



Recueil de la jurisprudence

Affaires jointes T-60/06 RENV II et T-62/06 RENV II

République italienne et Eurallumina SpA contre Commission européenne

« Aides d'État — Directive 92/81/CEE — Droits d'accises sur les huiles minérales — Huiles minérales utilisées comme combustible pour la production d'alumine — Exonération de l'accise — Caractère sélectif de la mesure — Aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché commun — Encadrement communautaire des aides d'État pour la protection de l'environnement — Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale de 1998 — Confiance légitime — Sécurité juridique — Principe *lex specialis derogat legi generali* — Principe de la présomption de légalité et de l'effet utile des actes des institutions — Principe de bonne administration — Obligation de motivation »

Sommaire – Arrêt du Tribunal (première chambre élargie) du 22 avril 2016

1. *Recours en annulation — Compétence du juge de l'Union — Conclusions tendant à obtenir une injonction adressée à une institution — Irrecevabilité*
(Art. 230 CE et 233, al. 1, CE)
2. *Procédure juridictionnelle — Production de moyens nouveaux en cours d'instance — Conditions — Ampliation d'un moyen existant — Admissibilité*
[Règlement de procédure du Tribunal (1991), art. 44, § 1, c), et 48, § 2]
3. *Droit de l'Union européenne — Principes — Sécurité juridique — Portée — Intangibilité des actes des institutions — Respect des règles de compétence et de procédure — Obligation d'éviter les incohérences pouvant subvenir dans la mise en œuvre des différentes dispositions du droit de l'Union — Portée et conséquences en matière d'aides d'État*
(Art. 88 CE)
4. *Aides accordées par les États — Notion — Appréciation au regard de la situation objective, indépendamment du comportement des institutions — Décision du Conseil autorisant un État membre, conformément à la directive 92/81, à introduire une exonération de droits d'accise — Appréciation de la Commission concernant l'absence, dans ce cadre, de distorsion de la concurrence et d'entrave au bon fonctionnement du marché intérieur — Absence d'incidence sur le pouvoir d'appréciation de la Commission en matière d'aides d'État — Absence d'incidence sur la répartition par le traité desdites compétences — Absence de dépassement de pouvoir et de violation de l'article 18 de la directive 2003/96*
(Art. 87 CE, 88 CE et 93 CE ; directives du Conseil 92/81, art. 8, § 4 et 5, et 2003/96, art. 18 ; décision du Conseil 2001/224)

5. *Aides accordées par les États — Notion — Appréciation au regard de la situation objective, indépendamment du comportement des institutions — Décision du Conseil autorisant un État membre, conformément à la directive 92/81, à introduire une exonération de droits d'accise — Appréciation de la Commission concernant l'absence, dans ce cadre, de distorsion de la concurrence et d'entrave au bon fonctionnement du marché intérieur — Absence d'incidence sur le pouvoir d'appréciation de la Commission en matière d'aides d'État — Absence de violation des principes de sécurité juridique et d'effet utile ainsi que de l'article 8, paragraphe 5, de la directive 92/81*

(Art. 87 CE, 88 CE et 93 CE ; directives du Conseil 92/81, art. 8, § 4 et 5, et 2003/96, art. 18 ; décision du Conseil 2001/224)

6. *Procédure juridictionnelle — Requête introductive d'instance — Exigences de forme — Exposé sommaire des moyens invoqués — Exigences analogues pour les griefs invoqués au soutien d'un moyen — Formulation imprécise d'un grief — Irrecevabilité*

[Art. 225 CE ; règlement de procédure du Tribunal (1991), art. 44, § 1]

7. *Aides accordées par les États — Notion — Caractère sélectif de la mesure — Dérogation au système fiscal général — Cadre de référence pour déterminer l'existence d'un avantage économique*

(Art. 87, § 1, CE)

8. *Aides accordées par les États — Aides existantes et aides nouvelles — Procédure de contrôle des aides — Procédures distinctes — Effets d'une décision d'incompatibilité*

(Art. 88 CE)

9. *Aides accordées par les États — Aides existantes et aides nouvelles — Qualification d'aide existante — Décision du Conseil autorisant un État membre, conformément aux directives 92/81 et 2003/96, à introduire une exonération de droits d'accise — Décision ne pouvant être qualifiée comme décision d'autorisation d'un régime d'aides — Exonération ne pouvant pas être qualifiée comme aide existante*

