

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)
13 décembre 2005 *

Dans l'affaire C-78/03 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice,
introduit le 19 février 2003,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. J. Flett et
V. Kreuzschitz, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

République fédérale d'Allemagne, représentée par M. M. Lumma, en qualité
d'agent,

partie intervenante en première instance,

* Langue de procédure: l'allemand.

Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV, établie à Borken (Allemagne),
représentée par M. Pechstein, professeur,

partie demanderesse en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans,
A. Rosas, K. Schiemann et J. Makarczyk, présidents de chambre, MM. C. Gulmann
(rapporteur), A. La Pergola, J.-P. Puissochet, P. Küris, E. Juhász, E. Levits et
A. Ó Caoimh, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,

greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 février 2005,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, la Commission des Communautés européennes demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés

européennes du 5 décembre 2002, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum/Commission (T-114/00, Rec. p. II-5121, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a rejeté l'exception d'irrecevabilité qu'elle a opposée au recours d'Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV (communauté d'action droit et propriété, ci-après «ARE») tendant à l'annulation de la décision de la Commission, du 22 décembre 1999, portant autorisation des aides d'État dans le cadre des dispositions des articles 87 et 88 (ex-articles 92 et 93) du traité CE (JO 2000, C 46, p. 2, ci-après la «décision litigieuse»), et concernant un programme d'acquisition de terres dans les nouveaux Länder allemands.

Le cadre juridique

- 2 Aux termes de l'article 87, paragraphe 1, CE:

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

- 3 L'article 88, paragraphe 2, premier alinéa, CE dispose:

«Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché commun aux termes de l'article 87, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.»

- 4 L'article 88, paragraphe 3, CE est libellé comme suit:

«La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 87, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

Les faits à l'origine du litige

- 5 ARE est une association qui réunit des groupements concernés par les problèmes liés à la propriété dans les secteurs de l'agriculture et de la sylviculture, des personnes déplacées et expropriées, des victimes de spoliations dans les secteurs de l'industrie, de l'artisanat et du commerce, ainsi que des petites et moyennes entreprises qui avaient leur siège dans l'ancienne zone d'occupation soviétique ou en ex-République démocratique allemande.
- 6 À la suite de la réunification de l'Allemagne au cours de l'année 1990, environ 1,8 million d'hectares de terres agricoles et sylvicoles ont été transférées du patrimoine d'État de la République démocratique allemande vers celui de la République fédérale d'Allemagne.
- 7 En vertu de la loi sur les compensations (Ausgleichsleistungsgesetz), qui constitue l'article 2 de la loi sur les dédommagements et les compensations (Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz, ci-après l'«EALG») et qui est entrée en vigueur le 1^{er} décembre 1994, des terres agricoles situées dans l'ex-République démocratique

allemande détenues par la Treuhandanstalt, organisme de droit public chargé de restructurer les anciennes entreprises de l'ex-République démocratique allemande, pouvaient être acquises par différentes catégories de personnes à un prix inférieur à la moitié de leur valeur vénale réelle. Relèvent de ces catégories, en priorité et à condition qu'elles aient résidé sur place le 3 octobre 1990 et qu'elles aient, au 1^{er} octobre 1996, conclu un bail à long terme portant sur des terres jadis propriété du peuple et à privatiser par la Treuhandanstalt, les personnes qui détenaient un bail à ferme, les successeurs des anciennes coopératives de production agricole, les personnes réinstallées expropriées entre 1945 et 1949 ou à l'époque de la République démocratique allemande et qui, depuis lors, exploitent à nouveau des terres et les fermiers décrits comme personnes nouvellement installés qui, anciennement, ne possédaient pas de terres dans les nouveaux Länder. Relèvent de ces catégories, à titre subsidiaire, les anciens propriétaires expropriés avant 1949 qui n'ont pas bénéficié d'une restitution de leurs biens et qui n'ont pas repris une activité agricole sur place. Ces derniers ne peuvent acquérir que les surfaces qui n'ont pas été achetées par les bénéficiaires à titre principal.

- 8 Ladite loi prévoyait également la possibilité d'acquérir des terres sylvicoles de manière préférentielle ainsi qu'une définition légale des catégories de personnes visées à cet égard.

- 9 À la suite de plaintes portant sur ce programme d'acquisition de terres introduites par des ressortissants allemands ainsi que par des ressortissants d'autres États membres, la Commission a, le 18 mars 1998, ouvert une procédure formelle d'examen conformément à l'article 93, paragraphe 2, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 2, CE) (JO 1998, C 215, p. 7).

- 10 Par décision 1999/268/CE, du 20 janvier 1999, concernant l'acquisition de terres en vertu de la loi sur les compensations (JO L 107, p. 21, ci-après la «décision du 20 janvier 1999»), qui faisait suite à ladite procédure formelle d'examen, la Commission a déclaré que le programme d'acquisition de terres susmentionné était incompatible avec le marché commun dans la mesure où les aides qu'il accorde sont liées à la condition de résidence sur place au 3 octobre 1990 et dépassent le plafond

d'intensité d'aide pour l'acquisition de terrains agricoles, ce plafond ayant été fixé à 35 % pour les superficies agricoles des zones non défavorisées au sens du règlement (CE) n° 950/97 du Conseil, du 20 mai 1997, concernant l'amélioration de l'efficacité des structures de l'agriculture (JO L 142, p. 1). En ce qui concerne, en particulier, la condition de résidence sur place au 3 octobre 1990 prévue par la loi sur les compensations, la Commission a constaté ce qui suit:

«[...] la loi favorise les personnes physiques et morales des nouveaux Länder par rapport à celles qui n'ont pas de siège ou de résidence en Allemagne et est donc de nature à constituer une infraction à l'interdiction de discrimination par les articles [43 CE] à [48 CE].

