2.1. Les aides dites existantes¹⁰¹⁰

Aux termes du règlement de procédure n° 2015/1589, il s'agit de :

- toute aide octroyée avant l'entrée en vigueur du traité de Rome dans l'État membre concerné et toujours applicable après l'entrée en vigueur dudit traité ;
- toute aide autorisée par la Commission ou le Conseil ;
- toute aide réputée avoir été autorisée conformément à la procédure d'autorisation tacite ;
- toute aide n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de récupération de la part de la Commission après l'écoulement d'un délai de prescription de dix ans ;
- toute aide qui ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui l'est devenue par la suite en raison de l'évolution du Marché commun.

Ces aides n'ont pas à être notifiées, mais font l'objet d'une procédure particulière d'examen prévue par l'article 108 § 1 TFUE¹⁰¹¹.

En revanche, toute modification d'une aide existante doit être notifiée. La modification d'une aide existante est définie comme tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide¹⁰¹². Les modifications suivantes sont notifiées au moyen du formulaire de notification simplifiée figurant à l'annexe II du règlement n° 794/2004 :

- augmentations de plus de 20 % du budget d'un régime d'aides autorisé ;
- prolongation d'un régime d'aides existant autorisé de six ans au maximum, avec ou sans augmentation budgétaire ;
- renforcement des critères d'application d'un régime d'aides autorisé, réduction de l'intensité d'aide ou réduction des dépenses admissibles.

3.2.2. Les aides de minimis

Il n'y a aucune obligation de notification préalable en dessous d'un seuil de 200 000 euros d'aides accordées sur une période de trois exercices fiscaux à une entreprise. Des seuils différents peuvent exister pour des activités spécifiques¹⁰¹³. Le règlement n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre

¹⁰⁰⁸. Cf. fiche 1, pt. 2.2.

¹⁰⁰⁹. Sur ce point, il convient de rappeler qu'il est toujours plus facile de négocier avec la Commission sur une mesure dans un cadre non contentieux au moment de la notification, plutôt que de tenter de la convaincre après une ouverture de procédure sur une aide non notifiée.

¹⁰¹⁰. Cf. fiche 21.

¹⁰¹¹. Cf. fiche 21.

¹⁰¹². Article 4 du [règlement n° 794/2004](#).

¹⁰¹³. 100 000 euros dans le secteur du transport routier. À noter que le règlement no 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du TFUE aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture, entré en vigueur le 1er janvier 2014 et applicable jusqu'au 31 décembre 2020, a fixé le plafond d'aides de minimis par bénéficiaire à 15 000 euros sur trois ans (cf. fiche 13 sur les aides à l'agriculture et à la pêche).

2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 TFUE aux aides *de minimis*¹⁰¹⁴ impose cependant certaines obligations procédurales à l'entreprise et à l'État permettant de contrôler le respect du seuil¹⁰¹⁵.

L'État ne peut accorder une nouvelle aide *de minimis* à une entreprise, qu'après avoir vérifié que cette nouvelle aide ne porte pas le montant total des aides *de minimis* perçues par cette entreprise, au cours de la période de référence, au-delà du plafond de 200 000 euros¹⁰¹⁶.

L'État doit conserver l'information sur les aides accordées pendant dix ans (art. 6 § 4 du règlement).

3.2.3. Les aides couvertes par un règlement d'exemption

Le Conseil est habilité, par l'article 109 TFUE¹⁰¹⁷, à écarter l'obligation de notification préalable en ce qui concerne certaines catégories d'aides. Le règlement du Conseil n° 2015/1588¹⁰¹⁸ autorise la Commission à adopter des règlements d'exemption par catégories (RGEC). Le dernier RGEC a été adopté en 2014¹⁰¹⁹. Dès lors qu'une aide ou un régime d'aides remplit les conditions posées par le RGEC, l'Etat est dispensé de notification (mais soumis à certaines obligations d'information)¹⁰²⁰.

Toutefois, pour les régimes d'aides dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'État excède un certain seuil¹⁰²¹, une évaluation au regard des règles relatives aux aides d'État est requise. Cette évaluation doit servir à contrôler si les hypothèses et conditions sur la base desquelles le régime a été jugé compatible avec le marché intérieur se vérifient, ainsi qu'à déterminer l'efficacité de la mesure d'aide à la lumière de ses objectifs généraux et spécifiques, et doit fournir des indications concernant l'incidence du régime sur la concurrence et les échanges. Afin de garantir un traitement identique dans tous les cas, il convient que l'évaluation au regard des règles soit effectuée sur la base d'un plan d'évaluation approuvé par la Commission¹⁰²². Ce plan doit obligatoirement contenir les éléments suivants : les objectifs du régime d'aides à évaluer, les questions d'évaluation, les indicateurs de résultat, la méthode envisagée pour réaliser l'évaluation, les exigences en matière de collecte des données, le calendrier proposé pour l'évaluation, la description de l'organisme indépendant réalisant l'évaluation ou les critères qui seront utilisés pour sa sélection et les modalités prévues pour garantir la publicité de l'évaluation¹⁰²³. Dans la perspective de l'élaboration de ces plans, la Commission a publié un document de travail sur la méthodologie commune pour l'évaluation des aides d'État¹⁰²⁴. Le 18 décembre 2014, la Commission a approuvé, pour la première fois, deux plans d'évaluation établis par le Royaume-Uni et par la République tchèque.

3.2.4. Les aides exemptées en vertu du droit originaire

L'article 106 § 2 TFUE dispose que les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (SIEG) ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles

¹⁰¹⁴. [Règlement n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* (JOUE L 352/1 du 24/12/2013). Ce nouveau règlement est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

¹⁰¹⁵. Ainsi, selon son article 6 § 1, « [l]orsqu'un État membre envisage d'octroyer une aide de minimis à une entreprise conformément au présent règlement, il l'informe par écrit du montant potentiel de cette aide, exprimé en équivalent-subvention brut, ainsi que de son caractère de minimis, en renvoyant explicitement au présent règlement et en citant le titre et la référence de publication au Journal officiel de l'Union européenne ». Avant l'octroi de l'aide, l'État membre doit également obtenir de l'entreprise concernée une déclaration relative aux autres aides *de minimis* qu'elle a reçues au cours des deux précédents exercices fiscaux et de l'exercice fiscal en cours.

¹⁰¹⁶. Le nouveau règlement de minimis ci-dessus mentionné conserve les mêmes plafonds pour le montant d'aide de minimis octroyé à une entreprise unique.

¹⁰¹⁷. « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre tous règlements utiles en vue de l'application des articles 107 et 108 et fixer notamment les conditions d'application de l'article 108 § 3, et les catégories d'aides qui sont dispensées de cette procédure ».

¹⁰¹⁸. [Règlement \(UE\) 2015/1588](#) du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales. JOUE L248/1, 24 septembre 2015. Ce règlement est venu abroger [le règlement du Conseil n° 994/98 du 7 mai 1998](#) sur l'application des articles 92 et 93 du traité à certaines catégories d'aides horizontales, JOCE L 142, 14 mai 1998, lui-même modifié par [le règlement n° 733/2013 du Conseil du 22 juillet 2013](#), JOUE du 31 juillet 2013.

¹⁰¹⁹. [Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JOUE L 187/1 du 26 juin 2014). Cf. fiche 4.

¹⁰²⁰. Cf. fiche 4.

¹⁰²¹. 150 millions d'euros annuels pour les régimes relevant des sections 1 (exception faite de l'article 15), 2, 3, 4, 7 (exception faite de l'article 44) et 10 du chapitre III du RGEC.

¹⁰²². Cf. considérant 8 du RGEC.

¹⁰²³. Cf. article 2, §16.

¹⁰²⁴. Document SWD(2014) 179 final du 28 mai 2014.

du TFUE, et notamment aux règles de concurrence. L'article 106 § 2 autorise toutefois une exception aux règles du traité, dans les conditions suivantes :

- il doit exister un acte officiel par lequel l'État confère la responsabilité de l'exécution d'une mission donnée à une entreprise ;
- ce mandat doit se rapporter à un SIEG ;
- l'exception doit être nécessaire pour l'exécution des tâches confiées et proportionnelle (« *exigence de nécessité* ») ;
- le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

Les aides d'État, sous forme de compensations de service public, qui remplissent certaines conditions, sont exemptées de l'obligation de notification préalable¹⁰²⁵.

Références bibliographiques

Textes

[Règlement \(UE\) n° 2015/1588](#) du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'Etat horizontales (*JOUE* L248/1, 24 septembre 2015).

[Règlement \(UE\) n° 2015/1589](#) du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE (*JOUE* L 248, 24 septembre 2015).

[Règlement n° 784/2004](#) de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (*JOUE* L 140/1, 30 avril 2004).

[Règlement \(CE\) n° 271/2008](#) de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (*JOUE* L 82/1, 25 mars 2008).

Code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État (*JOUE* C 253, 19 juillet 2018).

[Règlement n° 1407/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* (*JOUE* L 352/1, 24 décembre 2013).

[Règlement n° 1408/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture (*JOUE* L 352/9, 24 décembre 2013).

[Règlement \(UE\) n° 651/2014](#) de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (*JOUE* L 187/1, 26 juin 2014).

[Règlement \(UE\) 2015/2282](#) de la Commission du 27 novembre 2015 modifiant le règlement (CE) n° 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (*JOUE* L 325, 10 décembre 2015).

Jurisprudence

CJCE, 27 mars 1984, *Commission c/ Italie*, [aff. 169/82](#).

¹⁰²⁵. Cf. fiche 6.

TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali (BFM) c/ Commission*, [aff. jtes T-126/96 et T-127/96](#).

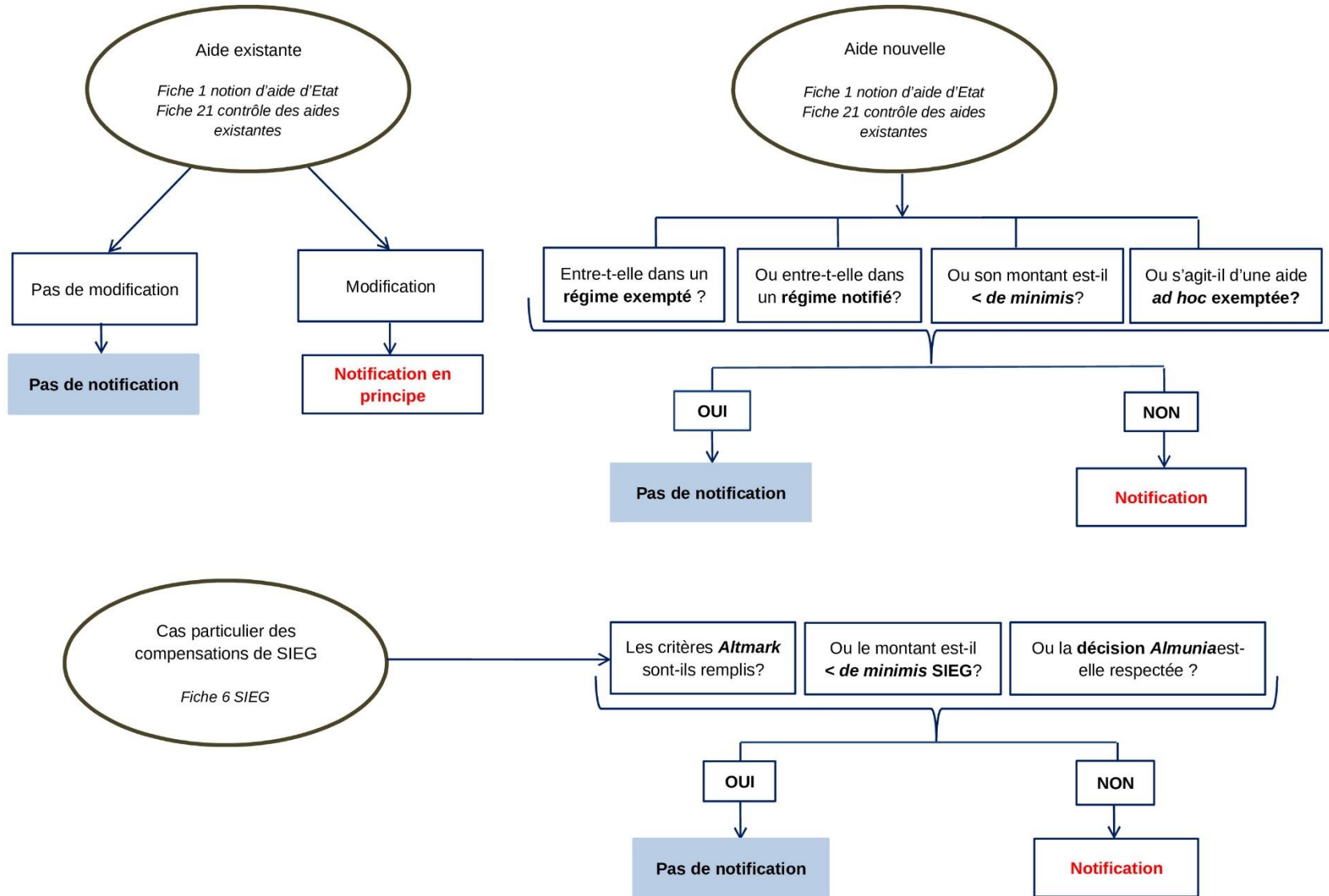
TPICE, 16 septembre 1998, *Waterleiding c/ Commission*, [aff. T-188/95](#).

CJCE, 22 décembre 2008, *Société Régie Networks*, [aff. C-333/07](#).

CJUE, 13 juin 2013, *Ryanair Ltd c/ Commission*, [aff. C-287/12 P](#).

CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, [aff. C-271/13](#)

QUAND NOTIFIER ?



La procédure de contrôle des aides nouvelles

Dans le système de contrôle des aides d'Etat institué par le traité, les juridictions nationales et la Commission remplissent des rôles complémentaires mais distincts¹⁰²⁶. Tandis que l'appréciation de la compatibilité des mesures d'aide relève de la compétence exclusive de la Commission¹⁰²⁷, agissant sous le contrôle des juridictions de l'Union, les juridictions nationales veillent à la sauvegarde des droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de notification préalable des aides d'État à la Commission prévue à l'article 108 § 3 TFUE¹⁰²⁸.

Le contrôle de la compatibilité des aides par la Commission s'effectue dans le respect des règles de procédure prévues à l'article 108 TFUE. Cet article prévoit deux procédures : une procédure préliminaire (108 § 3) et une procédure plus complète d'examen contradictoire (108 § 2).

L'examen préliminaire permet à la Commission de disposer d'un délai de réflexion et d'investigation suffisant pour examiner la conformité partielle ou totale, avec le traité, des projets d'aide notifiés.

À l'issue de la procédure préliminaire, quatre situations sont envisageables :

- la Commission n'a pris aucune décision dans le délai de deux mois à compter de la notification complète de la mesure. Ce silence vaut décision implicite de compatibilité ;
- la Commission décide que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ;
- la Commission décide qu'il s'agit d'une aide compatible ;
- la Commission décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

La décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen a pour objectif de prévenir toutes les personnes potentiellement intéressées et de leur permettre de présenter leurs observations, afin d'éclairer la décision de la Commission.

À l'issue de la procédure d'examen, la Commission se prononce, en principe dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure, sur l'existence de l'aide et, le cas échéant, sur sa compatibilité.

La Commission peut assortir sa décision de conditions et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision.

La décision d'incompatibilité avec le marché intérieur oblige l'État à renoncer à son projet.

Toute aide nouvelle, accordée sans autorisation préalable de la Commission, est illégale. Elle est susceptible de faire l'objet d'une procédure de récupération¹⁰²⁹. Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut,

¹⁰²⁶ CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, [aff. C-39/94](#), pt 41.

¹⁰²⁷ Si l'examen de la compatibilité d'une aide relève, en principe, de la compétence exclusive de la Commission, l'article 108 § 2 al. 3 TFUE prévoit la possibilité de saisir le Conseil. La Cour a strictement encadré le recours à cette procédure dérogatoire : Cf. notamment [décision 2009/983/JUE](#) du Conseil du 16 décembre 2009 concernant l'octroi d'une aide d'État par les autorités lituanaises, en vue de l'acquisition de terres agricoles entre le 1^{er} janvier 2010 et le 31 décembre 2013 (*JOUE* L 338 du 19 décembre 2009). La Cour a rejeté les recours de la Commission à l'encontre des décisions du Conseil concernant l'octroi par la Lituanie, la Pologne, la Lettonie et la Hongrie d'aides d'État en vue de l'acquisition de terres agricoles entre 2010 et 2013 (Cf. CJUE, 4 décembre 2013, *Commission c/ Conseil*, [aff. C-111/10](#), [C-117/10](#), [C-118/10](#) et [C-121/10](#)). Cf. également CJUE, 10 décembre 2013, *Commission c/ Irlande e.a.*, [aff. C-272/12 P](#), pts 48 et suivants.

¹⁰²⁸ Voir, par ex., CJUE, 8 décembre 2011, *Residex Capital IV*, [aff. C-275/10](#), pt 27. A noter que cette répartition a, en particulier, pour conséquence que le juge national ne peut pas apprécier la conformité des modalités d'un régime d'aides à d'autres dispositions du traité (libertés de circulation, par exemple), si ces modalités sont indissolublement liées à l'objet même de l'aide, de sorte qu'il ne serait pas possible de les apprécier isolément et que leur effet sur la compatibilité ou l'incompatibilité de l'aide dans son ensemble doit alors être nécessairement apprécié en suivant la procédure de l'article 108 TFUE (voir CJCE, 22 mars 1977, *Iannelli & Volpi*, [aff. 74/76](#), pt 14 et, en dernier lieu, CJUE, 2 mai 2019, *A-Fonds c. Inspecteur van de Belastingdienst*, [aff. C-598/17](#), pts 48 à 54).

¹⁰²⁹ Cf. fiche 20.

en effet, interdire une aide au seul motif qu'elle a été versée sans son accord. Elle doit impérativement examiner, au fond, sa compatibilité, selon une procédure semblable à celle mise en œuvre pour les aides notifiées.

Le règlement de procédure n° 2015/1589¹⁰³⁰ et le règlement de mise en œuvre n° 784/2004¹⁰³¹ précisent les modalités du contrôle exercé par la Commission.

Le règlement de procédure clarifie et stabilise les règles applicables (par exemple, délais de traitement des notifications pour la Commission, délai de prescription en matière de récupération, limitation du droit des tiers, pouvoirs de sanction de la Commission). Il s'est étoffé, en 2013, de nouvelles dispositions, telles que les demandes de renseignement adressées à d'autres sources que les États, les amendes et astreintes pouvant être infligées par la Commission lorsqu'il n'est pas satisfait à ses demandes, la faculté d'ouvrir des enquêtes par secteur économique et par instrument d'aide ou encore la coopération avec les juridictions nationales¹⁰³².

Le règlement de mise en œuvre « *définit les modalités applicables à la forme, à la teneur et à d'autres aspects des notifications et des rapports annuels visés par le règlement (CE) no 659/1999 [nouvellement règlement n° 2015/1589]. Il contient également des dispositions concernant le calcul des délais applicables dans toutes les procédures en matière d'aides d'État et le taux d'intérêt applicable à la récupération des aides illégales* »¹⁰³³.

Parallèlement, un code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État, révisé en 2018¹⁰³⁴, met l'accent sur l'engagement de coopération mutuelle entre les services de la Commission et les États membres qui doit guider toute la procédure d'examen de l'aide.

1. La procédure de contrôle des aides notifiées

À l'issue de la phase de prénotification¹⁰³⁵, la Commission décide si elle utilisera la procédure rationalisée ou la procédure normale de droit commun. En l'absence de prénotification, seule s'applique la procédure normale.

1.1. La procédure normale de droit commun

L'article 108 TFUE instaure deux procédures : une procédure préliminaire qui permet à la Commission une appréciation de la compatibilité d'une aide (108 § 3) et une procédure plus complète d'examen contradictoire, à laquelle la Commission est tenue de recourir, si elle rencontre des difficultés (108 § 2).

3.2.5. La phase préliminaire

La phase préliminaire permet à la Commission de disposer d'un « *délai de réflexion et d'investigation suffisant pour se former une opinion sur la conformité partielle ou totale avec le traité des projets qui lui ont été notifiés* »¹⁰³⁶.

En application de l'article 4 § 1 du règlement de procédure, « *la Commission procède à l'examen de la notification dès sa réception* ».

¹⁰³⁰. [Règlement \(UE\) 2015/1589](#) du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalité d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (abroge et codifie le premier règlement de procédure n° 659/1999, plusieurs fois modifié).

¹⁰³¹. [JOCE L 140/1](#) du 30 avril 2004. Le règlement a été plusieurs fois amendé et, en dernier lieu, par [le règlement \(UE\) 2015/2282](#) de la Commission du 27 novembre 2015 ([JOUE L 325/1](#), 10 décembre 2015).

¹⁰³². La coopération avec les juridictions nationales avait déjà été abordée dans la communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, [JOUE C 85](#) du 9 avril 2009.

¹⁰³³. [JOCE L 140/1](#) du 30 avril 2004. Le règlement n° 372/2014 de la Commission du 9 avril 2014 modifie, pour sa part, le règlement (CE) n° 784/2004 en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles, [JOUE L 109/14](#) du 14 avril 2014.

¹⁰³⁴. [JOUE C 253](#), 19 juillet 2018.

¹⁰³⁵. Cf. fiche 18.

¹⁰³⁶. CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz*, [aff. 120/73](#).

Lors de la phase initiale, la Commission n'a pas l'obligation de permettre aux intéressés de présenter leurs observations¹⁰³⁷.

En pratique, durant cette phase préliminaire, la Commission cherche à obtenir de l'État dispensateur de l'aide la suppression d'éventuels éléments incompatibles avec le droit des aides d'État.

La Cour de justice a rappelé, dans l'affaire *Sytraval*, que la Commission n'était pas tenue d'instaurer, à ce stade de la procédure, un débat contradictoire avec les tiers plaignants¹⁰³⁸. Les tiers sont ainsi, en principe, exclus de la procédure d'examen préliminaire.

La Cour a cependant précisé que « *cette constatation n'implique pas que la Commission n'a pas l'obligation, le cas échéant, d'instruire une plainte en allant au-delà du seul examen des éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par le plaignant* ». Selon la jurisprudence de la Cour, la Commission est en effet tenue « *à un examen diligent et impartial de la plainte* »¹⁰³⁹.

Cette phase préliminaire ne peut, en principe, se prolonger au-delà d'un délai de deux mois à compter de la notification complète de la mesure.

Si l'État a notifié le projet d'aide, il ne peut octroyer celle-ci avant la décision de la Commission relative à sa compatibilité avec le traité. Il convient, dès lors, de veiller à ce que la durée de la procédure ne nuise pas aux intérêts de l'État.

En l'absence de détermination des délais par voie réglementaire, la Cour avait décidé que si la Commission n'avait pas ouvert de procédure formelle d'examen dans un délai de deux mois à compter de la notification, l'État pouvait, après en avoir donné préavis à la Commission, octroyer l'aide (procédure dite de *Lorenz*¹⁰⁴⁰).

Le règlement de procédure a précisé cette jurisprudence (art. 4 §§ 5 et 6). Le délai court à compter du jour suivant celui de la réception d'une notification complète. Si la Commission estime que les informations fournies par l'État membre au sujet de l'aide notifiée sont incomplètes, elle peut demander des renseignements complémentaires. Dans l'hypothèse où l'État ne fournit pas les éléments requis, dans les délais impartis, ou les fournit de façon incomplète, la Commission lui adresse, dans un premier temps, un rappel. Si, à la suite de ce rappel, les renseignements demandés ne sont pas communiqués, la notification est réputée avoir été retirée, à moins que le délai n'ait été prorogé avant son expiration par accord mutuel, ou que l'État n'informe la Commission par une déclaration dûment motivée qu'il considère la notification comme étant complète, parce que les renseignements complémentaires exigés ne sont pas disponibles ou ont déjà été communiqués (art. 4).

La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information additionnelle réclamée, la Commission ne réclame pas de nouvelles informations (art. 4 § 5).

Le délai peut toutefois être prorogé par accord mutuel entre l'État et la Commission (art. 4 § 5).

Le code de bonnes pratiques précise que la Commission s'efforce de regrouper les demandes de renseignements au cours de la phase d'examen préliminaire, afin de rationaliser le déroulement de l'examen.

¹⁰³⁷. CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/ Commission*, [aff. 84/82](#).

¹⁰³⁸. CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval c/ Commission*, [aff. C-367/95 P](#), arrêt rendu sur pourvoi contre l'arrêt du TPICE du 28 septembre 1995, [aff. T-95/94](#).

¹⁰³⁹. Sur le droit des tiers dans la procédure, cf. fiche 22.

¹⁰⁴⁰. CJCE, *Lorenz*, [aff. 120/73](#), précité.

L'examen préliminaire peut être suspendu. Cette suspension, demandée par un État membre ou opérée d'un commun accord, doit permettre la modification du projet d'aide concerné pour le conformer aux règles en matière d'aides d'État.

3.2.6. À la fin de la phase préliminaire, quatre situations sont envisageables

3.2.6.1. La Commission n'a pris aucune décision dans le délai de deux mois (art. 4 § 6 du règlement de procédure)

Le silence gardé pendant deux mois à compter de la notification vaut décision implicite de compatibilité. Cette solution, issue de la jurisprudence, a été posée à l'article 4 § 6 du règlement de procédure de 1999¹⁰⁴¹. L'État membre peut alors mettre à exécution les mesures en cause, après en avoir avisé préalablement la Commission, qui dispose d'un délai de quinze jours pour s'y opposer.

En application de l'article 32 § 4 du règlement de procédure, une communication succincte est publiée au *JOUE*.

3.2.6.2. La Commission décide que la mesure notifiée ne constitue pas une aide (art. 4 § 2 du règlement de procédure)

La Commission délivre alors une lettre administrative, par laquelle elle fait connaître son analyse.

3.2.6.3. La Commission décide qu'il s'agit d'une aide compatible (art. 4 § 3 du règlement de procédure)

Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est constitutive d'une aide, mais que sa compatibilité ne fait pas de doute, elle adresse une décision de compatibilité qui met fin à la procédure, à l'État dispensateur ou à l'intéressé ayant porté plainte.

La Commission publie au *JOUE*, en application de l'article 32 § 1 du règlement de procédure, une communication succincte des décisions qu'elle prend en application de l'article 4 §§ 2 et 3. L'État membre peut alors mettre en œuvre les mesures en cause immédiatement.

La décision de ne pas soulever d'objection peut faire l'objet d'un recours en annulation si le requérant démontre que la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle d'examen¹⁰⁴².

3.2.6.4. La Commission décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen (art. 4 § 4 du règlement de procédure)

La phase formelle de la procédure d'examen doit être ouverte dans trois cas :

- révocation d'une décision qui reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision (art.11 du règlement de procédure) ;
- application abusive d'une aide (art. 20 du règlement de procédure) ;
- si la Commission est convaincue de l'incompatibilité de l'aide ou si elle rencontre des difficultés sérieuses dans l'appréciation de l'aide. « *La notion de difficultés sérieuses revêt un caractère objectif. L'existence de telles difficultés doit être recherchée tant dans les circonstances d'adoption de l'acte attaqué que dans son contenu, d'une manière objective, en mettant en rapport les motifs de la décision avec les éléments dont la Commission disposait lorsqu'elle s'est prononcée sur la compatibilité des aides litigieuses avec le Marché commun*¹⁰⁴³ ».

« *La Commission ne peut s'en tenir à la phase préliminaire [de l'article [108 § 3 TFUE] pour prendre une décision favorable à un projet d'aide, que si elle est en mesure d'acquérir la conviction, au terme du premier examen, que ce projet est compatible avec le traité. En revanche, si ce premier examen a conduit la Commission à acquérir la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'application de la compatibilité de ce projet avec le Marché commun, la*

¹⁰⁴¹. Cf. en dernier lieu, pour des faits antérieurs au règlement de procédure : CJCE, 15 février 2001, *Autriche c/ Commission*, [aff. C-99/98](#), pt 84.

¹⁰⁴². Cf. *infra*.

¹⁰⁴³. Jurisprudence constante. Cf. par exemple, Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *M6 et TF1 c/ Commission*, [aff. T-568/08 et T-573/08](#), pt 61.

Commission a le devoir de s'entourer de tous les avis nécessaires et d'ouvrir, à cet effet, la procédure de l'article [108 § 2]¹⁰⁴⁴ ».

Constituent des indices conduisant à l'ouverture de la procédure formelle d'examen : la durée des discussions préliminaires avec l'État¹⁰⁴⁵, le fait que le projet d'aide doive être modifié pour être compatible¹⁰⁴⁶, le lien existant entre la mesure sous examen et d'autres mesures ayant fait l'objet d'une procédure¹⁰⁴⁷.

L'absence d'ouverture de la procédure constitue alors un vice de procédure substantiel, qui entraîne l'annulation de la décision de ne pas soulever d'objections. Par exemple, dans un arrêt de 2000, le Tribunal a annulé une décision de la Commission de ne pas soulever d'objections. Il a constaté que le dossier révélait les difficultés sérieuses d'appréciation rencontrées par la Commission pour la qualification des mesures en cause, ce que confirmait la durée de l'examen préliminaire, d'environ trois ans, qui excédait notablement ce qu'implique normalement un premier examen et témoignait de ces difficultés. De telles difficultés rendaient obligatoire l'ouverture d'une procédure formelle d'examen¹⁰⁴⁸.

En application de l'article 32 § 2 du règlement de procédure, la Commission publie au *JOUE* les décisions d'engager la procédure formelle d'examen, dans la version linguistique faisant foi. Dans les *JOUE* publiés dans les autres langues, la décision est accompagnée d'un résumé dans la langue concernée. La Cour a jugé que cela constituait « *un moyen adéquat de faire connaître à tous les intéressés l'ouverture de la procédure* ¹⁰⁴⁹ ».

La Commission n'est pas tenue, lorsqu'elle décide d'ouvrir une procédure formelle d'examen, de présenter une analyse aboutie de la mesure en cause. En revanche, selon le Tribunal, la Commission doit suffisamment définir le cadre de son examen, afin que l'État soit en mesure de se défendre¹⁰⁵⁰.

Le code de bonnes pratiques prévoit qu'une phase de planification amiable peut être déclenchée, à la demande de l'État membre concerné, au début de la procédure formelle d'examen.

La planification amiable est une forme de « coopération structurée » ayant pour objet de permettre aux États membres et aux services de la Commission de s'accorder sur le déroulement et le calendrier d'examen de l'aide. Ils peuvent notamment convenir du traitement prioritaire de l'affaire concernée, de la fourniture d'informations spécifiques et de la forme et de la durée de l'instruction de l'affaire par la Commission, après sa notification¹⁰⁵¹.

3.2.7. La phase d'examen contradictoire

En application de l'article 6 § 1 du règlement de procédure, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen :

- « *récapitule les éléments pertinents de fait et de droit* » ;
- « *inclut une évaluation préliminaire, par la Commission, de la mesure proposée visant à déterminer si elle présente le caractère d'une aide* » ;

¹⁰⁴⁴. Cf. par exemple : CJCE, 19 mai 1993, *William Cook c/ Commission*, [aff. C-198/91](#), pt 29.

¹⁰⁴⁵. La durée de l'examen préliminaire, liée notamment à l'abondance des échanges entre la Commission et l'État concerné, ne suffit toutefois pas à démontrer l'existence de difficultés sérieuses. Ce ne sont pas la durée ou l'abondance des échanges qui importent mais ce que ces derniers révèlent (cf. Trib. UE, 27 septembre 2011, *3F c/ Commission*, [aff. T-30/03](#), pt 70, confirmé par la Cour : CJUE, 24 janvier 2013, *3F c/ Commission*, [aff. C-646/11 P](#)).

¹⁰⁴⁶. *Idem*, pt 60.

¹⁰⁴⁷. TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/ Commission*, [aff. T-11/95](#).

¹⁰⁴⁸. TPICE, 10 mai 2000, *Sociedad Independente de Comunicacao c/ Commission*, [aff. T-46/97](#). Cf. également, Trib. UE, 7 novembre 2012, *Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) c/Commission*, [aff. T-137/10](#) (annulation de la décision C(2009) 8120 de la Commission du 28 octobre 2009, concernant l'aide d'État mise à exécution par la Belgique en faveur du financement des hôpitaux publics du réseau IRIS de la région de Bruxelles-Capitale).

¹⁰⁴⁹. CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, [aff. 323/82](#).

¹⁰⁵⁰. TPICE, 30 novembre 2009, *France et France Télécom c/ Commission*, [aff. T-427/04 et T-17/05](#), pt 137.

¹⁰⁵¹. Cf. fiche 18.

- « expose les raisons qui incitent à douter de sa compatibilité avec le Marché intérieur » ;
- « invite l'État membre concerné et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois¹⁰⁵² ».

Bien que l'article 108 TFUE et l'article 4 du règlement de procédure ne l'évoquent pas, la procédure formelle d'examen peut également être ouverte pour vérifier si une mesure constitue une aide au sens de l'article 107¹⁰⁵³.

La décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen a pour objectif de prévenir toutes les personnes potentiellement intéressées et de leur permettre de présenter leurs observations.

3.2.7.1. La notion de personnes intéressées est entendue de façon extensive

Le règlement de procédure qualifie de « parties intéressées », dans une procédure ouverte par la Commission, « tout État membre et toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les organisations professionnelles » (art. 1^{er} sous h)).

Les conditions à remplir par une personne physique ou morale pour être considérée comme intéressée au sens de l'article 108 § 2 TFUE ont été définies par le Tribunal, dans une ordonnance du 25 juin 2003, *Rafael Pérez Escobar* (aff. T-41/01) : « Une personne physique ou morale, afin de se voir reconnaître la qualité d'intéressée au sens de [l'article 108 § 2 TFUE], tel que précisé par la jurisprudence mentionnée aux points 33 et 34 supra, doit pouvoir justifier d'un intérêt légitime à ce que les mesures d'aides en cause soient ou ne soient pas mises en œuvre, ou maintenues lorsqu'elles ont déjà été accordées. S'agissant d'une entreprise, un tel intérêt légitime peut, notamment, consister en la protection de sa position concurrentielle sur le marché, dans la mesure où celle-ci serait affectée par des mesures d'aides » (pt 35).

« Reconnaître la qualité d'intéressé [...] à toute personne ayant, à l'égard des mesures étatiques mises en cause, un intérêt purement général ou indirect reviendrait, le cas échéant, à admettre que tout contribuable est un intéressé au sens de la disposition susmentionnée par rapport à une aide financée au moyen des ressources fiscales générales d'un État membre » (pt 36).

« Le seul fait d'avoir introduit une plainte devant la Commission ne saurait suffire à conférer au requérant la qualité d'intéressé [...] dès lors qu'il ne justifie pas d'un intérêt légitime à demander à la Commission d'examiner la compatibilité des mesures dénoncées avec les règles communautaires en matière d'aides étatiques » (pt 39).

En ce qui concerne le bénéficiaire de l'aide, la Cour de justice a jugé que « la jurisprudence a reconnu au bénéficiaire de l'aide certains droits procéduraux. Toutefois, ces derniers visent à permettre audit bénéficiaire de fournir des informations à la Commission et de faire valoir ses arguments, mais ne lui confèrent pas le statut de partie à la procédure »¹⁰⁵⁴. En effet, les décisions de la Commission en matière d'aides ont pour seuls et uniques destinataires les États concernés¹⁰⁵⁵.

3.2.7.2. Les parties intéressées sont invitées à présenter leurs observations

En application des articles 6 § 1 et 24 § 1 du règlement de procédure, l'ensemble de ces intervenants potentiels a le droit d'être entendu. Les informations doivent parvenir à la Commission dans un délai fixé, en général, à un mois¹⁰⁵⁶. Le tribunal a jugé que « les intéressés, loin de pouvoir se prévaloir des

¹⁰⁵². Dans certains cas, la Commission peut proroger ce délai.

¹⁰⁵³. TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval c/ Commission*, aff. T-95/94.

¹⁰⁵⁴. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/ Commission*, aff. C-276/03, pt 34. Cf. également CJUE, 28 février 2013, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. C-246/12 P, pts 54-62.

¹⁰⁵⁵. Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Thyssenkrup c/ Commission*, aff. T-62/08, pt 166.

¹⁰⁵⁶. Les intéressés peuvent en outre « informer la Commission de toute aide présumée illégale et de toute application présumée abusive de l'aide » (art. 24 § 2 du règlement de procédure).

*droits de la défense reconnus aux personnes à l'encontre desquelles une procédure est ouverte [...] disposent du seul droit d'être associés à la procédure administrative dans une mesure adéquate tenant compte des circonstances du cas d'espèce*¹⁰⁵⁷ ». Les parties intéressées et les parties plaignantes ou concurrentes n'ont pas accès au dossier et, en particulier, aux informations et observations soumises à la Commission durant la procédure¹⁰⁵⁸. La consultation des intéressés vise exclusivement à éclairer la Commission dans sa prise de décision¹⁰⁵⁹.

Par ailleurs, le règlement n° 734/2013¹⁰⁶⁰ a introduit dans le règlement de procédure une base juridique spécifique concernant les demandes de renseignements adressées à d'autres sources que l'État membre concerné. Ainsi, aux termes de l'article 7 § 1 du règlement de procédure « [a]près l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 6 [...], la Commission peut demander à un autre État membre, à une entreprise ou à une association d'entreprises de lui fournir tous les renseignements concernant le marché qui lui sont nécessaires pour pouvoir achever son examen de la mesure en cause, si les informations fournies par l'État membre concerné au cours de l'examen préliminaire ne suffisent pas, en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises ».

S'agissant des demandes adressées aux entreprises bénéficiaires d'une aide, l'État concerné doit accepter la demande formulée par la Commission.

Les réponses sont, sous réserve des renseignements confidentiels, également communiquées à l'État membre concerné.

Si les renseignements fournis sont inexacts, dénaturés ou incomplets, la Commission, peut, aux termes du nouvel article 8 du règlement de procédure, infliger des amendes et astreintes aux entreprises concernées.

3.2.7.3. Consultations avec l'État membre concerné

L'État membre visé par la procédure formelle engagée par la Commission dispose, en tant que destinataire de la décision de la Commission, d'un statut privilégié dans ses contacts avec celle-ci.

L'État concerné est invité, à l'instar des « *parties intéressées* », à présenter ses observations à la Commission (art. 6 § 1).

En outre, les observations reçues par la Commission lui sont communiquées (art. 6 § 2)¹⁰⁶¹. Il a la possibilité de répondre aux observations transmises dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois. Dans certains cas, la Commission peut proroger ce délai.

L'audition de l'État concerné constitue une formalité substantielle dont la violation entraîne la nullité des décisions de la Commission qui ordonnent la suppression ou la modification d'une aide¹⁰⁶². Par conséquent, l'entreprise bénéficiaire de l'aide, tout comme l'entité territoriale infra-étatique qui l'a octroyée, disposent d'un intérêt légitime à se prévaloir d'un tel vice de la décision de la Commission, car la violation du droit de l'État membre à être entendu peut avoir eu une incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

¹⁰⁵⁷. TPICE, 25 juin 1998, *British Airways*, T-371/94 et T-394/94, pt 60 ; cf. également en ce sens TPI, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99, pt 125 ; CJUE, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. C-246/12 P, préc.

