



## Recueil de la jurisprudence

### ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

19 juillet 2016\*

« Référé — Aides d'État — Régime fiscal d'exonération des bénéficiaires excédentaires de certaines entreprises multinationales — Exonération accordée sur la base de décisions fiscales anticipées (tax rulings) — Décision déclarant le régime d'aides incompatibles avec le marché intérieur et ordonnant la récupération des aides — Demande de sursis à exécution — Défaut d'urgence »

Dans l'affaire T-131/16 R,

**Royaume de Belgique**, représenté par M<sup>me</sup> C. Pochet et M. J.-C. Halleux, en qualité d'agents, assistés de M<sup>es</sup> M. Segura Catalán et M. Clayton, avocats,

partie requérante,

contre

**Commission européenne**, représentée par MM. P.-J. Loewenthal et B. Stromsky, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande fondée sur les articles 278 et 279 TFUE et tendant à obtenir l'octroi de mesures provisoires visant le sursis à l'exécution des articles 2, 3 et 4 de la décision C (2015) 9887 final de la Commission, du 11 janvier 2016, relative au régime d'aides d'État concernant l'exonération des bénéficiaires excédentaires SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) mis en œuvre par la Belgique,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

rend la présente

### Ordonnance

#### Antécédents du litige, procédure et conclusions des parties

- 1 Le présent litige porte sur la décision C (2015) 9887 final de la Commission, du 11 janvier 2016, relative au régime d'aides d'État concernant l'exonération des bénéficiaires excédentaires SA.37667 (2015/C) (ex 2015/NN) mis en œuvre par la Belgique (ci-après la « décision attaquée »), qui vise une réglementation spécifique du droit fiscal belge, à savoir le régime d'exonération de certains bénéficiaires réalisés par des sociétés belges appartenant à des groupes d'entreprises multinationales. L'élément essentiel de ce régime est le système de décisions fiscales anticipées relatives aux bénéficiaires excédentaires (ci-après le « système des bénéficiaires excédentaires »), qui permet à une société belge faisant partie d'un groupe multinational d'effectuer des ajustements de sa base imposable.

\* Langue de procédure : l'anglais.

- 2 Selon le Royaume de Belgique, le système des bénéfices excédentaires repose sur le principe de pleine concurrence, largement appliqué en matière de taxation internationale et reconnu par le modèle de convention fiscale de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Ce principe viserait à garantir que la valeur donnée aux transactions transfrontières au sein d'un groupe multinational est le reflet de leur valeur économique réelle, c'est-à-dire celle qui résulte des termes et des conditions qui auraient été applicables si ces transactions n'avaient pas été effectuées entre des parties liées, ce qui permettrait de considérer chacune des sociétés faisant partie du même groupe comme une entité imposable distincte.
- 3 Le Royaume de Belgique précise que, en application du régime d'exonération en cause, le service fiscal compétent belge examine la situation de chaque société individuellement et adopte une décision anticipée déterminant les conditions d'application dudit régime. Dans une telle décision, tout d'abord, les prix de pleine concurrence appliqués aux transactions conclues entre la société belge et les sociétés auxquelles elle serait liée seraient fixés sur la base d'un rapport en matière de prix de transfert. Une fois ces prix de transfert appliqués aux transactions, l'entité belge qui jouerait un rôle central dans le groupe multinational conserverait, en principe, le bénéfice résiduel tiré de ces transactions. Par ailleurs, sur la base d'un second rapport en matière de prix de transfert, les « bénéfices excédentaires » potentiels seraient établis. À cet effet, il serait tenu compte du fait qu'une partie des bénéfices résiduels résulterait de la valeur ajoutée créée par les activités exercées par l'entité belge et qu'une autre partie de ces bénéfices résiduels résulterait des effets de groupe, tels que la synergie de groupe ou les économies d'échelle. Au sein des bénéfices résiduels, les bénéfices excédentaires correspondraient aux bénéfices qu'une société n'aurait pas pu réaliser si elle avait été autonome. Il s'agirait là des bénéfices de l'entité belge qui excèderaient les bénéfices de pleine concurrence.
- 4 Le Royaume de Belgique souligne que seuls les bénéfices excédentaires, qui, sur la base des rapports en matière de prix de transfert, ne doivent pas être imputés aux transactions belges de la société imposable en Belgique et ne font donc pas partie des bénéfices de pleine concurrence de cette société, peuvent être écartés de la base imposable en vertu du régime d'exonération en cause. Selon lui, les bénéfices qui subsistent sont le reflet des bénéfices générés par l'entité belge, ces bénéfices étant imposés par les autorités belges conformément aux dispositions du droit fiscal belge, alors que les bénéfices qui sont le résultat de l'appartenance à un groupe multinational ne relèvent pas de la compétence fiscale de la Belgique.
- 5 Dans la décision attaquée, la Commission européenne a conclu que le système des bénéfices excédentaires conférait une aide d'État à ses destinataires. En effet, ce système dérogerait à la règle générale prévue en droit fiscal belge selon laquelle les sociétés résidentes ou exerçant leurs activités par l'intermédiaire d'un établissement stable en Belgique sont taxées sur le total de leur bénéfice imposable, calculé comme point de départ sur la base de leurs bénéfices réellement enregistrés. Ainsi, une partie des bénéfices enregistrés par les entités belges de groupes multinationaux serait exonérée de l'impôt sur les sociétés belge, ce qui donnerait lieu à une inégalité de traitement entre les sociétés qui se trouveraient dans une situation factuelle et juridique similaire au regard de l'objectif poursuivi par la règle générale susmentionnée, laquelle consisterait à imposer les bénéfices de toutes les sociétés soumises à l'impôt en Belgique.
- 6 À titre subsidiaire, la Commission a exposé, dans la décision attaquée, que, indépendamment du fait que le système de référence puisse être réputé inclure une règle générale selon laquelle les entités belges de groupes multinationaux ne devraient pas être imposées sur le montant des bénéfices excédant les bénéfices dits « de pleine concurrence », le système des bénéfices excédentaires constituait une application erronée du principe de pleine concurrence et, partant, une dérogation à ce principe. En effet, cette dérogation consisterait à octroyer aux entités belges de groupes multinationaux une exonération fiscale d'une partie de leurs bénéfices de pleine concurrence, ce qui donnerait lieu à