S'il est vrai que, de jure, il était possible à tous les citoyens de la Communauté de prouver que leur résidence principale était située sur le territoire de [l'ex-République démocratique allemande] le 3 octobre 1990, cette condition n'était remplie de facto, quasi exclusivement, que par des citoyens allemands, dont la résidence antérieure était notamment située dans les nouveaux Länder.

Dès lors, cette condition produit un effet d'exclusion à l'égard des personnes ne satisfaisant pas au critère selon lequel la résidence (principale) doit être située sur le territoire de [l'ex-République démocratique allemande].

[...]

Le critère de distinction 'résidence sur place au 3 octobre 1990' ne peut se justifier que s'il est à la fois nécessaire et propre à réaliser l'objectif poursuivi par le législateur.

[...]

L'objectif était [...] de faire bénéficier du programme les personnes intéressées ou les familles de celles-ci qui avaient vécu et travaillé pendant des décennies dans la [République démocratique allemande].

[...]

Cependant, pour atteindre cet objectif, il n'aurait pas été nécessaire de fixer la date de référence du 3 octobre 1990 pour la résidence sur place. En effet, ces personnes nouvellement installées ou ces personnes morales auraient été autorisées, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la loi sur les compensations, à participer au programme d'acquisition de terres si, au 1^{er} octobre 1996, elles avaient pris un bail à long terme des terres jadis propriété du peuple et à privatiser par la Treuhandanstalt.

Au cours de cette procédure d'examen, des intéressés ont expressément attiré l'attention de la Commission sur le fait que la très grande majorité des contrats de bail à long terme ont été conclus avec des Allemands de l'Est [...]

Il ressort clairement de cela que la réalisation de l'objectif fixé par le législateur (à savoir, la participation des Allemands de l'Est au programme d'acquisition de terres)[, même si la légitimité de cet objectif est reconnue,] n'aurait pratiquement pas été mise en péril par la non-fixation de la date de référence au 3 octobre 1990.»

- 11 Par les articles 2 et 3 de la décision du 20 janvier 1999, la Commission a ordonné à la République fédérale d'Allemagne de récupérer les aides déclarées incompatibles avec le marché commun et déjà octroyées et de ne plus accorder d'aides nouvelles en vertu de ce programme.

12 Le dispositif de cette même décision est libellé comme suit:

«Article premier

Le programme d'acquisition de terres visé à l'article 3 de la loi sur les compensations ne contient pas d'aides, dans la mesure où ses dispositions ne portent que sur des compensations faisant suite à des expropriations ou à des actions assimilables à une expropriation [opérées par les pouvoirs publics] et où les avantages accordés sont équivalents ou inférieurs aux dommages pécuniaires causés par ces interventions.

Article 2

Les aides sont compatibles avec le marché commun dans la mesure où elles ne sont pas liées à la condition de la résidence sur place au 3 octobre 1990 et dans la mesure où elles respectent les intensités d'aides maximales de 35 % pour les terres agricoles en zones non défavorisées aux termes du règlement [...] n° 950/97.

Les aides liées à la condition de la résidence sur place au 3 octobre 1990 ainsi que celles qui dépassent les intensités d'aides maximales de 35 % pour les terres agricoles en zones non défavorisées aux termes du règlement [...] n° 950/97 ne sont pas compatibles avec le marché commun.

L'Allemagne est tenue de supprimer les aides mentionnées au deuxième alinéa et ne peut plus les accorder à l'avenir.

Article 3

L'Allemagne récupère, dans un délai de deux mois, les aides incompatibles avec le marché commun qu'elle a octroyées conformément à l'article 2, deuxième phrase. Le remboursement s'effectue selon les dispositions et procédures du droit allemand, y compris les intérêts calculés, à compter de la date d'octroi, sur la base du taux de référence pris en compte lors de l'appréciation des régimes d'aide régionaux.

[...]»

- 13 Postérieurement à l'adoption de la décision du 20 janvier 1999, le législateur allemand a rédigé le projet de loi complétant la loi sur le rétablissement des droits patrimoniaux (Vermögensrechtsergänzungsgesetz) supprimant et modifiant certaines des modalités prévues par le programme d'acquisition de terres. Il ressort, notamment, de ce projet que l'exigence de résidence sur place au 3 octobre 1990 a été supprimée et que l'intensité de l'aide a été fixée à 35 % (à savoir que le prix d'achat des terres en question a été fixé à la valeur réelle de celles-ci moins 35 %). L'exigence principale pour l'acquisition des terres à un prix réduit serait dorénavant la détention d'un bail à long terme.
- 14 Ce nouveau projet de loi a été notifié à la Commission et a été autorisé par la décision litigieuse, sans ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE. Au point 123 de celle-ci, la Commission constate ce qui suit:

«Compte tenu des garanties apportées par les autorités allemandes, la Commission a clairement constaté l'existence de superficies de terres en quantité suffisante pour corriger toute discrimination sans annuler les contrats conclus en application de

l'EALG [dans sa version initiale]. Pour autant que la nouvelle réglementation présente en outre des éléments qui, à critères par ailleurs équivalents, favoriseraient les Allemands de l'Est, pareil avantage relève de l'objectif de restructuration de l'agriculture dans les nouveaux Länder tout en garantissant parallèlement que les personnes intéressées, ou les familles de celles-ci, qui ont vécu et travaillé en République démocratique allemande pendant des décennies, puissent également bénéficier de cette réglementation. Dans sa décision du 20 janvier 1999, la Commission a reconnu la légitimité de cet objectif et ne l'a pas contesté.»