¹⁰⁵⁸. Cf. en ce sens TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX*, aff. T-613/97, pt 90.

¹⁰⁵⁹. Le règlement de procédure n'impose pas à la Commission de prendre position sur les observations des parties intéressées lors de la procédure formelle d'examen : CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/ Government of Gibraltar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-106/09 P et C-107/09 P, pts 177 et 178.

¹⁰⁶⁰. *Règlement n°734/2013* du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n°659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

¹⁰⁶¹. Toute partie intéressée peut demander, pour cause de préjudice potentiel, que son identité ne soit pas révélée à l'État (art. 6 § 2), cf. fiche 22.

¹⁰⁶². TPICE, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99, pts 141-142.

3.2.8. À l'issue de la procédure d'examen, la Commission statue sur l'existence d'une aide et, le cas échéant, sur sa compatibilité

La procédure formelle d'examen est clôturée par une décision, dès lors que sont levés les doutes rencontrés par la Commission dans son examen.

3.2.8.1. *La Commission doit, en principe, adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure*

L'article 9 § 6 du règlement de procédure dispose que « *la Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure. Ce délai peut être prorogé d'un commun accord entre la Commission et l'État membre concerné* ».

Le règlement donne également la possibilité à l'État de contraindre la Commission à adopter une décision. L'article 9 § 7 dispose qu'à « *l'issue du délai visé au § 6, et si l'État membre concerné le lui demande, la Commission prend dans un délai de deux mois une décision sur la base des informations dont elle dispose. Le cas échéant, elle prend une décision négative, lorsque les informations fournies ne permettent pas d'établir la compatibilité* ».

Le délai de dix-huit mois prévu par le règlement de procédure n'est pas un délai impératif. Les juridictions communautaires ont estimé qu'un délai de vingt-deux mois pour adopter une décision au terme de la procédure formelle d'examen, n'était pas déraisonnable¹⁰⁶³.

Le code de bonnes pratiques précise qu'afin de garantir le respect de ce délai total de dix-huit mois, la Commission doit s'efforcer d'adopter la décision finale au plus tard dans les six mois suivant la communication des dernières informations par l'État membre.

La procédure formelle d'examen est close à l'initiative de la Commission. La procédure peut être interrompue à la demande de l'État dispensateur de l'aide, qui retire sa notification et confirme que l'aide ne sera pas accordée (art. 10 du règlement de procédure).

3.2.8.2. *La Commission prend une décision « obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne » (art. 288 al. 4 TFUE)*

« *La Commission notifie ces décisions sans délai à l'État membre concerné et donne à ce dernier la possibilité de lui indiquer les informations qu'il considère comme étant couvertes par l'obligation du secret professionnel* » (art. 31 du règlement de procédure).

La décision de la Commission doit être suffisamment motivée, afin de permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Le juge européen a précisé que l'exigence de motivation d'une décision prise en matière d'aides d'État ne saurait être déterminée en fonction de l'intérêt d'information du seul État membre auquel cette décision est adressée¹⁰⁶⁴.

Le juge a également précisé que la Commission, pour prendre sa décision, applique « *les règles en vigueur au moment où elle se prononce*¹⁰⁶⁵ » et non celles en vigueur au moment où le projet d'aide lui est notifié.

Conformément à l'article 32 § 3 du règlement de procédure, la Commission publie au *JOUE* les décisions de clore la procédure formelle qu'elle prend en application de l'article 9 du règlement.

¹⁰⁶³. « S'agissant du délai de vingt-deux mois séparant l'ouverture de la procédure formelle d'examen de la décision finale, il ressort de l'article 7 § 6, du règlement n° 659/1999, entré en vigueur le 16 avril 1999, que la "Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure". Un délai de vingt-deux mois ne saurait donc être déraisonnable du seul fait qu'il dépasse ce délai de dix-huit mois, lequel, s'il constitue un objectif à respecter, ne représente pas pour autant un délai impératif. De plus la requérante ne conteste pas que la période de relative inertie qui est intervenue au milieu de la procédure formelle d'examen soit imputable aux autorités italiennes auxquelles il avait été demandé – sans succès – des précisions en ce qui concerne, notamment, la qualification éventuelle d'aide à l'exportation. » TPICE, 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/Commission*, aff. T-190/00, pt 139.

¹⁰⁶⁴. TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/ Commission*, aff. T-371/94 et T-394/94, pt 62.

¹⁰⁶⁵. CJCE, 11 décembre 2008, *Commission contre Freistaat Sachsen*, aff. C-334/07 P, pt 53.

3.2.8.3. *Les différentes décisions prises par la Commission à l'issue de la procédure formelle d'examen (art. 9 du règlement de procédure)*

3.2.8.3.1. *Décision constatant que la mesure notifiée n'est pas une aide*

Lorsque la Commission constate que la mesure notifiée, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision (art. 9 § 2).

3.2.8.3.2. *« Décision positive »*

Lorsque la Commission constate, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, que les doutes concernant la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché intérieur sont levés, elle décide que l'aide est compatible avec le marché intérieur et adopte une « *décision positive* » (art. 9 § 3). La Commission précise dans sa décision les dérogations inscrites dans le traité qui ont été mises en œuvre¹⁰⁶⁶.

3.2.8.3.3. *« Décision conditionnelle »*

La Commission peut assortir sa décision positive de conditions permettant d'assurer la compatibilité avec le marché intérieur (par exemple, publication d'un rapport annuel) et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision¹⁰⁶⁷ (art. 9 § 4). La décision prise dans cette hypothèse est une « *décision conditionnelle* ».

En application de l'article 11 du règlement de procédure, « *la Commission peut révoquer une décision prise en application [...] de l'article 9 § 2, 3, ou 4, après avoir donné à l'État membre concerné la possibilité de présenter ses observations, dans le cas où cette décision reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision. Avant de révoquer une décision et de prendre une nouvelle décision, la Commission ouvre la procédure formelle d'examen conformément à l'article 4 § 4* ».

3.2.8.3.4. *« Décision négative »*

Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est incompatible avec le marché intérieur, elle décide que celle-ci ne peut être mise à exécution. Elle prend à cette fin une « *décision négative* » (art. 9 § 5). La décision d'incompatibilité avec le marché intérieur oblige l'État à renoncer à son projet.

3.2.9. *Contrôle de l'application des décisions prises par la Commission à l'issue de la procédure formelle d'examen*

Le règlement de procédure a renforcé les pouvoirs de contrôle de la Commission (art. 27).

Afin de permettre à la Commission de veiller au respect de ses décisions relatives aux aides individuelles, l'article 27 du règlement de procédure l'autorise à procéder à des visites de contrôle auprès de l'entreprise bénéficiaire, lorsqu'elle a de sérieux doutes sur leur respect.

Les agents mandatés par la Commission disposent de pouvoirs importants (accès à tous les locaux et terrains de l'entreprise visitée, possibilité de demander des explications orales et contrôle des livres et documents professionnels). Ils peuvent être assistés, le cas échéant, par des experts indépendants (art. 27 § 2).

La Commission informe en temps utile, et par écrit, l'État membre concerné de la visite de contrôle sur place et de l'identité des agents et des experts qui en sont chargés. Ces derniers présentent à leur arrivée une autorisation écrite spécifiant l'objet et le but de la visite (art. 27 § 3).

¹⁰⁶⁶. Lorsqu'il s'agit d'un régime d'aide octroyé avec l'accord de la Commission, sa mise en œuvre sera par la suite contrôlée périodiquement conformément à l'article 108 § 1 TFUE et des articles 21 à 23 du règlement de procédure.

¹⁰⁶⁷. Cf. fiche 23.

L'État membre sur le territoire duquel doit avoir lieu la visite peut mandater des agents pour y assister (art. 27 § 4). Si l'entreprise s'oppose à la visite de la Commission, l'État membre concerné prête aux agents et aux experts mandatés par la Commission l'assistance nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission (art. 27 § 6).

En application de l'article 28 § 1 du règlement de procédure, si l'État membre concerné ne se conforme pas à une décision conditionnelle ou négative, en particulier lorsque l'aide a été accordée en violation de la procédure de notification, la Commission peut saisir directement la Cour de justice (art. 108 § 2 TFUE).

La décision déclarant une aide incompatible s'impose à toutes les autorités nationales et en particulier aux juridictions. L'entreprise concurrente peut donc demander l'application de cette décision devant le juge national.

1.2. La procédure rationalisée applicable aux cas simples

Lorsqu'un cas est simple et que certaines conditions sont remplies, la Commission peut convenir de traiter ce cas dans le cadre d'une procédure rationalisée. La Commission s'efforcera alors d'adopter, dans un délai de 25 jours à compter de la date de notification, une décision simplifiée constatant que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ou une décision de ne pas soulever d'objections.

Les services de la Commission n'accepteront d'appliquer la procédure rationalisée que si des contacts de prénotification concernant la mesure d'aide en question ont eu lieu. Dans ce contexte, l'État membre doit présenter un projet de formulaire de notification contenant toutes les informations pertinentes.

Selon le code de bonnes pratiques, un cas peut se prêter à ce traitement procédural lorsque la mesure en cause est suffisamment similaire à d'autres mesures autorisées par au moins trois décisions adoptées par la Commission au cours des 10 années antérieures à la date de prénotification. Pour établir la similarité, les services de la Commission se fondent sur toutes les exigences de fond et de procédure applicables, notamment en ce qui concerne les objectifs et la structure globale de la mesure, les types de bénéficiaires, les coûts admissibles, les plafonds de notification individuelle, les niveaux d'intensité des aides, les dispositions en matière de cumul, l'effet incitatif et les exigences de transparence.

4. La procédure de contrôle des aides illégales

Toute aide nouvelle accordée sans autorisation préalable de la Commission est illégale. Elle est donc susceptible de faire l'objet d'une procédure de récupération¹⁰⁶⁸.

Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut en effet interdire une aide au seul motif qu'elle a été versée sans son accord. Elle doit examiner, au fond, sa compatibilité¹⁰⁶⁹.

4.1. La procédure d'examen des aides illégales par la Commission

En application de l'article 12 § 1 du règlement de procédure, « *la Commission peut, de sa propre initiative, examiner les informations concernant une aide présumée illégale, quelle qu'en soit la source* ».

¹⁰⁶⁸. Cf. fiche 20.

¹⁰⁶⁹. CJCE, 14 février 1990, *Commission c/ France (Boussac)*, aff. 301/87.

Le déroulement des procédures d'examen (préliminaire et formelle) est identique à celui des procédures mises en œuvre pour les aides notifiées (art. 15 du règlement de procédure)¹⁰⁷⁰.

Toutefois, les délais fixés par le règlement de procédure pour la procédure préliminaire et la procédure formelle ne sont pas opposables à la Commission pour l'examen des aides non notifiées. En effet, lorsque la Commission décide (spontanément ou à la suite d'une plainte) d'ouvrir une procédure d'examen sur une aide non notifiée, elle n'est soumise à aucun délai (art. 15 § 2). Toutefois, les juridictions communautaires vérifient que la Commission a agi dans un délai raisonnable, celle-ci n'étant pas « *autorisée à perpétuer un état d'inaction pendant la phase préliminaire d'examen* »¹⁰⁷¹. Le caractère raisonnable doit s'apprécier « *en fonction des circonstances propres à chaque affaire, telles que la complexité de celle-ci et le comportement des parties* »¹⁰⁷².

Il résulte également de l'article 12 § 1 que « [l]a Commission examine sans délai toute plainte déposée par une partie intéressée conformément à l'article 24, paragraphe 2, et veille à ce que l'État membre concerné soit pleinement et régulièrement informé de l'avancée et des résultats de l'examen »¹⁰⁷³. Il prévoit, également, que la Commission peut, conformément aux articles 7 et 8, demander des renseignements à un autre État membre, à une entreprise ou une association d'entreprises.

4.2. Mesures provisoires et pouvoirs d'injonction de la Commission

4.2.1. La Commission peut, le cas échéant, demander à l'État membre concerné de lui fournir des renseignements (art. 12 § 2 du règlement de procédure)

Dans l'hypothèse où l'État ne les fournit pas dans les délais impartis, la Commission peut lui adresser une injonction de fournir ces informations (art.12 § 3).

Si l'État ne fournit pas les renseignements demandés, la Commission peut alors cesser ses investigations et son examen et conclure directement à la compatibilité ou plus sûrement à l'incompatibilité de l'aide, sur la base des seuls éléments en sa possession (art. 15 § 1). Cette décision définitive peut contenir une obligation de récupération (art. 16).

4.2.2. La Commission dispose d'un pouvoir d'injonction (art. 13 du règlement de procédure)

La Commission dispose d'un pouvoir d'injonction de suspension de l'octroi de l'aide, ainsi que d'injonction de récupération provisoire, avant même que l'examen au fond de la compatibilité de l'aide n'ait abouti. Ce pouvoir est toutefois strictement encadré.

Si l'État ne cesse pas le versement de l'aide ou ne se conforme pas à l'injonction de récupération, la Commission doit continuer son examen au fond, pour arriver ultérieurement à une décision définitive. Elle peut aussi faire sanctionner par la Cour le non-respect par l'État de l'injonction qui lui a été notifiée par la Commission. Il lui est, en effet, possible de saisir la Cour pour faire constater la violation par l'État de la décision d'injonction (art. 14).

4.3. La décision de la Commission

Si la Commission décide, après examen, que l'aide est incompatible avec le marché intérieur, elle exige la récupération de l'aide, assortie d'intérêts (art. 16 du règlement de procédure).

La Commission peut considérer que l'aide est compatible. Mais cette décision ne permet pas une « régularisation » *a posteriori* de la mesure non notifiée. Dès lors, les concurrents pourront demander

¹⁰⁷⁰. En particulier, la Commission est tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen en cas de difficultés sérieuses (cf. Trib. UE, 25 novembre 2014, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-512/11).

¹⁰⁷¹. Cf. par ex. CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. ites C-630/11 P à C-633/11 P, pt 81.

¹⁰⁷². *Id.*, pt 82.

¹⁰⁷³. Cf. pt 2.4., *infra*.

au juge national de tirer toutes les conséquences de l'illégalité liée à l'absence de notification préalable de l'aide¹⁰⁷⁴.

4.4. Cas particulier des procédures ouvertes sur plainte

Aux termes de l'article 24 § 2 du règlement de procédure, « [t]oute partie intéressée peut déposer une plainte pour informer la Commission de toute aide présumée illégale ou de toute application présumée abusive d'une aide. [...] Lorsque la Commission estime que la partie intéressée ne respecte pas l'obligation de recourir au formulaire de plainte ou que les éléments de fait et de droit invoqués par la partie intéressée ne suffisent pas à démontrer, sur la base d'un examen à première vue, l'existence d'une aide d'Etat illégale ou l'application abusive d'une aide, elle en informe la partie intéressée et l'invite à présenter ses observations dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas un mois. Si la partie intéressée ne fait pas connaître son point de vue dans le délai fixé, la plainte est réputée avoir été retirée. Lorsqu'une plainte est réputée avoir été retirée, la Commission en informe l'Etat membre concerné. La Commission envoie au plaignant une copie de toute décision adoptée dans une affaire concernant le sujet de sa plainte ».

Le règlement 372/2014 a introduit un article 11 bis dans le règlement 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement de procédure, précisant que seules les plaintes soumises par une « partie intéressée » sont recevables¹⁰⁷⁵.

Si le règlement de procédure impose à la Commission de répondre à la plainte¹⁰⁷⁶, en ouvrant la phase préliminaire d'examen prévue à l'article 4¹⁰⁷⁷, il ne prévoit pas de délai à cette fin. La Commission a toutefois, précisé, dans le code de bonnes pratiques, « que ses services s'efforcent d'enquêter sur une plainte formelle dans un délai non contraignant de 12 mois à compter de l'enregistrement » (pts 71 et svts). Même si la Commission a la possibilité d'accorder des degrés de priorités différents aux plaintes dont elle est saisie¹⁰⁷⁸, elle s'efforce donc, à l'issue des douze mois, d'avoir adopté une décision pour les cas prioritaires et adressé au plaignant une lettre lui exposant ses conclusions préliminaires, dans les autres cas.

Avant l'adoption du règlement n° 734/2013¹⁰⁷⁹, le règlement de procédure ne soumettait la transmission des informations à aucune condition de forme. Dès lors, la Commission ne pouvait refuser d'instruire une plainte au motif que certaines conditions d'ordre formel n'auraient pas été respectées¹⁰⁸⁰. Depuis l'entrée en vigueur du règlement n° 734/2013, les parties intéressées qui souhaitent déposer une plainte formelle auprès de la Commission doivent remplir un formulaire obligatoire¹⁰⁸¹ et fournir tous les renseignements requis, ainsi qu'une version non confidentielle de la plainte. Si le formulaire de plainte est rempli et que la partie présentant le dossier démontre que ses intérêts pourraient être affectés par l'octroi de l'aide au regard de l'article 1^{er}, point h), du règlement de procédure, les services de la Commission enregistrent la plainte comme une plainte formelle. Si la partie qui présente le dossier ne fournit pas tous les renseignements requis par le formulaire de plainte ou ne démontre pas qu'elle a un intérêt à agir, les services de la Commission traitent les informations comme des renseignements concernant le marché.

¹⁰⁷⁴ Cf. fiche 20.

¹⁰⁷⁵ Sur la notion de « partie intéressée », cf. *supra* 1.1.3.1.

¹⁰⁷⁶ En l'absence de toute réponse de la part de la Commission, le plaignant peut exercer un recours en carence à son encontre (cf. Trib., 29 septembre 2011, *Ryanair c/ Commission*, [aff. T-442/07](#) ; confirmé par CJUE, 16 mai 2013, *Commission c/ Ryanair*, [aff. C-615/11 P](#)).

¹⁰⁷⁷ Cf. not. Trib., 15 janvier 2013, *Aiscat c/Commission*, [aff. T-162/10](#), pts 21-35.

¹⁰⁷⁸ CJCE, 4 mars 1999, *Ufex et autres/ Commission*, [aff. C-119/97 P](#), pt 88.

¹⁰⁷⁹ [Règlement \(UE\) n° 734/2013](#) du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement de procédure (CE) n° 659/1999, lui-même abrogé par le règlement de procédure 2015/1589.

¹⁰⁸⁰ Cf. Trib., *Ryanair c/ Commission*, [aff. T-442/07](#) précité, confirmé par CJUE, *Commission c/ Ryanair*, [aff. C-615/11 P](#) précité.

¹⁰⁸¹ Formulaire de plainte figurant à l'annexe IV du règlement de mise en œuvre n°794/2004 tel que modifié par le [règlement n°372/2014](#). Accès au formulaire sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_fr.html

Références bibliographiques

La procédure d'examen préliminaire

CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz*, [aff. 120/73](#).

CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, [aff. 84/82](#).

CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval c/Commission*, [aff. C-367/95 P](#).

CJCE, 15 février 2001, *Autriche c/Commission*, [aff. C-99/98](#).

TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/Commission*, [aff. T-11/95](#).

TPICE, 10 mai 2000, *Sociedade Independente de Comunicaçao c/Commission*, [aff. T-46/97](#).

Trib. UE, 29 septembre 2011, *Ryanair c/ Commission*, [aff. T-442/07](#), (confirmé par CJUE, 16 mai 2013, *Commission c/ Ryanair*, [aff. C-615/11 P](#)).

Trib. UE, 15 janvier 2013, *Aiscat c/Commission*, [aff. T-182/10](#).

CJUE, 24 janvier 2013, *3F c/ Commission*, [aff. C-646/11 P](#).

CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, [aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P](#).

Trib. UE, 25 novembre 2014, *Ryanair Ltd c/ Commission*, [aff. T-512/11](#).

La procédure formelle d'examen

CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, [aff. 323/82](#).

CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, [aff. 84/82](#).

CJCE, 4 mars 1999, *Ufex et autres c/Commission*, [aff. C-119/97 P](#).

CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, [aff. C-276/03 P](#).

CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/Government of Gibraltar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, [aff. C-106/09 P et C-107/09 P](#).

TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval c/Commission*, [aff. T-95/94](#).

TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/Commission*, [aff. T-371/94](#).

TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX*, [aff. T-613/97](#).

TPICE, 15 mars 2001, *Prayon-Rupel*, [aff. T-73/98](#).

TPICE, 6 mars 2003, *West LB*, [aff. T-228/99 et T-233/99](#).

TPICE, 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/Commission*, [aff. T-190/00](#).

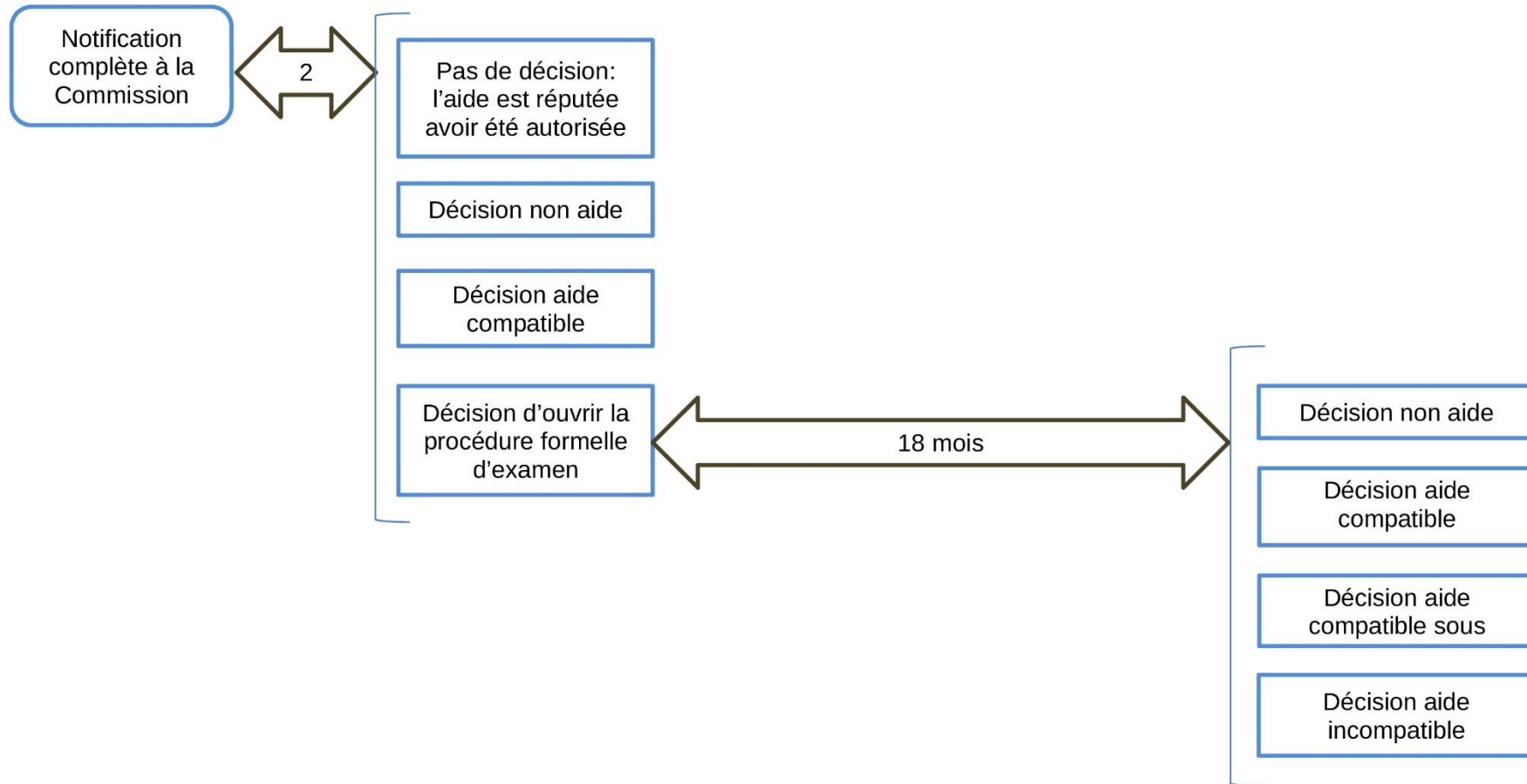
TPICE, 30 novembre 2009, *France et France Télécom c/Commission*, [aff. T-427/04 et T-17/05](#).

Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *M6 et TF1 c/Commission*, [aff. T-568/08 et T-573/08](#).

Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Thyssenkrup c/Commission*, [aff. T-62/08](#).

Trib. UE, 27 septembre 2011, *3F c/Commission*, [aff. T-30/03 Renv.](#)

PRINCIPAUX DÉLAIS APPLICABLES A LA COMMISSION



La récupération des aides illégales

Il incombe à l'État membre qui a accordé à un opérateur économique une aide illégale de la récupérer, afin de rétablir la situation économique telle qu'elle existait préalablement au versement de cette aide¹⁰⁸². La récupération des aides illégales incompatibles est en effet une obligation instituée par la Commission¹⁰⁸³ pour inciter les États membres à respecter l'obligation, posée à l'article 108 § 3 TFUE, de lui notifier les projets d'aides. Le règlement de procédure n° 2015/1589¹⁰⁸⁴ régit cette récupération (chapitre III « Procédure en matière d'aides illégales »). La Commission a également publié en 2007 une communication sur la récupération des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur. Cette communication a été révisée en 2019¹⁰⁸⁵.

Le règlement de procédure n° 2015/1589 du 13 juillet 2015 définit, en son article 1^{er} f), une aide illégale comme « *une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article 108 § 3* », c'est-à-dire octroyée sans avoir été notifiée à la Commission ou avant que cette dernière ait statué sur sa compatibilité avec le TFUE. Ainsi, le défaut de notification préalable rend, en principe¹⁰⁸⁶, automatiquement l'aide illégale.

La récupération d'une aide illégale n'est toutefois pas systématique. En effet, en cas d'octroi illégal d'une aide :

- la Commission examine la compatibilité de l'aide illégale avec le marché intérieur et n'ordonne sa récupération qu'en cas d'aide incompatible ;
- les juridictions nationales, sans se prononcer sur sa compatibilité, ordonnent en principe la récupération intégrale de l'aide illégale. Elles ne sont cependant pas tenues d'ordonner sa récupération lorsque la Commission a adopté une décision finale constatant la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

Ainsi, si une aide illégale déclarée compatible par la Commission ne fait pas l'objet d'une récupération, en revanche, le juge national¹⁰⁸⁷ doit néanmoins exiger que le bénéficiaire de l'aide rembourse l'équivalent des intérêts qu'il aurait dû acquitter pour le montant correspondant à l'aide sur le marché bancaire, entre le versement de l'aide et la déclaration de compatibilité par la Commission.

Dans le cadre du chantier de la modernisation des règles applicables aux aides d'État, le règlement n° 734/2013 du 22 juillet 2013¹⁰⁸⁸ a ajouté au règlement de procédure des dispositions relatives à la coopération avec les juridictions nationales. En dernier lieu, le règlement n° 372/2014 du 9 avril 2014¹⁰⁸⁹ a modifié les modalités de mise en œuvre de cette procédure en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles.

¹⁰⁸². « La récupération d'une aide illégale en vue du rétablissement de la situation antérieure n'implique pas une reconstitution différente du passé en fonction d'éléments hypothétiques, tels que les choix, souvent multiples, qui auraient pu être faits par les opérateurs intéressés, d'autant plus que les choix effectivement opérés avec le bénéfice de l'aide peuvent s'avérer irréversibles (...). Il s'ensuit, (...) que la récupération de cette aide implique la restitution de l'avantage procuré par celle-ci à son bénéficiaire et non pas la restitution de l'éventuel bénéfice économique réalisé par celui-ci par l'exploitation de cet avantage (...). S'agissant, tout particulièrement, d'une aide illégale octroyée sous la forme d'un avantage fiscal, il ressort également de la jurisprudence de la Cour que la récupération de l'aide implique la soumission des opérations effectivement réalisées par les bénéficiaires de l'aide en cause au traitement fiscal qui, en l'absence de l'aide illégale, leur aurait été applicable » ; cf. CJUE, 21 décembre 2016, *Commission c/ Air Lingus Ltd*, [aff. C-164/15 P et C-165/15 P](#), pts 91 à 93.

¹⁰⁸³. Communications de 1983 et 1995.

¹⁰⁸⁴. [Règlement n°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.

¹⁰⁸⁵. [JOUE C 247](#) du 23 juillet 2019.

¹⁰⁸⁶. Sauf cas des aides exemptées de notification, cf. fiches 4, 6 et 13.

¹⁰⁸⁷. CE, 19 décembre 2008, n° [274923](#), *CELF*.

¹⁰⁸⁸. [Règlement \(UE\) n°734/2013](#) du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n°659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

¹⁰⁸⁹. [Règlement \(UE\) n°372/2014](#) de la Commission du 9 avril 2014 modifiant le règlement (CE) n°794/2004 en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles.

De jurisprudence constante, la Cour considère que la récupération d'une aide illégale ne saurait être considérée comme une sanction¹⁰⁹⁰ ; elle n'est que la conséquence logique et proportionnée, au regard de l'objectif de concurrence effective établie par le traité¹⁰⁹¹, de l'infraction constatée¹⁰⁹².

1. Les pouvoirs de la Commission

Toute aide nouvelle, accordée sans autorisation expresse de la Commission, est illégale. Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut pas interdire une aide au seul motif qu'elle n'est pas notifiée. Elle doit impérativement examiner, au fond, la compatibilité de l'aide¹⁰⁹³.

La Commission dispose, cependant, de divers moyens pour remédier à l'absence de notification et l'octroi illégal d'une aide.

1.5 Avant de statuer sur la compatibilité d'une aide non notifiée, la Commission dispose de pouvoirs d'injonction (art. 12, 13 et 15 du règlement de procédure n° 2015/1589)

1.5.1 L'injonction de fournir des informations (art. 12 § 3 et 15 § 1)

La Commission a le pouvoir d'enjoindre aux États de lui fournir toutes informations qu'elle juge nécessaires sur des aides non notifiées. Cette demande est un acte susceptible de recours¹⁰⁹⁴.

Si la Commission n'obtient pas de réponse ou si les informations fournies lui paraissent insuffisantes, pour apprécier la situation litigieuse, elle prend sa décision sur le fondement des renseignements disponibles. La Commission peut prendre des mesures provisoires de suspension ou de récupération de l'aide.

1.5.2 L'injonction de suspension de l'octroi de l'aide (art. 13 § 1)

Il s'agit d'imposer aux États de suspendre l'octroi d'une aide (ou d'une mesure susceptible de constituer une aide) qui n'aurait pas été notifiée à la Commission, mais dont elle aurait eu connaissance. La suspension du versement de l'aide se prolonge, jusqu'à ce que la Commission ait statué sur la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur.

Cet instrument ne peut bien évidemment être utilisé qu'en cas de régime d'aide ou d'aide versée en plusieurs tranches. Lorsque l'aide a déjà été intégralement versée, l'injonction de suspension est inutile.

1.5.3 L'injonction de récupération provisoire (art. 13 § 2)

La récupération d'une aide peut être imposée à titre provisoire, avant même que l'examen au fond de la compatibilité de l'aide n'ait abouti. Cela donne à la Commission un instrument de pression considérable sur les États membres.

L'article 13 § 2 du règlement de procédure dispose cependant que l'injonction de récupération provisoire ne peut être utilisée que lorsque les conditions cumulatives suivantes sont remplies :

- «*Selon une pratique établie, le caractère d'aide de la mesure concernée ne fait pas de doute ;*
- *il y a l'urgence à agir ;*
- *il existe un risque sérieux de préjudice substantiel et irréparable pour un concurrent ».*

¹⁰⁹⁰. CJCE, 17 juin 1999, *Belgique c/ Commission*, [aff. C-75/97](#), pt 65.

¹⁰⁹¹. CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-278/92, C-279/92 et C-280/92](#), pt 75.

¹⁰⁹². CJCE, 10 juin 1993, *Commission c/ Grèce*, [aff. C-183/91](#), pt 16.

¹⁰⁹³. CJCE, 14 février 1990, *Commission c/ France (Boussac)*, [aff. C-301/87](#).

¹⁰⁹⁴. CJUE, 13 octobre 2011, *Deutsche Post AG et Allemagne c/ Commission*, [aff. ites C-463/10 P et C-475/10 P](#).

La Commission n'a encore jamais ordonné de récupération provisoire d'une aide. Elle s'est engagée, lors de la négociation du règlement de procédure, à ne pas abuser de ce nouvel instrument.

La décision d'injonction de récupération provisoire peut être contestée devant le juge de l'Union par l'État ou le bénéficiaire de l'aide. Ce recours n'est cependant pas suspensif. Le bénéficiaire de l'aide peut demander le sursis à exécution de la mesure¹⁰⁹⁵ mais les critères appliqués par la Cour de justice rendent le sursis à exécution difficile à obtenir¹⁰⁹⁶.

Les conséquences de la violation par l'État d'une injonction de récupération provisoire sont difficiles à apprécier. Juridiquement, l'État risque une condamnation en manquement par la Cour de justice¹⁰⁹⁷. Compte tenu des délais de jugement, ce risque est cependant assez faible (il est vraisemblable que la Commission aura achevé l'examen au fond de la compatibilité de l'aide, avant le prononcé de l'arrêt de la Cour).

1.6 L'obligation de récupération de l'aide auprès de l'entreprise bénéficiaire

L'article 16 § 1 du règlement de procédure prévoit qu'« en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire ».

1.6.1 Calendrier de mise en œuvre de l'obligation de récupération

Ces aides doivent être recouvrées, dans un délai de quatre mois à compter de l'adoption par la Commission de la décision de récupération, auprès des entreprises qui en ont eu la jouissance effective.

L'État doit également, dans un délai de deux mois à compter de l'adoption de la décision, informer la Commission des mesures prévues ou prises. Si un État membre connaît des difficultés telles qu'il est impossible de respecter l'un ou l'autre de ces délais, il doit en informer la Commission et fournir une justification appropriée. La Commission peut alors prolonger le délai, conformément au principe de coopération loyale¹⁰⁹⁸.

Une récupération postérieure aux délais impartis ne saurait satisfaire aux exigences du Traité¹⁰⁹⁹.

1.6.2 L'aide à récupérer inclut les intérêts¹¹⁰⁰ sur la période

Le règlement de procédure, en son article 16 § 2, prévoit, en outre, que « l'aide à récupérer en vertu d'une décision de récupération comprend des intérêts qui sont calculés sur la base d'un taux approprié fixé par la Commission. Ces intérêts courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération¹¹⁰¹ ».

La pratique de la Commission est de demander systématiquement la récupération des aides indûment versées (principal et intérêts comptabilisés à partir du versement de l'aide). Il peut s'agir, dans certains

¹⁰⁹⁵. Article 278 TFUE : « Les recours formés devant la Cour de justice de l'Union européenne n'ont pas d'effet suspensif. Toutefois, la Cour peut, si elle estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ».

¹⁰⁹⁶. Cf. point 1.2.5.

¹⁰⁹⁷. Cf. point 1.3.

¹⁰⁹⁸. CJCE, 1^{er} juin 2006, *Commission c/ Italie*, aff. C-207/05.

¹⁰⁹⁹. CJUE, 17 octobre 2013, *Commission c/ Italie*, aff. C-344/12.

¹¹⁰⁰. CJUE, 3 décembre 2015, *A2A SpA c/ Agenzia delle Entrate*, aff. C-89/14 ; l'article 14 du règlement n° 659/1999 du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, ainsi que les articles 11 et 13 du règlement n° 794/2004 du 21 avril 2004, concernant la mise en œuvre du règlement n° 659/1999, ne s'opposent pas à une réglementation nationale prévoyant, par le biais d'un renvoi au règlement n° 794/2004, l'application d'intérêts composés (les intérêts courus pour une année, produisant des intérêts chaque année suivante) relatifs à la récupération d'une aide d'État, alors même que la décision ayant déclaré cette aide incompatible avec le marché commun et en ayant ordonné la récupération, a été adoptée et notifiée à l'État membre concerné antérieurement à l'entrée en vigueur de ce règlement.

¹¹⁰¹. Les modalités de calcul des intérêts sont précisées dans le chapitre V du règlement (CE) no 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004, modifié, ainsi que dans la communication de la Commission relative à la révision de la méthode de calcul des taux de référence et d'actualisation (JOCE C 14 du 19 janvier 2008, p. 6). Le taux de base est accessible à l'adresse internet suivante : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/reference_rates.html

cas, de sommes considérables. À titre d'exemple, la France a dû récupérer auprès de France Télécom une somme s'élevant à plus d'un milliard d'euros¹¹⁰².

1.6.3 Identification du bénéficiaire, redevable de l'obligation de remboursement de l'aide

Les aides doivent être recouvrées auprès des entreprises qui en ont eu la jouissance effective¹¹⁰³.

S'il apparaît, au moment de l'exécution de la décision, que l'aide a été transférée à d'autres entités, l'État membre peut, si la Commission ne l'a pas déjà fait dans sa décision, avoir à étendre la procédure de récupération à l'ensemble des bénéficiaires effectifs, afin que l'obligation de récupération ne soit pas contournée.

Les juridictions de l'Union ont fourni quelques orientations sur les conditions de l'extension de l'obligation de récupération, aux entreprises autres que le bénéficiaire initial de l'aide.

Le transfert éventuel de l'aide illégale est susceptible d'intervenir à l'occasion de la cession des parts sociales de la société bénéficiaire, « share deal », ou, plus occasionnellement, de ses actifs, « asset deal ». Il convient alors de déterminer qui de l'acheteur, du vendeur ou, le cas échéant, de l'entreprise vendue, initialement bénéficiaire de l'aide, est redevable de l'obligation de restitution.

1.6.3.1 La cession des parts sociales de la société bénéficiaire (« share deal »)

Si les parts sociales d'une entreprise bénéficiaire d'une aide incompatible sont cédées à des conditions de marché, il n'y a pas transfert de l'aide dans le chef de l'acheteur, lorsque la reprise s'effectue à un prix qui prend en compte les aides versées à la cible, « *c'est-à-dire au prix le plus élevé qu'un investisseur privé agissant dans des conditions normales de concurrence était prêt à payer pour cette société dans la situation où elle aurait dû se trouver notamment après avoir bénéficié d'aides d'État, l'élément d'aide a été évalué au prix du marché et inclus dans le prix d'achat* »¹¹⁰⁴.

Dans ce cas de figure, la Cour de justice a tout d'abord jugé que l'obligation de restitution pesait sur le vendeur, qui conserve le bénéfice de l'aide au moyen du prix qu'il reçoit. En effet, ce prix reflète la valeur de marché de l'entreprise cédée après l'octroi de l'aide, et inclut donc le montant de cette aide¹¹⁰⁵.

Mais la Cour a ensuite estimé, dans un arrêt de 2004, que l'aide était toujours logée dans l'entreprise vendue, car celle-ci poursuivait l'activité illégalement subventionnée¹¹⁰⁶.