une inégalité de traitement entre les entreprises qui se trouveraient dans une situation factuelle et juridique similaire au regard de l'objectif poursuivi par le régime normal d'imposition des bénéficiaires des sociétés en Belgique.

- 7 En conséquence, la décision attaquée dispose, en son article 1<sup>er</sup>, que le régime d'exonération des bénéficiaires excédentaires constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, qui est incompatible avec le marché intérieur et qui a été illégalement mise en œuvre par le Royaume de Belgique en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE. Son article 2, paragraphes 1 à 4, ordonne au Royaume de Belgique de récupérer auprès des bénéficiaires l'aide incompatible et illégale octroyée, en précisant que les sommes à récupérer produisent des intérêts sur une base composée et que toute somme non encore restituée par les bénéficiaires doit être récupérée auprès du groupe d'entreprises auquel le bénéficiaire appartient. Son article 3 prévoit que la récupération est immédiate et effective et que le Royaume de Belgique veille à ce que la décision attaquée soit pleinement exécutée dans un délai de quatre mois à compter de sa notification. Son article 4 enjoint au Royaume de Belgique, d'une part, de communiquer, dans un délai de deux mois à compter de cette notification, à la Commission, notamment, la liste des bénéficiaires de l'aide et le montant total, principal et intérêts, à récupérer auprès de chaque bénéficiaire et, d'autre part, de tenir la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la décision attaquée jusqu'à la récupération complète de l'aide octroyée.
- 8 Dans son communiqué de presse du 11 janvier 2016 relatif à la décision attaquée, la Commission a estimé que la récupération des aides allait porter sur un montant total d'environ 700 millions d'euros et que, du côté des bénéficiaires, les autorités belges allaient devoir s'adresser à environ 35 sociétés multinationales.
- 9 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 22 mars 2016, le Royaume de Belgique a introduit un recours visant à l'annulation de la décision attaquée.
- 10 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 26 avril 2016, le Royaume de Belgique a introduit la présente demande en référé, dans laquelle il conclut, en substance, à ce qu'il plaise au président du Tribunal :
  - surseoir à l'exécution des articles 2, 3 et 4 de la décision attaquée jusqu'à ce que le Tribunal ait statué sur le recours au fond ;
  - condamner la Commission aux dépens.
- 11 Dans ses observations sur la demande en référé, déposées au greffe du Tribunal le 17 mai 2016, la Commission conclut à ce qu'il plaise au président du Tribunal :
  - rejeter cette demande ;
  - condamner le Royaume de Belgique aux dépens.