- 15 Par cette constatation, la Commission a écarté une série de critiques qui lui avaient été adressées par plusieurs intéressés à la suite de la décision du 20 janvier 1999, selon lesquelles le programme d'acquisition de terres serait, même en l'absence de l'exigence de résidence sur place au 3 octobre 1990, toujours discriminatoire, en raison de l'exigence de détention d'un bail à long terme, exigence qui aurait pour conséquence de maintenir le critère de résidence sur place et de rendre le nombre de terres libres à l'acquisition insuffisant.

- 16 À la suite de l'autorisation du programme d'acquisition de terres par la décision litigieuse, le projet de loi complétant la loi sur le rétablissement des droits patrimoniaux a été adopté par le législateur allemand.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 17 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 2 mai 2000, ARE a introduit un recours en annulation de la décision litigieuse.

- 18 La Commission a, par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 20 juin 2000, soulevé une exception d'irrecevabilité tirée de ce que, d'une part, la décision litigieuse ne concerne pas directement et individuellement ARE et, d'autre part, cette dernière a commis un abus de procédure.
- 19 Par ordonnance du 9 novembre 2000, le président de la quatrième chambre élargie du Tribunal a fait droit à la demande de la République fédérale d'Allemagne tendant à être autorisée à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 20 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté l'exception d'irrecevabilité opposée au recours par la Commission.
- 21 Au point 45 de l'arrêt attaqué, il rappelle que la décision litigieuse a été prise sur le fondement de l'article 88, paragraphe 3, CE, sans que la Commission ait ouvert la procédure formelle d'examen prévue au paragraphe 2 de ce même article. Le Tribunal relève en outre qu'ARE devra donc être considérée comme étant directement et individuellement concernée par la décision litigieuse si, premièrement, son recours tend à faire sauvegarder les droits procéduraux prévus audit paragraphe 2 et, deuxièmement, s'il apparaît qu'elle a la qualité d'intéressée au sens de cette dernière disposition.
- 22 Au point 47 de l'arrêt attaqué, le Tribunal relève que «la requérante n'a pas explicitement dénoncé une violation de la part de la Commission de l'obligation d'ouvrir la procédure [formelle d'examen] prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE ayant empêché l'exercice des droits procéduraux prévus par cette disposition. Toutefois, les moyens d'annulation avancés à l'appui du présent recours, et notamment celui tiré d'une violation de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, doivent être interprétés comme visant à faire constater l'existence de difficultés sérieuses soulevées par les mesures litigieuses à l'égard de

leur compatibilité avec le marché commun, difficultés qui placeraient la Commission dans l'obligation d'ouvrir la procédure formelle [d'examen]».

- 23 Le Tribunal conclut à cet égard, au point 49 de l'arrêt attaqué, que «le recours doit donc être interprété comme reprochant à la Commission de ne pas avoir ouvert, malgré les difficultés sérieuses dans l'appréciation de la compatibilité des aides en cause, la procédure formelle [d'examen] prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE et comme visant, en dernière analyse, à faire sauvegarder les droits procéduraux conférés par ledit paragraphe».
- 24 S'agissant de la question de savoir si ARE a la qualité d'intéressée au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE, le Tribunal indique, au point 52 de l'arrêt attaqué, que, «la requérante étant une association, il convient, en premier lieu, d'examiner si ses membres ont la qualité d'intéressés au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE. En effet, une association constituée pour promouvoir les intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables ne saurait, sauf circonstances particulières telles que le rôle qu'elle aurait pu jouer dans le cadre d'une procédure [formelle d'examen] ayant abouti à l'adoption de l'acte en cause (voir points 65 et suivants ci-après), être considérée comme individuellement concernée, au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, par un acte affectant les intérêts généraux de cette catégorie et, par conséquent, n'est pas recevable à introduire un recours en annulation au nom de ses membres lorsque ceux-ci ne sauraient le faire à titre individuel (arrêts de la Cour du 14 décembre 1962, Fédération nationale de la boucherie en gros et du commerce en gros des viandes e.a./Conseil, 19/62 à 22/62, Rec. p. 943, et du 2 avril 1998, Greenpeace Council e.a./Commission, C-321/95 P, Rec. p. I-1651, points 14 et 29; ordonnance de la Cour du 18 décembre 1997, Sveriges Betodlares et Henrikson/Commission, C-409/96 P, Rec. p. I-7531, point 45; arrêt [du Tribunal du 21 mars 2001,] Hamburger Hafen- und Lagerhaus e.a./Commission, [T-69/96, Rec. p. II-1037], point 49)».
- 25 Le Tribunal constate, au point 63 de l'arrêt attaqué, qu'ARE «doit être considérée comme étant recevable à introduire le présent recours en annulation au nom de [ses membres], qui, en tant qu'intéressés au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE, auraient pu le faire à titre individuel».