Dans cette affaire, l'avocat général dresse le panorama de la jurisprudence : « *il apparaît en résumé que, sur la question de la récupération des aides en cas de cession des parts de la société bénéficiaire, la Cour balance entre deux positions : celle suivant laquelle les aides doivent en tout état de cause être restituées par la société bénéficiaire et celle suivant laquelle, si les parts ont été vendues à un prix respectant la valeur de marché de ladite société après l'octroi des aides, celles-ci doivent être restituées par le vendeur. Dans aucun précédent, la Cour n'a en revanche fait reposer l'obligation de restitution dans le chef de l'acquéreur, dont la responsabilité a été au contraire expressément exclue en cas de vente au prix du marché (arrêt Banks)* »¹¹⁰⁷. L'avocat général estime préférable la restitution par la société vendue, notamment parce que l'avantage issu de la revalorisation de cette société, dont

¹¹⁰². En application de la [décision 2005/709/CE](#) concernant l'aide d'État mise à exécution par la France en faveur de France Télécom, *JOUE* L 269, 14 octobre 2005, p. 30, confirmée par arrêts du TPICE du 30 novembre 2009, ([aff. T-427/04 et T-17/05](#)), et de la CJUE du 8 décembre 2011 ([aff. C-81/10 P](#)).

¹¹⁰³. CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, [aff. C-303/88](#), pt 57 et CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, [aff. C-277/00](#), pt 75.

¹¹⁰⁴. CJCE, 20 septembre 2001, *Banks*, [aff. C-390/98](#), pt 77 ; 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, [aff. C-277/00](#), pt 80.

¹¹⁰⁵. CJCE, 20 septembre 2001, *Banks*, [aff. C-390/98](#), pt 78 ; 24 septembre 2002, *Falck et ACB c/ Commission*, [aff. ites C-74/00 P et C-75/00 P](#), pts 180 et 181.

¹¹⁰⁶. CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, [aff. C-277/00](#), pt 81 : « *l'entreprise à laquelle des aides d'État illégales ont été octroyées conserve sa personnalité juridique et continue à effectuer, pour elle-même, les activités subventionnées par les aides d'État. Dès lors, c'est normalement cette entreprise qui conserve l'avantage concurrentiel lié auxdites aides et c'est donc celle-ci qui doit être obligée de rembourser un montant égal à celui de ces aides* ».

¹¹⁰⁷. [Conclusions de l'avocat général Tizzano](#) du 19 juin 2003 dans l'arrêt CJCE *Allemagne c/ Commission*, [aff. C-277/00](#), pts 82 à 85.

bénéficie le vendeur via le prix payé par l'acheteur, ne fait pas disparaître l'avantage initialement obtenu par cette société vis-à-vis de ses concurrents. On peut toutefois objecter que cette solution pénalise doublement l'acheteur : une première fois par le biais du prix d'achat, et une seconde fois lors de la condamnation de sa filiale à rembourser.

Plus récemment, la CJUE a jugé que dans le cas où l'entreprise à laquelle les aides ont été octroyées conserve sa personnalité juridique et continue d'exercer, pour elle-même, les activités subventionnées par les aides d'Etat, c'est normalement cette entreprise qui conserve l'avantage concurrentiel lié à ces aides et qui doit donc rembourser un montant égal à celui des aides, même si elle a été rachetée au prix du marché et que ce prix du marché reflète pleinement la valeur de l'avantage résultant des aides en cause¹¹⁰⁸.

Dans sa communication révisée sur les récupérations¹¹⁰⁹, la Commission estime que « *la vente à un tiers des actions ou parts sociales d'une société bénéficiaire d'une aide incompatible avec le marché intérieur n'a pas d'influence sur l'obligation pour cette dernière de rembourser cette aide* ». Elle ajoute que « *lorsque les actions de l'entreprise à laquelle une aide d'État illégale a été octroyée sont vendues, mais que l'entreprise conserve sa personnalité juridique et continue d'exercer les activités subventionnées par l'aide d'État, l'État membre doit récupérer l'aide auprès de cette entreprise. En réalité, c'est cette dernière qui conserve un avantage concurrentiel sur ses concurrentes* ».

1.6.3.2 La cession des actifs de la société bénéficiaire (« asset deal »)

Dans l'hypothèse d'une cession d'actifs, la récupération de l'aide ne s'impose pas à l'acheteur lorsque les actifs lui sont transférés à un prix de marché, issu d'une procédure ouverte, transparente et non-discriminatoire pendant toute sa durée.

S'agissant d'une entreprise en liquidation, la Cour de justice ajoute que le déroulement des opérations de cession des actifs sous le contrôle d'un tribunal garantit une procédure transparente et l'absence de contournement de la procédure de remboursement des aides et l'absence d'appauvrissement du patrimoine de l'entreprise au détriment des créanciers¹¹¹⁰.

À noter que la liquidation éteint la procédure, puisque le bénéficiaire de l'aide disparaît : l'État inscrit sa créance au passif de la liquidation, ce qui vaut récupération¹¹¹¹. Cette opération doit assurer la bonne prise en compte, par les instances de la procédure collective, de la nécessité de récupération de l'aide, ce qui suppose, notamment, la valorisation des actifs cédés au prix du marché¹¹¹². La Cour précise toutefois que « *l'inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées ne permet de satisfaire à l'obligation de récupération que si, dans le cas où les autorités étatiques ne pourraient récupérer l'intégralité du montant des aides, la procédure de faillite aboutit à la liquidation de l'entreprise, c'est-à-dire à la cessation définitive de son activité, que les autorités étatiques peuvent provoquer en leur qualité d'actionnaires ou de créanciers* »¹¹¹³.

La récupération des aides s'effectue donc, en principe, auprès du vendeur, qu'il s'agisse de la société initialement bénéficiaire elle-même, de la masse de la faillite ou de la liquidation.

¹¹⁰⁸ CJUE, 1er octobre 2015, *Electrabel SA contre Commission*, [aff. C-357/14 P](#), pts 114 et 115 et CE, 24 novembre 2017, *ministre de l'économie et des finances contre Sté Railtech*, [reg n° 403183](#), pt 7.

¹¹⁰⁹ [JOUE C 247](#) du 23 juillet 2019, pts 93 et 94.

¹¹¹⁰ CJCE, 8 mai 2003, *Italie et SIM 2 Multimédia c/ Commission*, [aff. ites C-328/99 et C-399/00](#), pt 80 ; CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, [aff. C-277/00](#), pts 92 et 93 ; TPI, 1^{er} juillet 2009, *Operator ARP c/ Commission*, [aff. T-291/06](#), pt 67. Le prix de marché peut être négatif (cf. par exemple : décision de la Commission du 8 juillet 2008, 2009/611/CE, concernant les mesures mises à exécution par la France en faveur de la SNCM, [JOUE L 225](#) du 27 août 2009, pt 307 ; décision de la Commission du 7 décembre 2005, [2006/947/CE](#), mesure mise à exécution par la Belgique en faveur d'ABX Logistics, JO L 383 du 28 décembre 2006, pts 198 et 215).

¹¹¹¹ CJCE, 21 mars 1990, *Belgique c/ Commission*, « *Tubemeuse* », [aff. C-142/87](#), pts 60 à 62.

¹¹¹² CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, [aff. C-277/00](#), pts 92 et 93 : « (...) la vente à cette dernière des actifs de SMI [a] été effectuée au prix du marché. Il s'ensuit que ces opérations n'ont pas soustrait des ressources à la masse de la faillite. (...) l'ensemble de ces opérations (...) ont été réalisées à l'initiative de l'administrateur de la faillite qui, agissant sous surveillance judiciaire, avait pour mission d'œuvrer à la satisfaction la plus complète possible des créanciers. (...) Dès lors, si les créances afférentes à la récupération des aides litigieuses ont été correctement inscrites au passif de la liquidation, la vente des biens patrimoniaux de SMI au prix de marché n'a pas pu impliquer un contournement de l'obligation de restitution de ces aides ».

¹¹¹³ CJUE, 13 octobre 2011, *Commission c/ Italie*, [C-454/09](#), pt 36.

Cependant, le prix du marché ne semble pas suffisant pour mettre l'acheteur à l'abri, au regard de la jurisprudence la plus récente.

Plusieurs arrêts avaient en effet souligné que la poursuite des activités du bénéficiaire des aides, par exemple par une société du même groupe, est sans pertinence, lorsque les actifs ont été cédés au prix du marché, selon une procédure transparente¹¹¹⁴.

Mais des arrêts plus récents ne s'arrêtent pas au critère du prix de cession des actifs, et recherchent plutôt des indices de la continuité économique de l'activité initialement aidée, pour identifier un transfert de l'aide à l'acquéreur des actifs.

Dans un arrêt de 2009, le Tribunal a ainsi jugé qu'un acquéreur d'actifs avait pu conserver la jouissance d'une aide dans le contexte de la continuité économique de l'activité aidée. Il s'agissait toutefois d'une vente de gré à gré et non d'une adjudication dans le cadre d'une procédure collective¹¹¹⁵.

En 2012, le Tribunal a jugé que le prix du transfert des actifs peut ne pas être nécessaire à l'analyse¹¹¹⁶ et n'est, en tout état de cause, pas un critère suffisant de la continuité économique de l'activité aidée¹¹¹⁷.

Au regard de cette jurisprudence, il semble donc que l'acquéreur des actifs peut être considéré comme le bénéficiaire de l'aide antérieurement reçue, et donc redevable de l'obligation de remboursement, lorsque :

- l'acheteur est une société créée en vue de contourner l'obligation de restitution, sans aucune logique économique, et que le transfert des actifs transforme, par exemple, le vendeur en « coquille vide » auprès de laquelle aucune récupération ne peut être opérée¹¹¹⁸ ;
- la cession des actifs a pour objet ou effet de créer une continuité économique entre l'acquéreur et la précédente entreprise propriétaire des actifs concernés, quand bien même ceux-ci auraient été cédés pour un prix de marché, à l'issue d'une procédure transparente, y compris dans le cadre d'une procédure collective.

À cet égard, conformément à l'arrêt *Ryanair* ci-dessus mentionné de 2012¹¹¹⁹, la Commission estime que l'acheteur est redevable de l'obligation de restitution de l'aide en raison de la continuité économique de l'activité initialement aidée, lorsque les actifs sont transférés à une entreprise du même groupe, ou qu'il y a cession en bloc d'actifs à une entreprise tierce aux fins de poursuivre tout ou partie de l'activité. Afin d'établir l'existence d'une continuité économique, la Commission examine un faisceau d'indices, parmi lesquels le prix auquel est conclue la transaction n'est qu'un élément parmi d'autres¹¹²⁰.

¹¹¹⁴. CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, [aff. C-277/00](#), pt 94 : la Cour rejette l'argument de la Commission selon lequel la vente des actifs en bloc fait obstacle à l'élimination de la distorsion de concurrence. TPI, 19 octobre 2005, *CDA Datenträger Albrechts c/ Commission*, [aff. T-324/00](#), pt 109 : « le seul fait que LCA et CDA étaient gérées par la même personne au moment du rachat d'actif en janvier 1998 et que, depuis cette opération, CDA se présente, sur le marché, comme le successeur de l'entreprise commune et de PA, ne permet pas de conclure que le rachat des actifs de LCA avait pour objet de contourner l'ordre de récupération figurant à l'article 2 de la décision attaquée. Ces éléments, en effet, ne suffisent pas à démontrer que CDA a agi dans l'intention de faire obstacle à l'exécution de la décision attaquée ». TPI, 1^{er} juillet 2009, *Operator ARP c/ Commission*, [aff. T-291/06](#), pt 69 : « (...) étant donné que la requérante n'est ni une société appartenant au groupe du vendeur, ni même une société présente sur le marché de la production d'acier, mais qu'elle remplit le rôle de repreneur des dettes et des actifs d'entreprises en difficulté pour satisfaire en contrepartie les créanciers de celles-ci, la Commission aurait dû démontrer plus spécifiquement un risque de contournement et la jouissance effective d'un avantage concurrentiel lié au bénéfice de l'aide litigieuse par la requérante ». On peut en déduire que si la poursuite de l'activité par le repreneur des actifs peut être l'indice d'un contournement, incitant la Commission à davantage de prudence dans l'analyse, elle ne traduit pas systématiquement un tel contournement.

¹¹¹⁵. TPI, 8 septembre 2009, *AceaElectrabel c/ Commission*, [aff. T-303/05](#), pts 120 à 130, confirmé par l'arrêt CJUE du 16 décembre 2010, [aff. C-480/09 P](#).

¹¹¹⁶. Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair Ltd c/ Commission*, [aff. T-123/09](#), pts 155 et 156 : « (...) l'obligation de récupération de l'aide versée à une société en difficulté (...) peut être étendue à une nouvelle société à laquelle la société en question a transféré une partie de ses actifs, lorsque ce transfert permet de constater une continuité économique entre les deux sociétés. Afin de conclure à l'existence d'une continuité économique, les éléments suivants peuvent être pris en considération : l'objet du transfert (actifs et passifs, maintien de la force de travail, actifs groupés), le prix du transfert, l'identité des actionnaires ou des propriétaires de l'entreprise qui reprend et de l'entreprise de départ, le moment où le transfert a lieu (après le début de l'enquête, l'ouverture de la procédure ou la décision finale) ou encore la logique économique de l'opération. Il y a lieu de constater d'emblée que, contrairement à ce que fait valoir la requérante, cette jurisprudence n'impose pas à la Commission de prendre en compte l'ensemble des éléments susvisés, ce dont il est attesté par l'emploi de l'expression « peuvent être pris en considération ». Toutefois, en l'espèce, c'est le moment où le transfert a eu lieu, et non le prix de ce transfert, qui n'avait pas, à bon droit selon le Tribunal, été pris en compte.

¹¹¹⁷. Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair Ltd c/ Commission*, [aff. T-123/09](#), pts 157 et 158. Le juge a, notamment, validé, dans cette affaire, la méthode de la Commission qui, outre l'objet et le prix du transfert des actifs, avait retenu l'absence d'identité des actionnaires comme indice de l'absence de continuité économique.

¹¹¹⁸. CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/ Commission (SMI)*, [aff. C-277/00](#), pt 86 ; TPI, 1^{er} juillet 2009, *Operator ARP c/ Commission*, [aff. T-291/06](#), pt 66.

¹¹¹⁹. Confirmé par CJUE, 13 juin 2013, *Ryanair Ltd c/ Commission*, [aff. C-287/12 P](#).

¹¹²⁰. Lettre C(2012) 2401 final de la Commission du 4 avril 2012, relative à la reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire, pts 56 à 61.

1.6.4 La portée de l'obligation de récupération

Le règlement de procédure impose deux limites au pouvoir de la Commission en matière de récupération :

- la préservation d'un principe général du droit de l'Union européenne, tel que la protection de la confiance légitime (art. 16 § 1) ;
- le délai de prescription (art. 17).

Par ailleurs, la Cour de justice n'a reconnu qu'une seule exception à l'obligation qu'ont les États membres d'exécuter les décisions de récupération, à savoir l'existence de circonstances exceptionnelles telles, qu'il est absolument impossible pour l'État membre d'exécuter correctement la décision¹¹²¹.

1.6.4.1 L'application très restrictive du principe de confiance légitime du bénéficiaire en matière d'aides d'État

Le règlement de procédure prévoit expressément que « *la Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général du droit communautaire* ». En application de cette disposition, le principe de confiance légitime du bénéficiaire de l'aide est de nature à justifier la non-restitution d'une aide illégale.

Toutefois, en matière d'aide, l'application de ce principe est très strictement encadrée par la Cour de justice. Le juge communautaire estime, en effet, qu'une entreprise ne peut ignorer les règles applicables et connaît nécessairement les risques qu'elle prend, en acceptant une aide non autorisée par la Commission européenne.

Selon le Tribunal¹¹²², l'entreprise bénéficiaire d'une aide ne peut avoir une confiance légitime dans la régularité de cette aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure de notification prévue à l'article 108 TFUE. Un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée. En particulier, « *lorsqu'une aide est mise à exécution sans notification préalable à la Commission, de sorte qu'elle est illégale (...), le bénéficiaire de l'aide ne peut avoir, à ce moment, une confiance légitime dans la régularité de l'octroi de celle-ci, sauf existence de circonstances exceptionnelles* »¹¹²³. Leur existence doit être démontrée par l'entreprise bénéficiaire de l'aide.

Le simple fait que la qualification d'aide d'État d'une mesure apparaisse douteuse à son bénéficiaire est insuffisant pour justifier une quelconque confiance légitime de sa part dans la régularité de l'aide, ou dans le fait que celle-ci ne constitue pas une aide d'État¹¹²⁴.

Par ailleurs, même si le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires et précises, et permet de garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit de l'Union européenne, en matière de récupération, aucune disposition n'exige que la Commission fixe le montant exact de l'aide à restituer. Il suffit que la décision de la Commission comporte des indications permettant à son destinataire de déterminer lui-même, sans difficultés excessives, ce montant. Le principe de sécurité juridique n'est donc pas enfreint en raison de la

¹¹²¹. Cf. notamment CJCE, 4 avril 1995, *Commission c/ Italie*, [aff. C-348/93](#), pt 16 ; CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/ France*, [aff. C-261/99](#), pt 23, CJCE, 2 juillet 2002, *Commission c/ Espagne*, [aff. C-499/99](#), pt 21 ; CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/ France*, [aff. C-441/06](#), pt 27, et CJUE, 29 mars 2012, *Commission c/ Italie*, [aff. C-243/10](#), pt 40.

¹¹²². Cf. Tribunal, 16 octobre 2014, *Alcoa Trasformazioni Srl c/ Commission*, [aff. T-177/10](#), point n° 61 ; Tribunal, 16 octobre 2014, *Eurallumina Spa c/ Commission*, [aff. T-308/11](#), point n° 60 ; Tribunal, 16 octobre 2014, *Portovesme Srl c/ Commission*, [aff. T-291/11](#), point n° 67.

¹¹²³. Cf. par exemple, la [décision 2006/323/CE](#) de la Commission, du 7 décembre 2005, concernant l'exonération du droit d'accise sur les huiles minérales utilisées comme combustible pour la production d'alumine dans la région de Gardanne, dans la région du Shannon et en Sardaigne, mise en œuvre respectivement par la France, l'Irlande et l'Italie (JO 2006, L 119, p. 2), considérant 98. La Commission reconnaît l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant que les aides illégales ne soient récupérées qu'à partir de la date de publication au JO de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

¹¹²⁴. Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni c/ Commission*, [aff. T-62/08](#).

difficulté de « *déterminer la valeur exacte de l'un des paramètres de la méthode de calcul exposée dans la décision* ¹¹²⁵ ».

De même, la Cour a considéré que l'adoption par la Commission de trois décisions successives déclarant une aide compatible avec le marché intérieur, qui ont ensuite été annulées par le juge communautaire, n'était pas, en soi, de nature à faire naître une confiance légitime et à constituer une circonstance exceptionnelle de nature à atténuer l'obligation de remboursement ¹¹²⁶.

À ce jour, la confiance légitime du bénéficiaire n'a que rarement été admise ¹¹²⁷.

Enfin, la Cour a jugé qu'une décision juridictionnelle nationale revêtue de l'autorité de la chose jugée, qui est rendue à propos d'un litige n'ayant pas porté sur le caractère d'aide d'État, ne peut faire obstacle à la récupération des aides d'État ¹¹²⁸.

1.6.4.2 La Commission ne peut ordonner la récupération d'une aide au-delà d'un délai de prescription de dix ans

Selon les dispositions du règlement, ce délai commence à courir le jour où l'aide est accordée au bénéficiaire. Il est interrompu par toute mesure prise par la Commission ou un État membre agissant à la demande de la Commission. Chaque interruption fait courir de nouveau le délai. Ce délai est également suspendu aussi longtemps que la décision de la Commission fait l'objet d'une procédure devant la Cour de justice.

Lorsque l'acte juridique à l'origine de l'aide n'est applicable que dans le futur, le délai de prescription ne peut pas commencer à courir à la date d'adoption de cet acte, c'est-à-dire avant la date à laquelle un avantage sera effectivement octroyé ¹¹²⁹.

En application du règlement de procédure, les aides à l'égard desquelles le délai de prescription est expiré sont réputées être des aides existantes. Cela signifie que la Commission ne peut pas en demander la récupération, mais qu'elle peut imposer, en application de l'article 108 § 1 TFUE, des mesures utiles visant à la modification de ces aides pour l'avenir ¹¹³⁰.

La Cour a cependant précisé que la prescription de dix ans ne s'applique pas aux régimes d'aides ¹¹³¹ : « *Cette disposition [du règlement de procédure], pour fixer la date à laquelle le délai de prescription commence à courir, se réfère à l'octroi de l'aide au bénéficiaire et non pas à la date d'adoption d'un régime d'aide. À cet égard, il convient de souligner que la détermination de la date d'octroi d'une aide est susceptible de varier en fonction de la nature de l'aide en cause. Ainsi, dans l'hypothèse d'un régime pluriannuel se traduisant par des versements ou par l'octroi périodique d'avantages, la date d'adoption d'un acte constituant le fondement juridique de l'aide et celle à laquelle les entreprises se verront effectivement attribuer le bénéfice de celle-ci peuvent être séparées par un laps de temps important. Dans un tel cas, aux fins de calcul du délai de prescription, l'aide doit être considérée comme ayant été accordée au bénéficiaire uniquement à la date à laquelle elle est effectivement octroyée à ce dernier* » ¹¹³².

¹¹²⁵ CJUE, 28 juillet 2011, *Mediaset SpA c/ Commission*, aff. C-403/10 P.

¹¹²⁶ CJUE, 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, aff. C-1/09.

¹¹²⁷ Cf. par exemple, la [décision 2006/621/CE](#) de la Commission du 2 août 2004 concernant l'aide d'État mise à exécution par la France en faveur de France Télécom : la Commission a conclu, dans l'affaire relative à l'avance d'actionnaire octroyée à France Télécom dans le contexte des déclarations de l'État, que l'entreprise avait pu légitimement avoir confiance quant au fait que les comportements de la France ne constituaient pas une aide d'État, et que, dans ces conditions, ordonner la récupération de l'aide aurait été contraire aux principes généraux du droit communautaire.

¹¹²⁸ CJUE, 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, aff. C-505/14, pt 45.

¹¹²⁹ TPICE, 30 novembre 2009, *France Télécom et France c/ Commission*, aff. T427/04 et T-17/05.

¹¹³⁰ Cf. fiche 21.

¹¹³¹ Le règlement de procédure définit les régimes d'aides comme « *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 plusieurs entreprises pour une période indéterminée ou pour un montant indéterminé* », cf. fiche 21.

¹¹³² CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom c/ Commission*, aff. C-81/10 P, pts 81 et 82 (arrêt rejetant le pourvoi introduit par France Télécom contre l'arrêt *France Télécom et France c/ Commission* du Tribunal précité).

1.6.4.3 L'exception relative à l'impossibilité absolue d'exécuter une décision de récupération

Une telle impossibilité n'a été que très rarement reconnue¹¹³³, l'État devant au contraire tout mettre en œuvre pour récupérer les aides incompatibles¹¹³⁴. La condition relative à l'impossibilité absolue d'exécution n'est remplie que si les circonstances contribuent à créer une impossibilité absolue objective¹¹³⁵.

Exemples de justifications refusées par la Cour de justice

- L'État membre ne pourra pas exciper de l'illégalité de la décision de la Commission. L'État disposait de deux mois pour agir en annulation. S'il est forclos, il ne peut plus rien faire contre cette décision ; la décision doit être attaquée en temps utile.
- Des États, qui avaient octroyé des aides sous forme d'augmentations de capital, ont essayé d'invoquer le principe d'intangibilité du capital social pour échapper à l'obligation de remboursement¹¹³⁶.

Le gouvernement belge a ainsi soutenu que la récupération de l'aide porterait atteinte au principe de droit belge de l'intangibilité du capital social, à la protection des créanciers de bonne foi puisque le capital social est le gage des créanciers ; ce gage ne pouvant être réduit à leurs dépens.

Mais la Cour a écarté l'argument, considérant « *qu'un État membre ne saurait exciper des dispositions, pratiques ou situations juridiques de son ordre juridique interne pour se soustraire à l'exécution des obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire* ».

- De même, la répartition des compétences entre l'État et ses démembrements a été invoquée, sans succès, par le gouvernement belge dans une affaire où, depuis la décision de la Commission, la compétence avait été transférée de l'État aux régions.

La Cour affirme laconiquement « *qu'un tel transfert de compétence ne saurait faire échec à la décision de la Commission* »¹¹³⁷.

- Un État ne saurait exciper de la situation financière d'une entreprise et de son risque de liquidation judiciaire, pour s'affranchir de l'obligation de récupération.

En effet, seule l'impossibilité absolue d'exécuter correctement la décision de la Commission pourrait excuser l'État membre. Ce n'est pas le cas d'un risque de liquidation de l'entreprise : « *Ce n'est pas une impossibilité d'exécution, dès lors que l'objectif poursuivi par la Commission était la suppression de l'aide et qu'il pouvait être atteint par la liquidation de l'entreprise que les autorités pouvaient provoquer en leur qualité d'actionnaires ou de créanciers* »¹¹³⁸.

- Lorsqu'une entreprise fait l'objet d'une procédure collective, l'obligation de récupération peut, en principe, être accomplie par l'inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées. Si le délai de production des créances est expiré, les autorités nationales doivent, lorsqu'elle existe et se trouve encore ouverte, mettre en œuvre toute procédure de relevé de

¹¹³³. [Décision 2013/284/UE](#) de la Commission du 19 décembre 2012 concernant l'exonération de la taxe municipale sur les biens immobiliers utilisés à des fins spécifiques accordée aux entités non commerciales par l'Italie, pts 191 à 198.

¹¹³⁴. Cf. fiche 2, point 2.3.

¹¹³⁵. [Trib. UE, 15 septembre 2016, Scuola Elementare Maria Montessori Srl contre Commission, aff. 220/13](#), pt 95 : selon le tribunal, la Commission a estimé, à juste titre, dans la décision attaquée, « (...) que la récupération des aides illégales par les autorités italiennes était impossible, en termes absolus et objectifs, au motif que la détermination de la nature économique ou non économique des activités exercées par les entités bénéficiaires dans les biens immobiliers soumis à la réglementation relative à l'ICI [taxe municipale sur les biens immobiliers] n'était pas identifiable. En effet, elle a fait siennes (...), les explications de la République italienne selon lesquelles les bases de données cadastrales, d'une part, et fiscales, d'autre part, ne permettaient ni de recenser le type d'activité exercée dans les immeubles appartenant auxdites entités, ni de calculer objectivement le montant de l'impôt à récupérer ». Cet arrêt a fait l'objet d'un pourvoi le 15 novembre 2016 dont l'une des branches du premier moyen repose sur la mauvaise interprétation de l'impossibilité absolue de récupération ([aff. C-622/16](#)). Dans le même sens, voir [Trib. UE, 15 septembre 2016, Pietro Ferracci contre Commission, aff. T-219/13](#), pt 98.

¹¹³⁶. CJCE, 28 mars 1985, [Commission c/ Belgique, aff. 215/83](#) ; CJCE, 9 avril 1987, [Commission c/ Belgique, aff. 5/86](#).

¹¹³⁷. CJCE, 21 février 1990, [Commission c/ Belgique, aff. 74/89](#).

¹¹³⁸. CJCE, 15 janvier 1986, [Commission c/ Belgique, aff. 52/84](#).

forclusion qui permettrait, dans des cas particuliers, la production hors délai d'une créance. S'agissant des bénéficiaires ayant cessé leur activité et cédé leurs actifs, il appartient aux autorités nationales de vérifier si les conditions financières de la cession ont été conformes aux conditions du marché. Dans le cas contraire, le cessionnaire peut être tenu au remboursement s'il est établi qu'il conserve la jouissance effective de l'aide.

- L'aspect social des conséquences d'une restitution d'aides illégales n'est pas, non plus, une raison suffisante pour dispenser l'État en cause de procéder à leur récupération.

En ce sens, la Cour a estimé que même si « *le remboursement des aides litigieuses représenterait, pour les entreprises bénéficiaires, une charge très importante susceptible d'entraîner la disparition du marché d'un grand nombre d'entre elles et de provoquer ainsi une crise grave en matière d'emploi et sur le plan social, il suffit de relever, conformément à la jurisprudence de la Cour, que la crainte de difficultés internes ne saurait justifier qu'un État membre ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire* »¹¹³⁹.

La Cour a écarté l'argument lié à la survenance de troubles sociaux susceptibles de porter atteinte à l'ordre public car « *il incombe à l'État membre concerné de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union, afin d'assurer la mise en œuvre correcte de ce droit dans l'intérêt de tous les opérateurs économiques, à moins qu'il ne soit établi qu'une action de la part de cet État aurait sur l'ordre public des conséquences auxquelles il ne pourrait faire face avec les moyens dont il dispose* », ce qui n'a pas été démontré par l'Etat membre concerné en l'espèce¹¹⁴⁰.

- Est également irrecevable, l'argument selon lequel la Commission n'aurait pas *fourni* une méthode de calcul suffisamment fiable pour déterminer le montant exact de l'aide à restituer.

La Commission n'est pas légalement tenue de fixer le montant exact à récupérer. Sa décision peut se limiter à fournir des indications à l'État membre concerné permettant à ce dernier de déterminer, lui-même, sans difficultés excessives, le montant de la restitution¹¹⁴¹. Dans l'affaire « France Télécom », la Cour a ainsi estimé que la Commission avait pu se contenter de mentionner une fourchette indicative du montant de l'aide à récupérer¹¹⁴².

- Plus largement encore, les difficultés de mise en œuvre de la décision de récupération, en raison notamment de la pluralité de bénéficiaires, ne sont pas de nature à justifier l'absence de récupération de l'aide¹¹⁴³. Les difficultés rencontrées concernant l'identification des bénéficiaires, le calcul du montant des aides à récupérer, le choix et la mise en œuvre de la procédure de récupération relèvent de problématiques internes et ne sauraient constituer une impossibilité absolue de récupération susceptible d'être invoquée comme moyen de défense par les États.

Dans une affaire concernant l'exonération de taxe professionnelle au profit de certaines entreprises (fondée sur l'article 44 septies du CGI)¹¹⁴⁴, la Cour relève que la Commission, dans sa décision, avait insisté sur la nécessité pour la France d'établir une liste des entreprises devant rembourser les aides et de procéder sans délai à leur récupération. Les autorités françaises lui ont communiqué une liste de 464 entreprises non soumises à une obligation de remboursement. En revanche, elles se sont abstenues de faire les démarches nécessaires auprès des entreprises, dans les temps voulus, et n'ont

¹¹³⁹. TPICE, 3 novembre 2008, aff. 214/04, *Commission c/ France*, pts 56 et 57 et CJCE, 29 avril 2004, *Italie c/ Commission*, aff. C-372/97, pt 105.

¹¹⁴⁰. CJUE, 9 juillet 2015, *Commission contre République française*, aff. C-63/14, pts 51 à 53.

¹¹⁴¹. CJCE, 12 octobre 2000, *Espagne c/ Commission*, aff. C-480/98, pt 25 et CJCE, 2 février 1988, *Kwekerij van der Kooy BV et autres c/ Commission*, aff. C-67, 68 et 70/85.

¹¹⁴². CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom c/ Commission*, aff. C-81/10 P.

¹¹⁴³. CJCE, 29 janvier 1998, *Commission c/ Italie*, aff. C-280/95 ; cf. également CJUE, 20 octobre 2011, *Commission c/ France*, aff. C-549/09, pt 39.

¹¹⁴⁴. CJCE, 13 novembre 2008, *Commission c/ France*, aff. C-214/07.

communiqué que très tard à la Commission certains éléments. Il en résulte que la condition d'une impossibilité absolue d'exécuter la décision n'est pas remplie.

En cas de difficultés imprévues et imprévisibles, qu'elles soient de nature politique, juridique ou pratique, la Cour de justice impose à l'État de coopérer avec la Commission afin de trouver une solution adaptée¹¹⁴⁵. Ainsi, selon la Cour, « *lorsque l'exécution d'une décision suscite des difficultés imprévues et imprévisibles ou lorsque l'État prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission, il peut soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière, en proposant des modifications appropriées de la décision en cause* ». La Cour ajoute que « *dans un tel cas, la Commission et l'État membre concerné doivent collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité CE et, notamment, de celles relatives aux aides* »¹¹⁴⁶.

- Enfin, les juridictions communautaires ont confirmé, à plusieurs reprises, qu'un État membre ne peut pas exciper de son droit national, de ses dispositions relatives à la prescription¹¹⁴⁷ ou encore du silence de sa législation sur la pratique des récupérations¹¹⁴⁸, pour justifier du non-respect de l'injonction de la Commission.

1.6.5 Les modalités de récupération de l'aide

En l'absence de règles fixées par le droit de l'Union européenne en la matière, la récupération de l'aide doit se faire selon les règles de procédure nationales. Cette récupération pose parfois de grandes difficultés juridiques et pratiques, en particulier lorsqu'il s'agit d'un régime d'aide accordé à un grand nombre d'entreprises.

Le règlement de procédure précise cependant 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. À cette fin, et en cas de procédure devant les tribunaux nationaux, les États membres concernés prennent toutes les mesures prévues par leurs systèmes juridiques respectifs, y compris les mesures provisoires, sans préjudice du droit de l'Union* » (art. 16 § 3).

Il est, à ce stade, difficile d'apprécier les conséquences de cette disposition.

Toutefois, dans une ordonnance de référé de 2018¹¹⁴⁹, le président du Tribunal a accueilli la demande du bénéficiaire d'une aide, de sursis à exécution des articles 2 et 3 d'une décision de la Commission, également attaquée en annulation devant le Tribunal, imposant la récupération immédiate et effective par le Royaume d'Espagne de cette aide reconnue incompatible. En application de l'article 156 § 4¹¹⁵⁰ du règlement de procédure du Tribunal, le président a jugé, qu'en l'espèce, le sursis à exécution était justifié par un moyen de droit non dépourvu de fondement sérieux, en l'absence de motivation suffisante de la décision sur la détermination de l'aide. Le sursis était également justifié par l'urgence démontrée par le requérant, en raison du risque pour sa viabilité financière s'il était tenu de s'acquitter immédiatement de la somme réclamée en application de la décision de la Commission attaquée.

Selon le président du Tribunal, « (...) *il ne saurait être exclu que le bénéficiaire d'une telle aide puisse obtenir des mesures provisoires pour autant que les conditions relatives au "fumus boni juris" et à*

¹¹⁴⁵ CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/ France*, aff. C-441/06, pt 28.

¹¹⁴⁶ CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/ France*, aff. C-441/06, pt 28 ; cf. également CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/ France*, aff. C-261/99, pt 24.

¹¹⁴⁷ CJCE, 20 mars 1997, *Alcan*, aff. C-24/95.

¹¹⁴⁸ CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/ Commission*, aff. C-303/88.

¹¹⁴⁹ Trib. UE, 15 mai 2018, *Elche Club de Futbol contre Commission*, aff. T-901/16 R, pt 125. Cf. également, Trib. UE, ordonnance du 19 septembre 2012, *Grèce c/ Commission*, aff. T-52/12 R (à la suite de la demande de la Grèce de surseoir à l'exécution d'une décision de récupération d'aides versées à des agriculteurs, le Tribunal a jugé que la condition tenant au caractère urgent de la demande en référé était remplie, la récupération des aides risquant de compromettre sérieusement l'accomplissement de la mission de l'administration grecque de lutte contre l'évasion fiscale ainsi que l'ordre public).

¹¹⁵⁰ Selon lequel les demandes en référé doivent spécifier « *l'objet du litige, les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent* ».

l'urgence soient, comme en l'espèce, remplies. Décider autrement risquerait de rendre pratiquement impossible la possibilité, qui est ouverte par l'article 278 TFUE, telle que prévue par l'article 16 §3 du règlement 2015/1589, d'obtenir, même dans les affaires relatives aux aides d'Etat une protection juridique provisoire effective. A cet égard, il y a lieu de rappeler qu'une telle protection constitue un principe général du droit de l'Union qui se trouve à la base des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres (...) ».

L'objectif de la Commission est de s'assurer que des règles de procédure nationales ne limitent pas l'effet utile d'une décision ordonnant la récupération de l'aide. En ce sens, une réforme des règles de procédure nationale, qui ne permettent pas la récupération immédiate de l'aide, a été proposée par la Commission aux Etats membres. Cette proposition a été refusée par ces derniers et jugée illégale par le service juridique du Conseil¹¹⁵¹. Pour autant, cette difficulté est réelle.

Le problème d'application des règles nationales de procédure se pose particulièrement en droit français. Dans la majeure partie des cas, l'aide accordée par une décision administrative sera récupérée par l'émission d'un titre exécutoire. Or, l'opposition à titre exécutoire (contestation de la validité du titre par le bénéficiaire de l'aide devant le juge administratif) a, de droit, un caractère suspensif.

Cependant, la Cour a jugé que la règle française prévoyant l'effet suspensif des recours contre les titres de perception devait être laissée inappliquée dans les procédures de récupération, dès lors qu'elle ne permettait pas une récupération effective et immédiate¹¹⁵².

La Cour a par ailleurs précisé, dans l'affaire *Scott*, que l'article 14 § 3 du règlement de procédure n° 659/1999 [devenu l'article 16 § 3 du règlement n° 2015/1589] ne s'opposait pas, si les sommes ont déjà été récupérées, à l'annulation pour vice de forme, par le juge national, des titres de recette émis afin de récupérer l'aide, à la condition que le droit national permette de régulariser ce vice de forme. Cette annulation ne saurait, en effet, entraîner pour le bénéficiaire de l'aide, un droit à reversement de l'aide remboursée¹¹⁵³.

La conciliation entre une marge de manœuvre des Etats en matière de récupération des aides et la défense de l'effectivité du droit de l'Union a fait l'objet d'un contentieux en 2010. La Cour de justice considère que le droit de l'Union n'impose pas la remise en cause de l'autorité de la chose jugée d'une décision judiciaire autorisant la mise en œuvre d'un dispositif d'aide, quand celle-ci est antérieure à la décision de la Commission imposant la récupération de l'aide. Pour autant, dans l'affaire soumise à la Cour, les autorités nationales disposaient, en vertu du droit national, d'autres moyens dont l'utilisation diligente aurait permis la récupération de l'aide. Or, ces moyens n'avaient pas été mis en œuvre. La Cour juge donc que l'Etat a manqué à ses obligations, en n'assurant pas la récupération immédiate et effective de l'aide déclarée incompatible¹¹⁵⁴.

Outre le remboursement de l'aide incompatible par l'entreprise bénéficiaire, la récupération peut prendre la forme, le cas échéant, d'une inscription au passif d'une entreprise en liquidation, sous certaines conditions¹¹⁵⁵, ou, si des recours contre la décision de récupération sont pendants, d'un placement sur un compte-séquestre¹¹⁵⁶.

¹¹⁵¹. Le service juridique a en effet souligné que la Commission ne disposait pas d'une base légale appropriée pour imposer une harmonisation des procédures judiciaires nationales.

¹¹⁵². CJCE, 5 octobre 2006, *Commission c/France*, [aff. C-232/05](#). En ce qui concerne les mesures nationales de sursis à exécution, cf. également CJUE, 29 mars 2012, *Commission c/ Italie*, [aff. C-243/10](#), pts 48 à 54.