### **En droit**

- 12 Il ressort d'une lecture combinée des articles 278 et 279 TFUE, d'une part, et de l'article 256, paragraphe 1, TFUE, d'autre part, que le juge des référés peut, s'il estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution d'un acte attaqué devant le Tribunal ou prescrire les mesures provisoires nécessaires. Néanmoins, l'article 278 TFUE pose le principe du caractère non suspensif des recours, les actes adoptés par les institutions de l'Union européenne bénéficiant d'une présomption de légalité. Ce n'est donc qu'à titre exceptionnel que le juge des référés peut ordonner le

sursis à l'exécution d'un acte attaqué devant le Tribunal ou prescrire des mesures provisoires (voir ordonnance du 11 novembre 2013, CSF/Commission, T-337/13 R, non publiée, EU:T:2013:599, point 21 et jurisprudence citée).

- 13 En outre, l'article 156, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal dispose que les demandes en référé doivent spécifier l'objet du litige, les circonstances établissant l'urgence ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant à première vue l'octroi de la mesure provisoire à laquelle elles concluent. Ainsi, le juge des référés peut ordonner le sursis à exécution et d'autres mesures provisoires s'il est établi que leur octroi est justifié à première vue en fait et en droit (*fumus boni juris*) et qu'ils sont urgents en ce sens qu'il est nécessaire, pour éviter un préjudice grave et irréparable aux intérêts de la partie qui les sollicite, qu'ils soient prononcés et produisent leurs effets dès avant l'intervention de la décision sur le recours principal. Ces conditions sont cumulatives, de sorte que les mesures provisoires doivent être rejetées dès lors que l'une d'elles fait défaut (voir ordonnance du 11 novembre 2013, CSF/Commission, T-337/13 R, non publiée, EU:T:2013:599, point 22 et jurisprudence citée).
- 14 Dans le cadre de cet examen d'ensemble, le juge des référés dispose d'un large pouvoir d'appréciation et reste libre de déterminer, au regard des particularités de l'espèce, la manière dont ces différentes conditions doivent être vérifiées ainsi que l'ordre de cet examen, dès lors qu'aucune règle de droit ne lui impose un schéma d'analyse préétabli pour apprécier la nécessité de statuer provisoirement. Le juge des référés procède également, le cas échéant, à la mise en balance des intérêts en présence (voir ordonnance du 11 novembre 2013, CSF/Commission, T-337/13 R, non publiée, EU:T:2013:599, point 23 et jurisprudence citée).
- 15 Compte tenu des éléments du dossier, le juge des référés estime qu'il dispose de tous les éléments nécessaires pour statuer sur la présente demande en référé, sans qu'il soit utile d'entendre, au préalable, les parties en leurs explications orales.
- 16 Dans les circonstances du cas d'espèce, il convient d'examiner d'abord si la condition relative à l'urgence est remplie.
- 17 Dans ce contexte, le Royaume de Belgique dénonce l'insécurité juridique résultant de la nouvelle approche de la Commission quant à la définition de la compétence fiscale d'un État membre et à sa nouvelle définition du « principe de pleine concurrence ». En raison de cette insécurité juridique d'une ampleur sans précédent, il serait hautement probable que certaines entreprises décideraient de quitter la Belgique ou de ne plus y investir, ce qui entraînerait un préjudice irréparable pour l'économie belge.
- 18 Le Royaume de Belgique craint, en outre, qu'une mise en œuvre de la décision attaquée lui occasionne un préjudice irréparable, puisque les autorités fiscales belges devraient rassembler toutes les données auprès des sociétés, réexaminer et recalculer l'impôt que chaque société aurait dû payer en l'absence du système des bénéfiques excédentaires et exiger le remboursement du montant de l'aide augmenté des intérêts. Ces autorités devraient, en outre, contacter leurs homologues dans les autres États membres et dans certains pays tiers en vue de déterminer si la partie des bénéfiques excédentaires qui a fait l'objet d'un report en Belgique a été ou sera imposée ailleurs. Ce travail supposerait une énorme charge administrative pour l'administration d'un pays relativement petit qui a moins de ressources humaines à sa disposition. Le Royaume de Belgique fait valoir que, en cas d'annulation de la décision attaquée, il devrait faire face à un préjudice grave et irréparable du fait de l'énorme charge administrative qu'il faudrait mettre en œuvre, d'abord pour déterminer le montant à récupérer sur la base de la décision attaquée, dépourvue de clarté, puis pour restituer les montants récupérés.
- 19 Le Royaume de Belgique ajoute que, si la récupération des sommes qualifiées d'aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur devait être mise en œuvre, les sociétés auprès desquelles ces aides devraient être récupérées intenteraient des actions en justice. Les juridictions nationales, comme

d'ailleurs les juridictions d'arbitrage internationales, devraient ainsi faire face à de nombreux litiges absorbants et complexes, entamés par des sociétés réclamant une indemnisation et des dommages et intérêts.