26 Les points 65 à 70 de l'arrêt attaqué sont rédigés comme suit:

«65 Au surplus, il y a lieu de constater que la requérante peut être considérée comme étant individuellement concernée par la décision [litigieuse] par ailleurs en ce qu'elle fait valoir un intérêt propre à agir parce que sa position de négociatrice a été affectée par ladite décision (voir arrêts de la Cour du 2 février 1988, *Van der Kooy e.a./Commission*, 67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, points 19 à 25, et du 24 mars 1993, *CIRFS e.a./Commission*, C-313/90, Rec. p. I-1125, points 29 et 30; arrêts du Tribunal [du 12 décembre 1996,] *AIUFFASS et AKT/Commission*, [T-380/94, Rec. p. II-2169], point 50, et du 29 septembre 2000, *CETM/Commission*, T-55/99, Rec. p. II-3207, point 23).

66 En effet, la requérante a participé activement à la procédure formelle d'examen qui a mené à l'adoption de la décision du 20 janvier 1999 ainsi qu'aux discussions informelles relatives à sa mise en œuvre, et ce de façon active, multiple et expertises scientifiques à l'appui. La Commission a admis elle-même que la requérante a influencé le processus décisionnel et qu'elle a été une source d'informations intéressante.

67 Par conséquent, la requérante aurait été recevable, en tant qu'individuellement concernée au sens de la jurisprudence rappelée au point 65 ci-dessus, à introduire un recours en annulation contre la décision mettant fin à ladite procédure formelle, si une telle décision avait été défavorable aux intérêts que la requérante représentait.

68 Or, comme la Commission l'a confirmé à l'audience, la décision [litigieuse] concerne 'exclusivement et directement la mise en œuvre d'une décision de la Commission, qui avait déjà été rendue au préalable', à savoir la décision du 20 janvier 1999. Ainsi, la décision [litigieuse] est directement liée à la décision du 20 janvier 1999.

69 Dès lors, au vu de ce lien entre ces deux décisions et du rôle d'interlocuteur important que la requérante a joué au cours de la procédure formelle close par la décision du 20 janvier 1999, l'individualisation de la requérante au regard de cette même décision s'est nécessairement prolongée au regard de la décision [litigieuse], même si la requérante n'a pas été impliquée dans l'examen de la Commission ayant mené à l'adoption de cette dernière décision. Cette constatation n'est pas infirmée par le fait que, en l'espèce, la décision du 20 janvier 1999 n'était pas, en principe, contraire aux intérêts défendus par la requérante.

70 Il résulte de tout ce qui précède que la requérante est individuellement concernée au sens de la jurisprudence citée au point 42 ci-dessus.»

La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

27 Dans son pourvoi, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler l'arrêt attaqué;
- statuer définitivement au fond et rejeter le recours introduit par ARE comme irrecevable, dès lors que cette dernière n'est pas concernée individuellement par la décision litigieuse au sens de l'article 230, quatrième alinéa, CE, ou
- renvoyer l'affaire devant le Tribunal, s'agissant de la question de la recevabilité, et

— condamner ARE aux dépens des deux instances.

28 ARE demande à la Cour:

— de rejeter le pourvoi dans son intégralité, et

— de condamner la Commission aux dépens du pourvoi.

29 Par un mémoire enregistré au greffe de la Cour le 21 mai 2003, la République fédérale d'Allemagne a informé la Cour qu'elle n'avait pas d'autres observations à présenter que celles figurant dans le pourvoi de la Commission et qu'elle renonçait à déposer un mémoire séparé.

Sur la demande d'annulation de l'arrêt attaqué

30 À l'appui de son pourvoi, la Commission soulève sept moyens tirés des erreurs de droit commises par le Tribunal:

— en constatant que, malgré sa portée générale, la décision litigieuse concerne individuellement ARE et l'atteint ou atteint certains de ses membres en raison de qualités qui leur sont particulières ou en raison d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne;

- en fondant ses constatations sur le fait que, en ce qui concerne la condition selon laquelle il faut être individuellement concerné, le critère d'individualisation tiré du rapport de concurrence est différent selon qu'il s'agit de décisions prises soit au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE, soit au titre du paragraphe 3 de ce même article, de sorte que des critères différents sont applicables en matière de recevabilité;

- en appliquant un critère du rapport de concurrence selon lequel il doit y avoir une atteinte à la position concurrentielle d'ARE qui est différent et moins strict que celui établi par la Cour, en vertu duquel il doit y avoir une atteinte sensible à une telle position;

- en ayant, de son propre chef, et sans avoir entendu la Commission, la partie intervenante en première instance ou ARE, soulevé un moyen non contenu dans la requête;

- en constatant qu'ARE a été affectée dans sa position de négociatrice et qu'elle doit donc être considérée comme individuellement concernée par la décision litigieuse;

- en n'indiquant pas suffisamment clairement les motifs sur lesquels l'arrêt attaqué est fondé, et

- en constatant d'une manière contradictoire que, d'une part, dans le cadre des procédures relevant de la législation sur les aides, ARE n'a pas été entendue par la Commission et que, d'autre part, elle a été entendue à tel point qu'elle a acquis le statut de négociatrice.

