

ARRÊT DU TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

14 juillet 2011*

Dans l'affaire T-357/02 RENV,

Freistaat Sachsen (Allemagne), représenté par M^e T. Lübbig, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. K. Gross, V. Kreuzschitz et T. Maxian Rusche, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation de l'article 2, second alinéa, et des articles 3 et 4 de la décision 2003/226/CE de la Commission, du 24 septembre 2002, relative au régime d'aides envisagé par l'Allemagne — « Programme en faveur des

* Langue de procédure : l'allemand.

petites et moyennes entreprises — Amélioration des performances des entreprises de Saxe » — Sous-programmes 1 (coaching), 4 (participation à des foires et expositions), 5 (coopération) et 7 (promotion de la stylique) (JO 2003, L 91, p. 13),

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie),

composé de M. O. Czúcz (président), M^{mes} E. Cremona, I. Labucka (rapporteur), MM. S. Frimodt Nielsen et K. O'Higgins, juges,

greffier : M^{me} C. Heeren, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 30 juin 2010,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- ¹ Dans le cadre d'un programme du ministère de l'Économie et du Travail du Land de Saxe visant à l'amélioration des performances des petites et moyennes entreprises implantées sur le territoire de ce Land, celui-ci a accordé aux personnes y exerçant une profession libérale ainsi qu'aux petites et moyennes entreprises y ayant leur siège ou

leur établissement des subventions non remboursables pour des projets favorisant le développement de l'économie. Ces subventions étaient prévues par un régime d'aides notifié une première fois à la Commission des Communautés européennes au cours de l'année 1992, autorisé par celle-ci et prolongé à plusieurs reprises après avoir reçu de nouvelles autorisations. Ces aides visaient à améliorer les capacités productives et concurrentielles des petites et moyennes entreprises.

- 2 Par lettre du 29 décembre 2000, parvenue à la Commission le 3 janvier 2001, la République fédérale d'Allemagne a notifié une nouvelle version de ce régime d'aides.

- 3 Le 12 janvier 2001, la Commission a adopté le règlement (CE) n° 70/2001 concernant l'application des articles 87 [CE] et 88 du traité [CE] aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises (JO L 10, p. 33, ci-après le « règlement d'exemption PME »), qui est entré en vigueur le 2 février suivant. Dès son entrée en force, le règlement d'exemption PME abroge et remplace l'encadrement communautaire des aides d'État aux petites et moyennes entreprises (JO 1996, C 213, p. 4). Il définit les critères auxquels doivent répondre les aides individuelles et les régimes d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises pour être compatibles avec le marché commun, au sens de l'article 87, paragraphe 3, CE, et exempte ceux qui y répondent de l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, CE. Il est indiqué, dans son considérant 4, que « [l]e présent règlement n'exclut pas la possibilité pour les États membres de notifier une aide en faveur des petites et moyennes entreprises. La Commission examinera cette notification à la lumière, notamment, des critères fixés par le présent règlement. L'encadrement communautaire des aides d'État aux petites et moyennes entreprises [adopté par la Commission] sera abrogé à la date d'entrée en vigueur du présent règlement, puisqu'il sera remplacé par [celui-ci]. »

- 4 En outre, il est relevé, dans le considérant 16 du règlement d'exemption PME, ce qui suit : « À la lumière de l'accord de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sur les subventions et les mesures compensatoires, le présent règlement ne doit pas exempter les aides à l'exportation ni les aides favorisant la production intérieure par

rapport aux produits importés. Les aides visant à couvrir des coûts de participation à des foires commerciales, le coût d'études ou de services de conseil nécessaires au lancement d'un nouveau produit ou au lancement d'un produit existant sur un nouveau marché ne constituent normalement pas des aides à l'exportation. »

- 5 Par lettre du 5 février 2001, la Commission a interrogé les autorités allemandes sur l'application du règlement d'exemption PME et les a informées que le régime d'aides en cause ne serait pas examiné selon la procédure accélérée.

- 6 Dans le courant du mois de décembre 2001, la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen à l'égard d'une partie des mesures prévues par le régime d'aides notifié, à savoir les mesures prévues par les sous-programmes « Coaching », « Participation à des foires et expositions », « Coopération » et « Promotion de la stylique » (ci-après, pris ensemble, les « quatre sous-programmes en cause »). En revanche, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objections à l'égard des autres mesures notifiées.

- 7 Au terme de son examen, la Commission a adopté, le 24 septembre 2002, la décision 2003/226/CE, relative au régime d'aides envisagé par l'Allemagne — « Programme en faveur des petites et moyennes entreprises — Amélioration des performances des entreprises de Saxe » — Sous-programmes 1 (Coaching), 4 (Participation à des foires et expositions), 5 (Coopération) et 7 (Promotion de la stylique) (JO 2003, L 91, p. 13, ci-après la « décision attaquée »). En premier lieu, elle a estimé que les mesures prévues par les quatre sous-programmes en cause constituaient des aides d'État. En second lieu, elle a précisé que, pour être considérées comme compatibles avec le marché commun, ces aides devaient relever du champ d'application du règlement d'exemption PME et respecter les seuils d'intensité fixés par ce texte, à l'exception des

aides au fonctionnement prévues par le sous-programme « Coopération », qu'elle a estimées être incompatibles avec le marché commun.

- 8 Par son arrêt du 3 mai 2007, Freistaat Sachsen/Commission (T-357/02, Rec. p. II-1261), le Tribunal a fait droit à la demande du requérant, Freistaat Sachsen, tendant à l'annulation de plusieurs dispositions de la décision attaquée (article 2, second alinéa, et articles 3 et 4).
- 9 À la suite du pourvoi de la Commission, la Cour, par son arrêt du 11 décembre 2008, Commission/Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Rec. p. I-9465), a annulé l'arrêt du Tribunal et a renvoyé l'affaire devant celui-ci.

Procédure et conclusions des parties après renvoi

- 10 L'affaire a été attribuée à la quatrième chambre élargie du Tribunal.
- 11 Conformément à l'article 119, paragraphe 1, sous a) et b), du règlement de procédure du Tribunal, le requérant et la Commission ont déposé les mémoires d'observations écrites.
- 12 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, a invité les parties à répondre par écrit à des questions. Les parties ont déféré à cette demande dans les délais impartis.

- 13 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 30 juin 2010.
- 14 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision attaquée.
- 15 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal de rejeter le recours comme dénué de fondement.
- 16 Dans leurs observations écrites après le renvoi, les parties ne se sont pas exprimées sur la question des dépens. Dans leurs écritures en première instance, le requérant avait conclu à ce qu'il plaise au Tribunal de condamner la Commission aux dépens, et cette dernière avait conclu à ce qu'il plaise au Tribunal de condamner le requérant aux dépens.

