

CJCE, Commission c/ Gèce, C-369/07

Jean-Yves Cherot

► **To cite this version:**

Jean-Yves Cherot. CJCE, Commission c/ Gèce, C-369/07: La CJCE précise les conditions de restitution des aides d'Etat . Laurence Idot. Grands arrêts du droit de la concurrence. Volume II, Concentrations et aides d'Etat, Institut de droit de la concurrence, 2016, 979-10-94201-08-4. <www.concurrences.com/books-1381/books?lang=fr>. <halshs-01455175>

HAL Id: halshs-01455175

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01455175>

Submitted on 3 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

105. Il convient, en outre, de prendre en considération le fait que le régime prévu par le traité CECA concernant les aides d'État se distingue, par son caractère particulièrement strict, de celui qui relève du traité CE (voir, à cet égard, arrêt Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission, préc., points 101 et 102).

106. Il en résulte que, lorsque, dans le cadre du traité CECA, une aide a été accordée sans être notifiée, le retard mis par la Commission à exercer ses pouvoirs de contrôle et à ordonner la récupération de cette aide n'entache cette décision de récupération d'illégalité que dans des cas exceptionnels qui traduisent une carence manifeste de la Commission et une violation évidente de son obligation de diligence.

107. Partant, si le Tribunal a pu valablement juger que le bénéficiaire d'une aide d'État peut invoquer le principe de sécurité juridique à l'appui d'un recours en annulation d'une décision qui impose la récupération de cette aide, il a fait une fausse application de ce principe, dans l'affaire portée devant lui, en ne recherchant pas si la Commission avait fait preuve d'une carence manifeste et d'une violation évidente de son obligation de diligence dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle, qui sont seuls de nature, dans des cas exceptionnels, à entacher d'illégalité une décision de la Commission qui ordonne la récupération, dans le cadre du traité CECA, d'une aide non notifiée.

108. Il résulte de ce qui précède que le pourvoi principal doit être accueilli et qu'il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué en tant qu'il prononce l'annulation des articles 2 et 3 de la décision litigieuse.”

Il appartiendra donc à présent au Tribunal, dans le cadre du renvoi, de se prononcer sur la question de savoir si la Commission a, dans les circonstances de l'espèce, fait preuve d'une carence manifeste et d'une violation évidente de son obligation de diligence puis, le cas échéant, d'examiner les autres moyens sur lesquels il avait pu légalement se dispenser de statuer.

C. Giolito

Concurrences N° 3-2008, pp. 124-126

Voir aussi: A. Maitrepierre, La CJCE clarifie l'articulation entre les règles du traité CE et celles du défunt traité CECA en matière d'aides d'État (Salzgitter), septembre 2008, Revue Concurrences N° 3-2008, pp. 131-132

CJCE, 7 juillet 2009, Commission c/ Grèce, C-369/07

La Cour de justice des Communautés européennes précise les conditions de restitution des aides d'État

Cet arrêt en manquement sur manquement, rendu en grande chambre, vient apporter dans l'interprétation et l'application des règles sur les aides d'État des éléments qui sont d'un intérêt substantiel.

Il n'est pas nécessaire de longuement rapporter le contexte, d'ailleurs assez complexe, d'une affaire qui a commencé avec une décision de la Commission 2003/372/CE du 11 décembre 2002 concernant l'aide accordée par la Grèce à Olympic Airways dans laquelle la Commission a pris une décision d'incompatibilité fondée sur le fait en partie qu'un certain nombre d'aides déclarées compatibles n'ont pas été utilisées en conformité

► [ALLER AU SOMMAIRE](#)

avec la décision d'autorisation de ces aides et en partie sur le fait que la Grèce a continué à accorder d'autres aides non notifiées. Considérant que cette décision n'a pas été exécutée, la Commission a saisi la Cour d'un manquement et la Cour, dans l'arrêt du 12 mai 2005, aff. C-415/03, a en effet jugé que la Grèce avait manqué à son obligation de récupération.

C'est la non-exécution de cet arrêt qui fonde le nouveau recours en manquement de la Commission introduit le 3 août 2007 et qui donne lieu à l'arrêt sous commentaire du 7 juillet 2009. La Commission demande à la Cour de constater le manquement et de condamner la Grèce à la fois à une astreinte par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt de 2005 à compter du jour où l'arrêt sera prononcé et d'ordonner à la Grèce de verser à la Commission une somme forfaitaire pour le manquement passé.