¹¹⁵³. CJUE, 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clark*, [aff. C-210/09](#). Voir pour l'application de cette règle au cas d'espèce, CAA Nantes, 31 août 2010, [n° 07NT00572](#).

¹¹⁵⁴. CJUE, 22 décembre 2010, *Commission c/ Slovaquie*, [aff. 507/08](#).

¹¹⁵⁵. Cf. point 1.2.3. En cas de liquidation judiciaire de l'entreprise débitrice de l'aide, le rang de l'Etat créancier dépend principalement de la date de naissance de la créance au regard de l'ouverture de la liquidation ainsi que du ou des éventuels privilèges attachés à la créance. Les modalités de paiement des créances diffèrent selon qu'il s'agit de créances antérieures à l'ouverture de la procédure ou de créances postérieures privilégiées. Les créances nées antérieurement à la procédure doivent être déclarées au liquidateur, de même que les créances nées postérieurement ne bénéficiant pas du privilège de procédure, défini à l'article L. 641-13 du code de commerce.

¹¹⁵⁶. Cf. pt 118 de la communication de la Commission sur la récupération des aides d'Etat illégales et incompatibles avec le marché intérieur, [JOUE C 247 du 23 juillet 2019](#). La Commission avait notamment accepté le principe du placement sur un compte-séquestre, déposé auprès d'une banque, du montant de l'aide présumée en faveur de France Télécom (exonération de taxe professionnelle),

1.7 Les conséquences de l'absence de récupération d'une aide

En cas d'absence de récupération de l'aide, la Commission peut saisir la Cour de justice d'une action en manquement (art. 108 § 2 TFUE). En cas de poursuite du manquement après sanction par la Cour de justice, la Commission peut engager une deuxième action en demandant le prononcé d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire¹¹⁵⁷. Dans l'affaire *Olympic Airways*¹¹⁵⁸, la Cour a, pour la première fois, condamné un État (la Grèce) en manquement sur manquement, au titre de l'article 260 TFUE, pour non-récupération d'une aide d'État, au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte¹¹⁵⁹.

Le juge communautaire a reconnu, en 1995, à la Commission le pouvoir de subordonner l'autorisation de verser une aide nouvelle, pourtant reconnue compatible, à une entreprise, au remboursement préalable, par cette entreprise, de l'aide illégale perçue, si elle estime que le cumul d'aides altérerait les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun¹¹⁶⁰. Peu utilisée dans un premier temps, cette jurisprudence, depuis 2006, est appliquée de manière plus intensive¹¹⁶¹ par la Commission. Enfin, la Commission dispose d'importants moyens de pression, politiques et administratifs, sur les autorités nationales en cause. En matière d'aide, en effet, les relations bilatérales avec les services de la Commission sont essentielles. Toute dégradation liée à un conflit important peut avoir de larges conséquences dépassant la stricte affaire en cause.

Les pouvoirs du juge national en cas de violation de l'obligation de notification préalable

2.1 Le juge national, juge de droit commun en matière de récupération des aides d'État

En reconnaissant l'effet direct de l'article 108 § 3 dernière phrase¹¹⁶², la Cour a reconnu aux juridictions nationales le rôle de garantes de l'efficacité de l'obligation de notification qu'il contient.

L'arrêt *Saumon*, rendu par la Cour de justice le 21 novembre 1991¹¹⁶³, en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État (aff. C-354/90), précise le rôle des juridictions nationales. La Cour juge que « *le rôle central et exclusif réservé par les articles 92 et 93 du traité à la Commission pour la reconnaissance de l'incompatibilité éventuelle d'une aide avec le Marché commun est fondamentalement différent de celui qui incombe aux juridictions nationales quant à la sauvegarde des droits que les justiciables tiennent de l'effet direct de l'interdiction édictée à la dernière phrase de l'article 93 § 3 du traité.*

Alors que la Commission est tenue d'examiner la compatibilité de l'aide projetée avec le Marché commun, même dans les cas où l'État membre méconnaît l'interdiction de mise à exécution des mesures d'aides, les juridictions nationales, elles, ne font que sauvegarder, jusqu'à la décision finale de la Commission, les droits des justiciables face à une méconnaissance éventuelle par les autorités étatiques, de l'interdiction visée à l'article 93 § 3, dernière phrase du traité. Lorsque les dites juridictions prennent une décision à cet égard, elles ne se prononcent pas pour autant sur la compatibilité des

jusqu'au jugement du Tribunal sur le recours formé contre la décision de récupération de la Commission (aff. T-427/04 et T-17/05). Le tribunal ayant confirmé la récupération de l'aide, dans son arrêt du 30 novembre 2009, les sommes sous séquestre ont été reversées au budget de l'État, conformément aux termes de la convention de séquestre.

¹¹⁵⁷. L'article L. 1511-1-1 du Code général des Collectivités territoriales précise, en droit français, que les collectivités territoriales et leurs groupements « supportent les conséquences financières des condamnations qui pourraient résulter pour l'État de l'exécution tardive ou incomplète des décisions de récupération ».

¹¹⁵⁸. CJCE, 7 juillet 2009, *Commission c/ République hellénique*, aff. C-369/07.

¹¹⁵⁹. La Cour a également condamné l'Espagne au paiement d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et d'une astreinte journalière de 50 000 euros pour non-récupération d'aides illégales et incompatibles (CJUE, 11 décembre 2012, *Commission / Espagne*, aff. C-610/10). À noter que, par un arrêt du 17 novembre 2011, *Commission c/ Italie*, aff. C-496/09, la CJUE a prononcé une astreinte dont le montant évolue dans le temps en proportion de l'avancement de l'exécution de la décision de la Commission. Cf. également le commentaire de cet arrêt par Jean-Yves Chérot, revue concurrences n°1-2012, p.161-162. La Cour a condamné l'Espagne au paiement d'une somme forfaitaire de 30 millions d'euros justifiée par la durée du manquement constaté, la gravité de l'infraction et la répétition dans cet État des cas de non-récupération d'aides illégales et incompatibles. Cependant, l'Espagne n'a pas été condamnée au paiement d'une astreinte car le 30 octobre 2013 (entre le moment où la Commission a saisi la Cour le 18 avril 2011 et le moment où celle-ci a rendu son arrêt en manquement sur manquement), cet État s'est conformé aux obligations lui incombant en vertu du premier arrêt en manquement du 11 juillet 2001 (cf. CJUE, 13 mai 2014, *Commission c/ Espagne*, aff. C-184/11, points n°16 et 17, 62 à 79). Dans un arrêt du 17 septembre 2015 *Commission / Italie*, aff. C-367/14, la Cour a condamné l'Italie à une somme forfaitaire de 30 millions d'euros et à une astreinte de 12 millions d'euros par semestre de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt *Commission/Italie* du 6 octobre 2011.

¹¹⁶⁰. TPICE, 13 septembre 1995, *TWD c/ Commission*, aff. T-244 et 486/93. Confirmé par CJCE, 15 mai 1997, *TWD c/ Commission et RFA (Deggendorf)*, aff. C-355/95 P. Cf. également Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB et Whirlpool Europe BV c/ Commission*, aff. ites T-115/09 et T-116/09, pt 71 (lorsque des aides illégales ont été antérieurement versées au bénéficiaire, la Commission doit, soit subordonner l'octroi de l'aide nouvelle à la récupération de l'aide illégale antérieure, soit examiner l'effet cumulé des deux aides sur la concurrence).

¹¹⁶¹. Notamment, *décision n° C-11/2006* du 8 novembre 2006 sur la suspension du versement d'une aide à une entreprise italienne.

¹¹⁶². CJCE, 15 juillet 1984, *Costa c/ Enel*, aff. 6-84. Effet direct appliqué par le Conseil d'État à diverses reprises (CE, section, 10 février 1967, *Sté Ets Petitjean*, req. n° 59125, 59126 et 59329).

¹¹⁶³. CJCE, 21 novembre 1991, *Saumon*, aff. C-354/90.

mesures d'aides avec le Marché commun, cette appréciation finale étant de la compétence exclusive de la Commission, sous le contrôle de la Cour de justice. »

Cette jurisprudence, en outre, précise qu'en l'absence de notification de l'aide, « *les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables, qui sont en mesure de se prévaloir d'une telle méconnaissance, que toutes les conséquences en seront tirées, conformément à leur droit national, tant en ce qui concerne la validité des actes comportant mise à exécution des mesures d'aide, que le recouvrement des soutiens financiers accordés au mépris de cette disposition ou d'éventuelles mesures provisoires* »¹¹⁶⁴.

2.2 Compétences du juge national

Le rôle joué par les juridictions nationales dans la discipline des aides d'État a été souligné et précisé par la Commission, dans sa communication du 9 avril 2009¹¹⁶⁵ relative à l'application de la législation sur les aides d'État par les juridictions nationales. Par ailleurs, le règlement n° 734/2013¹¹⁶⁶ est venu renforcer la coopération entre la Commission et le juge national.

2.2.1 Apprécier l'existence d'une aide

Au préalable, la juridiction nationale doit déterminer si la mesure constitue une aide d'État. En cas de doute, le juge peut interroger la Commission européenne ou poser une question préjudicielle à la Cour.

En revanche, dès que la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen, le juge national est en quelque sorte dessaisi de cette compétence et tenu d'adopter toutes les mesures nécessaires en vue de tirer les conséquences d'une éventuelle violation de l'article 108 § 3 TFUE¹¹⁶⁷.

Le règlement n° 734/2013 a ajouté au règlement de procédure un nouvel article 29 relatif à la coopération avec les juridictions nationales. Il est prévu que les juridictions des États membres peuvent demander à la Commission de leur fournir des informations en sa possession ou un avis sur des questions relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État.

La Commission, agissant de sa propre initiative, peut soumettre des observations écrites aux juridictions des États membres responsables de l'application des règles en matière d'aides d'État. Avec l'autorisation de la juridiction concernée, elle peut aussi présenter des observations orales. Avant de présenter formellement ses observations, la Commission doit informer l'État membre concerné de son intention de le faire.

Aux seules fins d'élaborer ses observations, la Commission peut demander à la juridiction compétente de l'État membre de transmettre tout document à disposition de la juridiction qui serait nécessaire à la Commission pour l'appréciation de l'affaire.

2.2.2 Ordonner des mesures provisoires

Lorsque la juridiction nationale a la conviction qu'une mesure constitue à première vue une aide illégale, il lui appartient d'apprécier la nécessité d'ordonner des mesures provisoires, dans l'attente de son jugement au fond, par exemple lorsqu'elle a demandé des éclaircissements à la Commission¹¹⁶⁸. Dans ce cas, si l'aide a été versée, la Commission considère que la solution la plus appropriée consiste à ordonner que l'aide et les intérêts soient déposés sur un compte bloqué, jusqu'à ce que la juridiction nationale ait statué sur le fond de l'affaire. Si l'aide n'a pas été versée, la juridiction peut suspendre son versement par ordonnance de référé. Le Conseil d'État a été ainsi amené à utiliser ses pouvoirs

¹¹⁶⁴. Sur le même sujet, voir CJUE, 15 mars 2017, *Enedis SA contre Axa Corporate Solutions Sa*, aff. C-515/16, pts 30 à 32.

¹¹⁶⁵. *JOUE C 85/1* du 9 avril 2009 (communiqué de presse IP/09/316 du 25 février 2009).

¹¹⁶⁶. *Règlement (UE) n° 734/2013* du 22 juillet 2013 du Conseil modifiant le *règlement (CE) n° 659/1999* portant modalités d'application de l'article 92 du traité CE.

¹¹⁶⁷. CJUE, 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa AG*, aff. C-284/12.

¹¹⁶⁸. CJCE, 11 juillet 1996, *SFEI*, C-39/94.

d'urgence, pour suspendre le versement de mesures d'aides qui auraient dû être notifiées à la Commission¹¹⁶⁹.

2.2.3 Empêcher le versement de l'aide illégale

Lorsqu'une aide illégale est sur le point d'être versée, la juridiction nationale doit, après avoir constaté l'invalidité de la mesure d'octroi pour cause de violation de l'article 108 § 3 du TFUE, empêcher le versement de l'aide.

2.2.4 Ordonner la récupération des aides versées

Dans le cas où une juridiction constate qu'une mesure constituant une aide d'État n'a pas été notifiée ou a été mise à exécution avant d'obtenir l'approbation de la Commission, elle doit, en principe, ordonner la récupération intégrale de l'aide, ainsi que des intérêts. Le Conseil d'Etat a jugé en outre que lorsque, « *statuant au contentieux, [il] a annulé un acte réglementaire instituant une aide en méconnaissance de l'obligation de notification préalable à la Commission européenne, il incombe à l'Etat de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le recouvrement auprès des bénéficiaires de l'aide, selon le cas, des aides versées sur le fondement de ce régime illégal ou des intérêts calculés sur la période d'illégalité* »¹¹⁷⁰. Lorsque le juge constate que les mesures nécessaires n'ont pas été prises, il prescrit, sur le fondement des dispositions du livre IX du code de justice administrative, les mesures d'exécution impliquées par l'annulation de cet acte réglementaire, afin d'assurer la pleine effectivité du droit de l'Union¹¹⁷¹.

Dans un arrêt de février 2014¹¹⁷², la Cour de justice a jugé que si, en présence d'une décision de récupération dans laquelle la Commission n'a pas identifié les bénéficiaires des aides ni déterminé les montants précis à restituer, la juridiction nationale éprouve des difficultés, elle peut demander à la Commission de lui apporter son concours, conformément au principe de coopération loyale. Les prises de position de la Commission, dans ce cadre, ne lient pas le juge national, contrairement à sa décision de récupération. Mais, dans la mesure où elles visent à faciliter son exécution immédiate et effective, le juge national doit en tenir compte comme élément d'appréciation dans le cadre du litige dont il est saisi et motiver sa décision au regard de l'ensemble des pièces du dossier qui lui a été soumis. En particulier, le juge national peut conclure, sans remettre en cause la validité de la décision de la Commission ni l'obligation de restitution des aides en cause, que le montant de l'aide à restituer est égal à zéro, lorsque ce montant découle des calculs effectués sur la base de l'ensemble des éléments pertinents portés à sa connaissance.

Jusqu'en 2008, le juge national était tenu d'ordonner la récupération de l'aide, même lorsque celle-ci était jugée compatible par une décision ultérieure de la Commission. Il n'y avait en principe pas de « légalisation » rétroactive de la mesure non notifiée. La Commission précisait, le plus souvent, que sa décision « *ne préjuge pas des conséquences qui pourraient être tirées de l'illégalité des aides en cause compte tenu du non-respect par les autorités nationales de leurs obligations découlant de l'article 93.3 du traité* »¹¹⁷³. Le Conseil d'État avait fait application de ce principe dans l'affaire dite « des Saumons ».

Depuis le revirement de jurisprudence opéré par l'arrêt *CELF* en 2008¹¹⁷⁴, le juge national n'est plus tenu d'ordonner le remboursement d'une aide n'ayant pas fait l'objet d'une notification préalable,

¹¹⁶⁹. CE, 28 juillet 2009, n° 329819, *Sociétés Air France, Régional et Britair*.

¹¹⁷⁰. CE, 15 avril 2016, n° 393721, *Association Vent de Colère I*, considérant n°5.

¹¹⁷¹. CE, 20 décembre 2017, n° 409693, *sociétés Innovent, FE Andrieu, FE Fiefs, Eoliennes de Bignan*, considérants 7 et 8, confirmant la décision du CE du 15 avril 2016 mentionnée ci-dessus.

¹¹⁷². CJUE, 13 février 2014, *Mediaset SpA*, aff. C-69/13.

¹¹⁷³. Cf. par exemple la décision de la Commission dans l'aff. *Kimberly Clark Industries* du 20 février 1995.

¹¹⁷⁴. CJCE, 12 février 2008, *CELF*, aff. C-199/06. Cet arrêt infirme les jurisprudences CJCE, 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires*, aff. C-354/90 et CJCE, 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, aff. C-368/04.

mais reconnue compatible par la Commission. La Cour estime que « *des circonstances exceptionnelles peuvent se présenter dans lesquelles il serait inapproprié d'ordonner le remboursement de l'aide* ». Le juge national n'est donc pas tenu d'ordonner la récupération d'une aide mise à exécution en méconnaissance de l'article 108 § 3 TFUE, lorsque la Commission a adopté une décision finale constatant la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Bien que l'aide ait été versée en violation d'une règle procédurale posée par le traité, sa récupération n'est pas exigée, la décision de la Commission l'ayant déclarée compatible. L'aide demeure toutefois illégale.

La Cour exige cependant que soient reversés les intérêts qu'aurait supportés le bénéficiaire de l'aide, s'il avait dû emprunter la somme en cause sur le marché des capitaux, dans l'attente de la déclaration de compatibilité par la Commission. Au cours de cette période, en effet, l'intéressé a bénéficié d'une aide illégale. L'avantage indu consiste donc, d'une part, dans le non-versement des intérêts qu'il aurait acquittés sur le montant en cause de l'aide compatible, s'il avait dû emprunter ce montant sur le marché dans l'attente de la décision de la Commission et, d'autre part, dans l'amélioration de sa position concurrentielle face aux autres opérateurs du marché pendant la durée de l'illégalité. Le juge national est donc tenu d'ordonner au bénéficiaire de l'aide le paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité¹¹⁷⁵.

La Cour précise que le juge national a donc le choix d'ordonner ou non le remboursement, sans préjudice, toutefois, du droit de l'État membre de mettre, à nouveau, l'aide déclarée compatible à exécution, ultérieurement.

En revanche, lorsqu'une procédure est engagée devant une juridiction nationale, parallèlement à une procédure d'examen menée par la Commission, la juridiction nationale n'est pas déchargée de son obligation de sauvegarder les droits que les justiciables tiennent de l'article 108 § 3 du TFUE. Dans un autre arrêt rendu dans l'affaire *CELF*, la Cour a précisé que le juge national ne pouvait pas, dans ce cas, surseoir à statuer jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée sur la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, y compris lorsque celle-ci a déjà adopté une première décision de compatibilité qui a été annulée par le juge communautaire¹¹⁷⁶.

La Cour a précisé que cette obligation de statuer n'impose à la juridiction d'adopter effectivement des mesures de sauvegarde que si les conditions justifiant ces mesures sont réunies : la qualification d'aide d'État ne fait aucun doute, l'aide est sur le point d'être ou a été mise à exécution, et ne sont pas constatées des circonstances exceptionnelles rendant inappropriée une récupération.

Lorsqu'il statue sur une telle demande, le juge national peut ordonner la restitution de l'aide avec intérêts, ou bien le versement des fonds sur un compte bloqué, ainsi que suggéré par la Commission dans sa communication ci-dessus mentionnée de 2009¹¹⁷⁷. En revanche, une simple condamnation au paiement d'intérêts sur des sommes qui demeureraient dans les comptes de l'entreprise ne permettrait pas de respecter les obligations posées par l'article 108 § 3 du TFUE.

2.2.5 Engager la responsabilité de l'État

La violation de l'obligation de notification de l'aide constitue une faute susceptible d'engager la responsabilité de l'État par un concurrent de l'entreprise bénéficiaire, qui aurait subi un préjudice, ainsi que par le bénéficiaire de l'aide lui-même¹¹⁷⁸. La CJUE a en effet reconnu la faculté des entreprises auxquelles ont été versées des aides illégales d'engager, selon les règles de procédures nationales, un

¹¹⁷⁵. Par son arrêt *CELF* du 19 décembre 2008, le Conseil d'État a tiré les conséquences de l'arrêt de la Cour, en enjoignant à l'État de récupérer les intérêts afférents à l'aide versée jusqu'au jour de sa décision (CE, 19 décembre 2008, n° 274923, *CELF*).

¹¹⁷⁶. CJUE, 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, aff. C-1/09.

¹¹⁷⁷. Communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales (*JOUE C85/01* du 9 avril 2009), pt 62.

¹¹⁷⁸. CAA Paris, 23 janvier 2006, *Groupe Salmon Arc-en-ciel*, n°04PA01092 (affaire *Borotra*).

recours en responsabilité de l'État¹¹⁷⁹. En outre, l'expiration du délai de prescription de dix ans applicable à la Commission pour la récupération des aides illégales n'a pas pour effet d'empêcher les concurrents d'une entreprise bénéficiaire d'engager la responsabilité de l'Etat devant une juridiction nationale, la Cour de justice¹¹⁸⁰ considérant que la notion d'aide existante figurant à l'article 1er, point b, paragraphe iv, du règlement de procédure 2015/1589 n'est pas applicable aux modalités procédurales des recours en justice devant les juridictions nationales.

Le juge administratif retient toutefois l'obligation de diligence des entreprises bénéficiaires d'aides. Dans l'affaire *Borotra*, l'entreprise ne pouvait ignorer qu'une procédure formelle d'examen était ouverte par la Commission, et le juge a exonéré l'État d'un quart de sa responsabilité. En tout état de cause, ni le montant de l'aide à rembourser, ni les intérêts moratoires correspondants ne constituent des préjudices indemnisables. Seuls sont indemnisables les conséquences de la récupération, telles que les frais financiers découlant de l'emprunt contracté en vue de rembourser l'aide.

Dans sa communication de 2009, la Commission a toutefois relevé que, si le nombre de recours formés devant des juridictions nationales dans le domaine des aides d'État avait considérablement augmenté entre 1999 et 2006, un grand nombre de procédures ne visaient pas à réduire l'effet anticoncurrentiel des aides d'État (près des deux tiers des décisions judiciaires analysées concernaient des actions introduites par des contribuables contre l'imposition prétendument affectée à une aide ou des actions introduites par des bénéficiaires en vue de s'opposer à la récupération). Les actions intentées par des concurrents contre une autorité nationale en vue d'obtenir des dommages et intérêts, des mesures de récupération et/ou d'injonction sur la base de l'article 108, paragraphe 3, du traité ne représentaient que 19 % des décisions judiciaires analysées, tandis que les actions intentées par des concurrents contre des bénéficiaires ne représentaient que 6 % de ces décisions¹¹⁸¹.

En 2019, un jugement accordant des dommages et intérêts à un concurrent a été rendu par une juridiction nationale dans l'affaire CELF précitée¹¹⁸². Selon la doctrine¹¹⁸³, la difficulté d'établir le lien de causalité ne serait pas étrangère à la rareté de ces décisions.

Références bibliographiques

Textes

Communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, [JOUE C 85/01](#) du 9 avril 2009.

Communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur, [JOUE C 247](#) du 23 juillet 2019.

[Règlement de procédure n° 659/1999](#) du Conseil du 22 mars 1999.

[Règlement de procédure n° 2015/1589](#) du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 TFUE.

Décisions juridictions UE

CJCE, 28 mars 1985, *Commission c/Belgique*, [aff. 215/83](#).

¹¹⁷⁹ CJCE, 12 février 2008, *CELF*, [aff. C-199/06](#), pt 53.

¹¹⁸⁰ CJUE, 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, [aff. C-387/17](#), pt 62.

¹¹⁸¹ Ces chiffres se basent sur une étude de la Commission réalisée en 2006, sur les recours formés par les particuliers dans l'UE-15, en vue de faire appliquer les règles en matière d'aides d'État. Cf. communiqué de presse [IP/06/477](#) du 7 avril 2006.

¹¹⁸² [CAA de Paris, 4ème chambre, 17PA00397, 9 octobre 2018](#) : « La SIDE doit donc être regardée comme établissant qu'elle a subi un préjudice présentant un lien de causalité direct avec l'octroi à son unique concurrent d'une aide illégale de nature à fausser la concurrence en sa défaveur, quelles que soient par ailleurs les évolutions de ses propres chiffre d'affaires et marge bénéficiaire. Elle est dès lors fondée à obtenir l'annulation du jugement attaqué, et la condamnation de l'Etat à réparer ce préjudice ».

¹¹⁸³ RFDA 2007, p 547.

CJCE, 15 janvier 1986, *Commission c/ Belgique*, [aff. 52/84](#).

CJCE, 21 février 1990, *Commission c/Belgique*, [aff. 74/89](#).

CJCE, 9 avril 1987, *Commission c/Belgique*, [aff. 5/86](#).

CJCE, 2 février 1988, *Kwekerij van der Kooy BV et autres c/Commission*, [aff. C-67, 68 et 70/85](#).

CJCE, 14 février 1990, *Commission c/France (Boussac)*, [aff. C-301/87](#).

CJCE, 21 mars 1991, *Italie c/Commission*, [aff. C-303/88](#).

CJCE, 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires*, [aff. C-354/90](#).

CJCE, 10 juin 1993, *Commission c/Grèce*, [aff. C-183/91](#).

CJCE, 14 septembre 1994, *Espagne c/Commission*, [aff. C-278/92](#).

CJCE, 4 avril 1995, *Commission c/Italie*, [aff. C-348/93](#).

TPICE, 13 septembre 1995, *TWD c/Commission*, [aff. T-244 et 486/93](#).

CJCE, 20 mars 1997, *Alcan*, [aff. C-24/95](#).

CJCE, 15 mai 1997, *TWD c/Commission et RFA (Degendorf)*, [aff. C-355/95 P](#).

CJCE, 29 janvier 1998, *Commission c/Italie*, [aff. C-280/95](#).

CJCE, 17 juin 1999, *Belgique c/Commission*, [aff. C-75/97](#).

CJCE, 12 octobre 2000, *Espagne c/Commission*, [aff. C-480/98](#).

CJCE, 22 mars 2001, *Commission c/France*, [aff. C-261/99](#).

CJCE, 2 juillet 2002, *Commission c/Espagne*, [aff. C-499/99](#).

CJCE, 29 avril 2004, *Allemagne c/Commission*, [aff. C-277/00](#).

CJCE, 29 avril 2004, *Italie c/Commission*, [aff. C-372/97](#).

CJCE, 1^{er} juin 2006, *Commission c/Italie*, [aff. C-207/05](#).

CJCE, 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, [aff. C-368/04](#).

CJCE, 5 octobre 2006, *Commission/France*, [aff. C-232/05](#).

CJCE, 18 octobre 2007, *Commission c/France*, [aff. C-441/06](#).

CJCE, 12 février 2008, *CELF*, [aff. C-199/06](#).

CJCE, 13 novembre 2008, *Commission c/France*, [aff. C-214/07](#).

CJCE, 7 juillet 2009, *Commission c/République hellénique*, [aff. C-369/07](#).

TPICE, 30 novembre 2009, *France Télécom et France c/Commission*, [aff. T427/04 et T-17/05](#).

CJUE, 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, [aff. C-1/09](#).

CJUE, 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clarck*, [aff. C-210/09](#).

Trib. UE, 15 juin 2010, *Mediaset c/Commission*, [aff. T-177/07](#).

Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *ThyssenKrupp Acciai Speciali Terni c/Commission*, [aff. T-62/08](#).

Trib. UE, ordonnance du 14 juillet 2010, *Allemagne c/Commission*, [aff. T-571/08](#).

CJUE, 28 juillet 2011, *Mediaset SpA c/ Commission*, [aff. C-403/10 P](#).

CJUE, 20 octobre 2011, *Commission c/ France*, [aff. C-549/09](#).

CJUE, 17 novembre 2011, *Commission c/ Italie*, [aff. C-496/09](#).

CJUE, 8 décembre 2011, *France Télécom c/Commission*, [aff. C-81/10 P](#).

Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB et Whirlpool Europe BV c/ Commission*, [aff. jtes T-115/09 et T-116/09](#).

Trib. UE, 28 mars 2012, *Ryanair Ltd c/ Commission*, [aff. T-123/09](#).

CJUE, 29 mars 2012, *Commission c/ Italie*, [aff. C-243/10](#).

Trib. UE, ordonnance du 19 septembre 2012, *Grèce c/ Commission*, [aff. T-52/12 R](#).

CJUE, 11 décembre 2012, *Commission /Espagne*, [aff. C- 610/10](#).

CJUE, 17 octobre 2013, *Commission c/Italie*, [aff. C-344/12](#).

CJUE, 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa AG*, [aff. C-284/12](#).

CJUE, 9 juillet 2015, *Commission contre République française*, [aff. C-63/14](#).

CJUE, 17 septembre 2015, *Commission / Italie*, [aff. C-367/14](#).

CJUE, 1^{er} octobre 2015, *Electrabel SA contre Commission*, [aff. C-357/14 P](#).

CJUE, 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, [aff. C-505/14](#).

CJUE, 3 décembre 2015, *A2A SpA c/ Agenzia delle Entrate*, [aff. C-89/14](#).

Trib. UE, 22 avril 2016, *Irlande et Aughinish Alumina Ltd c/ Commission*, [aff. jtes T-50/06 RENV II et T-69/06 RENV II](#).

Trib. UE, 15 septembre 2016, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl contre Commission*, [aff.T-220/13](#).

Trib. UE, 15 septembre 2016, *Pietro Ferracci contre Commission*, [aff. T-219/13](#).

CJUE, 21 décembre 2016, *Commission c/ Air Lingus Ltd*, [aff. C-164/15 P et C-165/15 P](#).

CJUE, 15 mars 2017, *Enedis SA contre Axa Corporate Solutions Sa*, [aff. C-515/16](#).

Trib. UE, 15 mai 2018, *Elche Club de Futbol contre Commission*, [aff. T-901/16 R](#).

Décisions juridictions nationales

CE, 2 juin 1993, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et syndicats nationaux des négociants et transformateurs de saumon*, [n° 69726 et 69727](#), rec. p. 164.

CAA Paris, 23 janvier 2006, *Groupe Salmon Arc-en-ciel*, [n° 04 PA01092](#).

CAA Nantes, 31 août 2010, [n° 07NT00572](#).

CE, 15 avril 2016, *Association Vent de Colère !*, n° 393721.

CE, 24 novembre 2017, *ministre de l'économie et des finances contre société Railtech*, n° 403183.

CE, 20 décembre 2017, *sociétés Innovent, FE Andrieu, FE Fiefs, Eoliennes de Bignan*, n° 409693.

CAA de Paris, 4^{ème} chambre, 17PA00397, 9 octobre 2018.

Doctrine

M. Bazex, « La procédure de récupération des aides illégales », *Droit administratif*, 5, mai 2010, p. 42.

A. Chaminade, « La récupération des aides d'État illégales », *JCP G, Semaine juridique* (éd. générale), 15, 9 avril 2008, p. 39.

M. Disant, « Le juge administratif et l'obligation communautaire de récupération d'une aide incompatible », *RFDA*, mai-juin 2007, p. 547.

M. Filiol de Raimond, « Récupération des aides illégales délivrées aux entreprises en difficulté », *Revue Lamy droit des affaires*, 23, 1^{er} janvier 2008, p. 29.

J.-P. Markus, « De l'incompatibilité d'une aide à la neutralisation de trois législations », *La Semaine juridique Administrations*, 6 septembre 2010, p. 2259.

C. Médina, « Vers une récupération systématique, immédiate et effective des aides illégales et incompatibles », *Option Finance*, 958, 3 décembre 2007, p. 24.

J.-Y. Chérot, commentaire de l'arrêt CJUE du 17 novembre 2011 *Commission c/ Italie* (astreinte et obligation de récupération), *revue concurrences* n°1-2012, p.161-162.

Le contrôle des aides existantes

La notion d'« aide existante » n'est pas définie dans le TFUE mais fait l'objet d'une procédure particulière prévue dans son article 108 § 1.

La définition des aides existantes n'a été donnée que par le règlement de procédure n° 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015¹¹⁸⁴. Il s'agit de :

- toute aide octroyée avant l'entrée en vigueur du traité de Rome dans l'État membre concerné et toujours applicable après l'entrée en vigueur dudit traité ;
- toute aide autorisée par la Commission ou le Conseil ;
- toute aide réputée avoir été autorisée conformément à la procédure d'autorisation tacite ;
- toute aide n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de récupération de la part de la Commission après l'écoulement d'un délai de prescription de dix ans ;
- toute aide qui ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui l'est devenue par la suite en raison de l'évolution du Marché commun.

Peuvent constituer des aides existantes tant les aides individuelles que les régimes d'aides. Cependant, la procédure de contrôle applicable ne concerne, conformément au TFUE, que les « régimes d'aides existants ».

Les services de la Commission considèrent qu'une aide individuelle versée en continu à un ou plusieurs opérateurs spécifiques peut être assimilée à un régime d'aides et être soumise, de ce fait, à un contrôle similaire.

Ne peut constituer une aide existante qu'une aide n'ayant pas été modifiée de façon importante, c'est-à-dire dans sa substance.

La notion d'« aide existante » n'est pas définie par le TFUE. En revanche, celui-ci établit une procédure particulière pour le traitement de ce type d'aides dans son article 108 § 1 : « La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existants dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur ».

La qualification d'« aide existante » constitue, à double titre, un enjeu déterminant. D'une part, une aide nouvelle doit obligatoirement être notifiée. À défaut, elle est considérée comme illégale. Cette obligation ne s'impose pas aux aides existantes qui peuvent être mises à exécution tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité. D'autre part, la nature des mesures que peut prendre la Commission à l'égard des aides existantes (« mesures utiles ») diffère fondamentalement de celles qu'elle peut prendre vis-à-vis des autres catégories d'aides d'État. La Commission peut, en effet, empêcher la mise en œuvre des aides nouvelles incompatibles et exiger la suppression et la récupération de celles mises en œuvre sans son autorisation (aides illégales¹¹⁸⁵). Pour les aides existantes, elle ne peut qu'en demander la modification ou la suppression pour l'avenir (art. 108 § 2 TFUE).

¹¹⁸⁴. Le [règlement n° 659/1999](#), modifié à plusieurs reprises a été abrogé et codifié par le [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.

¹¹⁸⁵. Cf. fiches 18 à 20.

C'est pourquoi, la qualification d'« aide existante » fait l'objet d'un contentieux relativement abondant.

1. La définition des aides existantes

La définition des aides existantes a été précisée à l'article 1 b) du règlement de procédure n° 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE¹¹⁸⁶. Il s'agit des aides suivantes :

- Toute aide, c'est-à-dire régime d'aides ou aide individuelle, existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné et toujours applicable après l'entrée en vigueur du traité¹¹⁸⁷.
- Toute aide, c'est-à-dire régime d'aides ou aide individuelle, autorisée par la Commission ou le Conseil.
- Toute aide réputée avoir été autorisée conformément à la procédure d'autorisation tacite.

En l'absence de décision de la Commission dans un délai de deux mois à partir de la notification complète¹¹⁸⁸, l'aide est réputée être autorisée par la Commission. L'État membre peut alors mettre à exécution cette mesure quinze jours après en avoir avisé préalablement la Commission (voir art. 4 § 6 du règlement de procédure)¹¹⁸⁹.

- Toute aide réputée approuvée du fait de l'écoulement du délai de prescription, c'est-à-dire toute aide n'ayant fait l'objet d'aucune mesure de récupération de la part de la Commission, après l'écoulement d'un délai de prescription de dix ans à partir du jour où l'aide a été accordée à son bénéficiaire¹¹⁹⁰.

L'article 17 § 2 du règlement de procédure précise que toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale, interrompt le délai de prescription¹¹⁹¹.

- Toute aide qui n'en constituait pas une au moment de sa mise en vigueur, mais qui l'est devenue en raison de l'évolution du Marché commun : « *Toute aide qui est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du Marché commun et sans avoir été modifiée par l'État membre. Les mesures qui deviennent une aide à la suite de la libéralisation d'une activité par le droit communautaire ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée par la libéralisation* »¹¹⁹².

Cependant, la Cour considère que la non libéralisation d'un marché n'exclut pas nécessairement qu'une mesure d'aide soit susceptible d'affecter les échanges entre États membres et fausse ou menace de fausser la concurrence¹¹⁹³. Il peut en être ainsi, par exemple lorsque l'entreprise bénéficiaire est en concurrence avec des entreprises d'autres États membres sur des marchés à l'international et que, en l'absence de comptabilité séparée pour ses différentes activités, il existe un risque de subventions croisées au profit des activités concurrentielles.

¹¹⁸⁶. JOUE L 248/9, 24 septembre 2015

¹¹⁸⁷. Cf. par ex. Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, [aff. T-154/10](#); CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, [aff. C-6/12](#).

¹¹⁸⁸. La notification complète implique qu'aucune demande d'informations complémentaires n'a été formulée par la Commission.

¹¹⁸⁹. Pour rappel, le silence de la Commission ne vaut autorisation que si l'aide a été notifiée (TPICE, 9 septembre 2009, *Diputación Foral de Álava c/ Commission*, [aff. ites T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02](#)).

¹¹⁹⁰. La prescription de dix ans ne s'applique qu'aux aides individuelles et non aux régimes d'aides. Cf. CJUE, 8 décembre 2011, *France Telecom c/Commission*, [aff. C-81/10 P](#), pts 81 et 82 : « *cette disposition [du règlement de procédure], pour fixer la date à laquelle le délai de prescription commence à courir, se réfère à l'octroi de l'aide au bénéficiaire et non pas à la date d'adoption d'un régime d'aide. À cet égard, il convient de souligner que la détermination de la date d'octroi d'une aide est susceptible de varier en fonction de la nature de l'aide en cause. Ainsi, dans l'hypothèse d'un régime pluriannuel se traduisant par des versements ou par l'octroi périodique d'avantages, la date d'adoption d'un acte constituant le fondement juridique de l'aide et celle à laquelle les entreprises se verront effectivement attribuer le bénéfice de celle-ci peuvent être séparées par un laps de temps important. Dans un tel cas, aux fins de calcul du délai de prescription, l'aide doit être considérée comme ayant été accordée au bénéficiaire uniquement à la date à laquelle elle est effectivement octroyée à ce dernier* ».

¹¹⁹¹. Le délai de prescription est ainsi interrompu par la mise en œuvre d'une procédure formelle mais également par tout acte, tel qu'une demande de renseignements (cf. par ex. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, [aff. C-276/03 P](#)).

¹¹⁹². Cf. par ex., dans le secteur du transport aérien : décision de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'État SA.23600 - C 38/08 (ex NN 53/07) - Allemagne - Financement du terminal n° 2 de l'aéroport de Munich ([JOUE L 319](#) du 29 novembre 2013, p. 8).

¹¹⁹³. CJUE, 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, pts 42 à 45.

On ne saurait déduire du silence de la Commission qu'une mesure ne constitue pas une aide¹¹⁹⁴.

La jurisprudence reconnaît comme une évolution du Marché commun « *toute modification du contexte économique et juridique dans le secteur concerné par la mesure en cause* » impliquant qu'une « *mesure qui ne constituait pas une aide relève désormais du champ d'application de l'article [107 § 1 TFUE]*¹¹⁹⁵ ». Cette hypothèse est interprétée strictement¹¹⁹⁶. Le seul constat d'une évolution de la politique en matière d'aides d'État n'est pas, en soi, suffisant pour caractériser une évolution du Marché commun¹¹⁹⁷.

Aux hypothèses de portée générale visées par le règlement n° 2015/1589, viennent s'ajouter des hypothèses spécifiques, propres à certains domaines. Par exemple, en matière de transport maritime, certaines aides versées avant l'adoption du règlement n° 3577/92 relatif au cabotage maritime ont été qualifiées d'aides existantes¹¹⁹⁸.