Moyens et arguments des parties

- 17 À l'appui de son recours, le requérant a initialement invoqué cinq moyens, tirés :
- le premier, de l'illégalité formelle de la décision attaquée résultant de la non-application par la Commission de la procédure d'autorisation accélérée au régime d'aides en cause ;

 - le deuxième, de l'illégalité matérielle de la décision attaquée résultant du fait que le règlement d'exemption PME n'était pas applicable en l'espèce ;

- le troisième, de ce que le régime d'aides en cause pouvait être autorisé en vertu de l'encadrement communautaire des aides d'État aux petites et moyennes entreprises ;

- le quatrième, de l'absence d'exercice par la Commission de son pouvoir d'appréciation lors de l'examen du régime d'aides en cause ainsi que de la violation de l'obligation de motivation ;

- le cinquième, de ce que la Commission n'a pas démontré que la concurrence était effectivement ou potentiellement faussée par le régime d'aides en cause, ainsi que de la violation de l'obligation de motivation.

18 Par son arrêt *Freistaat Sachsen/Commission*, précité, le Tribunal a rejeté le premier moyen, a accueilli le deuxième et a décidé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner les trois derniers.

19 Dans son arrêt *Commission/Freistaat Sachsen*, précité, la Cour a considéré que, dès lors que le moyen tiré de ce que l'application du règlement d'exemption PME à la décision attaquée présentait un caractère rétroactif était infondé, il convenait de se prononcer uniquement sur les quatrième et cinquième moyens invoqués par le requérant devant le Tribunal. La Cour a, par conséquent, renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue sur ces deux derniers moyens.

20 Dès lors que le cinquième moyen porte sur la qualification des mesures en cause d'aide d'État et le quatrième moyen sur la compatibilité des mesures qualifiées d'aides d'État avec le marché commun, le cinquième moyen sera examiné avant le quatrième.

En droit

Sur le cinquième moyen, tiré de l'absence de démonstration par la Commission que la concurrence était effectivement ou potentiellement faussée par le régime d'aides, ainsi que de la violation de l'obligation de motivation

Arguments des parties

- ²¹ Le requérant fait valoir que la Commission aurait dû, conformément à l'article 87, paragraphe 1, CE, démontrer en quoi consistait, en l'espèce, la distorsion de la concurrence. Or, dans la décision attaquée, aucune affirmation ne permettrait de conclure à l'aptitude du régime d'aides en cause à fausser la concurrence dans les circonstances de l'espèce ou de constater positivement que les éléments d'une telle altération sont réunis. La Commission mentionnerait uniquement que les mesures notifiées sont, en tant qu'aides, aptes à fausser la concurrence (considérant 52 de la décision attaquée) et que des intensités d'aide supérieures à 50 % entraîneraient une « distorsion de concurrence disproportionnée » (considérant 60 de la décision attaquée). Au soutien de cette affirmation, il invoque l'arrêt du Tribunal du 28 novembre 2008, Hôtel Cipriani e.a./Commission (T-254/00, T-270/00 et T-277/00, Rec. p. II-3269) et, notamment, son point 230, qui précise que, « s'agissant des régimes d'aide multisectoriels, il ressort de la jurisprudence que la Commission peut se borner à étudier les caractéristiques du programme en cause pour apprécier si, en raison des montants ou des pourcentages élevés des aides, des caractéristiques des investissements soutenus ou d'autres modalités que ce programme prévoit, celui-ci assure un avantage sensible aux bénéficiaires par rapport à leurs concurrents et est de nature à profiter essentiellement à des entreprises qui participent aux échanges entre États membres ».

- 22 Selon le requérant, la Commission prétendrait que l'obligation de supporter la moitié des frais encourage l'efficacité et la rentabilité de l'aide pour en déduire que les conditions des échanges seraient altérées en présence d'une intensité d'aide plus élevée (considérants 60, 67 et 71 de la décision attaquée). Or, une telle affirmation, basée sur un plafond d'aide de 50 %, pourrait être transposée à n'importe quel plafond de subventions et ne serait donc pas de nature à corroborer les conclusions de la Commission.
- 23 En fondant cette appréciation sur le règlement d'exemption PME, la Commission omettrait de démontrer à suffisance l'existence d'une distorsion de la concurrence, alors que, selon la jurisprudence de la Cour, une telle démonstration ne serait pas seulement nécessaire au titre de l'exigence de motivation au sens de l'article 253 CE, mais constituerait aussi une application des critères de l'article 87, paragraphe 1, CE.
- 24 Les développements insuffisants de la Commission concernant le critère d'une concurrence faussée constitueraient, en outre, une violation de l'article 253 CE, justifiant l'annulation de la décision attaquée.
- 25 La Commission conteste les arguments avancés par le requérant.

Appréciation du Tribunal

- 26 Dans le cadre du présent moyen, le requérant invoque deux arguments étroitement liés. D'une part, la Commission aurait insuffisamment motivé sa conclusion selon laquelle la concurrence était effectivement ou potentiellement faussée par le régime d'aides en question, et, d'autre part, cette motivation contenue dans la décision attaquée (en particulier au considérant 52) ne permettrait pas de retenir une telle conclusion.

27 En premier lieu, concernant la question à savoir si la motivation de la décision attaquée quant à l'un des éléments constitutifs de l'aide d'État est suffisante, il y a lieu de rappeler que, selon la jurisprudence constante, la motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et 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 contrôle. 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. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents, dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 253 CE doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt du Tribunal du 22 octobre 2008, TV 2/Danmark e.a./Commission, T-309/04, T-317/04, T-329/04 et T-336/04, Rec. p. II-2935, point 178, et la jurisprudence citée).

28 Il y a également lieu de constater que, au considérant 52 de la décision attaquée, la Commission indique ce qui suit :

« Les quatre sous-programmes [...] relèvent des dispositions de l'article 87, paragraphe 1, [CE...] pour les raisons suivantes : ils prévoient l'octroi des subventions, au moyen des ressources d'État, à des entreprises qui produisent des biens ou fournissent des services faisant l'objet d'échanges intracommunautaires et ces subventions permettent aux bénéficiaires d'améliorer leur situation financière globale et leur position de marché. Force est de considérer que les mesures en cause sont aptes à fausser la concurrence et donc à affecter les échanges entre États membres. L'Allemagne n'a pas réfuté cette constatation. »

29 Ainsi, le considérant susmentionné demande la réunion de tous les éléments constitutifs d'une aide d'État en l'espèce et notamment déduit l'existence d'une distorsion de la concurrence du fait que les entreprises bénéficiaires « produisent des biens ou

fournissent des services faisant l'objet d'échanges intracommunautaires et [que] ces subventions permettent aux bénéficiaires d'améliorer leur situation financière globale et leur position de marché ».