Sur le manquement

Ayant précisé l'objet du recours, compte tenu de l'intervention entre-temps d'un arrêt du TPI du 12 septembre 2007 (aff. T-68/03) qui a annulé certains aspects de l'article 2 de la décision de la Commission du 11 décembre 2002 et de l'abandon, en cours de procédure, de la part de la Commission de sa demande de récupération par la Grèce de certaines renonciations à des redevances aéroportuaires, la Cour commence par constater le manquement de la Grèce à ses obligations dès lors qu'il était constant et non contesté qu'au moment de l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé (le 10 juin 2006), la Grèce n'avait pas mis en œuvre l'exécution de l'arrêt du 12 mai 2005. La Cour rappelle également en réponse aux arguments de la Grèce que, selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper de dispositions pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation résultant des obligations résultant du droit communautaire. Elle observe qu'en l'espèce, elle ne saurait non plus accueillir l'argumentation de la Grèce selon laquelle la procédure de récupération aurait été entravée par l'absence de collaboration de la Commission : elle rappelle que la Cour a jugé qu'aucune disposition du droit communautaire n'exige que la Commission, lorsqu'elle ordonne la restitution d'une aide déclarée incompatible avec le marché commun, fixe le montant exact à restituer et qu'il est suffisant que la décision de la Commission comporte des indications permettant à son destinataire de déterminer lui-même, sans difficultés excessives, ce montant.

Sur la demande d'astreinte

C'est la demande de la Commission de prononcer une astreinte qui conduit la Cour à une analyse plus approfondie de l'affaire et à apporter des réponses précisant utilement le droit des aides d'État. Car, s'agissant d'une astreinte, la Cour a jugé que cette sanction ne se justifie en principe que pour autant que perdure le manquement tiré de l'inexécution d'un précédent arrêt jusqu'à l'examen des faits par la Cour. Or la Grèce a prétendu avoir exécuté l'arrêt de la Cour en août et septembre 2007 par compensation des dettes et des créances réciproques d'Olympic Airways et de l'État. Olympic Airways (OA) aurait en effet des créances sur l'État d'un montant supérieur aux montants des aides à récupérer à la suite d'une décision d'un tribunal arbitral saisi par OA. La Cour doit donc se prononcer, ce qu'elle n'avait pas à faire au stade de la constatation de manquement, sur la réalité de la récupération selon les méthodes exposées par la Grèce.

La Cour rappelle qu'en l'absence de dispositions communautaires portant sur la procédure de recouvrement de montants d'aides indûment versés, la récupération de ces aides doit être effectuée selon les modalités prévues par le droit national de telle sorte qu'un

État membre qui se trouve obligé de récupérer des aides illégales est libre de choisir les moyens par lesquels il exécutera cette obligation : *“en principe, une opération de compensation pour autant qu'elle est prévue par l'ordre juridique national en tant que mécanisme d'extinction d'une obligation, peut constituer un moyen approprié permettant d'effectuer la récupération d'une aide d'État”* (pt 68).

La Commission a émis des doutes sur le fait que les créances d'OA sur l'État n'aient pas été surévaluées et qu'elles ne comportent donc pas d'élément d'aides; elle a d'ailleurs engagé une procédure à l'encontre des aides susceptibles de figurer dans la décision d'arbitrage sur la base de l'article 88, paragraphe 2, CE. Si on se reporte aux conclusions de l'avocat général, *“d'une manière générale, la Commission estime que la récupération des aides déclarées illégales par la décision de 2002, si elle a eu lieu, n'a été rendue possible que grâce à l'octroi de nouvelles aides”* et elle souligne que, *“si on acceptait une récupération effectuée dans ces conditions, cela signifierait que l'on autorise un État membre qui a manqué à l'obligation de récupérer des aides de se soustraire à l'application des sanctions prévues à l'article 228 CE en accordant de nouvelles aides pour permettre le remboursement des anciennes”*. Mais la Cour suit ici les conclusions de l'avocat général. Selon ce dernier, *“nous ne pensons pas que l'on puisse imposer à l'État défendeur la charge de prouver, dans le cadre de la présente procédure en manquement, que la sentence en question n'a pas donné lieu à une surévaluation du préjudice invoqué par OA et n'a donc pas comporté l'octroi d'aides nouvelles à la compagnie”* (pt 40 des conclusions). *“D'autre part, à notre avis, il n'appartient pas à la Cour, saisie dans le cadre d'un recours en manquement, d'apprécier si les mesures proposées ou adoptées par un État membre afin d'exécuter l'obligation de récupération d'une aide imposée par une décision de la Commission comportent de nouveaux éléments d'aide”* (pt 41). *“Cela vaut, précise l'avocat général, en particulier dans les circonstances du cas d'espèce, où, d'une part, la question de la récupération prétendument effectuée grâce à l'octroi d'aides nouvelles est posée pour la première fois devant la Cour et n'a donc pas été examinée pendant la phase précontentieuse de la procédure, et où, d'autre part, cette dernière a engagé une procédure administrative portant, entre autres, sur les éléments d'aides dont l'existence est seulement présumée par l'institution requérante dans la présente affaire”* (pt 41 des conclusions).