2. Ces définitions s'appliquent aux aides individuelles comme aux régimes d'aides

Le règlement de procédure comporte une ambiguïté. En effet, la notion d' « *aide existante* » inclut à la fois les aides individuelles et les régimes d'aides, alors que le chapitre V décrivant la procédure de contrôle applicable aux aides existantes ne mentionne que les « *régimes d'aides existants* ».

Les aides individuelles et régimes d'aides sont ainsi définis :

- régimes 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 plusieurs entreprises pour une période indéterminée ou pour un montant indéterminé ;
- aide individuelle : aide qui n'est pas accordée sur la base d'un régime d'aides, ou qui est accordée sur la base d'un régime d'aides, mais qui doit être notifiée.

La procédure de contrôle des aides existantes concerne la modification ou la suppression pour l'avenir des aides incompatibles. Seules les aides existantes, continuant à produire des effets et présentant un caractère de continuité, sont donc concernées par cette procédure.

Un régime d'aides comprend des aides pouvant être octroyées à des entreprises, définies de façon générale et abstraite, ou des aides pouvant être octroyées pour un projet non spécifique, à une ou plusieurs entreprises, pour une période indéterminée ou pour un montant indéterminé. Le régime d'aides est susceptible de continuer à produire des effets dans le temps en raison du caractère non limité de ses bénéficiaires, de son montant ou de sa durée de versement et doit donc être soumis à une procédure de contrôle.

Au contraire, une aide individuelle présente généralement un avantage plus ponctuel, accordé à un ou plusieurs bénéficiaires spécifiques en dehors de tout régime d'aides. Une subvention unique accordée

¹¹⁹⁴. TPICE, *Diputación Foral de Álava*, aff. ites T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02, précité, pts 137-169. Position confirmée par la CJUE dans l'arrêt du 9 juin 2011, *Diputación Foral de Vizcaya e. a. c/ Comisión*, aff. ites C-465/09 P à C-470/09 P.

¹¹⁹⁵. CJCE, 22 juin 2006, *Belgique c/ Comisión*, aff. ites C-182/03 et C-217/03 (conclusions de l'avocat général Léger, pts 213-214) ; TPICE, 9 septembre 2009, *Diputación Foral de Álava et Comunidad Autónoma del País Vasco - Gobierno Vasco c/ Comisión*, aff. ites T-227/01 à T-229/01, T-265/01, T-266/01 et T-270/01, pts 243-253.

¹¹⁹⁶. V. par ex. la décision de la Commission du 25 janvier 2012 concernant la mesure SA.14588 (C 20/09) mise à exécution par la Belgique en faveur de De Post - La Poste, pt 227 (*JOUE L 170* du 29 juin 2012, p. 1).

¹¹⁹⁷. TPICE, *Diputación Foral de Álava*, aff. T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02, précité. Cf. également, l'ordonnance de la CJUE, 4 décembre 2014, *Adiamix SAS*, aff. C-202/14, pts 26-27 : « la notion d'évolution du marché commun [...] ne vise pas [...] l'hypothèse dans laquelle la Commission change son appréciation sur le fondement d'une application plus rigoureuse des règles en matière d'aides d'État [...]. Plus généralement, la notion d'aide d'État, existante ou nouvelle, dès lors qu'elle répond à une situation objective, ne saurait dépendre du comportement ou des déclarations des institutions ».

¹¹⁹⁸. CJCE, 10 mai 2005, *Italie c/ Comisión*, aff. C-400/99.

à un opérateur à un moment donné ne fera en principe pas l'objet d'une procédure de contrôle au titre des aides existantes.

Toutefois, ce type d'aide peut être accordé à une ou plusieurs entreprises spécifiques et se traduire par une subvention ou une exonération fiscale reconduite annuellement. Dans ce cas, la Commission considère qu'une aide versée en continu à un seul opérateur peut être assimilée à un régime d'aides et soumise à une procédure de contrôle.

3. Ne constituent des aides existantes que les aides n'ayant pas été modifiées de façon importante

Dans le règlement de procédure, l'« aide existante » est définie par opposition à l'« aide nouvelle ». Est considérée comme une 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 ».

Cette dernière partie de la définition est essentielle dans la mesure où l'interprétation que l'on donne de la « modification » fait basculer la mesure du régime des aides existantes vers celui des aides nouvelles et implique une obligation de notification. Or, toute modification ne constitue pas nécessairement une aide supplémentaire et donc nouvelle¹¹⁹⁹.

Le règlement n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement n° 659/1999¹²⁰⁰ portant modalités d'application de l'article 93 TCE (devenu art. 108 TFUE), précise à l'article 4, qu'on « entend par modification d'une aide existante tout changement autre que des modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le Marché commun. Toutefois, une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante ».

Selon la Cour de justice, « l'apparition d'une aide nouvelle ou la modification d'une aide existante ne peut pas, lorsqu'une aide résulte de dispositions légales antérieures qui ne sont pas modifiées, être appréciée d'après l'importance de l'aide et notamment d'après son montant financier à chaque moment de la vie de l'entreprise. C'est par référence aux dispositions qui la prévoient, à leurs modalités et à leurs limites qu'une aide peut être qualifiée de nouveauté ou de modification »¹²⁰¹.

Pour déterminer si une aide a été modifiée, il convient donc d'examiner si les dispositions qui la prévoient ont été modifiées¹²⁰².

La jurisprudence a également précisé que la modification doit affecter le régime initial dans sa substance et que l'élément nouveau ne doit pas être clairement détachable du régime initial : « [...] ce n'est pas "toute aide existante modifiée" qui doit être considérée comme une aide nouvelle, mais c'est seulement la modification en tant que telle qui est susceptible d'être qualifiée d'aide nouvelle. [...]. C'est donc seulement dans l'hypothèse où la modification affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. Or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime

¹¹⁹⁹ CJCE, 9 août 1994, *Namur*, [aff. C-44/93](#); TPICE, 4 mars 2009, *Tirrenia di Navigazione c/ Commission*, [aff. Jtes T-265/04, T-292/04 et T-504/04](#), pts 97-135.

¹²⁰⁰ JOUE L 140 du 30 avril 2004. Modifié par le [règlement n° 271/2008](#) du 30 janvier 2008, JOUE L 82 du 25 mars 2008.

¹²⁰¹ CJCE, *Namur*, [aff. C-44/93](#), précité, pt 28. La Commission a repris cette jurisprudence dans sa [décision \(UE\) 2015/635](#) du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.20580 (C 31/07) (ex NN 17/07) mise à exécution par l'Irlande en faveur des compagnies d'autobus de Córás Iompair Éireann (Dublin Bus et Irish Bus), [n° C\(2014\) 7275](#), pt 216.

¹²⁰² CJUE, 20 septembre 2018, *Carrefour Hypermarchés SAS*, [aff. C-510/16](#), pts 27 et svts : En particulier, « la notion de « budget d'un régime d'aides », au sens de l'article 4, paragraphe 1, du règlement n° 794/2004, ne saurait être conçue comme étant limitée au montant des aides effectivement allouées, ce montant n'étant connu qu'après la mise à exécution du régime d'aides concerné. Au regard du caractère préventif du contrôle institué à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, cette notion doit, au contraire, être interprétée comme visant l'enveloppe budgétaire (...), c'est-à-dire les sommes dont dispose l'organe chargé de l'octroi des aides concernées aux fins de cet octroi, telles qu'elles ont été notifiées à la Commission par l'État membre concerné et approuvées par cette dernière (...). Dans le cas d'un régime d'aides financé par des taxes affectées, c'est le produit de ces taxes qui est mis à la disposition de l'organe chargé de la mise à exécution du régime concerné et qui constitue ainsi le « budget » dudit régime ».

*initial*¹²⁰³ ». Dans cette dernière hypothèse, c'est seulement la modification, en tant que telle, qui est susceptible d'être qualifiée d'aide nouvelle et non l'ensemble du régime. Par exemple, l'extension d'un régime d'aide existant à une nouvelle catégorie de bénéficiaires est, selon la jurisprudence, « *une modification qui est clairement détachable du régime initial* », dans la mesure où elle « *n'affecte pas l'appréciation de la compatibilité du régime initial* »¹²⁰⁴.

L'appréciation de la portée de la modification reste difficile à déterminer. Toutefois, l'article 4 du règlement n° 794/2004 précité a précisé que les modifications suivantes apportées à des aides existantes ne sont pas considérées comme mineures et doivent être notifiées selon la procédure de notification simplifiée qu'il prévoit :

- *augmentations de plus de 20 % d'un budget d'un régime d'aides autorisé*¹²⁰⁵ ;
- *prolongation d'un régime d'aides existant autorisé de six ans au maximum, avec ou sans augmentation budgétaire* ;
- *renforcement des critères d'application d'un régime d'aides autorisé, réduction de l'intensité de l'aide ou réduction des dépenses admissibles*.

En dehors de ces hypothèses, la Commission, sous le contrôle des juridictions communautaires, procède à une appréciation au cas par cas de la modification, afin de déterminer si la mesure relève de la catégorie « aide existante » ou, au contraire, de la catégorie « aide nouvelle ». Dans ce dernier cas, il lui incombe de démontrer en quoi la mesure ne peut être qualifiée d'aide existante¹²⁰⁶.

Ainsi, selon la Cour de justice, un régime italien d'aides à l'emploi, dont le budget a été augmenté de plus de 50 % et qui a été prolongé pour une durée de deux ans, constitue un nouveau régime d'aides et non un régime d'aides existant¹²⁰⁷.

Le non respect, par les autorités nationales, d'un accord de rééchelonnement d'une dette due par une entreprise peut également être qualifié d'aide nouvelle dès lors que l'inaction pour recouvrer la créance modifie, dans les faits, substantiellement les conditions de l'accord¹²⁰⁸.

De même, la violation des conditions figurant dans une décision d'approbation de la Commission européenne peut être considérée comme une modification substantielle d'un régime d'aides conduisant à la qualification d'aides nouvelles¹²⁰⁹. Annulant un arrêt du Tribunal, la Cour de justice a jugé que la circonstance qu'une juridiction a suspendu temporairement les effets de la résiliation d'un contrat comportant un régime d'aide existant entraîne, la requalification de l'aide en aide nouvelle. En effet, cette intervention du juge « (...) a eu pour effet de modifier les limites temporelles du régime d'aide tel qu'approuvé par la Commission (...) » et « (...) doit, par conséquent, être considérée comme constituant la modification d'une aide existante ». Selon la Cour, la base juridique ayant donné naissance à l'aide nouvelle est bien l'ordonnance de référé de la juridiction qui a suspendu provisoirement les effets de la résiliation du contrat.¹²¹⁰

¹²⁰³. TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/ Commission*, aff. T-195/01 et T-207/01, pts 109-111 ; TPICE, 28 novembre 2008, *Hotel Cipriani SpA*, aff. jointes T-254/00, T-270/00 et T-277/00, pts 358-362 (à propos de l'extension géographique d'un régime d'aide considérée comme détachable).

¹²⁰⁴. TPICE, 11 juin 2009, *ASM Brescia c/Commission*, T-189/03. Cf. également sur le caractère dissociable d'une modification, Trib. UE, 11 juillet 2014, *Telefónica de España*, aff. T-151/11.

¹²⁰⁵. Dans le cas d'un régime d'aides existant financé par des taxes affectées, « le budget initial de ce régime est déterminé par les prévisions des recettes fiscales affectées, telles qu'elles ont été autorisées par la Commission. Partant, le dépassement du seuil de 20 % doit s'apprécier par rapport à ces recettes, et non pas par rapport aux aides effectivement allouées » (CJUE, *Carrefour Hypermarchés SAS*, aff. C-510/16, précité, pt 52).

¹²⁰⁶. TPICE, *Tirrenia di Navigazione c/ Commission*, aff. ites T-265/04, T-292/04 et T-504/04, précités ; CJCE, 2 décembre 2009, *Commission c/ Irlande*, aff. C-89/08 P, pts 71-87.

¹²⁰⁷. CJUE, 20 mai 2010, *Todaro Nunziatina & C. Snc*, aff. C-138/09, pts 42 et s. V. aussi Trib. UE, 3 février 2011, *Italie c/ Commission*, aff. T-3/09 (constitue une « modification d'une aide existante » et, partant, une « aide nouvelle » le versement de 10 millions d'euros supplémentaires au budget d'un régime d'aide de 10 millions d'euros préalablement autorisé par la Commission), arrêt confirmé par la CJUE (22 mars 2012, *Italie c/ Commission*, aff. C-200/11 P).

¹²⁰⁸. Trib. UE, 20 mars 2013, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. T-489/11 (confirmé par CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, aff. C-271/13 P).

¹²⁰⁹. Cf. par exemple, Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, aff. ites T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, pts 175-178 (confirmé par CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. ites C-630/11 P à C-633/11 P).

¹²¹⁰. CJUE, 26 octobre 2016, *DEI et Commission contre Alouminion*, aff. C-590/14P, pts 58 à 60 et 81, annulant l'arrêt du Tribunal du 8 octobre 2014, *Alouminion AE c/ Commission*, aff. T-542/11.

4. Dans le cas d'un régime préalablement autorisé, la Commission vérifie que l'aide octroyée entre dans le champ du régime en cause

Lorsqu'un État invoque le caractère existant de l'aide, en particulier lorsqu'il soutient qu'il s'agit de l'application d'un régime autorisé, la Commission doit vérifier que l'aide entre dans le champ d'application du régime autorisé et satisfait, le cas échéant, aux conditions fixées par l'autorisation¹²¹¹. Ce n'est qu'en cas de conclusion négative à l'issue de cet examen, que la Commission enclenche la procédure de contrôle prévue pour les aides nouvelles¹²¹². En particulier, la Commission ne peut d'emblée, avant cet examen, ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108 § 2 TFUE. À défaut, une telle décision encourt l'annulation¹²¹³.

5. La procédure de contrôle des aides existantes

Aux termes de l'article 108 § 1 TFUE, « la Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur ».

L'étendue de la coopération entre la Commission et les États membres prévue par cet article est précisée par les chapitres VI et IX du règlement de procédure n° 2015/1589 codifié. En application de ces dispositions, les États membres sont tenus de fournir à la Commission tous les renseignements nécessaires. L'article 26 du règlement de procédure leur impose de communiquer un rapport annuel sur les régimes d'aides existants.

Si la Commission estime, au regard des informations fournies, qu'un régime d'aides n'est pas ou n'est plus compatible avec le marché intérieur, elle propose l'adoption de mesures utiles par une recommandation demandant soit la suppression, soit la modification du régime (art. 22 du règlement).

Les mesures utiles n'ont pas d'effet contraignant. Aux termes de l'article 23 du règlement, l'État membre peut :

- accepter les mesures utiles. Il en informe la Commission qui en prend acte. En principe, dans sa recommandation, la Commission fixe un délai dans lequel l'État membre doit accepter les mesures utiles. À défaut, il est présumé les avoir rejetées. Si l'État membre a accepté les mesures utiles, il est tenu de les mettre en œuvre ;
- rejeter les mesures proposées par la Commission. Dans cette hypothèse, une procédure d'examen préliminaire, suivie d'une procédure formelle d'examen, peut être engagée.

À l'issue de cette procédure, la Commission peut prononcer une décision finale d'incompatibilité de l'aide avec le marché intérieur. Cette décision peut conduire à une suppression ou à une modification de l'aide pour l'avenir¹²¹⁴. Elle n'emporte toutefois pas obligation de rembourser les sommes perçues.

Par ailleurs, une aide existante est considérée comme légale aussi longtemps que la Commission n'a pas constaté son incompatibilité avec le marché intérieur¹²¹⁵. Il en résulte que les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour interdire l'exécution d'une telle aide¹²¹⁶.

¹²¹¹. CJCE, 5 octobre 1994, *Italie c/ Commission*, [aff. C-47/91](#) ; Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, [aff. ites T-102/07 et T-120/07](#), pt 59 : « Lorsque la Commission est confrontée à une aide individuelle dont il est soutenu qu'elle a été octroyée en application d'un régime préalablement autorisé, elle ne peut d'emblée l'examiner directement par rapport au [TFUE]. Elle doit se borner d'abord, avant l'ouverture de toute procédure, à contrôler si l'aide est couverte par le régime général et satisfait aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci. Si elle ne procédait pas de la sorte, la Commission pourrait, lors de l'examen de chaque aide individuelle, revenir sur sa décision d'approbation du régime d'aides, laquelle présupposait déjà un examen au regard de l'article [107 TFUE] ».

¹²¹². Sur la procédure applicable aux aides nouvelles, cf. fiche 19.

¹²¹³. CJCE, 10 mai 2005, *Italie c/ Commission*, [aff. C-400/99](#), pt 57.

¹²¹⁴. TPICE, 15 juin 2000, *Alzetta Mauro*, [aff. T-298/97](#), pts 147-148.

¹²¹⁵. CJUE, 18 novembre 2010, *NDSHT c/ Commission*, [aff. C 322/09 P](#), pt 52.

¹²¹⁶. CJUE, 18 juillet 2013, P Oy, [aff. C-6/12](#).

À noter que le règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 659/1999¹²¹⁷ introduit une nouvelle procédure, en donnant la possibilité à la Commission européenne de mener une enquête dans différents États membres sur un secteur économique déterminé, lorsqu'il apparaît que « *des aides existantes dans [ce secteur] ne sont pas ou ne sont plus compatibles avec le marché intérieur* » (article 25 du règlement codifié n° 2015/1589)¹²¹⁸.

Références bibliographiques

Textes

[Règlement \(CE\) n° 659/1999](#) du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (devenu art. 108 TFUE).

[Règlement \(CE\) n° 271/2008](#) de la Commission du 30 janvier 2008 modifiant le règlement (CE) 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du TCE (devenu art. 108 TFUE).

[Règlement \(UE\) n° 734/2013](#) du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 59/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

[Règlement \(UE\) n° 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 (texte codifié).

Rapport final du 30 novembre 2016 de l'enquête sectorielle en matière de mécanismes de capacité (COM(2016) 752 final).

Arrêts et décisions

CJCE, 9 août 1994, *Namur-Les assurances du Crédit*, [aff. C-44/93](#).

CJCE, 5 octobre 1994, *Italie c/Commission*, [aff. C-47/91](#).

TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/Commission*, [aff. T-195/01 et T-207/01](#).

CJCE, 10 mai 2005, *Italie c/Commission*, [aff. C-400/99](#).

CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, [aff. C-276/03 P](#).

CJCE, 22 juin 2006, *Belgique c/Commission*, [aff. C-182/03 et C-217/03](#).

TPICE, 25 mars 2009, *Alcoa Trasformazioni Srl c/Commission*, [aff. T-332/06](#).

TPICE, 11 juin 2009, *ASM Brescia c/Commission*, [T-189/03](#).

TPICE, 9 septembre 2009, *Diputación Foral de Álava c/Commission*, [aff. T-30/01 à T-32/01, T-86/02 à T-88/02](#).

Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, [aff. ites T-102/07 et T-120/07](#).

CJUE, 18 novembre 2010, *NDSHT c/ Commission*, [aff. C 322/09 P](#).

Trib. UE, 3 février 2011, *Italie c/ Commission*, [aff. T-3/09](#).

CJUE, 21 juillet 2011, *Alcoa Trasformazioni Srl c/Commission*, [aff. C-194/09 P](#).

¹²¹⁷. Codifié par le règlement n° 2015/1589.

¹²¹⁸. La Commission européenne a publié le 30 novembre 2016 le rapport final ([COM\(2016\) 752 final](#)) de la première enquête sectorielle lancée en 2015 en matière d'aides d'État sur les mesures mises en œuvre par les États membres pour assurer des approvisionnements suffisants en électricité (les « mécanismes de capacité »). Elle est parvenue à la conclusion que les États membres devaient mieux évaluer la nécessité de ces mécanismes et fournir des orientations sur la manière dont ils doivent être conçus pour garantir la sécurité de l'approvisionnement tout en limitant autant que possible les distorsions de concurrence.

Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/Commission*, [aff. jtes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08](#), pts 175-178.

CJUE, 8 décembre 2011, *France Telecom c/Commission*, [aff. C-81/10 P](#).

Décision de la Commission du 25 janvier 2012 concernant la mesure SA.14588 (C 20/09) mise à exécution par la Belgique en faveur de De Post – La Poste, *JOUE L 170* du 29 juin 2012.

Trib. UE, 20 septembre 2012, *France c/ Commission*, [aff. T-154/10](#).

Décision de la Commission du 3 octobre 2012 concernant l'aide d'État SA.23600 - C 38/08 (ex NN 53/07) - Allemagne - Financement du terminal n ° 2 de l'aéroport de Munich *JOUE L 319* du 29 novembre 2013.

Trib. UE, 20 mars 2013, *Rousse Industry AD c/ Commission*, [aff. T-489/11](#).

CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, [aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P](#).

CJUE, 18 juillet 2013, *P Oy*, [aff. C-6/12](#).

CJUE, 20 mars 2014, *Rousse Industry AD c/ Commission*, [aff. C-271/13 P](#).

Trib. UE, 11 juillet 2014, *Telefónica de España*, [aff. T-151/11](#).

Trib. UE, 8 octobre 2014, *Alouminion AE c/ Commission*, [aff. T-542/11](#).

[Décision \(UE\) 2015/635](#) du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.20580 (C 31/07) (ex NN 17/07) mise à exécution par l'Irlande en faveur des compagnies d'autobus de Córas Iompair Éireann (Dublin Bus et Irish Bus).

CJUE, 4 décembre 2014, *Adiamix SAS*, [aff. C-202/14](#).

CJUE, 26 octobre 2016, *DEI et Commission contre Alouminion*, [aff. C-590/14P](#).

CJUE, 20 septembre 2018, *Carrefour Hypermarchés SAS*, [aff. C-510/16](#).

Les droits des tiers

L'évolution importante de la place des tiers dans le domaine des aides d'État a entraîné une modification significative des rapports de force existants, qui ne résultent plus seulement de relations bilatérales entre l'État et la Commission européenne. La présence renforcée des tiers dans la procédure constitue une contrainte supplémentaire pour l'État, mais aussi pour la Commission européenne.

- La portée du droit du plaignant au traitement de sa plainte a été précisée par la jurisprudence et le [règlement de procédure n° 2015/1589 du 13 juillet 2015](#) portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne¹²¹⁹. La jurisprudence impose le traitement impartial et effectif de la plainte par la Commission, sans pour autant encore assurer au plaignant le droit à une procédure contradictoire.
- La protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle des aides a été renforcée : en cas de doute sur l'existence d'une aide ou sur sa compatibilité avec le marché intérieur, la Commission est tenue d'ouvrir une procédure formelle d'examen, lors de laquelle tous les intéressés sont mis en demeure de présenter leurs observations. La Commission doit veiller à motiver ses décisions et au respect du principe de confidentialité.
- Le régime juridique du recours des tiers ne leur ouvre qu'un accès limité au recours en annulation, puisqu'ils doivent démontrer l'existence d'un intérêt à agir et l'existence d'une affectation directe et individuelle de leurs intérêts.

Le recours en carence leur est ouvert, dans les conditions fixées à l'article 265 TFUE.

Le recours en responsabilité non contractuelle, fixé à l'article 340 TFUE, ne leur est ouvert que s'ils démontrent l'existence d'un dommage et celle d'un lien de causalité entre ce dommage et l'aide.

- La défense des droits des tiers, lorsque l'aide n'a pas été notifiée, peut être assurée devant les juridictions nationales¹²²⁰, alors garantes de l'efficacité de l'obligation de notification prévue par l'article 108 § 3 TFUE¹²²¹.

L'influence croissante des tiers est liée :

- à la multiplication des plaintes déposées à la Commission européenne ;
- au renforcement de la protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle ;
- à la multiplication des recours juridictionnels contre les décisions de la Commission européenne ;
- à la reconnaissance, par la Cour de justice, du rôle de garantes des droits des concurrents, assuré par les juridictions nationales.

1. Le plaignant a droit au traitement de sa plainte

Le dépôt d'une plainte auprès de la Commission est un moyen d'action efficace pour les concurrents d'une entreprise. Ces plaintes constituent aussi pour la Commission une importante source

¹²¹⁹. 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 (texte codifié). JOUE L 248/9 du 24 septembre 2015. Ce règlement abroge notamment le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, qui avait été modifié à plusieurs reprises de façon substantielle.

¹²²⁰. Cf. fiche 20.

¹²²¹. CJCE, 21 novembre 1991, FNCE, aff. C-354/90.

d'informations sur les aides non notifiées ou l'application abusive d'aides déjà autorisées. Il s'agit, de plus, d'une procédure ouverte et gratuite, donc aisée à mettre en œuvre.

L'article 24 § 2 du règlement de procédure prévoit que : « *Toute partie intéressée peut déposer une plainte pour informer la Commission de toute aide présumée illégale ou de toute application présumée abusive d'une aide. À cet effet, la partie intéressée remplit en bonne et due forme un formulaire figurant dans une disposition d'application visée à l'article 33 et fournit les renseignements obligatoires qui y sont demandés.* »

Les dispositions du règlement de procédure à l'égard du traitement des plaintes visent à en améliorer la qualité, en précisant les conditions que doit remplir une plainte pour que des informations concernant une aide supposée illégale puissent être mises à la disposition de la Commission. À cet effet, le plaignant doit dûment compléter le formulaire de plainte figurant à l'annexe IV du règlement n° 794/2004¹²²² tel que modifié par le règlement n° 372/2014¹²²³, et communiquer toutes les informations obligatoires qui y sont demandées, notamment en justifiant d'un intérêt à agir. A la demande motivée du plaignant, la Commission peut lever l'obligation de communiquer une partie des informations requises par le formulaire. En cas de non-respect des conditions, les informations transmises à la Commission devraient être traitées en tant que renseignements d'ordre général et ne devraient pas nécessairement entraîner l'ouverture d'enquêtes d'office.

Le règlement de procédure (art. 6 § 2) dispose, par ailleurs, que les plaignants peuvent demander, afin de prévenir un préjudice potentiel, le respect de leur anonymat. Dans le formulaire de dépôt de plainte est prévue une clause de confidentialité¹²²⁴, par laquelle le plaignant autorise, ou non, la Commission à divulguer son identité, lors de ses démarches auprès des autorités de l'État membre, contre lequel la plainte est dirigée.

La multiplication des plaintes déposées ces dernières années auprès de la Commission européenne, par des concurrents directs, mais aussi par des associations professionnelles, démontre que cette procédure est connue et utilisée largement par les entreprises. Il peut arriver que de petites entreprises aient recours à ce moyen contre un concurrent national. Ainsi, l'affaire du *Centre d'exportation du livre français (CELF)* résulte d'une plainte déposée par le concurrent français de l'entreprise bénéficiaire (la Société internationale de diffusion et d'édition – SIDE). De même, l'affaire *Chronopost* a pour origine une plainte du Syndicat français de l'express international contre Chronopost.

La saisine de la Commission peut parfois être utilisée par certaines entreprises pour faire pression sur l'État dans d'autres enceintes.

L'accroissement de ces plaintes amène à s'interroger sur le droit des plaignants au traitement de leur plainte par la Commission.

1.1 Le droit du plaignant au traitement de sa plainte au connu des évolutions

Le Tribunal UE avait, dans un premier temps, reconnu très largement le droit du plaignant à l'examen de sa plainte.

Dans l'arrêt *Sytraval*¹²²⁵, le Tribunal avait en effet imposé à la Commission, non seulement de prendre en compte dès la première phase de la procédure d'examen de l'aide, tous les éléments présentés par

¹²²². Cf. article 11 bis § 2 du [règlement n° 794/2004](#) du 21 avril 2004 modifié concernant la mise en œuvre du règlement n° 659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE. Ce formulaire peut être téléchargé ou rempli en ligne sur le site de la Commission à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_fr.html.

¹²²³. Cf. [règlement n° 372/2014](#) du 9 avril 2014 modifiant le règlement n° 794/2004 en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles.

¹²²⁴. Cf. point 4 du formulaire.

¹²²⁵. TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval et Brink's France c/ Commission*, [aff. T-95/94](#).

le plaignant, mais aussi d'examiner d'office les griefs que n'aurait pas manqué de soulever le plaignant, s'il avait pu prendre connaissance des éléments que la Commission a recueillis dans le cadre de son enquête.

Cette jurisprudence, particulièrement favorable au plaignant, modifiait l'équilibre prévu par l'article 108 TFUE pour l'examen des aides. Contestée devant la Cour de justice par les États et la Commission, elle a été partiellement remise en cause par l'arrêt *Sytraval* de la CJCE du 2 avril 1998¹²²⁶. Selon la Cour, la Commission n'est pas tenue d'engager un débat contradictoire avec le plaignant. Elle n'a donc pas l'obligation d'entendre les plaignants pendant la phase préliminaire d'examen instituée par l'article 108 § 3 TFUE. Par ailleurs, lors de la phase d'examen mentionnée à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission est uniquement tenue de mettre en demeure les intéressés de présenter leurs observations.

La Cour a également jugé que la Commission n'est pas tenue d'examiner d'office les griefs que n'aurait pas manqué de soulever le plaignant, s'il avait pu prendre connaissance des éléments que la Commission a recueillis dans le cadre de son enquête. Elle souligne que « *ce critère, qui oblige la Commission à se mettre à la place du requérant, n'est pas apte à délimiter l'obligation d'instruction qui incombe à la Commission* »¹²²⁷.

La Cour reconnaît toutefois que, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité relatives aux aides d'État, la Commission est tenue de procéder à un examen diligent et impartial de la plainte, ce qui peut rendre nécessaire qu'elle procède à l'examen des éléments de fait et de droit, qui n'ont pas été expressément évoqués par le plaignant.

Les droits des plaignants ont aussi été renforcés par la jurisprudence : une lettre par laquelle la Commission répond à un plaignant en estimant que la mesure en cause ne constitue pas une aide d'État est un acte susceptible de recours en annulation. Le juge européen a par ailleurs précisé en 2006, dans un arrêt *Deutsche Bahn AG c/ Commission*, que le règlement de procédure avait pour objectif de renforcer la sécurité juridique et que le cadre procédural prévu par ce règlement devait être respecté par la Commission¹²²⁸.

La jurisprudence semble donc imposer le traitement impartial et effectif de la plainte sans pour autant assurer au plaignant le droit à une procédure contradictoire.

1.2 Le règlement de procédure reconnaît le droit du plaignant au traitement de sa plainte

La jurisprudence a précisé que lorsque des tiers intéressés lui ont soumis des plaintes, la Commission est tenue de procéder à un examen diligent et impartial de ces plaintes, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité relatives aux aides d'État¹²²⁹.

La Commission doit examiner « *sans délai* » les informations qui lui sont transmises sur une aide prétendue illégale (art. 12 § 1). Seules les plaintes manifestement non fondées ou trop peu étayées ne devraient pas suffire à déclencher cet examen préliminaire. En tout état de cause, il s'agit d'une obligation d'examen, mais pas d'une obligation d'ouverture d'une procédure particulière, puisque le règlement prévoit également que « *lorsque la Commission estime que la partie intéressée ne respecte pas l'obligation de recourir au formulaire de plainte ou que les éléments de fait et de droit invoqués par la partie intéressée ne suffisent pas à démontrer, sur la base d'un examen à première vue, l'existence d'une aide d'État illégale ou l'application abusive d'une aide, elle en informe la partie intéressée et*

¹²²⁶. C'est à la suite de l'arrêt de la CJCE du 2 avril 1998, *Commission c/ Sytraval et Brink's France*, [aff. C-367/95 P](#), que les États et la Commission, inquiets des risques d'une évolution jurisprudentielle trop favorable aux plaignants, ont également engagé la négociation d'un règlement de procédure sur les aides d'État.

¹²²⁷. Arrêt ci-dessus mentionné (pts 60-61).

¹²²⁸. TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn AG c/ Commission*, [aff. T-351/02](#), pts 55 et 56.

¹²²⁹. TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/ Commission*, [aff. T-46/97](#).

l'invite à présenter ses observations dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas un mois. Si la partie intéressée ne fait pas connaître son point de vue dans le délai fixé, la plainte est réputée avoir été retirée. Lorsqu'une plainte est réputée avoir été retirée, la Commission en informe l'État membre concerné » (art. 24 § 2).

La Commission n'est pas obligée d'instruire et de chercher les éléments d'informations qui ne lui auraient pas été fournis par le plaignant.

En cas d'examen préliminaire, la jurisprudence a précisé qu'il n'existe aucun fondement pour contraindre la Commission d'engager un débat contradictoire avec un plaignant lors de cette phase¹²³⁰.

Dans la pratique, la Commission s'estime de plus en plus liée par les plaintes déposées auprès d'elle. Elle adresse, le plus souvent, une demande d'information à l'État sur les éléments qui lui ont été communiqués et assure un examen approfondi des informations fournies.

À ce titre, le règlement de procédure prévoit que la Commission dispose du pouvoir de demander à des tiers à la procédure (États membres, entreprises ou association d'entreprises concernées) de lui fournir « *tous les renseignements concernant le marché qui lui sont nécessaires pour pouvoir achever son examen de la mesure en cause, si les informations fournies par l'État membre concerné au cours de l'examen préliminaire ne suffisent pas en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises* »¹²³¹. À cela s'ajoute le pouvoir pour la Commission d'infliger des amendes et astreintes lorsqu'une entreprise ou association d'entreprises a « délibérément ou par négligence grave » fourni des « renseignements inexacts ou dénaturés » en réponse à une demande de renseignements de la Commission ou a fourni des « renseignements inexacts, incomplets ou dénaturés » en réponse à une décision de la Commission. En cas de réunion de ces conditions, la Commission peut, lorsqu'elle le juge nécessaire ou approprié, infliger des amendes ne dépassant pas 1 % du chiffre d'affaires total réalisé au cours de l'exercice social précédent¹²³².

Ces pouvoirs de la Commission sont toutefois strictement encadrés : ils ne peuvent être exercés qu'à la suite de l'ouverture de la procédure formelle d'examen qui est déclarée inopérante par la Commission et, après acceptation de l'État membre concerné, si la demande vise des bénéficiaires de l'aide en question.

En vertu du règlement de procédure, la Commission peut également lancer des enquêtes par secteur économique et par instrument d'aide.

2. Le renforcement de la protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle des aides

2.1 L'examen préliminaire doit se faire dans un délai raisonnable

Lorsque la Commission est saisie d'une plainte d'un concurrent, elle ne peut clore, par une décision favorable, l'examen préliminaire des mesures dénoncées que si elle a acquis la conviction, « *dans un délai raisonnable* », qu'il ne s'agit pas d'une aide d'État ou qu'il s'agit d'une aide compatible¹²³³.

Le Tribunal considère que la Commission ne saurait indéfiniment prolonger l'examen préliminaire de mesures étatiques ayant fait l'objet d'une plainte¹²³⁴, et que le caractère raisonnable de la durée d'une telle procédure administrative doit s'apprécier en fonction des circonstances propres de chaque affaire, et, notamment, du contexte de celle-ci, des différentes étapes procédurales que la Commission

¹²³⁰. TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/ Commission*, [aff. T-195/01 et T-207/01](#).

¹²³¹. Cf. article 7 § 1 du règlement de procédure.

¹²³². Cf. article 8 du règlement de procédure.

¹²³³. CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval*, [aff. C-367/95](#), TPICE, 10 mai 2000, *SIC, c/ Commission*, [aff. T-46/97](#).

¹²³⁴. Arrêt précité.

doit suivre, de la complexité de l'affaire, ainsi que de son enjeu pour les différentes parties intéressées¹²³⁵.

Dans l'affaire *Gestevision Telecinco*¹²³⁶, relative au financement des télévisions publiques en Espagne, le Tribunal a ainsi constaté la carence de la Commission pour s'être abstenue d'adopter une décision dans un délai raisonnable. Deux plaintes avaient, en effet, successivement été déposées devant la Commission, en 1992 et 1993. Or en 1996, lorsque la procédure en carence fut engagée, l'examen préalable de la Commission durait depuis quarante-sept mois en ce qui concerne la première plainte, et depuis vingt-six mois en ce qui concerne la seconde. En l'espèce, le Tribunal a considéré que la demande d'informations aux autorités nationales compétentes à propos des dotations litigieuses, ainsi que la demande d'une étude approfondie à un bureau de consultants, ne justifiaient nullement que la Commission ait prolongé, à ce point, l'examen préliminaire des mesures en cause et qu'il s'agissait d'un « *décal excédant notablement ce qu'implique normalement un premier examen* ».

Le règlement de procédure précise, dans son article 4 § 1, que la Commission doit procéder à l'examen d'un projet d'aide, dès réception de la notification et adopter une décision dans un délai de deux mois. Ce délai peut être prorogé par accord mutuel entre la Commission et l'État membre concerné.

En revanche, si après ce premier examen, « *elle éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier la compatibilité des aides concernées avec le Marché commun*¹²³⁷ », elle doit engager la procédure d'examen formelle. Dans ces circonstances, le délai d'examen n'est plus extensible et une partie tierce peut alors exiger de la Commission qu'elle ouvre la procédure formelle, afin de lui permettre de présenter ses observations.

En ce qui concerne les difficultés sérieuses d'appréciation, le juge européen a précisé que les seules discussions entre la Commission et l'État membre concerné durant la phase préliminaire d'examen et, dans ce cadre, la demande d'informations supplémentaires à l'État, ne suffisent pas à conclure que la Commission a été confrontée à des difficultés sérieuses d'appréciation¹²³⁸. Mais ces discussions peuvent aussi, dans certaines circonstances, en révéler l'existence¹²³⁹.

La notion de difficultés sérieuses revêt un caractère objectif¹²⁴⁰ et son appréciation s'effectue sur la base d'un faisceau d'indices, dont notamment :

- le fait qu'un projet a dû être modifié, pour être autorisé¹²⁴¹ ;
- le fait qu'il existe des contradictions entre le contenu des documents constituant un plan de restructuration d'une entreprise et la décision autorisant une aide à la restructuration¹²⁴² ;
- le fait que l'appréciation des éléments dont la Commission disposait, lors de la phase d'examen préliminaire, aurait dû susciter des doutes quant à la compatibilité de l'aide¹²⁴³.

Dans la mesure où la phase d'examen préliminaire est informelle, elle n'est pas contradictoire vis-à-vis des parties intéressées. En pratique, elles ne sont pas informées de l'ouverture de cette phase informelle et n'interviennent donc pas à ce stade. La jurisprudence considère qu'une telle situation ne viole pas les principes de transparence et de bonne administration.

¹²³⁵. TPICE, 19 mars 1997, *Oliveira c/ Commission*, [aff. T-73/95](#), pt 45 et TPICE, 15 septembre 1998, *Gestevision Telecinco*, [aff. T-95/96](#), pt 75.

¹²³⁶. TPICE, 15 septembre 1998, *Gestevision Telecinco*, [aff. T-95/96](#).

¹²³⁷. CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval*, [aff. C-367/95 P](#).

¹²³⁸. CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/ Commission*, [aff. C-225/91](#), pt 38. TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/ Commission*, [aff. T-46/97](#), pt 89.

¹²³⁹. TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/ Commission*, [aff. T-46/97](#), pt 89.

¹²⁴⁰. Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband banken c/ Commission*, [aff. T-36/06](#).