- 30 En second lieu, s'agissant de la question de savoir si la Commission a à juste titre retenu l'existence d'une restriction de concurrence en l'espèce, il y a lieu de rappeler la jurisprudence selon laquelle aux fins de la qualification d'une mesure nationale d'aide d'État, il y a lieu non pas d'établir une incidence réelle de l'aide sur les échanges entre États membres et une distorsion effective de la concurrence, mais seulement d'examiner si l'aide est susceptible d'affecter ces échanges et de fausser la concurrence (arrêt de la Cour du 30 avril 2009, *Commission/Italie et Wam*, C-494/06 P, Rec. p. I-3639, point 50).
- 31 Plus particulièrement, dans le cas d'un programme d'aides, comme celui en l'espèce, la Commission peut se borner à étudier les caractéristiques du programme en cause pour apprécier si, en raison des montants ou des pourcentages élevés des aides, des caractéristiques des investissements soutenus ou d'autres modalités que ce programme prévoit, celui-ci assure un avantage sensible aux bénéficiaires par rapport à leurs concurrents et est de nature à profiter essentiellement à des entreprises qui participent aux échanges entre États membres (arrêt de la Cour du 14 octobre 1987, *Allemagne/Commission*, 248/84, Rec. p. 4013, point 18).
- 32 Selon le considérant 52 de la décision attaquée, lu conjointement avec le point 2 « Description de l'aide » et le point 3 « Motifs d'ouverture de la procédure », l'intensité de l'aide envisagée se situait entre 50 et 80 %, selon le sous-programme et selon la zone où l'entreprise destinataire se situe. Or, selon l'article 5 du règlement d'exemption PME, les aides aux petites et moyennes entreprises sont compatibles avec le marché commun si elles n'excèdent pas 50 % des coûts afférents aux services reçus. Il est donc évident qu'une aide d'une telle intensité est en mesure de fausser la concurrence intracommunautaire.
- 33 Par conséquent, compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de rejeter le présent moyen dans son intégralité.

Sur le quatrième moyen, tiré de l'absence d'exercice par la Commission de son pouvoir d'appréciation lors de l'examen du régime d'aides en cause ainsi que de la violation de l'obligation de motivation

- ³⁴ Le présent moyen s'articule en cinq branches. Par la première branche, le requérant soutient que la décision attaquée est entachée d'illégalité au motif que la Commission s'est limitée à apprécier la compatibilité du régime d'aides en cause par rapport aux critères d'appréciation définis dans le règlement d'exemption PME. Par les deuxième, troisième, quatrième et cinquième branches, le requérant reproche à la Commission d'avoir erronément apprécié les quatre sous-programmes en cause en violant également l'obligation de motivation qui lui incombait.

Sur la première branche, tirée de l'appréciation de la compatibilité du régime d'aides en cause au regard du seul règlement d'exemption PME

— Arguments des parties

- ³⁵ Le requérant fait valoir que la Commission ne peut pas renoncer à l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Ainsi, sans contester l'étendue du pouvoir d'appréciation de la Commission quand il s'agit d'examiner la compatibilité avec le marché commun des régimes d'aides qui lui sont notifiés par un État membre, le requérant soutient que cet examen reste soumis à certaines limites au premier rang desquelles figure l'obligation d'exercer ce pouvoir. À l'appui de son argumentation, le requérant invoque la notion de non-exercice du pouvoir discrétionnaire existant en droit allemand sous les termes « Ermessenausfall » ou « Ermessensnichtgebrauch » qui serait constitutive d'une illégalité, comme en droit administratif autrichien. En France, une telle situation correspondrait à un « excès du pouvoir négatif » alors que, dans la common law,

l'absence d'exercice de son pouvoir d'appréciation par une autorité qui, s'estimant liée par sa pratique ou par des lignes directrices, s'abstient d'examiner chaque cas particulier, relèverait de la « doctrine de l'ultra vires ». L'obligation d'exercer son pouvoir d'appréciation ne s'éteindrait pas avec l'adoption de dispositions imposant des règles à la Commission.

³⁶ En l'espèce, le requérant reproche à la Commission de n'avoir examiné les différentes mesures d'aides qu'au regard des seuls critères du règlement d'exemption PME, comme si celui-ci régissait de manière exhaustive tous les régimes d'aides en faveur des petites et moyennes entreprises. En estimant le niveau d'intensité des aides des sous-programmes trop élevé, la Commission se serait bornée à reprendre les dispositions du règlement d'exemption PME au lieu d'exercer, en plus, son propre pouvoir d'appréciation. Ainsi, elle aurait renforcé les conditions applicables aux aides aux PME en plafonnant à 50% le montant de frais remboursables et en s'écartant, en même temps, de sa pratique décisionnelle. En se fondant exclusivement sur les considérations générales du règlement d'exemption PME sans tenir compte des circonstances particulières du cas d'espèce, la Commission n'aurait donc pas fait usage de son pouvoir d'appréciation.

³⁷ À cet égard, le requérant souligne qu'il ressort du considérant 4 du règlement d'exemption PME que celui-ci n'a pas vocation à régir de manière exhaustive les aides aux petites et moyennes entreprises. L'objectif de ce règlement ne serait donc pas de réduire la marge d'appréciation de la Commission et de figer les critères applicables à ces mesures d'aides. Le règlement d'exemption PME aurait seulement pour but de simplifier et de rendre plus efficace la procédure de surveillance desdites mesures.

³⁸ En agissant de la sorte, la Commission contredirait sa pratique décisionnelle relative à des cas qui relèvent, de par leur objet, du règlement d'exemption PME, mais qui ne bénéficient pas de l'exemption définie dans ce règlement. Il ressortirait de cette pratique que, très régulièrement, la Commission se prononce, au moyen d'exemptions

individuelles et en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, sur des cas de figure isolés ou sur des mesures d'aides qui s'écartent du règlement d'exemption PME. Dans lesdits cas, la Commission confirmerait notamment, parfois même de façon expresse, que l'examen au cas par cas ne doit pas se limiter à un examen en vertu du règlement d'exemption PME appliqué par analogie, mais doit être effectué directement sur la base de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

³⁹ Le requérant fait également observer que, compte tenu de la situation économique particulière de la Saxe, ancien territoire de la République démocratique allemande, la Commission aurait dû examiner les mesures d'aides en s'écartant des conditions définies dans le règlement d'exemption PME ou, à tout le moins, expliquer pourquoi son examen ne s'écartait pas de ces conditions. À ce propos, le requérant reproche à la Commission d'avoir omis de prendre position sur les considérations détaillées présentées lors de la procédure administrative.

⁴⁰ En conséquence, la Commission aurait dû autoriser le régime d'aides notifié en l'examinant directement à la lumière des critères définis par l'article 87, paragraphe 3, CE.

⁴¹ La Commission conteste les arguments avancés par le requérant.

— Appréciation du Tribunal

⁴² Tout d'abord, il y a lieu de souligner que l'objet du règlement d'exemption PME est de déclarer compatibles avec le marché commun au regard de l'article 87, paragraphe 3, CE et ainsi d'exempter de l'obligation de notification prévue à l'article 88, paragraphe 3, CE toutes les aides individuelles et les régimes d'aides en faveur des petites

et moyennes entreprises qui répondent aux conditions définies par ce règlement. Cela ne signifie pas qu'aucune autre aide en faveur des petites et moyennes entreprises ne puisse être déclarée compatible avec le marché commun à l'issue d'un examen réalisé par la Commission au regard des critères définis par l'article 87, paragraphe 3, CE à la suite d'une notification effectuée par un État membre conformément à l'article 88, paragraphe 3, CE.