- 20 Dans ce contexte, le Royaume de Belgique rappelle que, selon la jurisprudence, il peut y avoir des raisons d'assouplir, dans certains cas, la condition relative à l'urgence dès lors que le *fumus boni juris* établi est particulièrement sérieux. Ainsi, le juge des référés aurait déjà tenu compte de la difficulté excessive à démontrer le caractère irréparable du préjudice allégué et aurait reconnu que le droit primaire, soit les articles 278 et 279 TFUE, prévaut sur toute législation secondaire. Rien n'empêcherait donc le juge des référés de faire directement application de ces articles et d'ordonner un sursis à exécution s'il estime « que les circonstances l'exigent » ou de prescrire les mesures provisoires « nécessaires », et ce en raison de l'illégalité manifeste de la mesure attaquée, lorsque celle-ci est, par exemple dépourvue même d'une apparence de légalité.
- 21 La Commission estime, en revanche, que la condition relative à l'urgence n'est pas remplie.
- 22 À cet égard, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le caractère urgent d'une demande en référé doit s'apprécier par rapport à la nécessité qu'il y a de statuer provisoirement afin d'éviter qu'un préjudice grave et irréparable ne soit occasionné à la partie qui sollicite les mesures provisoires. Il appartient à cette partie d'apporter la preuve sérieuse qu'elle ne saurait attendre l'issue de la procédure relative au recours principal sans avoir à subir personnellement un préjudice de cette nature (ordonnances du 19 septembre 2012, Grèce/Commission, T-52/12 R, EU:T:2012:447, point 36 ; du 17 janvier 2013, Slovénie/Commission, T-507/12 R, non publiée, EU:T:2013:25, point 14, et du 27 février 2015, Espagne/Commission, T-826/14 R, EU:T:2015:126, point 24).
- 23 S'agissant des éléments de preuve nécessaires à cet effet, il ressort d'une jurisprudence bien établie que la partie qui sollicite l'octroi d'une mesure provisoire doit présenter au juge des référés des indications concrètes et précises, étayées par des documents détaillés démontrant la situation invoquée et permettant d'examiner les conséquences qui résulteraient probablement de l'absence de la mesure demandée. Cette partie est ainsi tenue de fournir, pièces à l'appui, des informations susceptibles d'établir une image fidèle et globale de la situation dont elle prétend qu'elle justifie l'octroi de ladite mesure (voir, en ce sens, ordonnance du 17 janvier 2013, Slovénie/Commission, T-507/12 R, non publiée, EU:T:2013:25, point 16 et jurisprudence citée).
- 24 La présente demande en référé émanant du Royaume de Belgique, il convient de relever que les États membres sont responsables des intérêts considérés comme généraux sur le plan national. Par conséquent, ils peuvent en assurer la défense dans le cadre d'une procédure de référé et demander l'octroi de mesures provisoires en alléguant, notamment, que la mesure contestée risque de compromettre sérieusement l'accomplissement de leurs missions étatiques et l'ordre public. Les États membres peuvent, en outre, faire état de préjudices affectant un secteur de leur économie, notamment lorsque la mesure contestée est susceptible d'avoir des répercussions défavorables sur le niveau de l'emploi et sur le coût de la vie. En revanche, il n'est pas suffisant pour eux d'invoquer le préjudice que subirait un nombre limité d'entreprises lorsque ces dernières, prises individuellement, ne représentent pas un secteur entier de l'économie nationale (voir, en ce sens, ordonnance du 27 février 2015, Espagne/Commission, T-826/14 R, EU:T:2015:126, point 25 et jurisprudence citée).
- 25 En l'espèce, s'agissant de l'allégation du Royaume de Belgique selon laquelle il est probable, en cas d'exécution de la décision attaquée, que certaines des entreprises bénéficiaires du système des bénéfices excédentaires délocaliseront leurs activités hors de Belgique ou décideront de ne plus investir en Belgique, force est de constater que le Royaume de Belgique ne prétend pas, ni a fortiori ne démontre, que ces entreprises, dont il n'a même pas indiqué le nombre, sont représentatives d'un secteur déterminé de l'économie belge et que leur affectation, par la décision attaquée, est susceptible

d'avoir des répercussions défavorables sur le niveau de l'emploi et sur le coût de la vie dans une branche de l'économie ou une région belge spécifique (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 27 février 2015, Espagne/Commission, T-826/14 R, EU:T:2015:126, point 31).