¹²⁴¹. CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/ Commission*, [aff. 84/82](#).

¹²⁴². TPICE, 15 mars 2001, *Prayon-Rupel*, [aff. T-73/98](#).

¹²⁴³. Trib. UE, 7 novembre 2012, *CBI c/ Commission*, [aff. T-137/10](#), pts 61 à 64.

Si, à l'issue de cette phase, la Commission n'a pas pu acquérir la conviction qu'une mesure ne constitue pas une aide, qu'il s'agit d'une aide compatible ou si la mesure suscite des doutes¹²⁴⁴, elle est tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen¹²⁴⁵ (art. 6 du règlement de procédure).

2.2 La procédure formelle d'examen

Tous les intéressés doivent être mis en demeure de présenter leurs observations (art. 108 § 2 TFUE, art. 6 § 1 du règlement de procédure¹²⁴⁶). Les observations reçues sont communiquées à l'État membre concerné, qui peut y répondre dans un délai déterminé. Dans le cas où l'État membre n'aurait pas été en mesure de faire connaître utilement son point de vue sur les observations présentées, la Commission ne peut retenir ces observations dans sa décision contre l'État¹²⁴⁷.

Toute partie intéressée peut demander à ce que son identité ne soit pas révélée à ce dernier, pour cause de préjudice potentiel. Selon la jurisprudence de la Cour, la consultation permet à la Commission « d'être complètement éclairée sur l'ensemble des données de l'affaire avant de prendre sa décision »¹²⁴⁸.

2.2.1 La notion de « parties intéressées »

En application de l'article 1^{er} sous h) du règlement de procédure, constituent des « parties intéressées » :

- tout État membre ;
- les personnes, entreprises ou associations d'entreprises, éventuellement affectées dans leurs intérêts par l'octroi de l'aide d'État concernée, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les associations professionnelles.

Les organismes représentant les travailleurs de l'entreprise bénéficiaire peuvent présenter à la Commission leurs observations¹²⁴⁹.

La jurisprudence a précisé les conditions à remplir, par une personne physique ou morale, pour pouvoir être considérée comme étant intéressée au sens de l'article 108 § 2 TFUE¹²⁵⁰ :

- il faut pouvoir justifier d'un intérêt légitime à ce que les mesures d'aides en cause soient ou non mises en œuvre ou maintenues lorsqu'elles ont déjà été accordées. Pour une entreprise, un tel intérêt légitime peut consister en la protection de sa position concurrentielle sur le marché, dans la mesure où celle-ci serait affectée par des mesures d'aides ;
- toute personne ayant un intérêt purement général ou indirect à l'égard de mesures étatiques ne peut se voir reconnaître la qualité d'intéressé.

2.2.2 Le recueil des informations

Aux termes de l'article 108 § 2 TFUE, la Commission doit faire en sorte que toutes les personnes potentiellement intéressées soient averties, afin de faire valoir leurs arguments et d'éclairer la Commission sur les données de l'affaire en cause.

¹²⁴⁴. Trib. UE, 7 novembre 2012, ci-dessus mentionné, pts 65 à 68.

¹²⁴⁵. Dans l'arrêt du 25 novembre 2014, *Ryanair / Commission*, aff. T-512/11, pt 106, le Tribunal de l'Union européenne a jugé qu'il existait « un ensemble d'indices objectifs et concordants, tirés de la durée excessive de la procédure d'examen préliminaire et du contenu partiellement incomplet et insuffisant de l'examen effectué par la Commission, permettant de considérer que cette dernière n'était pas en mesure, à la date d'adoption de la décision attaquée, de surmonter toutes les difficultés sérieuses rencontrées en ce qui concerne la question de savoir si la mesure contestée soumise à son appréciation avait un caractère sélectif et constituait donc une aide d'État ».

¹²⁴⁶. L'article 6 § 1 du règlement de procédure précise que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen « invite l'État membre concerné et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois ».

¹²⁴⁷. Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Italie c/ Commission*, aff. T-53/08.

¹²⁴⁸. CJCE, 20 mars 1984, ci-dessus mentionné ; TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/ Commission*, aff. T-371/94 et T-394/94, pt 58.

¹²⁴⁹. TPICE, 18 février 1998, (ordonnance) *Comité d'entreprise de la SFP*, aff. T-189/97.

¹²⁵⁰. TPICE, 25 juin 2003, (ordonnance) *Pérez Escobar c/ Commission*, aff. T-41/01.

Parmi les intéressés, aucun rôle particulier n'a été reconnu au bénéficiaire de l'aide : s'il peut fournir à la Commission des informations et faire valoir ses arguments, il n'a pas le statut de partie à la procédure¹²⁵¹.

En pratique, c'est la publication au *JOUE*, série C, qui permet d'avertir les personnes potentiellement intéressées par l'ouverture de la procédure¹²⁵², mais le contenu de l'information à communiquer s'apprécie au cas par cas.

L'information doit permettre aux intéressés de savoir qu'ils sont concernés et de faire valoir leurs arguments à l'égard des points sur lesquels la Commission a des doutes. L'information communiquée ne doit pas uniquement constituer une description de la mesure en cause, mais également présenter les réserves de la Commission.

La Commission fixe un délai, en principe d'un mois, durant lequel les intéressés peuvent transmettre leurs observations.

En cas d'observations en réponse à la décision d'ouverture de procédure formelle, celles-ci seront communiquées à l'État membre concerné qui pourra répondre dans un délai ne dépassant pas un mois (art. 6 § 2 du règlement de procédure).

Dans la mesure où la procédure se déroule principalement entre la Commission et l'État membre concerné, l'article 108 § 2 TFUE n'impose aucun débat contradictoire avec des tiers intéressés, qui ont un rôle de source d'information pour la Commission.

Les juridictions de l'UE estiment que les parties intéressées ne peuvent pas se prévaloir des droits de la défense, reconnus aux personnes à l'encontre desquelles la procédure est ouverte. Elles ne sont alors qu'associées à la procédure administrative¹²⁵³ et n'ont qu'un rôle d'information pour la Commission. Les parties intéressées et les parties plaignantes ou concurrentes du bénéficiaire n'ont pas accès au dossier et aux informations et observations soumises à la Commission¹²⁵⁴.

En outre, conformément à l'article 339 TFUE, la Commission ne peut divulguer aux intéressés des informations couvertes par le secret professionnel ni à l'État membre des informations couvertes par le même secret. Une partie intéressée pourra également demander à la Commission que son identité ne soit pas révélée à l'État membre concerné.

2.2.3 L'obligation de publicité

La Commission est également soumise à de nombreuses règles en matière de publication, qui permettent aux tiers d'être tenus informés. Le règlement de procédure a précisé celles auxquelles est tenue la Commission européenne.

En application de l'article 32 § 1 du règlement de procédure, la Commission publie au *JOUE* une communication succincte des actes suivants¹²⁵⁵ : décisions par lesquelles elle fait savoir, à la suite de l'examen préliminaire, que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, décisions de ne pas soulever d'objection, propositions de mesures utiles.

La Commission doit également publier au *JOUE* une communication succincte (art. 32 § 4) de la décision de la Commission de s'opposer finalement à une aide qui avait été autorisée implicitement et pour laquelle l'État membre l'a informée préalablement de la mise en œuvre de la mesure en cause

¹²⁵¹. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/ Commission*, aff. C-276/03 P.

¹²⁵². Le règlement de procédure prévoit de publier un résumé de l'ouverture dans toutes les langues et le texte intégral dans la langue faisant foi (art. 32 § 2).

¹²⁵³. TPICE, 25 juin 1998, précité, et TPICE, 6 mars 2003, *WestLB*, aff. T-228/99 et T-233/99.

¹²⁵⁴. Cf. par exemple, TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX c/ Commission*, aff. T-613/97.

¹²⁵⁵. Cette communication mentionne la possibilité de se procurer un exemplaire de la décision dans la ou les versions linguistiques faisant foi.

(art. 4 § 6), ou de la décision de la Commission de clôturer la procédure formelle d'examen suite au retrait de la notification par l'État membre concerné (art. 10).

En application de l'article 32 § 2, la Commission publie aussi au *JOUE* la décision d'ouvrir la procédure dans la version linguistique faisant foi. Dans les *JOUE* publiés dans des langues autres que la version linguistique faisant foi, cette publication est accompagnée d'un résumé.

Par ailleurs, la Commission publie au *JOUE* les décisions de clore la procédure formelle d'examen, à savoir les décisions constatant que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, ainsi que les décisions positives, conditionnelles et négatives (art. 32 § 3).

Elle est également tenue de publier au *JOUE* les décisions d'amendes et d'astreintes qu'elle peut adopter à l'encontre des entreprises ou associations d'entreprises qui, délibérément ou par négligence grave, lui ont fourni des renseignements inexacts ou incomplets (article 32 § 3).

L'effet de publicité des publications des décisions d'ouverture de procédure est toutefois fort limité en pratique, par les délais de traduction et de publication des textes au *JOUE* (il faut compter environ six mois).

2.2.4 L'obligation de motivation des décisions

La Commission doit motiver ses décisions. La motivation exigée par l'article 296 TFUE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître, de façon claire et non équivoque, le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son rôle.

La Cour de justice a précisé qu'une décision de la Commission constatant l'incompatibilité d'un régime d'aide avec le marché intérieur, assortie d'un ordre de récupération, devait contenir, en elle-même, tous les éléments essentiels pour sa mise en œuvre par les autorités nationales. La Cour a ainsi exclu que le contenu réel de cette décision ne soit établi que postérieurement, au moyen d'un échange de lettres entre la Commission et les autorités nationales¹²⁵⁶.

Ainsi, « *l'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce, notamment du contenu de l'acte, de la nature des motifs invoqués et de l'intérêt que les destinataires ou d'autres personnes concernées directement et individuellement par l'acte, peuvent avoir à recevoir des explications* »¹²⁵⁷.

2.2.5 Le respect du principe de confidentialité et du secret professionnel

La Commission doit aussi veiller au respect du principe de confidentialité et ne peut divulguer des informations couvertes par le secret professionnel.

Aux termes de l'article 339 TFUE, « *les membres des institutions de l'Union, les membres des comités ainsi que les fonctionnaires et agents de l'Union sont tenus, même après la cessation de leurs fonctions, de ne pas divulguer les informations qui, par leur nature, sont couvertes par le secret professionnel, et notamment les renseignements relatifs aux entreprises et concernant leurs relations commerciales ou les éléments de leur prix de revient* ».

En matière d'aides d'État, le règlement de procédure précise que « *la Commission et les États membres, ainsi que leurs fonctionnaires et autres agents, y compris les experts indépendants mandatés*

¹²⁵⁶. CJUE, 9 juin 2011, *Comitato « Venezia vuole vivere » e.a. / Commission*, aff. C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P.

¹²⁵⁷. Jurisprudence constante, voir par ex., CJCE, 19 octobre 2000, *République italienne et Sardegna Lines - Servizi Maritimi della Sardegna SpA, c/ Commission*, aff. ites C-15/98 et C-105/99, pt 65, TPICE, 7 juin 2006, *UFEX e. a. c/ Commission*, aff. T-613/97.

par la Commission, sont tenus de ne pas divulguer les informations couvertes par le secret professionnel qu'ils ont recueillies en application du présent règlement » (art. 30).

Le règlement prévoit également que les « décisions de la Commission adoptées en vertu des chapitres II, III, V, VI et IX sont adressées à l'État membre concerné. La Commission notifie ces décisions sans délai à l'État membre concerné et donne à ce dernier la possibilité de lui indiquer les informations qu'il juge couvertes par l'obligation du secret professionnel » (art. 31).

En vertu du règlement de procédure, la Commission notifie sans délai, à son destinataire, les décisions par lesquelles elle demande aux entreprises de lui fournir des renseignements, les décisions d'infliger des amendes aux entreprises lorsqu'elles ont par exemple fourni des renseignements inexacts, ou les décisions constatant que les informations qu'une entreprise a fournies et désignées comme confidentielles ne sont pas protégées. Elle donne au destinataire la possibilité de lui indiquer les informations qu'il juge couvertes par l'obligation du secret professionnel.

La Commission vérifie, avec l'État membre, le texte qu'elle se propose de publier, afin d'en supprimer tout renseignement sensible sur le plan commercial.

Les seuls changements de texte, acceptés par la Commission, consistent en pratique à occulter des chiffres, des mots ou des passages en les remplaçant par « [...] ». Les modifications ont lieu avant l'examen du texte par le collège. Les modifications d'une décision adoptée par le collège nécessitent en effet un *corrigendum*, c'est-à-dire une nouvelle décision, soit *via* un nouveau passage devant le collège, soit *via* l'habilitation du Commissaire chargé de la concurrence qui lui permet de le faire si le *corrigendum* est purement technique. Des « *corrigendums* » sont ainsi parfois proposés au collège par la direction générale concernée, lorsque la lettre d'ouverture de procédure ou la décision finale adoptée par le collège comporte des erreurs matérielles ou de forme, substantielles, qui lui sont signalées par l'État membre. C'est peut-être le seul moyen de faire adopter, par ailleurs, des modifications du texte.

Les services de la Commission se montrent toutefois très restrictifs en la matière et le « *secret professionnel* » ou « *secret d'affaires* » est interprété restrictivement. Est refusée toute occultation susceptible de changer le sens du texte ou portant sur des éléments jugés essentiels.

3. Le recours des tiers contre les principaux actes adoptés par la Commission lors des procédures d'aides d'État¹²⁵⁸

3.1 Le recours en annulation : quelques rappels généraux

La Cour de justice et le Tribunal contrôlent la légalité des actes adoptés par les institutions européennes¹²⁵⁹.

Seuls « *les actes faisant grief* » ou « *décisoires* » sont susceptibles d'être attaqués.

Lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constituent, en principe, des actes attaquables, que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale¹²⁶⁰. La décision finale adoptée par la Commission pour clore la procédure formelle d'examen est un acte attaquant¹²⁶¹. En revanche,

¹²⁵⁸. Cette partie repose pour une large part sur l'ouvrage très complet « Guides des aides d'État en droit communautaire », Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratiques du droit communautaire », 1999, et sur l'ouvrage tout aussi complet de Marianne Dony « Contrôle des aides d'État », 3^e éd., Institut d'études européennes.

¹²⁵⁹. Le tribunal est compétent pour connaître des recours formés, en matière d'aides d'État, par des personnes physiques ou morales, contre les actes des institutions ou organes de l'Union, et par les États membres contre les actes de la Commission et du Conseil. En revanche, les recours formés par les États membres contre le Parlement et certains actes du Conseil (c'est-à-dire hors aides d'État, dumping et compétences d'exécution), et par les institutions contre une autre institution, relèvent de la compétence de la Cour de justice.

¹²⁶⁰. TPICE, 10 juillet 1990, *Automec c/ Commission*, [aff. T-64/89](#).

¹²⁶¹. Cf. notamment TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Siciliana c/ Commission*, [aff. T-190/00](#).

les avis et recommandations, actes informatifs, actes préparatoires, purement confirmatifs¹²⁶² et les actes n'affectant pas les intérêts du requérant, ne peuvent faire l'objet d'un recours en annulation.

Les États membres et les institutions européennes, « *requérants privilégiés* », bénéficient d'un accès favorisé au juge européen ; en revanche, les tiers, entreprises bénéficiaires ou concurrentes sont soumis à des conditions de recevabilité.

L'article 263 §4 TFUE dispose que toute personne physique ou morale peut former un recours « *contre les décisions dont elle est le destinataire ou qui la concernent directement et individuellement, ainsi que contre les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution* ».

Le recours en annulation doit être formé dans un délai de deux mois (complété d'un délai de distance de dix jours) à compter, suivant le cas, de la publication de l'acte, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a pris connaissance. La publication au *JOUE* de la décision est le point de départ du délai de deux mois pour le dépôt des recours contre les décisions, sauf pour deux catégories. Pour les destinataires (l'État membre) et les tiers intéressés qui en ont demandé communication, le point de départ du délai de recours est la date de notification de la décision par la Commission. Pour l'État membre, la date faisant foi est la date de la lettre officielle expédiée par le secrétariat général de la Commission à la Représentation permanente. Pour les tiers, elle est ultérieure, puisqu'ils ne reçoivent la décision qu'après occultation des éléments confidentiels.

L'article 266 TFUE dispose, en outre, qu'une annulation impose à « *l'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, [...], de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt* ».

3.2 Le recours en annulation en matière d'aides d'État

3.2.1 Actes attaquables

Sont considérés comme des actes attaquables au sens de l'article 263 TFUE toutes dispositions adoptées par les institutions, quelle qu'en soit la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires¹²⁶³. Les mesures intermédiaires, qui emportent des effets juridiques autonomes par rapport à la décision finale qu'elles préparent, sont des actes attaquables¹²⁶⁴. En revanche, une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'encontre d'une mesure qui n'est plus en cours d'exécution n'emporte pas d'effets juridiques autonomes, et, par conséquent, ne produit pas d'effets de droit obligatoires. Elle ne constitue pas un acte attaquant au sens de l'article 263 TFUE¹²⁶⁵.

3.2.2 Recevabilité

Les décisions de la Commission ont toujours pour destinataire l'État membre responsable de l'aide qui fait l'objet de la décision. Par conséquent, le juge européen a dû préciser les conditions de recevabilité des recours introduits par les requérants ordinaires.

Conformément à une jurisprudence constante de la CJUE, « *un recours en annulation intenté par une personne physique ou morale n'est recevable que dans la mesure où cette dernière a un intérêt à voir annuler l'acte attaqué. Un tel intérêt suppose que l'annulation de cet acte soit susceptible, par*

¹²⁶². Un acte est dit confirmatif seulement si l'acte qu'il est supposé confirmer est doté d'un effet contraignant; voir en matière d'aides d'État CJCE, 18 juin 2002, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-398/00](#).

¹²⁶³. Cf. Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alpiq RomIndustries Srl c/ Commission*, [aff. T-129/13](#), pt 21.

¹²⁶⁴. TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/ Commission*, [aff. T-195/01 et T-207/01](#).

¹²⁶⁵. Cf. Trib. UE, 16 octobre 2014, précité, pt 42 et, Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alro SA c/ Commission*, [aff. T-517/12](#), pts 47 et 51.

elle-même, d'avoir des conséquences juridiques et que le recours puisse ainsi, par son résultat, procurer un bénéfice à la partie qui l'a intenté »¹²⁶⁶.

La Cour juge qu'en outre, « *la recevabilité d'un recours introduit par une personne physique ou morale contre un acte dont elle n'est pas le destinataire, au titre de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, est subordonnée à la condition que lui soit reconnue la qualité pour agir, laquelle se présente dans deux cas de figure. D'une part, un tel recours peut être formé à condition que cet acte la concerne directement et individuellement. D'autre part, une telle personne peut introduire un recours contre un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution si celui-ci la concerne directement »¹²⁶⁷.*

Ainsi, le tiers doit justifier, outre de son intérêt à agir, de sa qualité pour agir, laquelle est subordonnée à la démonstration de l'affectation directe et, selon la nature de l'acte attaqué, individuelle, de ses intérêts.

S'agissant des recours contre des décisions ayant une portée individuelle, cette affectation doit être directe et individuelle. A cet égard, une entreprise concurrente ne saurait se prévaloir uniquement de sa qualité de concurrente par rapport à l'entreprise bénéficiaire de l'aide mais doit établir, en outre, qu'elle est dans une situation de fait qui l'individualise d'une manière analogue à celle du destinataire d'une telle décision¹²⁶⁸. Tel est, notamment, le cas lorsque la position de l'entreprise concurrente sur le marché pertinent est substantiellement affectée par la mesure d'aide faisant l'objet de la décision attaquée¹²⁶⁹. A noter que si la qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 1^{er} sous h) du règlement de procédure, est reconnue à une partie requérante¹²⁷⁰, et suffit ainsi pour que soit admise la recevabilité d'un recours tendant à faire sauvegarder les droits procéduraux qu'elle tire de l'article 108 § 2 TFUE (ouverture de la procédure formelle d'examen et possibilité de déposer des observations), cette qualité ne lui permet, en revanche, pas d'intenter un recours tendant à mettre en cause le bien-fondé de la décision attaquée¹²⁷¹.

S'agissant des recours contre des actes réglementaires ne comportant pas de mesures d'exécution et concernant un requérant directement, leur recevabilité n'est, en revanche, pas soumise à la condition relative à l'affectation individuelle¹²⁷². La Cour a précisé que la notion d'acte réglementaire, au sens de l'article 263 §4 TFUE, couvrait tous les actes non législatifs de portée générale¹²⁷³, celle-ci étant constituée dès lors que l'acte s'applique à des situations déterminées objectivement et qu'il produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite. A cet égard, la Cour a jugé, dans le domaine des aides d'État, « *que les décisions de la Commission qui ont pour objet d'autoriser ou d'interdire un régime national revêtent une portée générale. Cette portée générale résulte du fait que de telles décisions s'appliquent à des situations déterminées objectivement et comportent des effets juridiques à l'égard d'une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite »¹²⁷⁴. Pour apprécier si le requérant est directement concerné par la décision faisant l'objet d'un recours, la Cour a précisé que l'affectation directe d'un tel requérant ne saurait être inférée de la seule potentialité d'une relation de concurrence. En effet, « *dans la mesure où la condition relative à l'affectation directe exige que l'acte contesté produise directement des effets sur la situation juridique du requérant, le juge de l'Union est tenu de vérifier si ce dernier a exposé de façon pertinente**

¹²⁶⁶ Voir par exemple, CJUE 17 septembre 2015, *Mory SA e.a. c/ Commission*, [aff. C-33/14 P](#), pts 55 et svts, pour un rappel des différentes conditions de recevabilité.

¹²⁶⁷ Ibid., pts 59 et svts.

¹²⁶⁸ Cf. Trib. UE, 22 juin 2016, *Whirlpool Europe BV c/ Commission*, [aff. T-118/13](#), pts 40 et svts.

¹²⁶⁹ Ibid., pts 44 et svts.

¹²⁷⁰ Cf. pt 2.2.1 de la présente fiche.

¹²⁷¹ Trib. UE, 6 mai 2019, *Scor SE*, [aff. T-135/17](#), pts 40 à 43.

¹²⁷² Cf. CJUE, 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, [aff. C-583/11 P](#), pt 57.

¹²⁷³ Cf. CJUE, 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl c/ Commission, Commission c/ Scuola Elementare Maria Montessori Srl et Commission c/ Pietro Ferracci*, [aff. ites C-622/16 P à C-624/16 P](#).

¹²⁷⁴ Ibid. pt 31.

les raisons pour lesquelles la décision de la Commission est susceptible de le placer dans une situation concurrentielle désavantageuse et, partant, de produire des effets sur sa situation juridique »¹²⁷⁵.

3.2.3 Les effets des décisions d'annulation

L'article 266 TFUE prévoit que l'annulation contraint « l'institution, l'organe ou l'organisme dont émane l'acte annulé, [...], de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt ».

Le Tribunal a rappelé qu'« il n'appartient pas au juge communautaire, dans le cadre du contrôle de la légalité qu'il exerce, d'adresser des injonctions aux institutions ou de se substituer à ces dernières, mais qu'il incombe à l'administration concernée de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt rendu dans le cadre d'un recours en annulation »¹²⁷⁶.

Sont irrecevables, par conséquent, des conclusions demandant au juge européen d'ordonner à la Commission de réexaminer immédiatement sa plainte et de prendre les mesures s'imposant¹²⁷⁷.

En matière d'aides d'État, la Commission doit par conséquent adopter une nouvelle décision respectant le dispositif et les motifs de l'arrêt rendu. En exerçant son pouvoir d'appréciation, l'autorité administrative dont émane l'acte annulé doit alors respecter, aussi bien les dispositions du droit UE, que le dispositif et les motifs de l'arrêt qu'elle est tenue d'examiner¹²⁷⁸.

Ne sont concernées que les dispositions qui ont été annulées par le Tribunal.

- Dans l'hypothèse où le Tribunal a annulé une décision finale de la Commission pour erreur manifeste d'appréciation¹²⁷⁹, celle-ci doit procéder à une réouverture de procédure formelle d'examen, avant d'adopter une nouvelle décision. Il peut néanmoins arriver dans certains cas que la Commission s'exonère de cette obligation¹²⁸⁰.

Les cas d'annulation d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État pour erreur manifeste d'appréciation sont assez rares, même si certains exemples existent¹²⁸¹.

Ainsi, à la suite de l'annulation par le Tribunal, pour erreur manifeste d'appréciation, d'une décision négative¹²⁸², la Commission a repris une décision le 23 juillet 2003¹²⁸³. Pour prendre cette nouvelle décision, la Commission a invité l'Allemagne à lui fournir des renseignements complémentaires.

L'affaire *CDF Chimie AZF* constitue un exemple topique. Après l'annulation par la Cour de justice, pour erreur manifeste d'appréciation, d'une décision de clôture de la procédure¹²⁸⁴, la Commission a procédé à l'ouverture d'une nouvelle procédure formelle d'examen¹²⁸⁵. Elle a indiqué dans sa décision que : « La Commission est, dès lors, dans l'obligation de prendre une nouvelle décision à l'égard de ce tarif F. La décision du 17 avril 1984 ayant été annulée par la Cour, la procédure de l'article 93 § 2 engagée le 25 octobre 1983 est, de ce fait, de nouveau ouverte. Quoique la Commission avait déjà recueilli l'avis des intéressés dans le cadre de cette procédure, elle estime

¹²⁷⁵. Ibid. pt 47.

¹²⁷⁶. TPICE, 15 septembre 1998, *European night services e. a. c/ Commission*, aff. jtes T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94, pt 53.

¹²⁷⁷. TPICE, 14 mai 2002, *Graphischer Maschinenbau c/ Commission*, aff. T-126/99.

¹²⁷⁸. TPICE, 27 octobre 1994, *Mancini c/ Commission*, aff. T-508/93.

¹²⁷⁹. En principe, le juge UE se limite au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation en ce qui concerne l'appréciation par la Commission européenne de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur.

¹²⁸⁰. Voir par exemple, la décision de la Commission européenne du 20 novembre 2013 sur la restructuration et privatisation de la SNCM, SA. 16237, JO L 357 du 12 décembre 2014.

¹²⁸¹. Voir par exemple, Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica ferries France SAS c/ Commission*, aff. T-565/08.

¹²⁸². TPICE, 14 mai 2002, *Graphischer Maschinenbau GmbH c/ Commission*, aff. T-126/99.

¹²⁸³. Décision de la Commission du 23 juillet 2003, notifiée sous le numéro C (2003) 2517, JO L 100/35 du 6 avril 2004.

¹²⁸⁴. CJCE, 12 juillet 1990, *CDF Chimie AZF c/ Commission*, aff. C-169/84.

¹²⁸⁵. Décision d'ouverture publiée au JOCE C 10 du 16 janvier 1992.

que, en raison du fait constitué par les éléments d'appréciation sur lesquels l'arrêt en cause est fondé, ces intéressés devraient avoir la possibilité de faire valoir à nouveau leur point de vue »¹²⁸⁶.

Le juge européen peut ainsi être amené à annuler, pour erreur manifeste d'appréciation, une décision de la Commission déclarant une aide ou un régime d'aides notifiés, compatibles avec le marché intérieur (décision de ne pas soulever d'objection à l'issue de la procédure informelle d'examen et décision positive ou conditionnelle à l'issue de la procédure formelle d'examen).

- En revanche, dans l'hypothèse où la décision finale est annulée pour défaut ou insuffisance de motivation¹²⁸⁷, la Commission n'est pas tenue de rouvrir une procédure d'examen.

L'annulation de l'acte communautaire n'affecte pas nécessairement les actes préparatoires. Si la décision est annulée pour insuffisance de motivation, le juge considère que l'analyse de la Commission n'est pas complète, et non que toute la procédure ayant conduit à la décision annulée doit être remise en cause. La procédure peut donc être reprise au point précis où l'illégalité est survenue¹²⁸⁸.

Concrètement, la Cour considère que la procédure doit être reprise, et qu'elle est encore ouverte. Par exemple, dans l'affaire *Paquebot Le Levant*, après l'annulation de sa décision pour insuffisance de motivation, dès lors qu'elle n'avait pas établi que les différents éléments constitutifs de l'aide étaient réunis, la Commission a considéré que la procédure formelle d'examen demeurerait ouverte. Elle a donc invité, de nouveau, l'État français et les parties intéressées, à présenter leurs observations sur la base de l'article 108 § 2 TFUE¹²⁸⁹.

La Cour a par ailleurs jugé que la procédure visant à remplacer un acte ayant fait l'objet d'une annulation pour vice de forme ou de procédure peut être reprise à partir du point où le vice est intervenu¹²⁹⁰. Le raisonnement est le même qu'en ce qui concerne l'annulation pour insuffisance de motivation (*cf. supra*).

La Cour a également reconnu qu'un bénéficiaire potentiel d'une aide ou son concurrent sont recevables à agir contre une abstention d'adopter une décision finale¹²⁹¹.

PRINCIPALES DISTINCTIONS DE LA JURISPRUDENCE UE

Le recours contre une décision de ne pas soulever d'objection¹²⁹²

La lettre par laquelle la Commission répond à un plaignant que la mesure critiquée ne constitue pas une aide d'État est un acte susceptible de recours en annulation. Il faut néanmoins que cette lettre comporte une appréciation de droit et ne se borne pas à informer la requérante de l'absence de motifs suffisants pour se prononcer sur le cas, au sens du 2^e alinéa de l'article 24 § 2 du règlement de procédure modifié qui prévoit que :

« Lorsque la Commission estime que la partie intéressée ne respecte pas l'obligation de recourir au formulaire de plainte ou que les éléments de fait et de droit invoqués par la partie intéressée ne suffisent pas à démontrer, sur la base d'un examen à première vue, l'existence d'une aide d'État illégale ou l'application abusive d'une aide, elle en informe la partie intéressée et l'invite à présenter ses observations dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas un mois. Si la partie intéressée ne fait pas connaître son point de vue dans le délai fixé, la plainte est réputée avoir été retirée. Lorsqu'une plainte est réputée avoir été retirée, la Commission en informe l'État membre concerné »¹²⁹³.

Une décision de la Commission de ne pas soulever d'objection à l'encontre d'une mesure, à l'issue d'un examen préliminaire, constitue un acte *attaquable*. Il s'agit, en effet, d'une décision, impliquant une analyse juridique de la situation examinée, au sens du règlement de procédure, qui prévoit en son article 4 § 2 que « si la Commission constate, après un examen

¹²⁸⁶. L'avocat général Mischo avait d'ailleurs précisé dans ses [conclusions de l'affaire C-169/84](#) qu'il appartenait à la Commission de « rouvrir la procédure prévue à l'article 93 du traité » (pt 53).

¹²⁸⁷. La violation de l'obligation de motivation est constitutive d'une violation des formes substantielles.

¹²⁸⁸. CJCE, 12 novembre 1998, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-415/96](#).

¹²⁸⁹. Aide d'État C 74/99, *Paquebot Le Levant*, [JOUE C-23/28](#), 1^{er} février 2007.

¹²⁹⁰. CJCE, 13 novembre 1990, *Fedesa et autres*, [aff. C-331/88](#).

¹²⁹¹. TPICE, 17 février 1998, *Pantochim c/ Commission*, [aff. T-107/96](#), hypothèse d'un recours en carence engagé par un concurrent de l'entreprise bénéficiaire.

¹²⁹². Cette catégorie englobe les décisions concluant à l'absence d'aide et les décisions concluant à la compatibilité d'une aide nouvelle, notifiée ou illégale.

¹²⁹³. TPICE, 5 avril 2006, précité.

préliminaire, que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision ».

Cette décision implique en effet un refus implicite ou explicite d'ouvrir la procédure formelle d'examen mentionnée à l'article 108 § 2 TFUE. Dès lors, elle prive les *intéressés* au sens de l'article 108 § 2 TFUE, de leur droit de présenter leurs observations à la Commission. Les bénéficiaires de cette garantie ne peuvent, par conséquent, obtenir satisfaction qu'en contestant devant les juridictions de l'UE cette décision de la Commission¹²⁹⁴.

La décision de classement d'une plainte par la Commission constitue également un acte attaquant. En effet, lorsque sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue par l'article 108 § 2 TFUE, la Commission considère qu'une mesure étatique ne constitue pas une aide incompatible avec le marché intérieur, les bénéficiaires des garanties de procédure mentionnées à cet article, ne peuvent en obtenir le respect que s'ils ont la possibilité de contester devant le juge européen cette décision. Constitue, par conséquent, un acte attaquant la mesure qui fixe définitivement la position de la Commission, au terme d'une procédure administrative visant à produire des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant¹²⁹⁵.

En revanche, ne constituent pas des actes attaquant les mesures intermédiaires, dont l'objectif est de préparer la décision finale¹²⁹⁶.

Sont recevables à attaquer une décision de ne pas soulever d'objection tous les intéressés, au sens de l'article 108 § 2 TFUE, dès lors qu'ils sont affectés dans leurs intérêts par l'octroi de l'aide. Dans l'affaire *Cook*, la Cour a déclaré recevable le recours de la société William Cook, car elle produisait des équipements identiques à ceux de l'entreprise bénéficiaire de l'aide. De même, la qualité d'intéressée a été reconnue à la société Matra parce que ses intérêts étaient affectés par l'octroi de l'aide litigieuse « *en sa qualité de principal producteur communautaire des véhicules monocorps et de futur concurrent de l'entreprise Newco* »¹²⁹⁷.

Cependant, dans un arrêt de 1996¹²⁹⁸ le Tribunal a rejeté comme irrecevable le recours présenté. Il a considéré que la décision attaquée se présentait, à l'égard des bénéficiaires potentiels, comme une mesure de portée générale, en l'espèce, s'appliquant à des situations déterminées objectivement et qui comportent des effets juridiques à l'égard d'une catégorie de personnes envisagées de manière générale et abstraite. Il en a déduit que la décision de ne pas soulever d'objection avait également un caractère général à l'égard d'un concurrent éventuel dont la situation concurrentielle, en l'absence d'une application concrète du régime d'aides par l'octroi d'aides individuelles, ne pouvait être affectée que potentiellement et indirectement par l'adoption de cette décision.

Deux types de recours peuvent être distingués, selon qu'ils visent à imposer l'ouverture de la procédure formelle d'examen ou à attaquer la décision au fond.

Dans le premier cas, il suffit que les requérants soient des personnes, entreprises ou associations, éventuellement affectées dans leurs intérêts, notamment les entreprises concurrentes. La qualité pour agir est donc assez large, afin de préserver les droits procéduraux des concurrents potentiels¹²⁹⁹.

Dans le second cas, le simple fait que le requérant puisse être considéré comme potentiellement intéressé ne saurait suffire. Celui-ci doit, au contraire, démontrer qu'il est individuellement concerné, ce qui suppose que sa position sur le marché soit substantiellement affectée par l'aide en question.

Le recours contre une décision constatant qu'une aide constitue une aide existante

Cette décision peut faire l'objet d'un recours. À titre d'exemple, dans le cas où le requérant avait préalablement contesté auprès de la Commission le caractère d'aide existante, la Cour a considéré que cette décision, dans la mesure où le refus d'ouvrir la procédure formelle avait un caractère définitif, constituait un acte attaquant¹³⁰⁰.

Les critères de l'intérêt à agir sont identiques à ceux applicables dans le cas d'une décision de ne pas soulever d'objection.

Le recours contre une décision de proposer des mesures utiles ou un refus d'adopter une telle décision

La décision par laquelle la Commission estime ne pas devoir proposer de mesure utile (examen d'une aide existante) n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation, car il s'agit d'une mesure préparatoire¹³⁰¹.

De même, si lors de l'examen préliminaire d'un régime d'aide, la Commission suggère aux autorités nationales de prendre des mesures, afin de modifier le projet notifié, la lettre par laquelle les autorités européennes suggèrent de telles mesures ne constitue pas un acte attaquant. En effet, à ce stade de la procédure, la Commission ne dispose pas de pouvoir

¹²⁹⁴ CJCE, 19 mai 1993, *Cook c/ Commission*, aff. C-198/91.

¹²⁹⁵ CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaiki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06 P, et Trib. UE 15 janvier 2013, *Concessioni Autostradali Venete c/ Commission*, aff. T-182/10.

¹²⁹⁶ Ceci a été réaffirmé par la CJCE dans l'affaire *Athinaiki Techniki AE c/ Commission*, aff. C-521/06 P, précitée.

¹²⁹⁷ CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/ Commission*, aff. C-225/91.

¹²⁹⁸ TPICE, 5 juin 1996, *Kahn Scheepvaart c/ Commission*, aff. T-398/94.

¹²⁹⁹ Cf. Trib. UE, 5 novembre 2014, précité, points n° 42 à 47 et point n° 59 : « dans la mesure où la requérante est une partie intéressée au sens de l'article 108, §2 TFUE et de l'article 1er, sous h) du règlement n° 659/1999, elle a qualité pour agir contre la décision attaquée afin de préserver ses droits procéduraux (...) elle n'a, en revanche, pas qualité pour agir contre la décision attaquée afin d'en remettre en cause le bien-fondé ».

¹³⁰⁰ CJCE, 24 mars 1993, *CIRFS e. a. c/ Commission*, aff. C-313/90.

¹³⁰¹ TPICE, ordonnance du 21 novembre 2005, *Tramarin c/ Commission*, aff. T-426/04.

de contrainte vis-à-vis des États¹³⁰².

En revanche, la décision d'accepter les engagements proposés par l'État, dès lors qu'elle clôt la procédure, crée des effets juridiques obligatoires. Elle est donc susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation¹³⁰³.

Le recours contre une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen

En vue de déterminer si une décision d'ouvrir une procédure formelle d'examen constitue un acte attaquant, il convient d'apprécier les effets qu'elle produit, en distinguant aide existante, d'une part, et aide nouvelle, d'autre part.

Les aides nouvelles sont soumises à un contrôle préventif exercé par la Commission et elles ne peuvent en principe être mises à exécution, avant d'avoir été autorisées par celle-ci. L'État membre concerné et l'entreprise bénéficiaire ont dès lors intérêt à attaquer l'ouverture de procédure à l'encontre d'une aide nouvelle individuelle¹³⁰⁴. La Cour de justice a rappelé que la portée du contrôle juridictionnel sur les décisions d'ouverture des procédures formelles d'examen était limitée au contrôle de l'erreur manifeste d'appréciation¹³⁰⁵.

En revanche, la décision de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen à l'encontre d'une aide existante ne suspend pas l'attribution de l'aide. Cette décision constitue un acte préparatoire qui ne produit pas d'effets faisant grief et n'est pas susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation¹³⁰⁶.

Toutefois, si un tiers conteste l'appréciation portée par la Commission sur le caractère existant de l'aide, la décision d'ouverture constitue un acte attaquant dans la mesure où elle se prononce définitivement sur cet aspect¹³⁰⁷.

Dans ce cas, en principe, seuls l'entreprise bénéficiaire et l'État membre concerné sont susceptibles d'avoir intérêt à agir.

Actes de la Commission au cours de la procédure formelle d'examen

Les décisions de la Commission prises à l'issue de la procédure formelle d'examen, qu'elles soient positives, négatives ou conditionnelles, constituent des actes attaquant sur le fondement de l'article 263 TFUE puisqu'elles produisent des effets de droit.