- 43 Cette possibilité est expressément rappelée par le considérant 4 du règlement d'exemption PME, aux termes duquel « [l]e présent règlement n'exclut pas la possibilité pour les États membres de notifier une aide en faveur de petites et moyennes entreprises » et « [l]a Commission examinera cette notification à la lumière, notamment, des critères fixés par le présent règlement ». L'emploi de l'adverbe « notamment » indique clairement que les critères définis dans le règlement d'exemption PME ne sont pas les seuls au regard desquels la Commission peut examiner les projets d'aides qui lui sont notifiés, ce qui est d'ailleurs confirmé par les versions anglaise (in particular) et allemande (in erster Linie) de ce considérant.
- 44 Il convient également de relever que, si la Commission peut établir des règles générales d'exécution qui structurent l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré par l'article 87, paragraphe 3, CE, elle ne peut totalement se priver, lorsqu'elle apprécie un cas spécifique dudit pouvoir d'appréciation, en particulier, quant aux cas qu'elle n'a pas expressément visés, voire omis de régler, dans lesdites règles générales d'exécution. Ce pouvoir d'appréciation n'est, dès lors, pas épuisé par l'adoption de telles règles générales et il n'existe, en principe, pas d'obstacle à une éventuelle appréciation individuelle en dehors du cadre desdites règles, à condition, toutefois, que la Commission respecte les règles supérieures de droit, telles que les règles du traité ainsi que les principes généraux de droit communautaire (arrêt du Tribunal du 20 septembre 2007, Fachvereinigung Mineralfaserindustrie/Commission, T-375/03, non publié au Recueil, point 141).

45 En conséquence, à la suite de la notification des mesures d'aides en cause par la République fédérale d'Allemagne, la Commission était dans l'obligation d'examiner la compatibilité de ces mesures avec le marché commun en exerçant ce faisant le pouvoir d'appréciation qui lui est conféré par le traité.

46 À cet égard, force est de constater que la Commission a exercé ce pouvoir d'appréciation dans le cadre de la décision attaquée, notamment lorsqu'elle a examiné la compatibilité du sous-programme « Coaching » avec le marché commun, au regard des critères définis dans le règlement d'exemption PME comme sur la base de l'article 87, paragraphe 3, sous a) et c), CE (considérants 57 à 65 de la décision attaquée).

47 Cette analyse, qui se fonde sur l'expérience de la Commission dans ce domaine au moment où la décision attaquée a été adoptée, à savoir en septembre 2002, ne saurait être remise en cause au motif que la Commission a pu adopter par la suite des décisions prenant en considération d'autres critères que ceux évoqués dans la décision attaquée, notamment s'agissant d'aides notifiées qui ne rentrent pas dans le champ d'application du règlement d'exemption PME.

48 Il ressort de ce qui précède que le requérant ne peut alléguer que la Commission aurait refusé dans la présente affaire de faire usage de son pouvoir d'appréciation pour examiner les différents arguments qui ont pu lui être présentés lors de la procédure administrative afin d'établir la compatibilité des différentes mesures d'aides avec le marché commun. Les arguments relatifs au résultat de cet examen et à la motivation apportée à cet égard seront examinés dans le cadre des autres branches de ce moyen.

49 En conséquence, la première branche du quatrième moyen doit être rejetée.

Sur la deuxième branche, tirée de l'appréciation erronée du sous-programme « Coaching » et de la violation de l'obligation de motivation

— Arguments des parties

- 50 Le requérant reproche à la Commission d'avoir considéré le sous-programme « Coaching » comme incompatible avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE au motif que le plafond d'aide pour les petites entreprises était fixé à 65 %, en ne procédant à aucune appréciation des particularités existant en Saxe et du régime d'aides notifié. De même, la Commission n'aurait pas expliqué en quoi le fait d'obliger les entreprises à prendre en charge la moitié des frais augmentait l'efficacité et la rentabilité du régime notifié. Le requérant fait valoir que neuf mois encore avant la notification du régime d'aides litigieux, la Commission aurait autorisé des mesures d'aides comparables à celles accordées par le Land de Thuringe à titre du programme « Richtlinien des Freistaates Thüringen zur einzelbetrieblichen Technologieförderung » (JO 2000, C 266, p. 4). L'utilisation de son pouvoir d'appréciation impliquerait que la Commission explique de manière détaillée quelles nouvelles expériences l'ont conduit à changer sa pratique décisionnelle. Or, bien qu'elle ait prétendu utiliser son large pouvoir d'appréciation en vérifiant si un plafond d'aide atteignant 65 % pouvait être autorisé, elle aurait rejeté cette option aussitôt au seul motif qu'une intensité supérieure à 50 % excéderait le montant nécessaire pour inciter les entreprises à faire des dépenses relatives au « coaching ».
- 51 Le requérant soutient que le plafond d'aide de 50 % prévu à l'article 5 du règlement d'exemption PME ne régirait pas de manière exhaustive les aides au conseil des petites et moyennes entreprises et que, en vertu du considérant 11 dudit règlement, ces dernières ne sauraient être soumises aux mêmes critères. Alors que l'article 5, sous a), du règlement d'exemption PME prévoirait une intensité d'aide de 50 % pour les entreprises moyennes, des remboursements supérieurs devraient être autorisés par la Commission en application de son pouvoir d'appréciation pour les petites entreprises. En soutenant que le considérant 11 renvoie uniquement à la situation

spécifique de l'octroi d'aides à l'investissement à l'extérieur des régions assistées, la Commission n'expliquerait pas pourquoi des possibilités de différenciation entre les petites et les moyennes entreprises ne devraient pas exister s'agissant des services de conseillers extérieurs.

52 Selon le requérant, la Commission, en estimant que la charge financière pesant sur les entreprises était modeste, aurait ignoré le fait qu'un grand nombre d'entreprises saxonnes ne disposeraient que d'un capital très réduit et auraient des difficultés à contracter des emprunts, ce que la Commission aurait reconnu elle-même.

53 Le requérant estime que la circonstance que la Commission n'a pas tenu compte du fait que les aides pouvant être autorisées par le régime d'aides litigieux étaient limitées dans leur montant à la somme de 400, voire de 500 euros par journée de travail pour les jeunes entreprises, pourrait faciliter l'« octroi erroné » de certaines aides. La décision attaquée encouragerait ainsi le recours à une aide coûteuse au lieu de permettre l'approche plus différenciée qu'autorisait le programme en cause.

54 La Commission conteste les arguments avancés par le requérant.

— Appréciation du Tribunal

55 Par la présente branche, le requérant reproche en substance à la Commission de ne pas avoir procédé à une appréciation du programme en cause malgré les nombreux éléments avancés à cet égard. Il y a lieu de relever, à titre liminaire, qu'une telle appréciation doit nécessairement être basée sur les faits, les analyses économiques et les

preuves présentées par le requérant au stade de la procédure administrative avant l'adoption de la décision attaquée. En outre, selon une jurisprudence constante, le contrôle que les juridictions communautaires exercent sur les appréciations économiques complexes faites par la Commission, comme celles opérées en l'espèce, doit nécessairement se limiter à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation ainsi que de l'exactitude matérielle des faits, de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation des faits et de détournement de pouvoir (arrêts de la Cour du 7 janvier 2004, *Aalborg Portland e.a./Commission*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P et C-219/00 P, Rec. p. I-123, point 279, et du 6 octobre 2009, *GlaxoSmithKline Services/Commission*, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P et C-519/06 P, Rec. p. I-9291, point 85).