Observations liminaires

- 31 Avant d'examiner les moyens invoqués au soutien du pourvoi, il convient de rappeler les règles pertinentes relatives à la qualité pour agir contre une décision de la Commission en matière d'aides d'État d'un sujet autre que l'État membre destinataire de cette décision.
- 32 Conformément à l'article 230, quatrième alinéa, CE, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre une décision adressée à une autre personne que si ladite décision la concerne directement et individuellement.
- 33 Selon une jurisprudence constante, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être individuellement concernés que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait (voir, notamment, arrêts du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, 223; du 19 mai 1993, Cook/Commission, C-198/91, Rec. p. I-2487, point 20, et du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-298/00 P, Rec. p. I-4087, point 36).
- 34 S'agissant d'une décision de la Commission en matière d'aides d'État, il convient de rappeler que, dans le cadre de la procédure de contrôle des aides d'État prévue à l'article 88 CE, doivent être distinguées, d'une part, la phase préliminaire d'examen des aides instituée par le paragraphe 3 de cet article, qui a seulement pour objet de permettre à la Commission de se former une première opinion sur la compatibilité partielle ou totale de l'aide en cause et, d'autre part, la phase d'examen visée au

paragraphe 2 du même article. Ce n'est que dans le cadre de celle-ci, qui est destinée à permettre à la Commission d'avoir une information complète sur l'ensemble des données de l'affaire, que le traité CE prévoit l'obligation, pour la Commission, de mettre en demeure les intéressés de présenter leurs observations (arrêts *Cook/Commission*, précité, point 22; du 15 juin 1993, *Matra/Commission*, C-225/91, Rec. p. I-3203, point 16, et du 2 avril 1998, *Commission/Sytraval et Brink's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 38).

³⁵ Lorsque, sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, la Commission constate, par une décision prise sur le fondement du paragraphe 3 du même article, qu'une aide est compatible avec le marché commun, les bénéficiaires de ces garanties de procédure ne peuvent en obtenir le respect que s'ils ont la possibilité de contester devant le juge communautaire cette décision (arrêts précités *Cook/Commission*, point 23; *Matra/Commission*, point 17, et *Commission/Sytraval et Brink's France*, point 40). Pour ces motifs, celui-ci déclare recevable un recours visant à l'annulation d'une telle décision, introduit par un intéressé au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE, lorsque l'auteur de ce recours tend, par l'introduction de celui-ci, à faire sauvegarder les droits procéduraux qu'il tire de cette dernière disposition (arrêts précités *Cook/Commission*, points 23 à 26, et *Matra/Commission*, points 17 à 20).

³⁶ Or, les intéressés au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE, qui peuvent ainsi, conformément à l'article 230, quatrième alinéa, CE, introduire des recours en annulation, sont les personnes, entreprises ou associations éventuellement affectées dans leurs intérêts par l'octroi d'une aide, c'est-à-dire en particulier les entreprises concurrentes des bénéficiaires de cette aide et les organisations professionnelles (voir, notamment, arrêt *Commission/Sytraval et Brink's France*, précité, point 41).

³⁷ En revanche, si le requérant met en cause le bien-fondé de la décision d'appréciation de l'aide en tant que telle, le simple fait qu'il puisse être considéré comme intéressé au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE ne saurait suffire pour admettre la recevabilité du recours. Il doit alors démontrer qu'il a un statut particulier au sens de la jurisprudence *Plaumann/Commission*, précitée. Il en serait notamment ainsi

au cas où la position sur le marché du requérant serait substantiellement affectée par l'aide faisant l'objet de la décision en cause (voir, en ce sens, arrêt du 28 janvier 1986, *Cofaz e.a./Commission*, 169/84, Rec. p. 391, points 22 à 25, et ordonnance *Sveriges Betodlares et Henrikson/Commission*, précitée, point 45).

38 C'est au regard de ces éléments de droit qu'il y a lieu d'examiner les moyens invoqués par la Commission au soutien de son pourvoi.

39 Il convient d'examiner en premier lieu les quatrième et cinquième moyens.

Sur le quatrième moyen

Argumentation des parties

40 Par son quatrième moyen, la Commission fait valoir que, en considérant que, par son recours, ARE visait à faire sauvegarder les droits procéduraux qu'elle tire de l'article 88, paragraphe 2, CE, le Tribunal a introduit un moyen nouveau relatif à la violation des formes substantielles. Par ailleurs, la Commission n'aurait jamais eu l'occasion d'exercer les droits de la défense sur ce point.

41 ARE rétorque que, en interprétant son recours comme étant dirigé contre le défaut d'ouverture d'une procédure formelle d'examen, le Tribunal a respecté le principe d'économie de la procédure. En effet, il aurait limité, en faveur de la Commission, l'objet de la demande initiale de cette association. Cette dernière soutient également que l'ensemble de son argumentation quant à l'illégalité au fond de la décision

litigieuse démontre l'existence de «difficultés sérieuses» pour constater la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun. En tout état de cause, le juge communautaire pourrait examiner d'office la question de la violation des droits procéduraux de ladite association en raison du défaut d'ouverture de la procédure formelle d'examen visée à l'article 88, paragraphe 2, CE. Dès lors, l'argument de la Commission selon lequel elle a été privée de la possibilité de se défendre, s'agissant du moyen tiré du défaut d'ouverture d'une procédure formelle d'examen, manquerait de pertinence. Enfin, la Commission aurait amplement contesté la position des membres d'ARE en tant que concurrents des bénéficiaires de l'aide, et donc leur qualité de parties intéressées à une procédure formelle d'examen, cette qualité étant décisive pour l'appréciation de la condition de l'atteinte individuelle.