L'entreprise bénéficiaire d'une aide individuelle est directement et individuellement concernée par une décision finale de la Commission relative à cette aide. Elle a donc un intérêt à agir contre les décisions relatives à la suppression ou à la modification de l'aide¹³⁰⁸.

Par ailleurs, l'entreprise bénéficiaire de l'aide peut demander l'annulation de la décision de la Commission exigeant la récupération d'une aide accordée par un État¹³⁰⁹.

Un organisme professionnel, représentant les entreprises d'un secteur déterminé, n'est, en principe, recevable que si ces entreprises le sont également à titre individuel ou si l'organisme peut faire valoir un intérêt propre et fonctionnel à la poursuite de l'action. Ainsi, une association qui a négocié le régime d'aides avec l'État sera recevable à attaquer la décision lorsqu'elle est un des signataires de l'accord ayant établi le régime contesté et qu'elle doit conclure un nouvel accord¹³¹⁰.

En revanche, une entreprise ne saurait attaquer une décision de la Commission interdisant un régime d'aides qui ne détermine pas les entreprises en faveur desquelles l'aide sera versée. En effet, toute entreprise susceptible d'introduire une demande à cet égard n'est concernée par une décision de la Commission qu'au même titre que tous les autres opérateurs du secteur en cause. L'intérêt individuel fait donc défaut.

L'entreprise concurrente n'est recevable à agir contre une décision finale, positive ou conditionnelle, de la Commission que dans certaines conditions précisées par la jurisprudence.

Si l'intérêt direct est en principe certain, l'intérêt individuel est, en revanche, plus délicat à établir. Cependant, la Cour a jugé que dans la mesure où l'article 108 § 3 TFUE reconnaît aux entreprises intéressées la faculté de présenter leurs observations, la décision par laquelle la Commission clôt une procédure ouverte au titre de cette disposition concerne, directement et individuellement, les entreprises qui ont été à l'origine de la plainte ayant donné lieu à l'ouverture de la procédure en cause et qui, par la suite, ont joué un rôle déterminant dans le déroulement de celle-ci. Il faut toutefois que leur position sur le marché soit substantiellement affectée par la mesure d'aide que la décision attaquée laisse subsister et déployer ses effets¹³¹¹. Le simple fait d'être concurrente de l'entreprise bénéficiaire, où qu'elle puisse être considérée comme intéressée au sens de l'article 108 § 2 TFUE, ne suffit

¹³⁰². TPICE, 22 octobre 1996, *Salt Union c/ Commission*, [aff. T-330/94](#).

¹³⁰³. TPICE, 11 mars 2009, *TF1 c/ Commission*, [aff. T-354/05](#), pts 60-81.

¹³⁰⁴. Pour le principe du recours contre la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, voir par exemple TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Siciliana c/ Commission*, [aff. T-190/00](#). Dans cet arrêt, le juge insiste particulièrement sur la distinction entre les différentes phases de la procédure, qui répondent à des objectifs différents.

¹³⁰⁵. CJUE, 21 juillet 2011, *Alcoa*, [aff. C-194/09 P](#).

¹³⁰⁶. CJCE, 30 juin 1992, *Espagne c/ Commission*, [aff. C-312/90](#), et TPICE, ordonnance du 2 juin 2003, *Forum 187 c/ Commission*, [aff. T-276/02](#).

¹³⁰⁷. TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali c/ Commission*, [aff. T-126/96 et 127/96](#).

¹³⁰⁸. CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland BV c/ Commission*, [aff. 730/79](#).

¹³⁰⁹. Dans l'arrêt du 29 avril 2004, *Italie c/ Commission*, [aff. C-298/00 P](#), le juge a estimé qu'« en leur qualité de bénéficiaires effectives des aides individuelles octroyées au titre de ce régime et dont la Commission a ordonné la récupération, [les bénéficiaires d'une aide d'État ont qualité pour agir] », pt. 39.

¹³¹⁰. CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy c/ Commission*, [aff. 67, 68 et 70/85](#).

¹³¹¹. CJCE, 28 janvier 1986, *Cofaz c/ Commission*, [aff. C-169/84](#) et TPICE, 5 novembre 1997, *Ducros c/ Commission*, [aff. T-149/95](#).

pas pour que soit admise la recevabilité de son recours¹³¹².

Le juge UE a considéré qu'était recevable le recours d'une association contre une décision finale dans deux cas de figure : lorsque l'association fait valoir un intérêt propre du fait de sa position de négociatrice¹³¹³ et lorsque l'association se substitue à certains de ses membres qui auraient pu eux-mêmes introduire un recours¹³¹⁴.

Le juge UE fait néanmoins une application restrictive de ce droit au recours. Pour qu'une association soit recevable à attaquer une décision prise par la Commission, il doit être établi que son rôle au cours de la procédure formelle d'examen dépasse l'exercice des droits procéduraux reconnus aux intéressés¹³¹⁵.

3.3 Le recours en carence

Conformément à l'article 265 TFUE, dans les cas où en violation du traité, la Commission s'abstient de statuer, la Cour de justice peut être saisie en vue de faire constater cette violation. Le recours peut être exercé, soit par les États membres et les autres institutions de l'Union européenne, soit par les personnes physiques ou morales, pour les cas où il est fait grief à l'institution d'avoir manqué de leur adresser un acte autre qu'une recommandation ou un avis. En matière d'aides d'État, le recours en carence ne peut être introduit qu'à l'encontre de la Commission.

Le recours n'est recevable que si la Commission, préalablement invitée à agir, n'a pas pris position dans un délai de deux mois.

La Cour a admis, dans le cadre de la procédure d'examen des aides, qu'un tiers intéressé peut inviter la Commission à agir en vertu de l'article 265 § 2 TFUE, c'est-à-dire à prendre une décision ou une position.

Ainsi, une entreprise concurrente est recevable à introduire un recours en carence contre la Commission, si celle-ci s'abstient d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'encontre d'une aide en principe illégale¹³¹⁶.

Généralement, en matière d'aides d'État, les recours en carence concernent le défaut d'ouverture d'une procédure formelle d'examen par la Commission¹³¹⁷.

La voie du recours en carence semble, cependant, se heurter à des problèmes pratiques en matière d'aides d'État. En effet, le requérant doit prouver que la Commission était tenue d'agir dans certains délais qu'elle n'a pas respectés.

3.4 Le recours en responsabilité non contractuelle contre la Commission

La possibilité d'un tel engagement de responsabilité est envisageable dans des conditions strictement limitées¹³¹⁸.

La partie requérante doit démontrer l'existence d'un dommage et d'un lien de causalité entre ce dommage et le versement de l'aide. Par ailleurs, la Cour exige que puisse être constatée « *la violation d'une règle supérieure de droit destinée à protéger les particuliers et ayant causé à un groupe d'opérateurs économiques, identifiables et déterminés, un préjudice spécial dépassant les risques inhérents à toute activité économique* »¹³¹⁹.

¹³¹². CJCE, 21 février 2006, (ordonnance) *Deutsche Post et DHL Express*, [aff. C-367/04 P](#).

¹³¹³. TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFFASS et AKT c/ Commission*, [aff. T-380/94](#).

¹³¹⁴. TPICE, 6 juillet 1995, *AITEC c/ Commission*, [aff. T-447/93 à 449/93](#).

¹³¹⁵. CJCE, 13 décembre 2005, *Commission c/ Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, [aff. C-78/03 P](#).

¹³¹⁶. CJCE, 15 décembre 1988, *Irish Cement Ltd c/ Commission*, [aff. 166 et 220/86](#). Par exemple, dans l'[aff. T-395/04](#) (TPICE, 10 mai 2006, *Air One Spa c/ Commission*), le juge UE a jugé recevable le recours en carence déposé à l'encontre de la Commission, car celle-ci n'avait pas répondu à sa plainte concernant des aides qu'aurait reçues illégalement la compagnie aérienne Ryanair. Le recours a ensuite été rejeté.

¹³¹⁷. Cf. par exemple, ce cas de rejet du recours en carence pour non-ouverture de la procédure formelle d'examen l'arrêt du TPICE, 19 février 2004, *SIC c/ Commission*, [aff. ites T-297/01 et T-298/01](#).

¹³¹⁸. L'article 340 TFUE prévoit que « [...] l'Union doit réparer, conformément aux principes généraux communs aux droits des États membres, les dommages causés par ses institutions dans l'exercice de leurs fonctions ».

¹³¹⁹. CJCE, 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schoppenstedt*, [aff. 5/71](#).

Le Tribunal a notamment jugé que la partie requérante, qui cherche à obtenir réparation du préjudice qui lui aurait été causé par le retard avec lequel la décision de la Commission en matière d'aides d'État lui a été communiquée, n'établit pas de lien de causalité entre la prétendue faute de l'institution concernée et le préjudice invoqué. Ce retard, à supposer même qu'il puisse être qualifié de fautif, ne saurait lui avoir causé un préjudice matériel autonome, distinct de celui qui pourrait découler de la décision elle-même¹³²⁰.

Dans un arrêt du 19 février 2004, statuant sur un recours en carence, la Cour a estimé regrettable le comportement de la Commission et a invité la requérante, si elle estimait avoir subi un préjudice du fait du comportement de la Commission, à introduire un recours en indemnité¹³²¹.

4. La défense des droits des tiers devant les juridictions nationales

Lorsque l'aide n'a pas été notifiée, les concurrents sont en droit de voir leurs droits protégés devant les juridictions nationales¹³²².

En reconnaissant l'effet direct de l'article 108 § 3 dernière phrase TFUE, la Cour a donné aux juridictions nationales le rôle de garantes de l'efficacité de l'obligation de notification qu'il contient. L'arrêt *Saumon*, rendu par la Cour de justice le 21 novembre 1991 en réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État français, précise le rôle des juridictions nationales¹³²³.

De nombreux contentieux concernent des actions directes des concurrents de bénéficiaires d'aides contre l'État membre, afin d'obtenir une suspension ou la récupération d'une aide. On peut citer le litige ayant opposé la Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) au Centre d'exportation du livre français (CELF)¹³²⁴. En revanche, les actions directes contre les concurrents sont très rares (cf. cependant l'affaire *Chronopost*¹³²⁵).

Les obligations incombant au juge national, saisi d'un recours s'appuyant sur l'effet direct de l'article 108 § 3 TFUE, peuvent se résumer ainsi :

- déterminer si la mesure litigieuse est constitutive d'une aide d'État en interprétant ou en appliquant l'article 107 § 1 TFUE ;
- déterminer, s'il s'agit bien d'une aide d'État, si elle a été octroyée en violation de l'article 108 § 3 TFUE, ce qui peut l'obliger à examiner le caractère d'aide nouvelle ou d'aide existante ;
- déterminer, s'il y a effectivement eu une violation de l'obligation de suspension, les conséquences pour le litige qui lui est soumis. Selon la Cour, la validité des actes comportant une mise à exécution de mesures d'aides est affectée par la violation de l'article 108 § 3 TFUE par les autorités nationales. Les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables en droit de se prévaloir d'une telle violation, que toutes les conséquences en seront tirées conformément à leur droit national¹³²⁶.

La constatation qu'une aide a été octroyée en violation de l'article 108 § 3 TFUE doit, en principe, entraîner son remboursement¹³²⁷.

¹³²⁰. TPICE, 28 janvier 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BA) c/ Commission*, aff. T-230/95.

¹³²¹. TPICE, 19 février 2004, *SIC c/ Commission*, aff. ites T-297/01 et T-298/01, pts 57-58.

¹³²². Cf. fiches 18 et 20.

¹³²³. CJCE, 21 novembre 1991, *FNCE*, aff. C-354/90.

¹³²⁴. Sur cette affaire, voir en dernier lieu CJCE, 12 février 2008, *CELF*, aff. C-199/06 et la fiche 20.

¹³²⁵. Cf. en dernier lieu, CJCE, 3 juillet 2008, *Chronopost e. a. c/ UFEX e. a.*, aff. C-341/06 P et 342/06 P.

¹³²⁶. CJCE, 21 novembre 1991, *Saumon*, aff. C-354/90.

¹³²⁷. Cf. sur ce point la fiche 20 et la jurisprudence récente de la Cour de justice dans l'affaire *CELF*.

Le Conseil d'État a jugé que la décision refusant de notifier une aide d'État est susceptible de recours pour excès de pouvoir. Dans ce cas, il appartient au juge administratif de déterminer la qualité d'aide de la mesure en cause. En revanche, le juge administratif n'est pas compétent pour se prononcer sur une décision de notifier une mesure d'aide, car cette décision n'est pas détachable de la procédure d'examen de la Commission¹³²⁸.

Références bibliographiques

Textes

[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 (texte codifié).

[Règlement n° 794/2004](#) du 21 avril 2004 modifié concernant la mise en œuvre du règlement n° 659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE.

[Règlement n° 372/2014](#) du 9 avril 2014 modifiant le règlement n° 794/2004 en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles.

Jurisprudence

La portée du droit du plaignant

TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval et Brink's France c/Commission*, [aff. T-95/94](#).

CJCE, 2 avril 1998, *Commission c/Sytraval et Brink's France*, [aff. C-367/95 P](#).

TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn AG c/Commission*, [aff. T-351/02](#).

Le renforcement de la protection du droit des tiers dans la procédure de contrôle des aides

CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, [aff. 84/82](#).

CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/Commission*, [aff. C-225/91](#).

Décision de la Commission du 30 juillet 1996 concernant une aide d'État accordée par l'Allemagne à Werkstoff-Union, [JOCE L 48/31](#), 19 février 1997.

TPICE, 19 mars 1997, *Oliveira c/Commission*, [aff. T-73/95](#).

TPICE, 18 février 1998, (ordonnance) *Comité d'entreprise de la SFP*, [aff. T-189/97](#).

TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/Commission*, [aff. T-371/94 et T-394/94](#).

TPICE, 15 septembre 1998, *Gestelevision Telecinco c/Commission*, [aff. T-95/96](#).

TPICE, 10 mai 2000, *SIC c/Commission*, [aff. T-46/97](#).

CJCE, 19 octobre 2000, *République italienne et Sardegna Lines - Servizi Maritimi della Sardegna SpA c/Commission*, [aff. jtes C-15/98 et C-105/99](#).

TPICE, 15 mars 2001, *Prayen Rupel*, [aff. T-73/98](#).

TPICE, 30 avril 2002, *Government of Gibraltar c/Commission*, [aff. T-195/01 et T-207/01](#).

TPICE, 25 juin 2003, (ordonnance) *Pérez Escolar c/Commission*, [aff. T-41/01](#).

¹³²⁸. CE, ass., 7 novembre 2008, [n° 282920](#), *Comité national des interprofessions des vins à appellations d'origine et autres*.

CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, [aff. C-276/03 P.](#)

TPICE, 7 juin 2006, *UFEX e. a. c/Commission*, [aff. T-613/97.](#)

Trib. UE, 3 mars 2010, *Bundesverband banken c/Commission*, [aff. T-36/06.](#)

Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Italie c/Commission*, [aff. T-53/08.](#)

Trib. UE, 7 novembre 2012, *CBI contre Commission*, [aff. T-137/10.](#)

Trib. UE, 25 novembre 2014, *Ryanair/Commission*, [aff. T-512/11.](#)

[Le régime juridique du recours des tiers contre les principaux actes adoptés par la Commission lors des procédures d'aides d'État](#)

[Le recours en annulation](#)

CJCE, 17 septembre 1980, *Philip Morris Holland BV c/Commission*, [aff. 730/79.](#)

CJCE, 28 janvier 1986, *Cofaz c/Commission*, [aff. 169/84.](#)

CJCE, 2 février 1988, *Van der Kooy c/Commission*, [aff. 67, 68 et 70/85.](#)

CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace c/Commission*, [aff. C-294/90.](#)

CJCE, 30 juin 1992, *Espagne c/Commission*, [aff. C-312/90.](#)

CJCE, 30 septembre 1992, (ordonnance) *Landbouwschap c/Commission*, [aff. C-295/92.](#)

CJCE, 24 mars 1993, *CIRFS e. a. c/Commission*, [aff. C-313/90.](#)

CJCE, 19 mai 1993, *Cook c/Commission*, [aff. C-198/91.](#)

CJCE, 15 juin 1993, *Matra c/Commission*, [aff. C-225/91.](#)

TPICE, 27 avril 1995, *ASPEC c/Commission*, [aff. T-435/93.](#)

TPICE, 6 juillet 1995, *AITEC c/Commission*, [aff. T-447/93, 448/93 et 449/93.](#)

TPICE, 5 juin 1996, *Kahn Scheepvaart c/Commission*, [aff. T-398/94.](#)

TPICE, 22 octobre 1996, *Salt Union c/Commission*, [aff. T-330/94.](#)

TPICE, 12 décembre 1996, *AIUFFASS et AKT c/Commission*, [aff. T-380/94.](#)

TPICE, 15 septembre 1998, *Breda Fucine Meridionali c/Commission*, [aff. T-126/96 et 127/96.](#)

CJCE, 9 octobre 2001, *Italie c/Commission*, [aff. C-400/99.](#)

TPICE, 14 mai 2002, *Grasphischer Maschinenbau c/Commission*, [aff. T-126/99.](#)

TPICE, 27 novembre 2003, *Regione Siciliane c/Commission*, [aff. T-190/00.](#)

TPICE, 21 novembre 2005, *Tramarin c/Commission*, [aff. T-426/04.](#)

CJCE, 13 déc. 2005, *Commission c/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, [aff. C-78/03 P.](#)

CJCE, 21 février 2006, (ordonnance) *Deutsche Post et DHL Express*, [aff. C-367/04 P.](#)

TPICE, 5 avril 2006, *Deutsche Bahn AG c/Commission*, [aff. T-351/02.](#)

Aide d'État C 74/99, *Paquebot Le Levant*, [JOUE C 23](#), 1^{er} février 2007.

CJCE, 17 juillet 2008, *Athinaiki Techniki AE c/Commission*, [aff. C-521/06 P](#).

TPICE, 10 décembre 2008, *Kronopoly*, [aff. T-388/02](#) et TPICE, 10 février 2009, *Deutsche Post*, [aff. T-388/03](#).

CJCE, 9 juillet 2009, 3 F, [aff. C-319/07 P](#).

CJUE, 21 juillet 2011, *Alcoa*, [aff. C-194/09 P](#).

Trib. UE, 11 septembre 2012, *Corsica ferries France SAS c/ Commission*, [aff. T-565/08](#).

Trib. UE. 15 janvier 2013, *Concessioni Autostradali Venete c/ Commission*, [aff. T-182/10](#).

CJUE, 3 octobre 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami e.a. c/ Parlement et Conseil*, [aff. C-583/11 P](#).

Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alpiq RomIndustries Srl c/ Commission*, [aff. T-129/13](#).

Trib. UE, 16 octobre 2014, *Alro SA c/ Commission*, [aff. T-517/12](#).

Trib. UE, 5 novembre 2014, *Vtesse Networks Ltd c/ Commission*, [aff. T-362/10](#).

CJUE, 17 septembre 2015, *Mory SA e.a/ Commission*, [aff. C-33/14 P](#).

Trib. UE, 22 juin 2016, *Whirlpool Europe BV c/ Commission*, [aff. T-118/13](#).

CJUE, 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori Srl c/ Commission, Commission c/ Scuola Elementare Maria Montessori Srl et Commission c/ Pietro Ferracci*, [aff. jtes C-622/16 P à C-624/16 P](#).

Trib. UE, 6 mai 2019, *Scor SE*, [aff. T-135/17](#).

Le recours en carence

CJCE, 15 décembre 1988, *Irish Cement Ltd c/Comission*, [aff. jtes 166 et 220/86](#).

TPICE, 27 octobre 1994, *Mancini c/Commission*, [aff. T-508/93](#).

TPICE, 17 février 1998, *Pantochim c/Commission*, [aff. T-107/96](#).

TPICE, 15 septembre 1998, *European night services e. a. c/Commission*, [aff. jtes T-374/94, T-375/94, T-384/94 et T-388/94](#).

TPICE, 28 janvier 1999, *Bretagne Angleterre Irlande (BAI) c/Commission*, [aff. T-230/95](#).

TPICE, 19 février 2004, *SIC c/Commission*, [aff. T-297/01 et T-298/01](#).

Le recours en responsabilité extracontractuelle

CJCE, 2 décembre 1971, *Zuckerfabrik Schoppenstedt*, [aff. 5/71](#).

La défense des droits des tiers devant les juridictions nationales

CJCE, 21 novembre 1991, *Saumon*, [aff. C-354/90](#).

CJCE, 12 février 2008, *Centre d'exploitation du livre français*, [aff. C-199/06](#) et CJUE, 11 mars 2010, *Celf et ministre de la Culture et de la Communication*, [aff. C-1/09](#).

CJCE, 1 juillet 2008, *Chronopost e. a. c/UFEX e.a.*, [aff. C-341/06 P et 342/06 P](#).

Doctrine

Cette fiche repose, pour une large part, sur deux ouvrages très complets :

J.-P. Keppenne, *Guides des aides d'État en droit communautaire*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Pratiques du droit communautaire », 1999.

M. Dony, *Contrôle des aides d'État*, Institut d'études européennes, éd. de l'université de Bruxelles, 2007.

L'autorisation avec ou sans conditions

À l'issue de la procédure d'examen prévue à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission peut autoriser l'octroi d'une aide.

Elle peut n'y mettre aucune condition. Elle peut aussi, conformément à l'article 9, §4 du règlement de procédure n° 2015/1589 du 13 juillet 2015, choisir d'autoriser la mesure, en l'assortissant de conditions.

Le respect de ces conditions est impératif. À défaut, la Commission pourra ordonner la restitution de l'aide.

Il est donc nécessaire de comprendre les conditions auxquelles la Commission peut subordonner l'autorisation des aides publiques, ainsi que le cadre dans lequel elles sont imposées. L'intensité et la sévérité des conditions varient avec le type d'aide octroyé, son montant, sa durée ainsi que l'état du secteur d'activité dans lequel évolue le bénéficiaire.

1. Les conditions doivent être distinguées des engagements proposés par l'État

À l'issue de la procédure formelle d'examen d'une mesure, la Commission peut décider d'autoriser la mesure, soit qu'elle ne constitue pas une aide au sens de l'article 107 TFUE, soit qu'elle constitue une aide compatible avec le marché intérieur.

Elle peut également assortir sa décision positive « *de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité avec le Marché commun et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision* » (décision conditionnelle)¹³²⁹.

Ces conditions ne doivent pas être confondues avec les engagements que l'État pourrait prendre, afin d'éviter que la mesure examinée ne soit qualifiée d'aide incompatible. En effet, ces engagements ne sont, contrairement aux conditions, pas juridiquement imposés par la Commission. En pratique, ils sont cependant souvent négociés avec cette dernière.

On distingue généralement les engagements de comportements¹³³⁰ – par exemple, l'octroi d'une licence – des engagements structurels – par exemple, la privatisation de l'entreprise ou la vente de certaines parties de l'entreprise bénéficiaire de l'aide¹³³¹.

Cette pratique des engagements est susceptible de soulever des difficultés dans la mesure où les entreprises bénéficiaires de l'aide, ainsi que les autres entreprises intéressées, sont des tiers à la procédure. Elles devront néanmoins respecter les engagements pris par l'État, si elles ne veulent pas courir le risque d'une requalification de la mesure en aide incompatible avec le marché intérieur.

L'adoption d'engagements ne préjuge pas de la qualification retenue par la Commission. Ils peuvent conduire celle-ci à considérer que la mesure ne constitue pas ou plus une aide. Ils peuvent également l'amener à qualifier la mesure d'aide compatible. La Commission peut aussi décider d'insérer ces

¹³²⁹. Article 9 § 4 du règlement de procédure n° 2015/1589.

¹³³⁰. Cf. par exemple, arrêt CJUE 13 juin 2013 *Ryanair Ltd*, C-287/12 P pts 63 et svts.

¹³³¹. Cf. par exemple, la décision 2009/971/CE de la Commission du 12 mai 2009, relative à l'aide d'Etat C 43/98 (ex N 390/08) que l'Allemagne entend accorder en faveur de la restructuration de la WestLB AG (JO L 345, p. 1) et l'arrêt du Tribunal relatif à cette décision (Trib. UE, 17 juillet 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband*, aff. T-457/09).

engagements dans une décision conditionnelle, afin de s'assurer de leur respect¹³³². Enfin, elle peut juger que les engagements ne sont pas suffisants et conclure au caractère incompatible de l'aide.

2. L'autorisation « sans condition »

L'aide, ainsi autorisée, entre alors dans le régime des aides existantes de l'article 108 § 1 TFUE. Elle ne peut être remise en cause que si la Commission ouvre, à nouveau, la procédure de l'article 108 § 2 et propose à l'État des mesures utiles, consistant à supprimer ou modifier l'aide qui s'est révélée, à l'usage, incompatible avec le marché intérieur.

Toutefois, si l'État met en œuvre une mesure différente de celle autorisée, celle-ci est réputée être une aide nouvelle non notifiée, donc illégale. Tel est, par exemple, le cas, lorsque le montant de l'aide est supérieur à celui autorisé, en cas de versement d'aides additionnelles, d'une prolongation dans le temps, d'un élargissement du champ des bénéficiaires ou bien encore d'une destination différente¹³³³.

3. L'autorisation avec rapport

La Commission peut autoriser une aide sans condition, mais avec obligation pour l'État de fournir des rapports sur l'application de celle-ci.

Cette solution est souvent retenue en pratique : elle permet à la Commission de surveiller plus facilement l'application du régime d'aide. Par ailleurs, l'article 26 du règlement de procédure n° 2015/1589 du 13 juillet 2015¹³³⁴ prévoit que « *les États membres communiquent à la Commission des rapports annuels sur tous les régimes d'aides existants qui ne sont pas soumis à une obligation spécifique de présentation de rapports par une décision conditionnelle [...]* ».

En cas de violation de l'obligation de présentation des rapports annuels, la Commission peut proposer des mesures utiles, telles la modification, sur le fond, du régime d'aides ou l'introduction d'exigences procédurales (art. 22 du règlement de procédure). Ce n'est que si l'État n'accepte pas ces mesures utiles que la Commission peut ouvrir la procédure d'examen, prévue au § 2 de l'article 108 TFUE¹³³⁵.

4. La « décision conditionnelle »

L'aide est alors accordée sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions imposées par la Commission. Le domaine de prédilection de telles décisions est constitué par les aides aux entreprises en difficulté.

4.1 Les conditions peuvent porter sur différents paramètres

Les conditions peuvent porter sur :

- l'entreprise bénéficiaire (par exemple, la mise en œuvre d'un plan de restructuration¹³³⁶, la réduction des capacités¹³³⁷, l'interdiction de faire du *dumping* face aux concurrents et la limitation de la marge de manœuvre tarifaire¹³³⁸, l'interdiction de procéder à des acquisitions¹³³⁹, l'interdiction de bénéficier

¹³³². Dans cette hypothèse les engagements se transforment en conditions (v. par ex. la décision C (2009) 9963 du 15 décembre 2009, Aide d'État n° E 2/2005 et N 642/2009, Pays-Bas, *Aide existante et aide spécifique par projet au profit des sociétés de logement*), JOUE C 31/4 du 9 février 2010. Même si les engagements ne sont pas insérés dans une décision conditionnelle, leur non-respect peut constituer une modification de l'aide et ainsi être sanctionné ultérieurement (cf. fiche 21).

¹³³³. Sur la notion de modification de l'aide, cf. fiche 21.

¹³³⁴. Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalité d'application de l'article 108 du TFUE (texte codifié).

¹³³⁵. La Cour a reconnu le caractère contraignant de ces mesures utiles dès lors qu'elles ne sont pas contestées par écrit par l'État membre concerné (voir CJCE, 12 janvier 2006, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-69/05).

¹³³⁶. Par exemple dans le cas de la restructuration de DEXIA, décision du 26 février 2010, 2010/606/JUE, JOUE L274/54.

¹³³⁷. Cf. par exemple, Trib. UE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01.

¹³³⁸. Cf. par exemple, décision de la Commission du 5 avril 2011 relative aux mesures C 11/09 mise en œuvre par l'État néerlandais en faveur du groupe ABN AMRO NV (JOUE L 333, 15 décembre 2011, p. 1).

¹³³⁹. Cf. par exemple, Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV*, aff. T-319/11.

d'une nouvelle aide¹³⁴⁰, l'obligation de tenir une comptabilité séparée pour les différentes activités¹³⁴¹, etc.) ;

- les conditions de concurrence dans le secteur d'activité en cause ;
- un versement en tranches, auquel cas le versement des tranches suivantes est subordonné à l'exécution correcte des conditions associées à la première tranche¹³⁴². L'État est obligé de fournir des rapports intermédiaires, suivis par un expert mandaté à cette fin par la Commission. Si ces conditions ne sont pas respectées, la Commission peut suspendre le versement des tranches suivantes et remettre en cause les versements déjà effectués.

4.2 Violation d'une condition imposée par la Commission

Une aide constituant une application rigoureuse et prévisible des conditions fixées dans la décision d'approbation est considérée comme une aide existante, qui n'a pas à être notifiée à la Commission, ni à être examinée au regard de l'article 107 TFUE¹³⁴³.

Si le bénéficiaire d'une aide ne respecte pas les conditions imposées par la Commission, l'aide est, aux termes du règlement n° 2015/1589, considérée comme étant « *appliquée de façon abusive* » (art. 1, g))¹³⁴⁴. Dans ce cas, l'article 20 du règlement prévoit que la Commission « *peut ouvrir la procédure formelle d'examen* » prévue par l'article 108 § 2 TFUE.

La violation d'une condition imposée par la Commission est sanctionnée. La Commission doit néanmoins respecter certaines règles :

- elle ne peut pas prendre d'emblée une décision ordonnant le remboursement de l'aide versée¹³⁴⁵, ni examiner directement l'aide par rapport au traité¹³⁴⁶. Elle doit d'abord contrôler si l'aide respecte les conditions imposées dans sa décision d'autorisation. Si tel n'est pas le cas, elle peut alors ouvrir la procédure de l'article 108 § 2 TFUE ;
- de même, dans l'hypothèse du versement d'une aide par tranche, la Commission doit d'abord ouvrir la procédure de l'article 108 § 2 TFUE si elle envisage de refuser le versement d'une nouvelle tranche. Les tranches restantes de l'aide ne peuvent alors être versées qu'à la suite d'une nouvelle décision de la Commission¹³⁴⁷. Toutefois, la Commission dispose d'un certain pouvoir de gestion et de surveillance quant à la mise en œuvre d'une aide répartie en tranches¹³⁴⁸ ;
- à l'issue de la procédure prévue à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission peut constater l'incompatibilité de l'aide avec le marché intérieur et exiger sa récupération¹³⁴⁹ ;
- enfin, la Commission peut saisir directement la Cour d'un recours en manquement, sur le fondement de l'article 108 § 2 al. 2 TFUE. Mais ce n'est qu'une faculté : la Commission ne peut y être contrainte¹³⁵⁰.

4.3 Les droits de l'opérateur économique : le recours en annulation

L'opérateur économique destinataire de la décision peut saisir le Tribunal de première instance d'un recours en annulation contre la décision conditionnelle¹³⁵¹. Les moyens qui peuvent être invoqués

¹³⁴⁰. Cf. par exemple, Trib. UE, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01, préc.

¹³⁴¹. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 29 juin 2011 concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/08) accordée par la France à l'établissement public « Institut Français du Pétrole » ([JO L 14](#), 17 janvier 2012, p. 1).

¹³⁴². Décision sur la recapitalisation d'Air France 94/662 du 27 juillet 1994, [JO L 258](#), 6 octobre 1994, p. 26, et décision *Aer Lingus*, 21 décembre 1993, [JOCE L 54](#), 25 février 1989, p. 30.

¹³⁴³. Cf. par exemple, Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. ites T-102/07 et T-120/07, pt 60.

¹³⁴⁴. Cf. par exemple, Trib. UE, 15 mars 2012, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. T-391/08. La violation des conditions par l'État rend, par ailleurs, l'aide illégale (cf. Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, aff. ites T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, pt 181).

¹³⁴⁵. CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace et Rover c/ Commission*, aff. C-294/90.

¹³⁴⁶. Cf. par exemple, Trib. UE, *Freistaat Sachsen*, aff. ites T-102/07 et T-120/07, précités, pt 59.

¹³⁴⁷. TPICE, 15 septembre 1998, *Ryanair*, aff. T-140/95.

¹³⁴⁸. *Idem*. Dans la décision de la Commission *Aer Lingus* du 21 décembre 1993 précitée, le versement de l'aide en trois tranches était subordonné à la réduction des coûts de fonctionnement à 50 millions à la fin de la première tranche. En l'espèce, la condition de réduction des coûts imposée par la Commission n'était pas tout à fait atteinte. Cependant, la Commission a quand même autorisé le versement de la deuxième tranche, en admettant que la restructuration et les résultats étaient en bonne voie bien que l'objectif n'ait pas été totalement atteint. En outre, elle a tenu compte de circonstances imprévisibles à l'époque de la décision initiale (conflit social). Enfin, il faut relever que dans cette affaire, la Commission a seulement prolongé le délai d'un an et non supprimé l'obligation de parvenir à une réduction drastique des coûts.

¹³⁴⁹. Cf. par exemple, décision de la Commission du 2 juillet 2008 concernant les aides C 16/04 octroyées par la Grèce à l'entreprise Hellenic Shipyards SA ([JOUE L 225](#), p. 104).

¹³⁵⁰. TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/ Commission*, aff. T-277/94.

¹³⁵¹. TPICE, 4 mars 2009, *Tirrenia di Navigazione c/ Commission*, aff. ites T-265/04, T-292/04 et T-504/04, pt 69.

sont l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de toutes règles de droit relatives à son application, le détournement de pouvoir¹³⁵².

De même, si des entreprises concurrentes de l'entreprise bénéficiaire d'une aide conditionnelle considèrent que les conditions imposées par la Commission européenne ne sont pas de nature à limiter l'effet anticoncurrentiel de l'aide ou qu'elles ne respectent pas les principes énoncés dans les lignes directrices de la Commission, elles peuvent saisir le tribunal d'un recours en annulation¹³⁵³.

Si la décision de la Commission est annulée, cette dernière dispose, conformément à l'article 4 § 5 du règlement de procédure n° 2015/1589, d'un délai de deux mois pour adopter une nouvelle décision.

Références bibliographiques

Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 TFUE, *JOUE* [L 248/9](#), 24 septembre 2015.

Engagements pris par l'État dispensateur de l'aide

Décision du 26 juillet 1995 relative au Crédit Lyonnais (*JOCE* [L 308](#), 21 décembre 1995).

Décision GAN du 30 juillet 1997 portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN (*JOCE* [L 78/1](#), 16 mars 1998).

Décision du 15 décembre 2009 C (2009) 9963, aide d'État n° E 2/2005 et N 642/2009, Pays Bas, *Aide existante et aide spécifique par projet au profit des sociétés de logement*, *JOUE* [C 31/4](#) du 9 février 2010.

Conditions imposées par la Commission

CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace et Rover c/ Commission*, [aff. C-294/90](#).

Décision Aer Lingus du 21 décembre 1993, (*JOCE* [L 54](#), 25 février 1994, p. 30).

Décision sur la recapitalisation d'Air France 94/662 du 27 juillet 1994, (*JOCE* [L 258](#), 6 octobre 1994, p. 26).

TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/ Commission*, [aff. T-277/94](#).

TPICE, 15 septembre 1998, *Ryanair*, [aff. T-140/95](#).

Trib. UE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, [aff. T-301/01](#).

Décision sur la restructuration de DEXIA, décision du 26 février 2010, *JOUE* [L274/54](#).

Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, [aff. jtes T-102/07 et T-120/07](#).

Décision de la Commission du 29 juin 2011 concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/08) accordée par la France à l'établissement public « Institut Français du Pétrole » (JO [L 14](#), 17 janvier 2012, p. 1)

Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, [aff. jtes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08](#).

Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB*, [aff. T-115/09](#).

Trib. UE, 15 mars 2012, *Ellinika Nafpigeia AE*, [aff. T-391/08](#).

¹³⁵². TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia c/ Commission*, [aff. T-296/97](#) et TPICE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, [aff. T-301/01](#).

¹³⁵³. Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB*, [aff. T-115/09](#).

CJUE 13 juin 2013, *Ryanair Ltd*, [C-287/12 P](#).

Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV*, [aff. T-319/11](#).

Trib. UE, 17 juillet 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband*, [aff. T-457/09](#).

Liste récapitulative des différents encadrements, lignes directrices et règlements relatifs aux aides d'État

Cette liste récapitule l'essentiel des dispositions des différents textes régissant les aides d'État¹³⁵⁴ et renvoie vers les fiches spécifiques du vade-mecum.

1. Règles régissant l'appréciation des aides sectorielles

1.1. Audiovisuel et culture

1.1.1. Communication de la Commission sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (JOUE C 332 du 15 novembre 2013)

Cette communication autorise les aides d'État en faveur d'un éventail plus large d'activités que la précédente¹³⁵⁵ et souligne l'étendue de la marge de manœuvre des États membres quant à la définition des activités culturelles. Elle prévoit la possibilité d'accorder des aides d'un montant plus élevé aux productions transfrontalières. La communication prévoit en outre :

- Le respect du critère de légalité générale : les conditions d'accès au régime d'aide d'État doivent respecter les dispositions du Traité, autres que celles relatives aux aides d'État (principe de non-discrimination, libertés de circulation notamment). Compte tenu de la situation spécifique du secteur cinématographique européen, les régimes d'aide à la production peuvent soit exiger que jusqu'à 160 % du montant de l'aide accordé à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée soit dépensé sur le territoire qui accorde l'aide, soit calculer le montant de l'aide accordée à la production d'une œuvre audiovisuelle donnée, en pourcentage des dépenses liées aux activités de production dans l'État membre qui accorde l'aide, généralement dans le cas de régimes d'aide sous forme d'incitations fiscales.
- Les critères de compatibilité spécifiques : ces critères ont été établis par la Commission dans sa décision de juin 1988 relative au régime français d'aide automatique à la production de films. (i) L'aide doit être destinée à un produit culturel ; (ii) l'intensité de l'aide doit, en principe, être limitée à 50 % du budget de la production ; l'intensité de l'aide en faveur des productions transfrontalières financées par plus d'un État membre et faisant intervenir des producteurs de plus d'un État membre peut toutefois atteindre 60 % du budget de la production. (iii) En principe, l'aide à l'écriture des scénarios ou au développement n'est pas limitée. (iv) En revanche, les aides destinées à des activités spécifiques de production, autres que l'écriture de scénarios, le développement, la distribution ou la promotion ne sont pas autorisées ; l'attribution d'une aide à des postes spécifiques du budget du film pourrait transformer cette aide en préférence nationale au bénéfice des secteurs fournissant les services concernés par l'aide, ce qui serait incompatible avec le traité. (v) Les aides doivent être accordées de manière transparente.