56 Concernant l'insuffisance de la motivation, également invoquée par le requérant, il convient de rappeler que, comme il a été déjà indiqué au point 27 ci-dessus, la motivation exigée par l'article 253 CE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et faire apparaître le raisonnement de l'institution. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents et celle-ci doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir arrêt TV 2/*Danmark e.a./Commission*, précité, point 178, et la jurisprudence citée).

57 En l'espèce, il a été relevé dans le considérant 35 de la décision attaquée, que la Commission a examiné le sous-programme « Coaching », dans la mesure où il prévoit des intensités maximales d'aide de 65 % pour les petites entreprises des zones devant affronter des problèmes particuliers, alors que le règlement d'exemption PME prévoit une intensité maximale de 50 % du coût brut [article 5, sous a), dudit règlement].

58 Les observations invoquées par la République fédérale d'Allemagne sont analysées d'une manière détaillée dans les considérants 57 à 65 de la décision attaquée. La Commission y relève que le sous-programme a été analysé non seulement par rapport à

sa compatibilité avec le règlement d'exemption PME, mais également sur la base de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE. Lors de cette analyse, la Commission a constaté que, d'après son expérience, une intensité d'aide de plus de 50 % excéderait le montant nécessaire pour inciter une entreprise à faire les dépenses en cause et qu'un taux unique convenait pour toutes les petites et moyennes entreprises, qu'il s'agisse de petites entreprises ou d'entreprises moyennes, qu'elles soient situées dans les régions assistées ou non. La Commission relève que, contrairement aux aides à l'investissement, les aides au « coaching » n'ont ni un effet direct ni un effet durable sur le développement régional ou sur la création d'emplois, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'autoriser des intensités d'aide plus élevées dans les régions assistées. En tout état de cause, la Commission indique que la différenciation entre les petites et les moyennes entreprises est possible dans les limites de l'intensité prévue par le règlement d'exemption PME.

59 Ces considérations de la Commission reflètent clairement son raisonnement et satisfont ainsi aux critères de la jurisprudence constante concernant l'obligation de motivation, rappelée au point 27 ci-dessus.

60 Concernant l'exemple relatif aux aides autorisées au Land de Thuringe, il y a lieu de prendre en considération la précision fournie par la Commission quant au temps s'étant écoulé (30 mois) entre l'adoption des deux décisions en cause. Par ailleurs, c'est à juste titre que la Commission indique que les deux cas ne sont pas comparables, compte tenu du fait que la mesure d'aide autorisée ne se rapportait pas au « coaching » et, surtout, compte tenu du fait que le règlement d'exemption PME, contenant les critères d'évaluation appliqués dans la décision attaquée, n'était pas encore en vigueur à la date d'adoption de la décision concernant les aides du Land de Thuringe.

61 En ce qui concerne l'interprétation que le requérant donne à l'article 5, sous a), du règlement d'exemption PME, lu ensemble avec son considérant 11, il y a lieu de constater que rien dans le libellé dudit considérant suggère que, afin de garantir une différenciation du traitement entre les petites et les moyennes entreprises, il soit nécessaire

ou admis de dépasser l'intensité de l'aide fixée par le règlement d'exemption PME. Comme l'indique, à juste titre, la Commission, la différenciation entre les petites et les moyennes entreprises est possible sans excéder la marge de 50 % si seules les petites entreprises reçoivent des aides d'une telle intensité. En tout état de cause, dès lors que, comme il a été constaté au point 48 ci-dessus, la Commission n'a pas fondé son appréciation sur le seul règlement d'exemption PME, cet argument du requérant doit être rejeté comme inopérant.

- 62 Quant à l'argument du requérant selon lequel la décision attaquée encouragerait le recours à une aide plus coûteuse (voir point 53 ci-dessus), il y a lieu de relever que cet argument est non seulement économiquement illogique, mais contredit également l'argument du requérant relatif à l'insuffisance de fonds propres des petites et moyennes entreprises saxonnes. En effet, une entreprise qui souffre d'une insuffisance de fonds ne sera pas amenée à choisir, entre deux offres de même qualité, le service le plus cher, compte tenu du fait qu'elle sera obligée d'en payer au moins 50 % du prix.
- 63 Par conséquent, il y a lieu de constater que le requérant n'a pas fourni les preuves et les éléments, sur la base desquels il serait possible de conclure que les aides en question, même si elles excèdent manifestement les intensités d'aide prévues par le règlement d'exemption PME, peuvent être, en raison de circonstances spécifiques, considérées comme compatibles avec le marché commun au sens de l'article 87, paragraphe 3, CE.
- 64 C'est donc sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation que la Commission a estimé que des intensités d'aide plus élevées que celles prévues par le règlement d'exemption PME ne sauraient être jugées compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.
- 65 Il y a donc lieu de rejeter la deuxième branche du quatrième moyen dans son entièreté.

Sur la troisième branche, tirée de l'appréciation erronée du sous-programme « Participation à des foires et expositions » et de la violation de l'obligation de motivation

— Arguments des parties

- 66 Le requérant reproche à la Commission d'avoir considéré comme incompatible avec le marché commun le sous-programme « Participation à des foires et expositions » dans la mesure où il prévoyait que la participation à une foire pouvait bénéficier de l'aide jusqu'à trois fois. La Commission aurait fondé cette considération sur l'article 5, sous b), du règlement d'exemption PME, qui ne prévoyait d'exemption que pour la première participation d'une entreprise à une foire ou à une exposition donnée, de sorte qu'une telle aide répétée serait incompatible avec le marché commun.
- 67 Le requérant estime que la Commission n'a fait aucun usage de son pouvoir d'appréciation dans la mesure où elle s'est laissée guider par des dispositions du règlement d'exemption PME, sans exposer d'une manière quelconque en quoi une participation répétée à des foires et à des expositions ne saurait être éligible même dans des cas exceptionnels. L'emploi de la formule « le fait d'exercer de nouveau son pouvoir d'appréciation ne changerait rien à cette constatation », au considérant 67 de la décision attaquée, démontrerait, selon le requérant, que la Commission n'a pas fait usage de ce pouvoir.
- 68 Il fait valoir également que la Commission a interprété de façon erronée la notion de « proximité du marché ». Ainsi, dans le cas des aides d'État à la recherche et au développement, la Commission déterminerait l'intensité d'aide autorisée en fonction du degré de proximité du marché. En cas d'éloignement du marché, une intensité d'aide de 100 % pourrait être admise. Le renvoi à la prétendue « proximité du marché » de

la participation à des foires et à des expositions ne suffirait pas pour justifier la limitation de l'aide à une seule participation. La Commission aurait dû se prononcer sur le degré de proximité du marché de la participation à des foires et à des expositions dans le cadre d'une comparaison avec d'autres situations donnant lieu à une aide, afin d'exercer son pouvoir d'appréciation au vu de ces éléments.