Appréciation de la Cour

42 Il résulte des points 3, 6, 8, 9, 66 et 68 de l'arrêt attaqué que:

- par la décision du 20 janvier 1999, qui faisait suite à la procédure d'examen au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE, la Commission a déclaré que le programme d'acquisition de terres prévu par l'EALG était incompatible avec le marché commun dans la mesure où les aides qu'il accorde sont liées à la condition de résidence sur place au 3 octobre 1990 et dépassent le plafond d'intensité d'aide pour l'acquisition de terrains agricoles, ce plafond ayant été fixé à 35 % pour les superficies agricoles des zones non défavorisées au sens du règlement n° 950/97. En ce qui concerne, en particulier, la condition de résidence sur place au 3 octobre 1990 prévue par la loi sur les compensations, la Commission a constaté, notamment, ce qui suit:
 - la loi favorise les personnes physiques et morales des nouveaux Länder par rapport à celles qui n'ont pas de siège ou de résidence en Allemagne et est donc de nature à constituer une infraction à l'interdiction de discrimination énoncée aux articles 43 CE à 48 CE;

- s'il est vrai que, de jure, il était possible à tous les ressortissants des États membres de la Communauté de prouver que leur résidence principale était située sur le territoire de l'ex-République démocratique allemande le 3 octobre 1990, cette condition n'était remplie de facto, quasi exclusivement, que par des citoyens allemands dont la résidence antérieure était notamment située sur ledit territoire;

- la réalisation de l'objectif fixé par le législateur, à savoir, la participation des Allemands de l'Est au programme d'acquisition de terres, même si la légitimité de cet objectif est reconnue, n'aurait pratiquement pas été mise en péril par la non-fixation de la date de référence au 3 octobre 1990;

- postérieurement à cette décision du 20 janvier 1999, le législateur allemand a rédigé le projet de loi complétant la loi sur le rétablissement des droits patrimoniaux, dont il ressort, notamment, que l'exigence de résidence sur place au 3 octobre 1990 a été supprimée et que l'intensité de l'aide a été fixée à 35 % (à savoir que le prix d'achat des terres en question a été fixé à la valeur réelle de celles-ci moins 35 %). L'exigence principale pour l'acquisition des terres à un prix réduit serait dorénavant la détention d'un bail à long terme, qui figurait déjà au nombre des conditions fixées par l'EALG;

- ce nouveau projet de loi a été notifié à la Commission et a été autorisé par cette dernière, sans ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, par la décision litigieuse;

- ARE a participé activement à la procédure formelle d'examen qui a conduit à l'adoption de la décision du 20 janvier 1999 ainsi qu'aux discussions informelles relatives à sa mise en œuvre, et ce de façon active, multiple et expertises

scientifiques à l'appui. La Commission a admis elle-même qu'ARE a influencé le processus décisionnel et qu'elle a été une source d'informations intéressante;

- la décision litigieuse concerne la mise en œuvre de la décision du 20 janvier 1999.

43 Il est donc constant qu'ARE a pu soumettre et a soumis des observations dans le cadre de la procédure formelle d'examen qui a mené à l'adoption de la décision du 20 janvier 1999 et qu'il était loisible à cette association de faire valoir, dans ce cadre, que le régime d'aides instauré par l'EALG était incompatible avec le marché commun, notamment parce que l'octroi des aides était soumis à des conditions susceptibles d'enfreindre l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité. Il est également constant que, par cette décision, la Commission a déclaré que le programme d'acquisition de terres prévu par l'EALG était incompatible avec le marché commun, en particulier dans la mesure où les aides qu'il accordait étaient liées à la condition de résidence sur place au 3 octobre 1990, cette condition étant de nature à enfreindre l'interdiction de discrimination fondée sur la nationalité, et que, postérieurement à cette décision, le projet de loi du législateur allemand supprimant notamment l'exigence de résidence sur place au 3 octobre 1990 a été autorisé par la décision litigieuse, cette dernière concernant la mise en œuvre de la décision du 20 janvier 1999.

44 Dans ces conditions, apparaissent comme ne reposant sur aucun fondement objectif les constatations du Tribunal, figurant aux points 47 et 49 de l'arrêt attaqué, selon lesquelles, même en l'absence d'un moyen tiré explicitement d'une violation par la Commission de l'obligation d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, le recours doit, compte tenu des moyens d'annulation invoqués à son appui, être interprété comme faisant grief à la Commission de ne pas avoir ouvert, malgré les

difficultés sérieuses dans l'appréciation de la compatibilité des aides en cause, la procédure formelle d'examen prévue par ladite disposition et comme visant, en dernière analyse, à faire sauvegarder les droits procéduraux conférés par celle-ci.

- 45 En effet, une telle réinterprétation du recours, qui aboutit à une requalification de l'objet de celui-ci, ne peut être effectuée sur le seul fondement d'une constatation telle que celle figurant au point 47 de l'arrêt attaqué, selon laquelle les moyens d'annulation avancés à l'appui du recours, et notamment celui tiré d'une violation de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité, visaient en réalité à faire constater l'existence de difficultés sérieuses soulevées par lesdites aides au regard de leur compatibilité avec le marché commun, difficultés qui auraient placé la Commission dans l'obligation d'ouvrir la procédure formelle.
- 46 Au demeurant, le Tribunal n'étaye aucunement son interprétation des moyens invoqués par ARE, qui l'a conduit à identifier l'objet du recours ainsi qu'il l'a fait.
- 47 Or, un développement quant au fondement d'une telle interprétation desdits moyens eût été d'autant plus nécessaire que, ainsi qu'en a fait état le Tribunal au point 39 de l'arrêt attaqué, ARE soutenait, dans sa requête, qu'elle avait un intérêt propre à l'annulation de la décision litigieuse, en ce que, en cas d'application stricte du principe de non-discrimination en fonction de la nationalité, une redistribution des terres s'imposerait et les membres de cette association auraient une meilleure chance d'y accéder, laissant ainsi entendre que le moyen tiré d'une violation de l'interdiction de toute discrimination fondée sur la nationalité avait trait au fond de la décision litigieuse et non pas au fait de ne pas avoir ouvert la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE.

