



Recueil de la jurisprudence

Affaire C-117/10

**Commission européenne
contre
Conseil de l'Union européenne**

«Recours en annulation — Aides d'État — Article 88, paragraphes 1 et 2, CE — Aide accordée par la République de Pologne en vue de l'acquisition de terres agricoles — Compétence du Conseil de l'Union européenne — Régime d'aides existant — Adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne — Aide accordée avant l'adhésion — Mesures utiles — Caractère indissociable de deux régimes d'aides — Changement de circonstances — Circonstances exceptionnelles — Crise économique — Erreur manifeste d'appréciation — Principe de proportionnalité»

Sommaire – Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 décembre 2013

1. *Aides accordées par les États — Pouvoir du Conseil d'autoriser une aide à titre dérogatoire au vu de circonstances exceptionnelles — Conditions d'exercice — Saisine du Conseil par l'État membre concerné avant l'intervention d'une décision de la Commission déclarant l'aide incompatible avec le marché commun et prise de décision dans un délai de trois mois — Limite — Mise en échec de l'action ou d'une décision antérieure de la Commission*

[Art. 88, § 2, CE (devenu art. 108, § 2, TFUE)]

2. *Aides accordées par les États — Pouvoir du Conseil d'autoriser une aide à titre dérogatoire au vu de circonstances exceptionnelles — Conditions d'exercice — Aide liée indissociablement à celle dont l'incompatibilité avec le marché intérieur a été constatée précédemment par la Commission — Aide accordée avant l'adhésion de la République de Pologne à l'Union européenne — Respect du principe de sécurité juridique — Limites — Changement majeur de circonstances économiques et financières*

[Art. 87 CE, 88 CE et 89 CE (devenus art. 107 TFUE, 108 TFUE et 109 TFUE); acte d'adhésion de 2003, annexe IV, chapitre 4]

3. *Recours en annulation — Moyens — Détournement de pouvoir — Notion*

(Art. 230 CE)

4. *Agriculture — Règles de concurrence — Aides — Autorisation d'aides à titre dérogatoire par le Conseil — Contrôle juridictionnel — Limites — Décision du Conseil autorisant une aide octroyée par l'État polonais en vue de l'acquisition de terres agricoles lui appartenant suite à une crise économique et financière — Absence d'erreur manifeste d'appréciation*

[Art. 88, § 2, al. 3, CE (devenu art. 108, § 2, al. 3, TFUE)]

5. *Aides accordées par les États — Pouvoir du Conseil d'autoriser une aide à titre dérogatoire au vu de circonstances exceptionnelles — Conditions d'exercice — Violation du principe de proportionnalité — Absence — Éléments à prendre en considération*

[Art. 88, § 2, al. 3, CE (devenu art. 108, § 2, al. 3, TFUE)]

1. Si l'article 88, paragraphe 2, quatrième alinéa, CE prévoit que la Commission statue lorsque le Conseil n'a pas pris position dans un délai de trois mois à compter d'une demande formulée par un État membre qu'une aide d'État soit considérée compatible avec le marché commun, cette règle n'est applicable que dans l'hypothèse où la Commission a déjà ouvert la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, premier alinéa, CE, sans avoir encore adopté de décision déclarant l'aide incompatible avec le marché commun. En effet, il ressort du libellé des troisième et quatrième alinéas de l'article 88, paragraphe 2, CE que cette limitation temporelle de la compétence du Conseil vise uniquement à éviter que la suspension de la procédure ouverte par la Commission qu'implique la saisine du Conseil ne se prolonge durablement, au risque de paralyser l'action de la Commission et de fragiliser ainsi le rôle central que lui réservent les articles 87 CE et 88 CE pour la reconnaissance de l'incompatibilité éventuelle d'une aide.

Par ailleurs, au regard de ce rôle central que le traité FUE réserve à la Commission pour la reconnaissance de l'incompatibilité éventuelle d'une aide avec le marché intérieur, l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE vise un cas exceptionnel et particulier, si bien que le pouvoir dont le Conseil se trouve investi par cette disposition revêt manifestement un caractère d'exception. Ceci implique que cette disposition doit nécessairement faire l'objet d'une interprétation stricte.

S'agissant des dispositions figurant à l'article 88, paragraphe 2, troisième et quatrième alinéas, CE, selon lesquelles, d'une part, la saisine du Conseil par un État membre suspend l'examen en cours au sein de la Commission durant un délai de trois mois et, d'autre part, à défaut de décision du Conseil dans ce délai, la Commission statue, ces dispositions doivent être interprétées en ce sens que, lorsque ledit délai a expiré, le Conseil n'est plus compétent pour adopter une décision au titre dudit troisième alinéa à l'égard de l'aide concernée. Dès lors, si aucune demande n'a été adressée au Conseil par l'État membre concerné, sur le fondement de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, le Conseil n'est plus autorisé à exercer le pouvoir exceptionnel que lui confère le troisième alinéa de cette dernière disposition aux fins de déclarer une telle aide compatible avec le marché intérieur.

Cette interprétation permet d'éviter la prise de décisions dont le dispositif s'avérerait contradictoire et contribue ainsi à la sécurité juridique.

Le Conseil ne saurait davantage mettre en échec l'efficacité d'une décision de la Commission déclarant une aide illégale en déclarant compatible avec le marché intérieur, au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, une aide destinée à compenser, au profit des bénéficiaires de l'aide illégale, les remboursements auxquels ceux-ci sont tenus en application de ladite décision.