- 69 De même, la limitation de l'aide à une seule participation à des foires et à des expositions ne serait pas justifiée du point de vue économique. Le requérant reproche à la Commission de n'avoir pas considéré davantage les preuves fournies démontrant que seule une participation répétée à la même foire ou exposition pouvait augmenter les chances de l'exposant sur le marché, notamment dans les cas où l'objectif d'une telle participation serait de pénétrer les marchés étrangers. Les petites et moyennes entreprises saxonnes n'auraient pas en général le capital nécessaire pour participer à une foire ou à une exposition. Ainsi une aide limitée à une seule participation ne serait pas suffisante pour atteindre l'objectif des aides visé par le règlement d'exemption PME que constitue l'accès aux marchés potentiels (considérant 5). 60 % des entreprises ayant participé à des foires et à des expositions dans le cadre de stands allemands communs ne l'auraient pas fait sans les aides. La nécessité de la participation des entreprises saxonnes à des foires et à des expositions serait également justifiée par les taux d'exportation sensiblement inférieurs à la moyenne nationale.
- 70 En raison du passage de l'économie planifiée à une économie de marché, les entreprises saxonnes doivent, selon le requérant, surmonter de nombreuses barrières à l'entrée du marché. La promotion de la participation des petites et moyennes entreprises à des foires et à des expositions étrangères constituerait alors, sur le plan de la politique économique, un objectif essentiel du régime d'aides notifié, grâce auquel les entreprises devaient avoir accès aux marchés mondiaux.
- 71 Dans la décision attaquée, la Commission n'évoquerait aucun des arguments présentés par le requérant et par la République fédérale d'Allemagne et elle n'aurait pas non plus tenu compte de la situation économique particulière de la Saxe.

72 La Commission conteste les arguments avancés par le requérant.

— Appréciation du Tribunal

73 Les parties divergent sur la question du financement d'une participation répétée aux foires et aux expositions. Le requérant observe que la Commission, en considérant comme incompatible avec le marché commun le financement d'une telle participation jusqu'à trois fois, comme l'envisage le sous-programme en question, n'a fait aucun usage de son pouvoir d'appréciation. Il prétend également que la Commission n'a pas motivé pourquoi le financement répété ne saurait être compatible avec le marché commun même dans des cas exceptionnels.

74 À cet égard, il y a lieu de relever que la Commission a appliqué les critères contenus dans le règlement d'exemption PME et a conclu que le sous-programme en question n'était pas conforme à l'article 5, sous b), du règlement d'exemption PME et ne saurait non plus être jugé compatible avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

75 Le requérant, pour sa part, a motivé le besoin d'aide par les difficultés de transition, en Saxe, vers l'économie de marché, qui sont reflétées par l'insuffisance du capital nécessaire pour les petites et moyennes entreprises ainsi que par les taux d'exportation sensiblement inférieurs à la moyenne nationale. L'objectif de la participation répétée aux foires ou aux expositions serait de pénétrer les marchés étrangers.

76 En ce qui concerne ses arguments liés à la transition vers l'économie de marché, il y a lieu de constater qu'ils se limitent à des références générales à la situation économique difficile en Saxe.

- 77 Il convient également de rappeler que des arguments similaires ont été invoqués dans le cadre des nombreux litiges portant sur l'article 87, paragraphe 2, sous c), CE, qui concerne les aides octroyées à l'économie de certaines régions de la République fédérale d'Allemagne affectées par la division de l'Allemagne, dans la mesure où elles sont nécessaires pour compenser les désavantages économiques causés par cette division.
- 78 Or, la Cour a donné une interprétation étroite à cette disposition, en précisant que « l'article [87], paragraphe 2, sous c), [CE] ne saurait, sans méconnaître tant le caractère dérogatoire de cette disposition que son contexte et les objectifs qu'elle poursuit, permettre de compenser intégralement le retard économique, tout incontestable qu'il soit, dont souffrent les nouveaux Länder » et que « les désavantages économiques causés par la division de l'Allemagne ne sauraient viser que les désavantages économiques provoqués dans certaines régions allemandes par l'isolement qu'a engendré l'établissement d'une frontière physique, tels que la rupture de voies de communication ou la perte de débouchés faisant suite à l'interruption des relations commerciales entre les deux parties du territoire allemand » (arrêt de la Cour du 30 septembre 2003, Freistaat Sachsen e.a./Commission, C-57/00 P et C-61/00 P, Rec. p. I-9975, points 23 et 42).
- 79 Cette disposition spécifique du traité ayant été interprétée de manière restrictive, les références générales aux conséquences économiques de la division de l'Allemagne ne peuvent pas servir comme justificatif pour la compatibilité avec l'article 87, paragraphe 3, CE d'aides dont l'intensité excède celle prévue dans le règlement d'exemption PME.
- 80 Quant à l'argument du requérant selon lequel la Commission aurait dû comparer le degré de proximité du marché des foires et des expositions en cause en l'espèce et celui d'autres situations donnant lieu à une aide, il y a lieu de relever qu'une telle comparaison n'est pas strictement nécessaire. La proximité du marché est un critère objectif et non relatif. À cet égard, il convient de constater que les foires et les expositions sont

des événements commerciaux, qui offrent non seulement un grand choix de biens et de services, mais qui sont également souvent accompagnés par un programme varié d'animations et proposent des nombreux services au public afin d'attirer un grand nombre de visiteurs. Par conséquent, les foires et les expositions sont étroitement liées au marché, voire se confondent avec lui.

- 81 Il en résulte que c'est à juste titre que la Commission a qualifié, dans la décision attaquée, les mesures en question de mesures « axée[s] sur le marché ».
- 82 Ainsi, comme le relève la Commission, au considérant 66 de la décision attaquée, le bénéficiaire de l'aide, après une participation à un tel événement, doit être en mesure de prendre une décision en connaissance de cause sur l'utilité d'une participation répétée, à ses propres frais.
- 83 En ce qui concerne les arguments du requérant liés au taux d'exportation inférieur à la moyenne nationale et à la nécessité de conquérir les marchés internationaux, il y a lieu de rappeler que, même si, comme il est rappelé dans son considérant 16, le règlement d'exemption PME n'exempte pas, de manière générale, les aides à l'exportation, les coûts de participation aux foires commerciales ne sont normalement pas considérés comme des aides à l'exportation (voir point 4 ci-dessus). Les aides en question sont donc en principe compatibles avec le règlement d'exemption PME. Néanmoins, même s'il est évident que les petites et moyennes entreprises participent aux foires afin de promouvoir leurs produits et que cette participation leur permet le cas échéant d'augmenter le taux d'exportation, ce qui est possible dans le présent contexte, les références générales au taux d'exportation faible du Land de Saxe ne sauraient justifier des intensités d'aide plus élevées que celle prévue par le règlement d'exemption PME.
- 84 Par conséquent, c'est à juste titre que la Commission a estimé que des intensités d'aide plus élevées que celle qui est prévue par le règlement d'exemption PME ne sauraient être jugées compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