- 48 Compte tenu de ce qui précède, il convient également de constater que la Commission n'a, en l'occurrence, pas été mise en mesure de répondre au moyen tiré de la violation des droits procéduraux d'ARE.
- 49 Il s'ensuit que c'est à tort que le Tribunal a considéré qu'ARE avait avancé implicitement un moyen tiré d'une violation par la Commission de l'obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE.
- 50 Par suite, le quatrième moyen invoqué par la Commission au soutien de son pourvoi doit être accueilli.

Sur le cinquième moyen

Argumentation des parties

- 51 S'agissant des points 65 à 69 de l'arrêt attaqué, dans lesquels le Tribunal constate qu'ARE est individuellement concernée par la décision litigieuse au motif que celle-ci a affecté sa position de négociatrice, la Commission soutient tout d'abord que le Tribunal a commis une erreur factuelle manifeste, cette association n'ayant jamais invoqué cet argument, ainsi qu'une erreur de droit, le Tribunal n'étant pas habilité à attribuer à un requérant des arguments juridiques que celui-ci n'a pas lui-même fait valoir. Ensuite, la Commission conteste les constatations du Tribunal selon lesquelles la participation d'ARE à la procédure administrative ayant abouti à la

décision litigieuse a fait de cette association une négociatrice ayant un intérêt propre à agir. Enfin, en considérant que la décision du 20 janvier 1999 n'était pas contraire aux intérêts d'ARE, le Tribunal aurait commis une erreur de fait et de droit.

- 52 ARE relève que, dans sa requête déposée devant le Tribunal, elle a fait état de sa qualité pour agir à titre primaire et non à titre dérivé, en raison de celle de ses membres, du fait de sa position de partie intéressée autonome, en tant qu'organisation professionnelle, à la procédure formelle d'examen qui n'a pas été ouverte par la Commission. Cette association fait également valoir que le Tribunal a interprété la notion jurisprudentielle de négociateur de manière raisonnable, en considérant sa participation active à la procédure formelle d'examen antérieure à la décision du 20 janvier 1999 comme un cas d'application de cette notion.

Appréciation de la Cour

- 53 Au point 40 de l'arrêt attaqué, il est indiqué qu'ARE «ajoute que, même si le Tribunal estimait qu'elle n'est pas une association d'entreprises ou d'opérateurs économiques, il devrait la considérer comme étant individuellement concernée par la décision litigieuse, du fait de sa position de négociatrice avec la Commission et de sa participation à la procédure».
- 54 Or, selon la Commission, ARE n'a jamais invoqué sa qualité de négociatrice aux fins d'être déclarée recevable à former un recours contre la décision litigieuse. Au demeurant, ce point de l'argumentation de la Commission n'est pas explicitement contesté par cette association.

- 55 En tout état de cause, il importe de relever que les éléments identifiés par le Tribunal comme étant de nature à faire regarder ARE comme une personne individuellement concernée par la décision litigieuse, en ce que cette dernière a affecté sa position de négociatrice, ne sauraient suffire à établir une telle qualité.
- 56 À cet égard, il convient de constater que le fait qu'ARE a participé activement à la procédure formelle d'examen qui a conduit à l'adoption de la décision du 20 janvier 1999 ainsi qu'aux discussions informelles relatives à la mise en œuvre de celle-ci, et ce de façon active, multiple et expertises scientifiques à l'appui, et la circonstance qu'elle a eu un rôle d'interlocuteur important au cours de ladite procédure, que la décision litigieuse est directement liée à la décision du 20 janvier 1999 et que la Commission a admis elle-même que cette association a influencé le processus décisionnel et qu'elle a été une source d'informations intéressante ne sauraient permettre de regarder cette dernière comme un négociateur à l'instar du Landbouwschap dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Van der Kooy e.a./ Commission, précité, et du Comité international de la rayonne et des fibres synthétiques (CIRFS) dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt CIRFS e.a./ Commission, précité.
- 57 En effet, le Landbouwschap avait négocié avec la NV Nederlandse Gasunie de Groningen (Pays-Bas), dans l'intérêt des horticulteurs, les tarifs du gaz et figurait parmi les signataires de l'accord ayant établi ces tarifs, qui ont été considérés, par la décision en cause de la Commission, comme une aide incompatible avec le marché commun, décision qui a fait l'objet d'un recours introduit notamment par ce même Landbouwschap. Quant au CIRFS, qui était une association réunissant les principaux producteurs internationaux de fibres synthétiques, il avait été l'interlocuteur de la Commission et avait négocié avec celle-ci l'instauration de la «discipline» en matière d'aides au secteur des fibres synthétiques, en application de laquelle la Commission avait adopté une décision dans laquelle elle estimait qu'une certaine aide accordée par un État membre à une société donnée ne devait pas faire l'objet d'une notification préalable, décision qui a été attaquée par le CIRFS.

58 Or, le rôle d'ARE au cours de la procédure formelle d'examen ayant conduit à l'adoption de la décision du 20 janvier 1999, qui ne dépasse pas l'exercice des droits procéduraux reconnus aux intéressés à l'article 88, paragraphe 2, CE, ne saurait être assimilé à celui du Landbouwschap ou du CIRFS dans les affaires mentionnées au point 56 du présent arrêt, lequel est suffisant pour qu'une association soit, en tant que telle, recevable à attaquer une décision prise par la Commission en application de l'article 88, paragraphes 2 ou 3, CE, et adressée à un sujet autre que cette association.