[Art. 87 CE, 88 CE et 93 CE ; règlement du Conseil n° 659/1999, art. 1^{er}, b) ; directives du Conseil 92/81, art. 8, § 4 et 2003/96, art. 18 et annexe II ; décision du Conseil 2001/224, art. 1, § 2]

10. *Aides accordées par les États — Interdiction — Dérogations — Pouvoir d'appréciation de la Commission — Critères d'appréciation — Effet des lignes directrices adoptées par la Commission*

(Art. 87, § 3, CE ; communications de la Commission 2001/C 37/03 et 98/C 74/06)

11. *Aides accordées par les États — Décision de la Commission — Contrôle juridictionnel — Limites — Appréciation de la légalité en fonction des éléments d'information disponibles au moment de l'adoption de la décision*

(Art. 88, § 3, CE et 230 CE)

12. *Aides accordées par les États — Interdiction — Dérogations — Aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché intérieur — Aides visant au développement régional — Critères — Existence d'un handicap régional particulier — Obligation d'établir la nécessité de l'aide pour le développement régional*

[Art. 87, § 3, a), CE ; communication de la Commission 98/C 74/06, points 4.15 à 4.17]

13. *Aides accordées par les États — Récupération d'une aide illégale — Aide octroyée en violation des règles de procédure de l'article 88 CE — Confiance légitime éventuelle dans le chef des bénéficiaires — Conditions et limites — Inaction de la Commission — Absence de confiance légitime — Circonstances exceptionnelles — Absence*

(Art. 87 CE et 88 CE ; règlement du Conseil n° 659/1999, art. 14, § 1 ; directives du Conseil 92/81 et 2003/96)

14. *Aides accordées par les États — Récupération d'une aide illégale — Aide octroyée en violation des règles de procédure de l'article 88 CE — Confiance légitime éventuelle dans le chef des bénéficiaires — Conditions et limites — Fin de la confiance légitime à partir de la publication de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen même en cas de circonstances exceptionnelles*

(Art. 87 CE et 88 CE ; règlement du Conseil n° 659/1999, art. 14, § 1 ; directives du Conseil 92/81 et 2003/96)

15. *Aides accordées par les États — Décision de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen d'une mesure étatique — Obligation de rendre une décision dans un délai raisonnable — Absence d'incidence en cas d'aide n'ayant pas été régulièrement notifiée à la Commission — Violation — Absence d'obstacle quant à la récupération de l'aide — Limites — Violation des droits de la défense*

(Art. 88 CE ; règlement du Conseil n° 659/1999, art. 7, § 6, et 13, § 2)

16. *Recours en annulation — Moyens — Défaut ou insuffisance de motivation — Moyen distinct de celui portant sur la légalité au fond*

(Art. 230 CE et 253 CE)

17. *Procédure juridictionnelle — Dépens — Condamnation de la partie gagnante à supporter une partie de ses propres dépens*

[Art. 225 CE ; règlement de procédure du Tribunal (1991), art. 135]

1. Voir le texte de la décision.

(cf. point 43)

2. Voir le texte de la décision.

(cf. points 45, 46)

3. Le principe de sécurité juridique constitue un principe général du droit de l'Union, qui vise à garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit de l'Union. À cette fin, il est essentiel que les institutions respectent l'intangibilité des actes qu'elles ont adoptés et qui affectent la situation juridique et matérielle des sujets de droit, de sorte qu'elles ne pourront modifier ces actes que dans le respect des règles de compétence et de procédure.

Le respect du principe de sécurité juridique requiert également que les institutions évitent, par principe, les incohérences pouvant survenir dans la mise en œuvre des différentes dispositions du droit de l'Union, et ce tout particulièrement dans l'hypothèse où ces dispositions visent un même objectif, tel qu'une concurrence non faussée dans le marché commun. À cet égard, en matière d'aides d'État, le principe de sécurité juridique impose que, lorsque la Commission a créé, en méconnaissance du devoir de diligence qui lui incombe, une situation de caractère équivoque, du fait de l'introduction

d'éléments d'incertitude et d'un défaut de clarté dans la réglementation applicable, cumulée à un défaut de réaction prolongé de sa part nonobstant sa connaissance des aides concernées, il lui appartient de clarifier ladite situation avant de pouvoir prétendre entreprendre toute action visant à ordonner la restitution des aides déjà versées.

(cf. points 63, 183)

4. La procédure prévue à l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales, qui attribuait au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, le pouvoir d'autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions du taux d'accise autres que celles prévues par ladite directive pour des raisons de politique spécifique, a une finalité et un champ d'application différents de ceux du régime établi à l'article 88 CE.