- 85 Concernant l'obligation de motivation, il y a lieu de rappeler que, aux considérants 66 et 67 de la décision attaquée, la Commission a indiqué que le sous-programme en cause n'était pas conforme à l'article 5, sous b), du règlement d'exemption PME aux termes duquel l'exemption ne vaut que pour la première participation d'une entreprise à une foire ou à une exposition et l'aide brute ne doit pas excéder 50 % des coûts. Elle explique cette limitation par la nécessité de garantir l'effet incitatif de l'aide, dès lors que, après une première participation cofinancée, il est légitime d'attendre d'une petite ou moyenne entreprise qu'elle sera en mesure d'apprécier l'utilité d'une participation répétée à ses propres frais. La Commission explique également qu'une mesure axée sur le marché, telle que la participation à une foire ou à une exposition, qui excède le plafond d'aide de 50 %, ne saurait être jugée compatible avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.
- 86 Ces considérations de la Commission reflètent clairement son raisonnement et satisfont ainsi aux critères de la jurisprudence constante concernant l'obligation de motivation, rappelée au point 27 ci-dessus.
- 87 Il y a donc lieu de rejeter la troisième branche du quatrième moyen.

Sur la quatrième branche, tirée d'une appréciation erronée du sous-programme « Coopération » et de la violation de l'obligation de motivation

— Arguments des parties

- 88 Le requérant reproche à la Commission d'avoir estimé que le sous-programme « Coopération » prévoyait des aides au fonctionnement et devait par conséquent être examiné à la lumière des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale

(JO 1998, C 74, p. 9, ci-après les « lignes directrices »), exigeant notamment que ces aides devaient être limitées dans le temps et être dégressives (point 4.17).

89 Contrairement aux affirmations de la Commission, les mesures de promotion ne comporteraient pas d'aides au fonctionnement, car la possible prise en charge du loyer pour les bureaux de coopération ou des salaires du personnel ne remplacerait pas les moyens de fonctionnement et ne diminuerait pas, de manière générale, les frais courants. Selon le requérant, les mesures prévues subventionneraient uniquement les coûts nouveaux et supplémentaires en relation avec la coopération externe à l'entreprise.

90 À cet égard, le requérant estime que la Commission a agi en contradiction avec sa pratique habituelle, car déjà dans le programme notifié en 1992, des aides pour « les frais de personnel, de matériel et de voyage » de l'organisme devant mettre en place les mesures et établissements communs avaient été remboursées « à hauteur équitable ».

91 Le requérant estime que la dégressivité serait destinée à maintenir le caractère incitatif de l'aide sans créer une dépendance. Or, dans le cas d'espèce, l'aide était tellement limitée qu'elle n'aurait pu créer aucune dépendance. Ainsi, en poursuivant l'échelonnement des montants, l'aide perdrait son caractère incitatif.

92 Par ailleurs, la Commission n'aurait jamais fait une application stricte du point 4.17 des lignes directrices, en tenant compte d'autres éléments permettant de renoncer à un échelonnement dégressif.

- 93 En rappelant les conditions prévues par le considérant 16 et l'article 1^{er}, paragraphe 2, sous b), du règlement d'exemption PME, le requérant fait valoir que l'établissement d'un groupement de vente à l'étranger n'est pas la même chose que la mise en place et le fonctionnement d'un réseau de distribution au sens dudit règlement, car l'objectif principal de ces groupements de vente était d'évaluer les chances de succès sur les nouveaux marchés. La prospection des nouveaux marchés et l'établissement de premiers contacts d'affaires, par le biais d'un groupement de vente, devraient être autorisés dans la mesure où la promotion de l'introduction des produits n'est pas considérée comme une aide à l'exportation. Le « caractère direct », nécessaire à l'existence d'une aide à l'exportation, serait par ailleurs absent.
- 94 La Commission aurait par ailleurs également commis une erreur d'appréciation en limitant l'intensité d'aide admissible à 50 %. En renvoyant à ses arguments développés dans le cadre des précédents griefs, le requérant souligne que la Commission n'aurait pas analysé les particularités de l'économie saxonne dont la structure se caractériserait par l'existence de petites entreprises. Le requérant conteste également les considérations de la Commission selon lesquelles les mesures prévues dans le cadre du sous-programme « Coopération » seraient « axées sur le marché ». Il précise que les études de faisabilité constitueraient uniquement des études prospectives destinées à évaluer le potentiel de la coopération.
- 95 Le requérant estime que la Commission ne saurait déclarer que la mise en place des groupements de vente à l'étranger est incompatible avec le marché commun en se fondant sur sa pratique décisionnelle, car elle aurait déjà autorisé des mesures beaucoup plus proches de la distribution proprement dite à l'étranger, puisque celles-ci soutenaient directement la conclusion de contrats, que les mesures visées en l'espèce.
- 96 S'agissant de l'observation de la Commission, au considérant 69 de la décision attaquée, selon laquelle la République fédérale d'Allemagne « a toute latitude pour exécuter la mesure 'Création de bureaux de coopération en Allemagne' » comme aide de minimis, le requérant fait valoir qu'une telle manière de procéder n'est pas

utile, précisément lorsqu'il s'agit de la promotion de la coopération, dès lors que, par exemple, le cercle des bénéficiaires potentiels désireux de coopérer est soumis à des variations permanentes et n'est en général pas suffisamment connu ou définissable au début de ladite promotion. Une approche au cas par cas ne serait donc pas appropriée et cette question aurait elle aussi dû faire l'objet d'une réflexion de la part de la Commission.

⁹⁷ La Commission conteste les arguments avancés par le requérant.

— Appréciation du Tribunal

⁹⁸ L'argument principal du requérant concerne les fonctions et les activités envisagées des bureaux de coopération et des groupements de vente. Le requérant relève que lesdits groupements doivent être distingués de représentations commerciales et que les aides prévues par le sous-programme en cause relatives aux bureaux de coopération ne peuvent être considérées comme étant des aides au fonctionnement.

⁹⁹ Il y a lieu de relever, également, que les parties n'ont pas soumis d'éléments factuels concernant l'établissement, la localisation géographique, le type d'activités et les résultats atteints par les bureaux de coopération et les groupements de vente.

¹⁰⁰ Il est néanmoins peu vraisemblable qu'une petite ou une moyenne entreprise de la région, qui souffre encore de difficultés liées à la transition vers l'économie de marché et qui manque de fonds propres, investisse dans un bureau de coopération ou dans un groupement de vente dont les activités ne portent pas directement sur une conquête des nouveaux marchés.