C'est ce que juge sommairement la Cour en disant au point 72 de l'arrêt que *“sans préjudice de l'application des règles communautaires en matière d'aide d'État, il convient, dès lors, de constater, pour les besoins de la présente procédure, que la République helvétique a démontré l'existence d'une créance exigible dans le chef d'Olympic Airways”*.

La vérification doit se borner à vérifier si la compensation alléguée a été réalisée. La Cour précise d'abord que s'il incombe en principe à la Commission dans le cadre d'une procédure en manquement de fournir à la Cour les éléments nécessaires pour déterminer l'inexécution d'un arrêt en manquement, dès lors que la Commission dans la procédure susvisée a fourni suffisamment d'éléments faisant apparaître la persistance du manquement reproché, il appartient à l'État membre concerné de contester cette affirmation de manière substantielle et détaillée ainsi que d'apporter la preuve de la cessation de l'infraction. Elle ajoute qu'en ce qui concerne la qualité de la preuve relative à l'exécution d'une décision exigeant la récupération d'aides illégales, la Cour a jugé que lorsqu'un État membre prévoit la récupération de ces aides par un moyen autre que le paiement en numéraire, il lui appartient de fournir à la Commission toutes informations permettant à celle-ci de vérifier que le moyen choisi constitue une mise en œuvre adaptée de cette décision (CJCE, 12 décembre 2002, *Commission c/ Allemagne*, C-209/00). L'État

doit veiller à ce que les mesures choisies par lui soient suffisamment transparentes afin que la Commission puisse s'assurer qu'elles sont aptes à éliminer la distorsion de concurrence. La Cour vérifie ainsi si, par les pièces présentées, la Grèce a apporté la preuve d'avoir mis en œuvre la décision litigieuse et l'arrêt du 12 mai 2005. Trois catégories d'aides sont examinées : le montant d'aide par injection de capital, la dispense de la taxe pour la modernisation et le développement des aéroports et le montant de l'aide relatif aux loyers d'aéroport. L'analyse détaillée des preuves conduisant à observer que la Grèce n'a pas pu faire la preuve, pour une partie des aides, qu'elle a bien mis à exécution ses obligations au moment où la cour rend son arrêt, il y a lieu à accéder à la demande de la Commission de la condamner à une astreinte.

Sur l'imposition cumulative d'une astreinte et d'une somme forfaitaire

Prolongeant la doctrine établie dans l'arrêt de la Cour *Commission c/ France* du 12 juillet 2005 dans l'affaire C-304/02, la Cour juge qu'"il n'est pas exclu de recourir aux deux types de sanctions prévues par l'article 228 CE" (pt 142). Elle avait jugé en 2005 que "*si l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adoptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les brefs délais, à un manquement, qui en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté*" (pt 81 de l'arrêt précité du 12 juillet 2005).

Mais, contrairement à ce que la politique de la Commission tendrait à faire prévaloir (voir sa communication du 13 décembre 2005 (SEC(2005) 1658), la Cour souligne ici que "*l'imposition d'une somme forfaitaire doit dans chaque cas d'espèce demeurer fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait tant aux caractéristiques du manquement constaté qu'à l'attitude propre à l'État membre concerné par la procédure initiée sur le fondement de l'article 228 CE et qu'une telle disposition investit la Cour d'un large pouvoir d'appréciation afin de décider de l'imposition ou non d'une telle sanction*". Suivant son avocat général qui relevait que, dans le cas d'espèce, l'imposition d'une somme forfaitaire se justifie principalement sur la base des considérations concernant la gravité de l'infraction en cause (c'est-à-dire l'importance des dispositions violées et la circonstance que la Grèce a déjà fait l'objet de plusieurs constatations de manquement pour avoir omis de récupérer des aides illégales accordées au même bénéficiaire), la Cour juge qu'elle "*considère que l'ensemble des éléments juridiques et factuels entourant le manquement constaté constitue un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit communautaire est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive telle que l'imposition d'une somme forfaitaire*" (pt 145).

J-Y. Chérot

Concurrences N° 4-2009, pp. 151-152

Voir aussi: A. Maitrepierre, La CJCE sanctionne la Grèce pour ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour exécuter un précédent arrêt de manquement (Olympic Airways), novembre 2009, Revue Concurrences N° 4-2009, pp. 174-175