Dès lors, une décision du Conseil autorisant un État membre, conformément à l'article 8, paragraphe 4, de cette directive, à introduire une exonération de droits d'accise ne peut avoir pour effet d'empêcher la Commission d'exercer les compétences que lui confie le traité et, par conséquent, de mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 88 CE aux fins d'examiner si cette exonération constitue une aide d'État et de prendre à l'issue de cette procédure, le cas échéant, une décision constatant l'existence d'une telle aide.

Par ailleurs, la circonstance que les décisions d'autorisation du Conseil accordent des exonérations totales des droits d'accise en fixant des conditions d'ordres géographique et temporel précises et que ces dernières sont strictement respectées par les États membres est sans incidence sur la répartition des compétences entre le Conseil et la Commission et ne peut donc priver la Commission d'exercer les siennes.

Il s'ensuit que, en mettant en œuvre, sans engager préalablement la procédure prévue à l'article 8, paragraphe 5, de la directive 92/81, la procédure prévue à l'article 88 CE, aux fins d'examiner si une exonération de droits d'accises constitue une aide d'État, et en prenant, à l'issue de cette procédure, une décision constatant l'existence d'une telle aide alors même que l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 2001/224, relative aux taux réduits et aux exonérations de droits d'accise sur certaines huiles minérales utilisées à des fins spécifiques, autorisait expressément l'État membre concerné à continuer à appliquer cette exonération, la Commission ne viole pas les principes de sécurité juridique et d'effet utile des actes des institutions, ni même l'article 8, paragraphe 5, de la directive 92/81. En effet, les décisions d'autorisation du Conseil, adoptées sur proposition de la Commission, ne peuvent produire leurs effets que dans le champ couvert par les règles en matière d'harmonisation des législations relatives aux droits d'accise et ne préjugent pas des effets d'une éventuelle décision que la Commission peut adopter dans l'exercice de ses compétences en matière d'aides d'État.

(cf. points 65-67, 69, 72)

5. La notion d'aide d'État répond à une situation objective et ne dépend pas du comportement ou des déclarations des institutions. Par conséquent, le fait que la Commission a estimé, lors de l'adoption de décisions du Conseil en vertu de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 92/81, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales, que des exonérations du droit d'accise sur les huiles minérales utilisées comme combustible pour la production d'alumine n'entraînent pas de distorsions de concurrence et n'entravent pas le bon fonctionnement du marché commun ne peut faire obstacle à ce que lesdites exonérations soient qualifiées d'aides d'État, au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, si les conditions de l'existence d'une aide d'État sont réunies. Il en découle a fortiori que la Commission n'est pas liée, aux fins de la qualification des exonérations du droit d'accise d'aides d'État, par les appréciations du Conseil, dans ses décisions en matière

d'harmonisation des législations relatives aux droits d'accise, selon lesquelles lesdites exonérations n'entraînent pas de distorsions de concurrence et n'entravent pas le bon fonctionnement du marché commun.

Il s'ensuit que, en mettant en œuvre la procédure prévue à l'article 88 CE, aux fins d'examiner si l'exonération litigieuse constitue une aide d'État, et en prenant, à l'issue de cette procédure, une décision constatant une aide incompatible avec le marché commun et ordonnant sa restitution, la Commission n'a fait qu'exercer les compétences que lui confie le traité CE en matière d'aides d'État et que, ce faisant, elle n'a violé ni les principes de sécurité juridique et de *lex specialis derogat legi generali*, ni la présomption de légalité et l'effet utile des actes des institutions.

(cf. points 72-74, 77, 81-84)

6. Voir le texte de la décision.

(cf. points 89-91)

7. Voir le texte de la décision.

(cf. points 97-99, 101)

8. Voir le texte de la décision.

(cf. point 108)

9. Voir le texte de la décision.

(cf. points 110, 111)

10. Voir le texte de la décision.

(cf. points 127, 128, 147)

11. Voir le texte de la décision.

(cf. point 132)

12. Voir le texte de la décision.

(cf. points 143, 152, 157)

13. Voir le texte de la décision.

(cf. points 174-176, 187, 188, 192)

14. Un État membre, dont les autorités ont accordé une aide en violation des règles de procédure prévues à l'article 88 CE, peut invoquer la confiance légitime de l'entreprise bénéficiaire pour contester devant le juge de l'Union la validité d'une décision de la Commission lui ordonnant de récupérer l'aide, mais non pour se soustraire à l'obligation de prendre les mesures nécessaires en vue de son exécution. Toutefois, compte tenu du rôle fondamental joué par l'obligation de notification pour permettre l'effectivité du contrôle des aides d'État par la Commission, lequel revêt un caractère impératif, les bénéficiaires d'une aide ne peuvent avoir, en principe, une confiance légitime dans la

légalité de ladite aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure prévue à l'article 88 CE et un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que ladite procédure a été respectée.