- 101 Il ressort d'ailleurs clairement des documents fournis par la Commission, dans les annexes aux réponses aux questions initiales du Tribunal, que le but de l'établissement de ces bureaux est une promotion de l'exportation, dont le financement est illégal non seulement d'après le traité, mais également d'après l'accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires, comme il a été constaté dans le considérant 70 de la décision attaquée.
- 102 En ce qui concerne la qualification des aides en question d'aides au fonctionnement, il y a lieu de relever que la conquête de nouveaux marchés ainsi que les efforts pour rester sur le marché font partie de la stratégie normale de chaque entreprise souhaitant rester sur le marché pour une période durable. Or, des dépenses sont nécessaires afin de permettre cette présence continue et étendue sur le marché et les aides d'État accordées à ces fins diminuent nécessairement les dépenses courantes des petites et moyennes entreprises. Ces contributions relèvent donc de la catégorie des aides au fonctionnement.
- 103 Enfin, en ce qui concerne la possibilité, invoquée par le requérant, d'autoriser les aides en question en tenant compte de la pratique, il y a lieu de considérer comme suffisantes les précisions fournies par la Commission, notamment que la carte des aides à finalité régionale en Allemagne expirait le 31 décembre 2003, alors que le programme en cause devait prendre fin plus tard. En outre, dans les décisions antérieures, la Commission aurait également expliqué qu'elle ne dérogeait qu'à titre exceptionnel au principe de dégressivité.
- 104 Concernant l'argument du requérant relatif au règlement de minimis, il y a lieu de le rejeter comme inopérant, dès lors que la considération de la Commission relative à ce règlement n'a été mentionnée dans la décision attaquée qu'à titre surabondant.
- 105 Compte tenu de l'ensemble des considérations précédentes, il y a lieu de constater que c'est à juste titre que la Commission a estimé que des intensités d'aide plus élevées que celle prévue par le règlement d'exemption PME ne sauraient non plus être jugées

compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE. En outre, c'est à juste titre que la Commission a considéré que, dans la mesure où le sous-programme « Coopération » prévoyait des aides au fonctionnement, il était incompatible avec le marché commun.

¹⁰⁶ Quant à la motivation contenue dans la décision attaquée concernant le sous-programme « Coopération », et dans la mesure où le requérant ne fait pas valoir d'argument spécifique à cet égard, il y a lieu de relever que la Commission a analysé séparément les aides à la création et à l'exploitation de bureaux de coopération en Allemagne et les aides à la création de groupements de vente à l'intérieur et à l'extérieur de la Communauté. En premier lieu, la Commission a qualifié les aides à la création et à l'exploitation de bureaux de coopération en Allemagne d'aides au fonctionnement, devant être examinées à la lumière des lignes directrices et remplir toutes leurs conditions sans exception, notamment celles de leur point 4.17. Elle explique ensuite pour quelles raisons ces conditions ne sont pas remplies. En second lieu, la Commission a qualifié les aides à la création de groupements de vente, chargés d'aider les petites et moyennes entreprises dans l'étude des marchés étrangers et la pénétration sur ces marchés, d'aides à l'exportation, lesquelles étaient exclues du champ d'application du règlement d'exemption PME par son article 1^{er}, paragraphe 2, sous b). Elle a ajouté que des intensités d'aide maximales de 80 % pour promouvoir dans le cadre de ce sous-programme des mesures axées sur le marché altéraient les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun et que ce volet de la mesure ne pouvait être jugé compatible avec le marché commun en application de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

¹⁰⁷ Ces considérations reflètent clairement le raisonnement de la Commission et satisfont ainsi aux critères de la jurisprudence constante concernant l'obligation de motivation, rappelée au point 27 ci-dessus.

¹⁰⁸ Il y a donc lieu de rejeter la quatrième branche du quatrième moyen dans son entièreté.

Sur la cinquième branche, tirée d'une appréciation erronée du sous-programme « Promotion de la stylique » et de la violation de l'obligation de motivation

— Arguments des parties

- ¹⁰⁹ S'agissant du sous-programme « Promotion de la stylique », le requérant fait valoir que la Commission prend également comme seul critère l'intensité des aides prévue par le règlement d'exemption PME et renvoie aux arguments développés sur le même sujet concernant les autres sous-programmes. La Commission n'aurait, à tort, pas fait usage de son pouvoir d'appréciation.
- ¹¹⁰ La Commission conteste les arguments avancés par le requérant.

— Appréciation du Tribunal

- ¹¹¹ Le requérant n'a pas avancé d'arguments spécifiques dans le cadre de la présente branche, en se limitant à faire un renvoi à l'argumentation relative aux autres sous-programmes.
- ¹¹² Par conséquent, comme les arguments du requérant dans le cadre des branches précédentes ont été rejetés, compte tenu du fait que la Commission considère le sous-programme en cause comme incompatible avec le marché commun pour des « raisons analogues » à celles retenues pour les autres sous-programmes, il y a lieu également de constater, s'agissant de la présente branche, que c'est à juste titre que la Commission a estimé que des intensités d'aide plus élevées que celle qui était prévue

par le règlement d'exemption PME ne sauraient non plus être jugées compatibles avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.

- 113 Quant à la motivation de la décision attaquée concernant le sous-programme en question, il y a lieu de relever que la Commission a indiqué, au considérant 41, que « les aides du[dit] sous-programme [...] rel[evaient] en principe de l'article 5 (services de conseil et autres services et activités) du règlement [d'exemption PME], mais comme ce sous-programme prévo[yait] des intensités d'aide qui exc[édaient] elles aussi le plafond de 50% fixé à l'article 5, [sous] b), la Commission a nourri des doutes sérieux quant à sa compatibilité avec le marché commun ». La Commission estime également au considérant 73 de la décision attaquée que, pour des raisons analogues à celles retenues s'agissant des autres sous-programmes, le sous-programme « Promotion de la stylique » n'était pas conforme au règlement d'exemption PME et, en prévoyant une intensité d'aide brute supérieure à 50% pour le recours à des services de conseil, était incompatible avec le marché commun.
- 114 En l'absence d'arguments spécifiques invoqués par le requérant, il y a lieu de constater que les considérations précitées de la Commission reflètent clairement son raisonnement et, ainsi, satisfont aux critères de la jurisprudence constante concernant l'obligation de motivation, rappelée au point 27 ci-dessus.
- 115 Il y a donc lieu de rejeter la cinquième branche du quatrième moyen.
- 116 Compte tenu de l'ensemble des considérations qui précèdent, la décision attaquée, lue dans son ensemble, contient l'analyse de la compatibilité des sous-programmes en question avec le traité et est motivée à suffisance de droit.

- 117 Par conséquent, le quatrième moyen doit être rejeté dans sa totalité.
- 118 Compte tenu de tout ce qui précède, il y a lieu de rejeter le recours dans sa totalité.

Sur les dépens

- 119 Dans l'arrêt du Tribunal, la Commission a été condamnée aux dépens. Dans l'arrêt de la Cour, celle-ci a réservé les dépens. Il appartient donc au Tribunal de statuer, dans le présent arrêt, sur l'ensemble des dépens afférents aux différentes procédures, conformément à l'article 121 du règlement de procédure.
- 120 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Freistaat Sachsen (Allemagne) supportera ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne, aussi bien devant le Tribunal que devant la Cour.

Czúcz

Cremona

Labucka

Frimodt Nielsen

O'Higgins

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 2011.

Signatures