59 Au vu de ce qui précède, il convient de constater que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant qu'ARE est individuellement concernée par la décision litigieuse en ce qu'elle fait valoir un intérêt propre à agir parce que sa position de négociatrice a été affectée par cette décision.

60 Dès lors, le cinquième moyen doit être accueilli.

61 Étant donné que, en faisant droit aux quatrième et cinquième moyens du pourvoi, il s'avère que la condition de recevabilité du recours introduit par ARE contre la décision litigieuse, tenant à ce que cette association soit individuellement concernée par ladite décision, n'est pas remplie ou, à tout le moins, qu'il n'est pas établi qu'elle le soit, il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué.

62 Il s'ensuit qu'il n'y a pas lieu d'examiner les cinq autres moyens du pourvoi.

Sur la recevabilité du recours

- 63 Conformément aux termes de l'article 61, premier alinéa, seconde phrase, du statut de la Cour de justice, cette dernière peut, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, statuer définitivement sur le litige lorsque celui-ci est en état d'être jugé.
- 64 Tel est le cas en l'espèce.
- 65 En effet, il est constant qu'ARE n'a pas expressément demandé l'annulation de la décision litigieuse au motif que la Commission aurait violé l'obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen visée à l'article 88, paragraphe 2, CE ou que les garanties de procédure prévues par cette disposition auraient été violées. Il est également constant que cette association n'a aucunement évoqué, au cours des différentes phases de la procédure devant le Tribunal, la question de l'ouverture d'une telle procédure ni la jurisprudence se rapportant à cette question.
- 66 De surcroît, il importe de relever qu'ARE elle-même reconnaît, dans son mémoire en réponse au pourvoi, que le Tribunal a limité l'objet de sa demande initiale pour remédier à une erreur juridique qu'elle avait commise quant à la qualification procédurale correcte de la décision litigieuse. En effet, cette association aurait, dans un premier temps, attaqué cette décision en la considérant comme une décision de clôture confirmative de la procédure formelle d'examen antérieure, portant autorisation définitive du régime d'aides modifié. Elle admet que le Tribunal a, à juste titre, regardé la décision litigieuse comme mettant fin à l'examen préliminaire de la procédure de contrôle des aides visée à l'article 88, paragraphe 3, CE. Dès lors, il aurait été conforme au principe d'économie de procédure que le Tribunal interprêtât sa demande comme étant dirigée contre le défaut d'ouverture d'une procédure formelle d'examen.

- 67 Dans ces conditions, force est de constater que, par le recours introduit devant le Tribunal et visant à l'annulation de la décision litigieuse, ARE ne tendait pas à contester la non-ouverture de la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, CE et ainsi à faire sauvegarder des droits procéduraux découlant de cette disposition.
- 68 En réalité, ARE visait, par son recours, à obtenir l'annulation de la décision litigieuse sur le fond.
- 69 Dès lors, le simple fait qu'ARE puisse être considérée comme intéressée au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE ne saurait suffire pour admettre la recevabilité du recours. Elle doit alors démontrer qu'elle a un statut particulier au sens de la jurisprudence Plaumann/Commission, précitée.
- 70 En l'occurrence, ARE, qui est une association constituée pour promouvoir les intérêts collectifs d'une catégorie de justiciables, ne peut être regardée comme étant individuellement concernée au sens de la jurisprudence Plaumann/Commission, précitée, que pour autant que la position sur le marché de ses membres est substantiellement affectée par le régime d'aides qui fait l'objet de la décision litigieuse (voir, en ce sens, arrêt Cofaz e.a./Commission, précité, points 22 à 25, et ordonnance Sveriges Betodlares et Henrikson/Commission, précitée, point 45).
- 71 Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

- 72 En effet, à supposer même que, ainsi qu'il résulte des points 54 et 60 de l'arrêt attaqué, certains des membres d'ARE soient des opérateurs économiques pouvant être considérés comme des concurrents directs des bénéficiaires des aides instituées par la loi sur les compensations et que, partant, ils soient nécessairement affectés dans leur position concurrentielle par la décision litigieuse, il ne s'ensuit pas que leur position sur le marché pourrait être substantiellement affectée par l'octroi desdites aides dès lors qu'il paraît admis, ainsi qu'il ressort du point 55 de l'arrêt attaqué, que peuvent être regardés comme des concurrents des bénéficiaires du programme d'acquisition de terres tous les agriculteurs de l'Union européenne.
- 73 Par conséquent, ARE ne saurait être considérée comme étant individuellement concernée par la décision litigieuse.
- 74 Dès lors, l'exception d'irrecevabilité soulevée devant le Tribunal par la Commission à l'encontre du recours introduit par ARE doit être accueillie et, en conséquence, il y a lieu de rejeter celui-ci.

Sur les dépens

- 75 Conformément à l'article 122, premier alinéa, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé ou lorsque le pourvoi est fondé et que la Cour juge elle-même définitivement le litige, elle statue sur les dépens. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, premier alinéa, du même règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 118 de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation d'ARE et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens des deux instances.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) **L'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 5 décembre 2002, Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum/Commission (T-114/00), est annulé.**

- 2) **Le recours introduit par Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV devant le Tribunal de première instance des Communautés européennes et tendant à l'annulation de la décision de la Commission, du 22 décembre 1999, portant autorisation des aides d'État dans le cadre des dispositions des articles 87 et 88 (ex-articles 92 et 93) du traité CE, est rejeté comme irrecevable.**

- 3) **Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum eV est condamnée aux dépens des deux instances.**

Signatures