Dans ces conditions, le retard pris par la Commission pour décider qu'une aide est illégale et qu'elle doit être supprimée et récupérée par un État membre peut, dans certaines circonstances, fonder chez les bénéficiaires de ladite aide une confiance légitime de nature à empêcher la Commission d'enjoindre audit État membre d'ordonner la restitution de cette aide. Toutefois, au regard des exigences découlant des principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, une telle situation de caractère équivoque créée par des décisions du Conseil, adoptées sur proposition de la Commission, d'autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions du taux d'accise en vertu de la directive 92/81, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales, ne s'oppose qu'à la récupération de l'aide accordée sur le fondement de l'exonération litigieuse jusqu'à la date de la publication au Journal officiel de l'Union européenne de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen. En revanche, à compter de ladite publication, le bénéficiaire de l'aide doit savoir que, si celle-ci constitue une aide d'État, elle doit être autorisée par la Commission, conformément à l'article 88 CE. Il s'ensuit que la publication de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen met effectivement fin à la confiance légitime que le bénéficiaire de l'aide pouvait précédemment avoir dans la légalité d'une telle exonération. En effet, cette publication est à même d'éliminer toute incertitude, liée au libellé des décisions d'autorisation du Conseil, quant au fait que les mesures en cause, si elles constituent des aides d'État, doivent être autorisées par elle, conformément à l'article 88 CE.

S'agissant, enfin, de circonstances exceptionnelles qui pourraient avoir légitimement fondé la confiance légitime du bénéficiaire d'une aide illégale dans le caractère régulier de celle-ci, toute inaction apparente de la Commission est dépourvue de signification lorsqu'un régime d'aides ne lui avait pas été notifié. Une telle solution s'impose également dans un cas où un régime d'aides a été mis à exécution sans que le préavis de la mise à exécution requis par l'arrêt du 11 décembre 1973, *Lorenz*, 120/73, soit respecté et, partant, sans que la procédure prévue par l'article 88 CE soit intégralement suivie.

(cf. points 179-181, 188-190, 217)

15. Le seul fait que le règlement n° 659/1999, portant modalités d'application de l'article 88 CE, hors un délai de prescription d'une durée de dix ans, à compter de l'octroi de l'aide, à l'issue duquel la récupération de l'aide ne peut plus être ordonnée, ne prévoit aucun délai, même indicatif, pour l'examen par la Commission d'une aide illégale, conformément à l'article 13, paragraphe 2, dudit règlement disposant que la Commission n'est pas liée par le délai fixé à l'article 7, paragraphe 6, de ce même règlement, ne fait pas obstacle à ce que le juge de l'Union vérifie si cette institution n'a pas observé un délai raisonnable ou a agi de manière excessivement tardive.

En effet, en application de l'article 7, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999, le délai de référence pour mener à terme une procédure formelle d'examen dans le cadre des aides d'État notifiées est de 18 mois. Ce délai, même s'il n'est pas applicable aux aides illégales, conformément à l'article 13, paragraphe 2, du règlement n° 659/1999, fournit un point de référence utile pour apprécier le caractère raisonnable de la durée d'une procédure formelle d'examen portant sur une mesure mise en œuvre de manière illégale.

À cet égard, un délai d'un peu plus de 49 mois entre l'adoption de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen et l'adoption d'une décision constatant une aide d'État et ordonnant sa récupération, qui est un peu plus du double de celui prévu à l'article 7, paragraphe 6, du règlement n° 659/1999 pour mener à terme une procédure formelle d'examen dans le cadre des aides d'État notifiées, paraît déraisonnable. Un tel délai n'est pas davantage justifié en ce qui concerne des dossiers ne présentant aucune difficulté manifeste et sur lesquels la Commission a pu se former une opinion bien avant l'ouverture de la procédure formelle d'examen.

Toutefois, la violation du respect d'un délai raisonnable ne justifie l'annulation de la décision adoptée au terme de ce délai qu'en tant qu'elle emporte également une violation des droits de la défense des entreprises concernées.

(cf. points 182, 196, 199-201, 210)

16. Voir le texte de la décision.

(cf. point 234)

17. Voir le texte de la décision.

(cf. points 245, 247)