(cf. points 34, 35, 51-54, 57)

2. Pour l'application de l'article 88, paragraphe 2, CE, les compétences respectives du Conseil et de la Commission sont délimitées de manière à ce que, premièrement, la compétence de la Commission s'exerce à titre principal, le Conseil n'étant compétent que dans des circonstances exceptionnelles. Deuxièmement, la compétence du Conseil, qui permet à celui-ci de déroger, dans sa décision, à certaines dispositions du traité en matière d'aides d'État, doit être exercée dans un cadre temporel déterminé. Troisièmement, dès que la Commission ou le Conseil a définitivement statué sur la compatibilité d'une aide en question, l'autre de ces deux institutions ne peut plus adopter une décision en sens contraire.

Dans ce contexte, il importe peu que l'aide faisant l'objet de la décision du Conseil constitue une aide existante ou une aide nouvelle. En effet, l'efficacité de la décision de la Commission est mise en cause non seulement lorsque le Conseil adopte une décision déclarant compatible avec le marché intérieur une aide qui est la même que celle sur laquelle la Commission s'est déjà prononcée, mais également lorsque l'aide faisant l'objet de la décision du Conseil est une aide destinée à compenser, au profit des bénéficiaires de l'aide illégale déclarée incompatible avec le marché intérieur, les remboursements auxquels ceux-ci sont tenus en application de la décision de la Commission. Dans de telles circonstances, la seconde aide est liée d'une manière tellement indissociable à celle dont l'incompatibilité avec le marché intérieur a été constatée précédemment par la Commission qu'il apparaît largement artificiel de prétendre opérer une distinction entre ces aides aux fins de l'application de l'article 88, paragraphe 2, CE.

Dans ces conditions, lorsque la Commission, dans l'exercice des compétences dont elle dispose en vertu des articles 87 CE et 88 CE, arrête des lignes directrices indiquant la manière dont elle entend exercer, au titre des mêmes articles, son pouvoir d'appréciation à l'égard d'aides nouvelles ou existantes, et propose aux États membres les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur et lorsque ces mesures sont acceptées par un État membre et ont ainsi un effet contraignant à l'égard de ce dernier, les obligations qui pèsent sur un État membre à la suite d'une telle acceptation de ces propositions ne portent que sur des régimes d'aides existants et ne s'appliquent pas à un régime d'aide nouveau qui peut corrélativement être considéré comme compatible avec le marché intérieur par le Conseil.

Cependant, le Conseil ne saurait se prévaloir du simple caractère nouveau d'un régime d'aides pour réexaminer une situation sur laquelle la Commission a déjà porté une appréciation définitive et contredire ainsi cette appréciation. Le Conseil n'est donc pas compétent pour décider qu'un régime d'aides nouveau doit être considéré comme compatible avec le marché intérieur lorsque celui-ci est lié de manière tellement indissociable à un régime d'aides existant qu'un État membre s'est engagé à modifier ou à supprimer, dans le cadre prévu à l'article 88, paragraphe 1, CE, qu'il apparaît largement artificiel de prétendre opérer une distinction entre ces deux régimes aux fins de l'application de l'article 88, paragraphe 2, CE.

Toutefois, l'appréciation portée par la Commission sur ce régime d'aides ne peut pas être considérée comme préjugeant de l'appréciation qui doit être appliquée dans un contexte économique radicalement différent de celui que la Commission avait pris en compte. Tel est le cas en cas de changement majeur comme une crise économique et financière. Il s'ensuit que la compatibilité avec le marché intérieur du nouveau régime d'aides ayant fait l'objet d'une demande adressée au Conseil par l'État membre au titre de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE doit être évaluée au terme d'une appréciation individuelle distincte de celle dont a fait l'objet le régime évalué par la Commission, effectuée en prenant en considération les circonstances économiques pertinentes au moment où ces aides ont été accordées.

(cf. points 58, 60, 62, 63, 75, 76, 82, 89)

3. Voir le texte de la décision.

(cf. point 96)

4. Le Conseil bénéficie, pour l'application de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations complexes d'ordre économique et social, qui doivent être effectuées dans le contexte de l'Union. Dans ce cadre, le contrôle juridictionnel appliqué à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation ainsi qu'au contrôle de l'exactitude matérielle des faits retenus et de l'absence d'erreur de droit, d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits ou de détournement de pouvoir. Or, au regard des caractères inhabituel et imprévisible ainsi que de l'ampleur des effets de la

crise économique et financière sur l'agriculture polonaise, le Conseil ne saurait être regardé comme ayant commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que ces effets étaient constitutifs de circonstances exceptionnelles au sens de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE. Le fait que la crise économique et financière ait produit également des effets considérables dans d'autres États membres n'est pas déterminant, dans la mesure où cette circonstance n'a pas d'incidence sur le caractère exceptionnel des effets de cette crise en ce qui concerne l'évolution de la situation économique des agriculteurs polonais.

(cf. points 113-115)

5. En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure prise sur le fondement de l'article 88, paragraphe 2, troisième alinéa, CE par rapport à l'objectif que le Conseil entend poursuivre peut affecter la légalité d'une telle mesure. Ainsi, au regard de l'étendue du pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil, une décision de celui-ci autorisant une aide d'État en vue de l'acquisition de terres agricoles ne saurait être considérée comme violant le principe de proportionnalité du seul fait qu'il aurait été envisageable pour l'État membre en cause de poursuivre des objectifs relatifs à la limitation de la pauvreté dans les zones rurales en Pologne au moyen d'un autre type de régime d'aides. Pour autant, le large pouvoir d'appréciation dont dispose le Conseil ne dispense pas celui-ci de prendre en considération, dans son appréciation, les mesures préexistantes spécifiquement destinées à remédier aux circonstances exceptionnelles qui ont justifié l'autorisation du régime d'aides en cause.

(cf. points 130, 131, 138, 139)