La Commission applique cette communication à l'ensemble des aides notifiées pour lesquelles elle est appelée à prendre une décision après la publication de la communication au Journal officiel de l'Union européenne, même si les aides ont été notifiées avant cette date. Dans le cas des aides non notifiées,

¹³⁵⁴. Pour une version actualisée, se reporter au site de la Commission européenne : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.HTML

¹³⁵⁵. Communication de 2001 sur les aides nationales au cinéma et à l'audiovisuel qui a expiré le 31 décembre 2012.

la Commission applique cette communication si l'aide a été accordée après sa publication au Journal officiel¹³⁵⁶.

1.1.2. Communication de la Commission concernant l'application aux services publics de radiodiffusion des règles relatives aux aides d'État (JOUE C 257 du 27 octobre 2009)

Ce texte¹³⁵⁷ clarifie les principes suivis par la Commission pour appliquer les articles 107 et 106 § 2 TFUE au financement public des services audiovisuels dans le secteur de la radiodiffusion.

Les compensations accordées aux organismes publics de radiodiffusion sont normalement appréciées au regard de l'article 106 § 2, du TFUE (cf. fiche 6). Cependant, les dérogations énumérées à l'article 107 § 3 TFUE peuvent, en principe, également s'appliquer à la radiodiffusion, sous réserve du respect de certaines conditions. L'article 107 § 3 d) TFUE donne ainsi la possibilité à la Commission de considérer comme compatibles avec le marché intérieur, les aides destinées à promouvoir la culture, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun. Cependant, comme précisé auparavant (cf. fiche 3), cette dérogation s'applique de manière restrictive :

- il faut que le produit culturel soit clairement identifié ou identifiable ;
- la notion de culture doit être appliquée au contenu et à la nature du produit en question, et non au support utilisé ou à sa distribution en elle-même ;
- les besoins éducatifs et démocratiques de la société d'un État membre, auxquels concourt souvent la radiodiffusion, doivent être considérés comme distincts de la promotion de la culture visée à l'article 107 § 3 d) TFUE.

S'agissant de l'appréciation de la compatibilité des aides d'État au regard de l'article 106 § 2 TFUE, des dispositions spécifiques sont prévues par le protocole d'Amsterdam pour les organismes de radiodiffusion, et la mission de service public qu'ils remplissent. Les règles classiques en matière de financement des compensations d'obligations de service public s'appliquent :

- définition particulièrement précise, exigée pour le secteur de la radiodiffusion, de la mission de service public et des activités en faisant partie ;
- mandat, c'est-à-dire acte officiel, confiant la ou les missions de service public ;
- procédure de contrôle, efficace et indépendante, de l'accomplissement des obligations de service public ;
- tenue de comptes séparés entre les activités de service public et les autres, et respect de la directive 2006/111/CE de la Commission du 16 novembre 2006 sur la transparence applicable aux entreprises dotées de droits exclusifs ou spéciaux, ou chargées de la gestion d'un service d'intérêt économique général en échange d'une compensation, et exerçant d'autres activités. Des exemples et conditions précis figurent dans la communication ;
- respect le principe du coût net et éviter les surcompensations ;
- contrôle régulier et efficace de l'utilisation du financement public ;
- diversification des services publics de radiodiffusion ;
- absence de comportement anticoncurrentiel qui n'est pas nécessaire à l'accomplissement de la mission de service public.

¹³⁵⁶. Et la communication sur le cinéma de 2001 mentionnée ci-dessus dans tous les autres cas.

¹³⁵⁷. Qui remplace une communication de 2001.

1.1.3. Aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine- Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n° 651/2014, article 53

Les aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine sont octroyées en faveur des objectifs et activités culturels tels que les musées, les bibliothèques, les théâtres, les opéras, le patrimoine matériel, les sites et bâtiments historiques, le patrimoine immatériel, les activités d'éducation culturelle et artistique, etc;

Le règlement (UE) [2017/1084](#) de la Commission du 14 juin 2017 modifiant le règlement (UE) n° 651/2014 a modifié les seuils en ce qui concerne les aides à l'investissement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine: 150 millions d'euros par projet ; en ce qui concerne les aides au fonctionnement en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine: 75 millions d'euros par entreprise et par an.

1.1.4. Régimes d'aides en faveur des œuvres audiovisuelles - Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n° 651/2014, article 54

Il s'agit des régimes d'aides à l'écriture de scénarios et au développement, à la production, à la distribution et à la promotion d'œuvres audiovisuelles qui peuvent prendre la forme d'aides à la production d'œuvres audiovisuelles, à la préproduction, et à la distribution.

1.2. Agriculture¹³⁵⁸

1.2.1. Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020 ([JOUE C 204](#) du 1^{er} juillet 2014), modifiées par la communication de la Commission publiée au [JOUE C 403](#) du 9 novembre 2018

1.2.2. [Règlement \(UE\) n° 702/2014](#) de la Commission du 25 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides, dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales, compatibles avec le marché intérieur, en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, modifié par le règlement (UE) n° 2019/289 de la Commission du 19 février 2019 ([JOUE L 48](#) du 20 février 2019)

1.2.3. [Règlement \(UE\) n° 1408/2013](#) de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture, modifié par le règlement (UE) 2019/316 de la Commission du 21 février 2019 ([JOUE L 51](#) du 22 février 2019)

¹³⁵⁸. Cf. fiche 13.

1.3. Pêche¹³⁵⁹

- 1.3.1. Lignes directrices pour l'examen des aides d'État dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ([JOUE C 217](#) du 2 juillet 2015), modifiées par la communication de la Commission 2018/C 422/01 ([JOUE C 422](#) du 22 novembre 2018)
- 1.3.2. Règlement (UE) n° 1388/2014 de la Commission du 16 décembre 2014 déclarant certaines catégories d'aides aux entreprises actives dans la production, la transformation et la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([JOUE L 369](#) du 24/12/2014)
- 1.3.3. Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ([JOUE L 190](#) du 28 juin 2014)

1.4. Transports¹³⁶⁰

L'article 93 TFUE prévoit que : « *Sont compatibles avec les traités les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports ou qui correspondent au remboursement de certaines servitudes inhérentes à la notion de service public.* »

- 1.4.1. Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) no 1107/70 du Conseil ([JOUE L 315](#) du 3 février 2007)
- 1.4.2. Orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime ([JOUE C 13](#) du 17 janvier 2004)

Ce texte encadre certaines dérogations au principe de l'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur et indique les règles à respecter pour en bénéficier. Les mesures visées par ce texte constituent bien des aides d'État qui doivent donc être notifiées, mais peuvent être considérées comme compatibles sous réserve du respect des orientations fixées par ce texte.

Sont couvertes les aides d'État en faveur des transports maritimes; ne sont pas concernées les aides accordées à la construction navale.

En principe, les aides doivent être destinées à des navires immatriculés dans les États membres (même s'il existe des exceptions strictement énumérées).

Sont énumérés les différents types d'aides et la manière dont leur compatibilité sera appréciée :

- les mesures fiscales et sociales en vue d'améliorer la compétitivité (traitement fiscal, coûts salariaux) ;
- la relève des équipages ;
- l'aide aux investissements ;
- la formation ;
- l'articulation avec les règles relatives aux aides régionales ;
- les aides à la restructuration ;
- les obligations de service public et contrats ;
- l'aide aux transports maritimes à courte distance.

L'objectif de ce texte est d'améliorer la transparence et de déterminer quels programmes d'aides d'État peuvent être mis en place pour soutenir les intérêts maritimes de l'UE. Ce texte s'inscrit dans le contexte d'une double diminution : celle du nombre de navires immatriculés dans les registres des États membres d'une part, et celle du nombre de marins communautaires employés, d'autre part. Une

¹³⁵⁹. Cf. fiche 13.

¹³⁶⁰. Cf. aussi point 7.5. de la présente annexe.

certaines convergences entre les actions des États doivent être assurées, ce qui a été entrepris avec ce texte.

Ce texte a un champ d'application très large puisqu'il couvre toutes les aides en faveur des transports maritimes octroyées par les États membres de l'Union ou au moyen de ressources publiques. Il ne couvre pas les aides accordées aux chantiers navals.

Aucune distinction n'est établie entre les différents bénéficiaires (entreprises, partenariats, particuliers, secteur public, secteur privé).

Les objectifs fixés par ces orientations sont les suivants :

- sauvegarder l'emploi communautaire dans l'ensemble du secteur maritime ;
- préserver le savoir-faire maritime de l'Union et développer les aptitudes maritimes ;
- améliorer la sécurité.

[1.4.3. Communication de la Commission établissant des orientations en matière d'aide d'État aux sociétés gestionnaires de navires \(JOUE C 132 du 11 juin 2009\)](#)

Cette communication porte sur le droit qu'ont les sociétés qui assurent la gestion de l'équipage et la gestion technique de navires, de bénéficier d'une réduction de l'impôt sur les sociétés ou de l'application de la taxe au tonnage conformément au point 3.1. de la communication sur les orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime citée au point précédent.

[1.4.4. Communication de la Commission fournissant des orientations sur les aides d'État complétant le financement communautaire pour le lancement des autoroutes de la mer \(JOUE C 317 du 12 décembre 2008\)](#)

Le Livre blanc de 2001 sur la politique européenne des transports a introduit la notion « d'autoroutes de la mer ». Il s'agit d'un service de transport de haute qualité fondé sur le transport maritime à courte distance. Cette communication est relative d'une part aux aides d'État complétant les projets d'« autoroutes de la mer » financés par le projet Marco Polo II, et d'autre part aux aides d'État aux projets de réseau transeuropéen de transport (RTE-T) « d'autoroutes de la mer ».

[1.4.5. Lignes directrices sur les aides d'État aux aéroports et aux compagnies aériennes \(JOUE C 99 du 4 avril 2014\)](#)

Ces lignes directrices font le point sur la situation juridique et économique en ce qui concerne le financement public des aéroports et des compagnies aériennes. Elles précisent les cas dans lesquels ce financement constitue ou non une aide d'État et lorsqu'il s'agit effectivement d'une aide d'État, les conditions dans lesquelles elle peut être déclarée compatible conformément à l'article 107 paragraphe 3 point c) TFUE.

Les principes énoncés dans ces lignes directrices s'appliquent aux aides d'État octroyées aux aéroports et aux compagnies aériennes. Les principales dispositions de ces lignes directrices sont les suivantes.

S'agissant des aides à l'investissement en faveur des aéroports :

Il doit exister un réel besoin en matière de transport et l'octroi d'une aide publique doit être nécessaire pour garantir l'accessibilité d'une région. La nécessité d'un financement public varie selon la taille de l'aéroport. L'intensité d'aide maximale est de 75 % pour les aéroports dont le nombre annuel de passagers est inférieur à 1 million de passagers, 50 % pour la tranche allant de 1 à 3 millions et 25 % pour la tranche allant de 3 à 5 millions.

S'agissant des aides au fonctionnement pour les aéroports régionaux (moins de 3 millions de passagers par an) :

Elles peuvent être considérées comme compatibles durant une période transitoire de dix ans à compter du 4 avril 2014. A l'issue de cette période, tous les aéroports devront établir un plan d'affaire prévoyant une couverture intégrale de leurs coûts d'exploitation. Plus aucune aide au fonctionnement ne sera jugée compatible à l'exception des aides au fonctionnement accordées conformément aux règles applicables au financement des SIEG.

S'agissant des aides au démarrage octroyées aux compagnies aériennes en vue du lancement d'une nouvelle liaison dans le but d'améliorer la connectivité d'une région :

Elles peuvent couvrir jusqu'à 50 % des redevances aéroportuaires pour une liaison donnée durant trois ans.

Les lignes directrices prévoient également la possibilité d'accorder des compensations de service public, sous réserve du respect de certaines conditions, ainsi que des aides à caractère social, conformément à l'article 107 paragraphe 2 point a).

1.4.5.bis [Règlement général d'exemption par catégorie \(UE\) n°651/2014, article 56 bis relatif aux aides en faveur des aéroports régionaux](#)

Dans le cadre de l'exercice d'évaluation lancé début 2019 sous la forme d'un « bilan de qualité » (« fitness check »), la Commission a mis en ligne, en mai 2019, une consultation sur les textes relatifs, notamment, au financement des aéroports et des compagnies aériennes (RGEC et lignes directrices).

1.4.6. [Lignes directrices sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires \(JOUE C 184 du 22 juillet 2008\)](#)

Ces lignes directrices clarifient les règles applicables aux financements publics dont peuvent bénéficier les entreprises ferroviaires.

Il est possible d'octroyer des aides à finalité régionale pour l'achat et le renouvellement de matériel roulant pour le transport de passagers (secteur urbain, suburbain ou régional, ce qui est interdit par les lignes directrices sur les aides à finalité régionale).

Les lignes directrices précisent les conditions d'application de l'article 73 TCE (article 93 TFUE) concernant les aides aux besoins de la coordination des transports.

Des orientations sont données afin de concilier l'exigence d'assainissement financier des entreprises ferroviaires (vis-à-vis de leurs dettes) et le droit des aides d'État. Des précisions sont apportées en ce qui concerne les aides à la restructuration des entreprises ferroviaires, et les aides à la restructuration d'une branche « fret ».

Les lignes directrices précisent également que les garanties d'État illimitées, dont bénéficient encore certaines compagnies ferroviaires, sont des aides d'État incompatibles qui devront être supprimées dans les deux ans.

1.5. [Aides d'État à l'industrie houillère](#)

Le règlement (CE) [n° 1407/2002](#) du Conseil du 23 juillet 2002 concernant les aides d'État à l'industrie houillère a pris fin le 31 décembre 2010. Prenant acte du fait que ce secteur nécessitait des mesures de transition, le Conseil européen a prolongé jusqu'en décembre 2018, par décision 2010/787/UE du 10 décembre 2010 relative aux aides d'État destinées à faciliter la fermeture des mines de charbon qui ne sont pas compétitives, la possibilité pour les États membres d'accorder des aides publiques à la fermeture des mines de charbon non compétitives.

La décision précise les modalités d'élimination progressive des aides : le montant total des aides accordées par les États membres doit aller décroissant, pour éviter autant que possible les distorsions

de concurrence dans le marché intérieur. En outre, les États membres versant des aides doivent présenter un plan exposant les mesures qu'ils comptent adopter pour atténuer l'impact négatif de la production de charbon sur l'environnement.

La décision prévoit par ailleurs la possibilité d'accorder des subsides, jusqu'en décembre 2027, pour couvrir les dépenses exceptionnelles en relation avec la fermeture des mines qui ne sont pas liées directement à la production (prestations sociales ou réhabilitation des sites miniers).

1.6. Réseaux de communication à haut débit

1.6.1. Lignes directrices communautaires pour l'application des règles relatives aux aides d'État dans le cadre du déploiement rapide des réseaux de communication à haut débit, adoptées par la Commission européenne le 19 décembre 2012 (JOUE C 25 du 26 janvier 2013)

L'objectif de la Commission est de s'assurer que les mesures d'aide publique conduisent à une plus large couverture et à une plus grande pénétration du haut débit, ou à un rythme plus soutenu, que cela ne serait le cas sans aide et de veiller à ce que les effets positifs de l'aide compensent ses effets négatifs en terme de distorsion de concurrence. La révision des lignes directrices devrait permettre aux États membres de réaliser la stratégie numérique de l'Union européenne, qui reconnaît les avantages socio-économiques du haut débit et met en lumière son importance pour la compétitivité.

Lorsque l'installation du haut débit est subventionnée par l'État par prise de participation ou apport de capitaux, cette opération doit être examinée à l'aune du critère de l'investisseur avisé, afin d'apprécier s'il y a absence d'aide d'État. De même, il est vérifié si les critères *Altmark* sont remplis, en cas de compensations de service public, ce qui exclut la présence d'aide d'État. La reconnaissance d'une mission de SIEG pour le déploiement de la large bande devrait être fondée sur la fourniture d'une infrastructure passive, neutre et librement accessible, c'est-à-dire fournissant une connectivité universelle et les services d'accès de gros qui y sont associés. Le marché des communications électroniques étant entièrement libéralisé, il n'est pas possible de fonder un SIEG destiné à déployer la large bande, sur l'attribution d'un droit exclusif ou spécial au fournisseur du SIEG. Les compensations de service public ne remplissant pas les critères *Altmark* pourront être appréciées sur le fondement du « *paquet Almunia* ».

Les critères pris en compte par la Commission sont :

- la mise en balance de l'aide et son application aux aides dans le déploiement des réseaux à haut débit ;
- l'objectif de la mesure : il s'agit d'offrir un accès abordable et général au haut débit. D'une manière générale, l'intervention de l'État sera jugée nécessaire dans les « zones blanches » rurales et sous-équipées, non nécessaire dans les « zones noires » comptant au moins deux fournisseurs de réseaux à haut débit, et appréciée de manière plus détaillée dans les « zones grises » comprenant un opérateur de réseau ;
- la nature de la mesure et la nécessité de limiter les distorsions de concurrence : un certain nombre d'éléments sont pris en compte par la Commission (notamment une analyse du marché, l'organisation d'un appel d'offres ouvert, la neutralité technologique, l'utilisation de l'infrastructure existante, l'accès en gros et l'analyse comparative des prix).

Les lignes directrices établissent une distinction entre les réseaux classiques et les réseaux d'accès de nouvelle génération (réseaux « NGA »). Il s'agit essentiellement de réseaux à fibre optique ou de réseaux câblés avancés appelés à remplacer tous les réseaux haut débit cuivre et les réseaux câblés actuels. Cela implique que les zones peu peuplées sont moins attrayantes car moins rentables, pour les opérateurs de réseaux à haut débit existants. Différents degrés d'interventions publiques sont

concernés. Les interventions de l'État ne sont pas nécessairement assimilables à des aides d'État ; il en est ainsi par exemple lorsque l'État se comporte comme un investisseur avisé.

La Commission conserve, pour les réseaux NGA, la même distinction entre zones (blanches, noires et grises), sous réserve de quelques précisions. Ainsi, doit être considérée comme une zone « blanche » une zone où les réseaux NGA n'existent pas, où ils ne sont pas susceptibles d'être construits par des investisseurs privés et où ils ne sont pas susceptibles d'être totalement opérationnels dans un avenir proche. Si un seul réseau NGA est présent ou sera déployé dans les trois années à venir, il s'agit d'une « zone grise ». Si plusieurs réseaux NGA existent dans une zone donnée, elle doit en principe être considérée comme une « zone noire ».

Pour apprécier la compatibilité des aides au profit des réseaux NGA, la Commission examine les effets de l'aide sur les réseaux existants, applique le critère de mise en balance tel que vu précédemment. Pour apprécier la nature de la mesure et la nécessité de limiter les distorsions de concurrence, la Commission examine les mêmes éléments que pour des réseaux haut débit classiques. De la même manière que vue précédemment, l'appréciation de la Commission est plus sévère selon qu'il s'agit d'une zone blanche (principe de compatibilité), une zone grise (appréciation plus détaillée nécessaire), ou noire (intervention non nécessaire). Pour les zones grises et noires, sont examinés de surcroît :

- le fait qu'il soit exigé du bénéficiaire qu'il fournisse aux tiers un accès effectif en gros, pendant au moins sept ans ;
- quel que soit le type d'architecture de réseau NGA bénéficiant d'une aide d'État, il devrait contribuer à un dégroupage effectif et total et couvrir tous les types d'accès au réseau que les opérateurs pourraient rechercher.

Afin de contribuer à la réalisation de l'objectif de la stratégie numérique visant à équiper la moitié des ménages européens de connexions très rapides (plus de 100 Mbps), les lignes directrices révisées autorisent également des financements publics dans les zones urbaines, tout en les soumettant à des conditions très strictes qui favorisent la concurrence.

1.6.2. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) n° 651/2014, article 52

Le RGEC s'applique aux aides en faveur des infrastructures à haut débit n'excédant pas le seuil de 70 millions d'euros de coûts totaux par projet.

Les coûts admissibles sont les suivants :

- a) coûts d'investissement supportés pour le déploiement d'une infrastructure passive à haut débit ;
- b) coûts d'investissement des travaux de génie civil liés au haut débit ;
- c) coûts d'investissement supportés pour le déploiement de réseaux à haut débit classique ;
- d) coûts d'investissement supportés pour le déploiement de réseaux d'accès de nouvelle génération (NGA).

Les investissements sont réalisés dans des zones ne disposant pas d'infrastructure de même catégorie (haut débit classique ou réseau NGA) et où il est peu probable qu'une telle infrastructure soit déployée sur une base commerciale, dans les trois années suivant la date de publication de la mesure d'aide planifiée, ce qui doit être vérifié au moyen d'une consultation publique ouverte.

Les aides sont attribuées sur la base d'une procédure de mise en concurrence ouverte, transparente et non discriminatoire respectant le principe de neutralité technologique.

1.7. Électricité

1.7.1. Communication de la Commission relative à la méthodologie d'analyse des aides d'État liées à des coûts échoués adoptée par la Commission le [26 juillet 2001](#) (non publiée, disponible sur le site de la Commission)

Pour faire face à certaines situations très spécifiques, la [directive 96/92/CE](#) concernant les règles communes pour le marché intérieur de l'électricité a permis aux États membres, de façon transitoire, de retarder l'application de certaines de ses dispositions. Certains États membres souhaitent également mettre en place des mécanismes d'aide d'État destinés à permettre à leurs entreprises électriques de s'adapter dans de bonnes conditions à l'introduction de la concurrence. Cette communication précise la façon dont la Commission applique les règles du traité en ce qui concerne de telles aides.

1.8. Services postaux

1.8.1. Communication de la Commission sur l'application des règles de concurrence au secteur postal et sur l'évaluation de certaines mesures d'aides d'État ([JOCE C 39](#) du 6 février 1998)

Cette communication explique les conséquences pratiques de l'applicabilité des règles de concurrence au secteur postal et les dérogations possibles aux principes.

2. Règles régissant l'appréciation de certains transferts et transactions financiers

2.1. Aides d'État sous forme de garantie

2.1.1. Communication révisée de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 aux aides d'État sous forme de garanties, adoptée le 20 mai 2008 ([JOUE C 155](#) du 20 juin 2008)

Cf. fiche 15.

2.2. Ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics

2.2.1. Communication de la Commission concernant les éléments d'aide d'État contenus dans les ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics ([JOCE C 209](#) du 10 juillet 1997)

Ce texte s'applique à toute vente de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics. Elle prévoit :

- une procédure précise à suivre pour les ventes de terrains et de bâtiments, excluant automatiquement toute aide d'État ;
- les cas, énumérés précisément, dans lesquels les ventes de terrains et de bâtiments doivent être notifiées à la Commission qui estime si la transaction contient ou non un élément d'aide ;
- la manière pour la Commission de traiter promptement des plaintes ou observations des tiers.

Une distinction est faite selon que les ventes sont passées ou non par une procédure d'offre inconditionnelle. Dans l'hypothèse d'une procédure d'offre inconditionnelle, il doit y avoir une publicité suffisante, de sorte que le prix de vente est déterminé par la valeur du marché. Si ces conditions sont respectées, la vente n'entraîne pas d'élément d'aide d'État. Si elle est effectuée sans passer par une procédure d'offre inconditionnelle, une évaluation devra être faite par un ou plusieurs experts indépendants, qui évalueront la valeur de la vente sur la base d'indicateurs du marché et de critères d'évaluation communément acceptés.

Toute vente doit être notifiée à la Commission, sauf si la différence entre le prix de vente et la valeur de marché est inférieure au seuil *de minimis*, c'est-à-dire à 200 000 euros (cf. fiche 1).

2.3. Assurance-crédit à l'exportation à court terme

2.3.1. Communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme (JOUE C 392 du 19 décembre 2012)

Dans certains États membres, les organismes officiels de crédit à l'exportation, privés ou publics, bénéficient d'aides d'État, afin d'assurer pour le compte ou avec la garantie de l'État les risques liés à l'exportation à court terme, en finançant des transactions dans la Communauté ainsi qu'avec de nombreux pays tiers.

La présente communication ne s'applique qu'à l'assurance-crédit à l'exportation des risques d'une durée inférieure à deux ans. Les risques d'une durée supérieure à deux ans, considérés comme « non cessibles », sont hors du champ de la communication.

Les « *risques cessibles* », couverts par l'assurance-crédit à l'exportation, sont les risques commerciaux et politiques afférents à des débiteurs publics et non publics à l'intérieur de l'Union européenne, et dans certains pays membres de l'OCDE.

La communication identifie les différents facteurs de distorsion de concurrence en faveur des organismes d'assurance-crédit à l'exportation et invite en conséquence les États membres à éliminer différents types d'aides (garanties d'État couvrant des emprunts ou des pertes, exonération de l'obligation de constituer des réserves appropriées, exonération partielle ou totale des impôts et autres charges normalement dues, octroi d'aides diverses dans des circonstances ou à des conditions inacceptables pour un investisseur privé en économie de marché, fourniture par l'État de services en nature, services de réassurance fournis par l'État à des conditions plus favorables que celles du marché). Si des organismes publics d'assurance, ou leurs filiales, souhaitent assurer des risques cessibles, ils ne doivent pas bénéficier directement ou indirectement de tels avantages. Ils doivent également tenir une gestion et des comptes séparés pour les activités d'assurance des risques cessibles et des risques non cessibles exercées pour le compte ou avec la garantie de l'État, afin de prouver qu'ils ne bénéficient pas d'aides d'État pour l'assurance des risques cessibles.

La Commission considère que les risques commerciaux et politiques afférents à des débiteurs publics et non publics établis dans l'un des pays à risques cessibles peuvent être considérés comme temporairement non cessibles, s'ils sont encourus par des petites et moyennes entreprises relevant de la définition européenne, et dont le chiffre d'affaires annuel total à l'exportation n'excède pas deux millions d'euros.

Cette communication, applicable jusqu'au 31 décembre 2018, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2020 par la communication de la Commission publiée au [JOUE C 457](#) du 19 décembre 2018.

L'annexe de la communication de 2012, relative à la liste des pays à risques cessibles, a été modifiée en dernier lieu par la [communication](#) précitée de la Commission de 2018.

2.4. Fiscalité directe des entreprises

2.4.1. Communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures relevant de la fiscalité directe des entreprises ([JOCE C 384](#) du 10 décembre 1998)

Cf. fiche 17.

3. Règles régissant l'appréciation des aides d'État à finalité horizontale

3.1. Financement des risques

3.1.1. Lignes directrices relatives aux aides d'État visant à promouvoir les investissements en faveur du financement des risques ([JOUE C 19](#) du 22 janvier 2014)¹³⁶¹

Ces lignes directrices fixent les conditions auxquelles les États membres peuvent accorder des aides destinées à faciliter l'accès au financement pour les PME et les entreprises à moyenne capitalisation européennes, pour des montants supérieurs à 15 millions d'euros par entreprise.

Les principales caractéristiques de ces lignes directrices sont les suivantes :

Elles ont un champ d'application plus large que les précédentes et englobent désormais (i) les PME (ii), les petites entreprises à moyenne capitalisation et (iii) les entreprises à moyenne capitalisation innovantes.

Le champ des instruments financiers admissibles comprend dorénavant les fonds propres, les quasi-fonds propres, les prêts et les garanties, afin de mieux tenir compte des pratiques du marché.

Il est prévu une participation obligatoire des investisseurs privés, en fonction du stade de développement et du niveau de risque de l'entreprise, qui va de pair avec celle des investisseurs publics, afin de garantir que les mesures d'aide servent à attirer et non à remplacer des financements privés. Toutefois, le pourcentage minimal de participation des investisseurs privés est désormais compris entre 10 % et 60 %, en fonction de l'ancienneté et du niveau de risque de l'entreprise, ce qui permet un soutien public plus important à la création d'entreprises, lorsque les marchés privés du financement des entreprises sont les plus réticents à fournir le financement nécessaire. L'exigence relative à la participation des investisseurs privés n'est plus désormais que de 10 % pour les entreprises en phase d'amorçage et de démarrage, avant leur première vente commerciale.

Les incitations fiscales bénéficiant aux investisseurs personnes physiques ne devront pas être notifiées.

Sont exclues du champ d'application du règlement les aides aux entreprises en difficulté, ainsi qu'aux entreprises ayant perçu des aides illégales n'ayant pas encore été intégralement récupérées.

3.1.2. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), article 21

3.2. Sauvetage et restructuration d'entreprises en difficulté

3.2.1. Lignes directrices concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté autres que les établissements financiers ([JOUE C 249/1](#) du 31 juillet 2014)

Cf. fiche 12.

3.3. Environnement

3.3.1. Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie pour la période 2014-2020 ([JOUE C 200](#) du 28 juin 2014)

3.3.2. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), articles 36 à 49

Cf. fiche 11.

¹³⁶¹. Début 2019, la Commission a décidé de prolonger de deux ans certaines règles en matière d'aides d'État, dont les lignes directrices sur le financement des risques, qui s'appliqueront donc jusqu'au 31 décembre 2022.

- 3.3.3. Communication de la Commission 2012/C 158/04 - Lignes directrices concernant certaines aides d'État dans le contexte du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre après 2012 ([JOUE C 158](#) du 5 juin 2012)

3.4. Recherche, développement et innovation

- 3.4.1. Communication portant encadrement des aides d'Etat à la recherche, au développement et à l'innovation, ([JOUE C 198/1](#) du 27 juin 2014)

- 3.4.2. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), articles 25 à 30

Cf. fiche 7.

3.5. Emploi de travailleurs défavorisés et handicapés

- 3.5.1. Communication de la Commission - Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État en faveur de l'emploi de travailleurs défavorisés et handicapés dans les cas soumis à notification individuelle ([JOUE C 188](#) du 11 août 2009)

- 3.5.2. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), articles 32 à 35

Cf. fiche 8.

3.6. Formation

- 3.6.1. Communication de la Commission - Critères pour l'analyse de la compatibilité des aides d'État à la formation dans les cas soumis à une notification individuelle ([JOUE C 188](#) du 11 août 2009)

- 3.6.2. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), article 31

Cf. fiche 8.

3.7. Aides à finalité régionale

- 3.7.1. Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2014-2020 ([JOUE C 209](#) du 23 juillet 2013)

- 3.7.2. Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), articles 13 à 16

Cf. fiche 10.

3.8. Aides en faveur des PME

- 3.8.1. Aides à l'investissement en faveur des PME - Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), articles 17 à 20

- 3.8.2. Aides en faveur de l'accès des PME au financement - Règlement général d'exemption par catégorie (UE) [n° 651/2014](#), articles 21 à 24

Cf. fiche 9.

3.9. Aides en faveur des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC)

- 3.9.1. Communication de la Commission 2014/C 188/02 - Critères relatifs à l'analyse de la compatibilité avec le marché intérieur des aides d'État destinées à promouvoir la réalisation de projets importants d'intérêt européen commun ([JOUE C 188](#) du 20 juin 2014)

Cf. fiche 3.

4. Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC)

Cf. fiche 4 pour l'économie générale du RGEC.

4.1. Catégories couvertes

4.1.1. Aides à finalité régionale (articles 13 à 16)

Cf. fiche 10.

4.1.2. Aides en faveur des PME, prenant la forme d'aides à l'investissement, d'aides au fonctionnement ou d'aides en faveur de l'accès des PME au financement (articles 17 à 24)

Cf. fiche 9.

4.1.3. Aides à la recherche, au développement et à l'innovation (articles 25 à 30)

Cf. fiche 7.

4.1.4. Aides à la formation (article 31)

Cf. fiche 8.

4.1.5. Aides en faveur des travailleurs défavorisés ou handicapés (articles 32 à 35)

Cf. fiche 8.

4.1.6. Aides à la protection de l'environnement (articles 36 à 49)

Cf. fiche 11.

4.1.7. Aides destinées à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles (article 50)

Cf. fiche 3, point 1.2.

4.1.8. Aides sociales au transport en faveur des habitants des régions périphériques (article 51)

Il s'agit des aides au transport aérien et maritime de passagers qui doivent bénéficier dans leur intégralité aux consommateurs finals dont la résidence normale se trouve dans une région périphérique.

Les coûts admissibles correspondent au prix d'un billet aller-retour en provenance ou à destination de la région périphérique et incluent toutes les taxes et autres suppléments facturés par le transporteur au consommateur.

L'intensité de l'aide n'excède pas 100 % des coûts admissibles.

4.1.9. Aides en faveur des infrastructures à haut débit (article 52)

4.1.10. Aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine (articles 53 et 54)

4.1.11. Aides en faveur des infrastructures sportives et infrastructures récréatives multifonctionnelles (article 55)

4.1.12. Aides en faveur des infrastructures locales (article 56)

4.1.13. Aides en faveur des aéroports régionaux (article 56 bis)

Il n'y a pas de seuil de notification en termes de montant d'aide, étant donné que l'incidence d'une mesure d'aide sur la concurrence dépend principalement de la taille de l'aéroport et non du montant de l'aide.

Pour les aides à l'investissement : le montant de l'aide ne doit pas excéder 50 % des coûts admissibles pour les aéroports qui ont enregistré un trafic de passagers annuel moyen d'un à trois millions de passagers au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée, et 75 % des coûts admissibles pour les aéroports qui ont enregistré un trafic de passagers annuel moyen n'excédant pas un million de passagers.

L'aide à l'investissement n'est pas octroyée à un aéroport situé dans un rayon de 100 kms ou à 60 minutes en voiture, bus, train ou train à grande vitesse d'un aéroport existant à partir duquel des services aériens réguliers, ni aux aéroports qui ont enregistré un trafic de passagers annuel moyen de plus de trois millions de passagers au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée, non plus qu'aux aéroports qui ont enregistré un trafic de fret annuel moyen de plus de 200 000 tonnes au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée.

Les aides au fonctionnement ne sont pas octroyées aux aéroports qui ont enregistré un trafic de passagers annuel moyen de plus de 200 000 passagers au cours des deux exercices précédant l'année au cours de laquelle l'aide est effectivement octroyée.

4.1.14. Aides en faveur des ports (articles 56 ter et 56 quater)

Pour les aides en faveur des ports maritimes, seules les aides à l'investissement sont visées, et leur intensité varie selon les coûts totaux admissibles des projets d'investissements (100 %, 80 % ou 60 %). Les coûts admissibles sont fixés à hauteur de 130 millions d'euros par projet ou 150 millions d'euros par projet dans un port maritime inclus dans le plan de travail d'un corridor de réseau central.

Pour les aides en faveur des ports intérieurs, seules les aides à l'investissement sont visées. L'intensité d'aide maximale n'excède pas 100 % des coûts admissibles et ne dépasse pas la différence entre les coûts admissibles et la marge d'exploitation de l'investissement ou du dragage. Les coûts admissibles sont fixés à hauteur de 40 millions d'euros par projet ou 50 millions d'euros par projet dans un port intérieur inclus dans le plan de travail d'un corridor de réseau central.

5. Règlements sur les aides *de minimis*

5.1. Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis*

Cf. fiche 1.

5.2. Règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture, modifié par le règlement (UE) 2019/316 de la Commission du 21 février 2019 (JOUE du 22 février 2019)

Cf. fiche 13.

5.3. Règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture (JOUE L 190 du 28 juin 2014)

Cf. fiche 13.

5.4. Règlement n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, (JOUE L 114 du 26 avril 2012)

Cf. fiche 6.

6. Les règles générales régissant les compensations d'obligations de service public

- 6.1. [Décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106 paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général \(JOUE L 7 du 11 janvier 2012\)](#)

Cf. fiche 6.

- 6.2. [Communication de la Commission : encadrement de l'Union européenne applicable aux aides d'État sous forme de compensations de service public \(2011\) \(JOUE C 8 du 11 janvier 2012\)](#)

Cf. fiche 6.

- 6.3. [Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général \(JOUE C 8 du 11 janvier 2012\)](#)

Cf. fiche 6.

- 6.4. [Règlement n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des SIEG, \(JOUE L 114 du 26 avril 2012\)](#)

Cf. fiche 6.

- 6.5. [Règlement \(CE\) 1370/2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route \(JOUE L 315, 3 décembre 2007\)](#)

Ce règlement s'applique aux services publics réguliers et d'accès non limité, nationaux et internationaux, de transport de voyageurs par chemin de fer et autres modes ferroviaires et par route. Il définit les conditions dans lesquelles peuvent être octroyés un droit exclusif et/ou une compensation aux opérateurs de service public.

La Commission a adopté une communication sur les lignes directrices interprétatives concernant le règlement (CE) n° 1370/2007 afin d'explicitier son interprétation d'un certain nombre de dispositions du règlement, à la lumière des meilleurs pratiques, afin d'aider les États membres à tirer pleinement parti du marché intérieur ([JOUE C 92](#) du 29 mars 2014).

Ce règlement est également cité en point 1.4.1. (aides sectorielles) de la présente annexe.

7. Les aides pouvant être accordées en réponse à la crise économique et financière

- 7.1. [Communication de la Commission concernant l'application, à partir du 1^{er} août 2013, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière \(JOUE C 216 du 30 juillet 2013\)](#)

Cf. fiche 14.

- 7.2. [Communication sur la recapitalisation des institutions financières dans le contexte de la crise financière \(JOUE C 10, 15 janvier 2009\), modifiée par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, et complétée par la communication concernant le secteur bancaire de 2013](#)

Cf. fiche 14.

- 7.3. [Communication sur les actifs dépréciés \(JOUE C 72 du 26 mars 2009\), modifiée par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, et complétée par la communication concernant le secteur bancaire de 2013](#)

Cf. fiche 14.

- 7.4. [Communication du 23 juillet 2009 sur le retour à la viabilité et l'appréciation des mesures de restructuration prises dans le secteur financier \(JOUE C 195, 19 août 2009\), modifiée par la communication de la Commission du 1^{er} décembre 2011 concernant l'application, à partir du 1^{er} janvier 2012, des règles en matière d'aides d'État aux aides accordées aux banques dans le contexte de la crise financière, et complétée par la communication concernant le secteur bancaire de 2013](#)

Cf. fiche 14.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CJCE	Cour de justice des communautés européennes
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
EEE	Espace économique européen
FEADER	Fonds européen agricole de développement rural
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds européens structurels et d'investissement
FSE	Fonds social européen
JOCE	Journal officiel des Communautés européennes
JOUE	Journal officiel de l'Union européenne (à partir du 1 ^{er} février 2003)
MICA	Marché intérieur, consommateurs, concurrence, aides d'État, armement
OCM	Organisation commune des marchés
PAC	Politique agricole commune
RDI	Recherche, développement et innovation
RGEC	Règlement général d'exemption par catégorie
RP	Représentation permanente
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SIEG	Service d'intérêt économique général
TCE	Traité sur la Communauté européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TPICE	Tribunal de première instance des Communautés européennes
Trib. UE	Tribunal de l'Union européenne

7.5.

Le droit des aides d'État, l'un des piliers du droit européen de la concurrence, est au cœur des politiques de soutien public aux entreprises.

Le vade-mecum des aides d'Etat est régulièrement mis à jour par des praticiens du droit de l'Union européenne de la direction des affaires juridiques du ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance. Conçu comme un manuel pratique et opérationnel, il a pour vocation de faciliter la compréhension de cette matière, essentielle par ses enjeux, et dont le cadre juridique fait l'objet d'un « bilan de qualité » par la Commission, lancé en 2019.

Il est, d'abord, destiné aux décideurs publics et aux acteurs économiques. Mais il intéressera aussi les étudiants et tous les passionnés du droit européen.