- 26 Ainsi, le Royaume de Belgique n'a pas établi une image fidèle et globale, telle que requise par la jurisprudence, de la situation économique invoquée pour justifier l'urgence. Dans ces circonstances, le juge des référés ne saurait admettre l'urgence invoquée, en se contentant de la simple affirmation non étayée du Royaume de Belgique concernant le comportement redouté de certaines entreprises. En effet, compte tenu du caractère strictement exceptionnel de l'octroi de mesures provisoires (voir point 12 ci-dessus), une telle mesure ne peut être accordée que si ladite affirmation est assortie d'indications présentant une image fidèle et globale de la situation en cause et si elle repose sur des éléments de preuve (voir, en ce sens, ordonnance du 17 janvier 2013, Slovénie/Commission, T-507/12 R, non publiée, EU:T:2013:25, points 18 et 19 et jurisprudence citée).
- 27 Il en va de même de l'affirmation du Royaume de Belgique selon laquelle ses autorités fiscales, étant celles « d'un pays relativement petit qui a moins de ressources humaines à sa disposition », seraient exposées à une charge administrative excessive, si elles devaient déterminer le montant des aides à récupérer et, en cas d'annulation ultérieure de la décision attaquée, les montants récupérés à restituer. En effet, le Royaume de Belgique s'est borné à énumérer de prétendues difficultés administratives purement abstraites, sans expliciter la structure des ressources humaines disponibles dans son administration fiscale, sans préciser les charges prétendument excessives auxquelles cette dernière est exposée et sans contester, sur le fondement d'arguments concrets de nature fiscale, les considérants 205 à 211 de la décision attaquée, consacrés précisément à la méthode de récupération des sommes qualifiées d'aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur.
- 28 Le Royaume de Belgique n'a pas non plus remis en question la thèse de la Commission, exprimée au considérant 202 de la décision attaquée, selon laquelle une quantification des montants à récupérer est aisée à opérer : l'exonération des bénéficiaires excédentaires correspondant à un pourcentage du bénéfice avant impôt appliqué au bénéfice réellement enregistré de l'entité belge d'un groupe, il suffirait, pour faire disparaître l'avantage sélectif induit par la mesure, de rembourser la différence entre l'impôt dû sur le bénéfice réellement enregistré et l'impôt effectivement payé du fait du régime contesté, majorée des intérêts cumulés sur ce montant à compter de la date d'octroi de l'aide.
- 29 En outre, à défaut pour le Royaume de Belgique de préciser le nombre des entreprises concernées par une éventuelle récupération, le juge des référés ne peut que s'en tenir au chiffre résultant de l'annexe de la décision attaquée, soit une cinquantaine d'entreprises, ou au chiffre énoncé publiquement par la Commission dans son communiqué de presse du 11 janvier 2016, faisant état d'environ 35 entreprises. Or, le traitement d'un tel nombre de dossiers de récupération par les autorités compétentes ne paraît guère susceptible d'affecter le bon fonctionnement de l'administration fiscale belge (voir, par analogie, ordonnance du 27 février 2015, Espagne/Commission, T-826/14 R, EU:T:2015:126, points 48 et 49), même à supposer que cette administration soit effectivement contrainte de procéder à toutes les démarches de réexamen, de recalcul et de prise de contact avec d'autres administrations, dénoncées par le Royaume de Belgique (voir point 18 ci-dessus).
- 30 De même, si le Royaume de Belgique craint que les sociétés auprès desquelles les aides devraient être récupérées saisissent les juridictions, qui devraient ainsi faire face à de nombreux litiges absorbants et complexes, il suffit de constater qu'il a omis de démontrer que les juridictions belges risquaient d'être engorgées de recours dirigés contre d'éventuels ordres de recouvrement émis par les autorités fiscales, à tel point que le fonctionnement du système judiciaire belge pourrait en être sérieusement compromis. En particulier, il importe de rappeler que, le Royaume de Belgique ayant omis de préciser le nombre des entreprises concernées par une éventuelle récupération, le juge des référés doit partir de la prémisse que les juges belges devraient faire face à une cinquantaine de recours au maximum (voir

point 29 ci-dessus). Or, le traitement d'un tel nombre de recours ne paraît guère susceptible d'affecter le bon fonctionnement du système judiciaire belge (voir, en ce sens, ordonnance du 27 février 2015, Espagne/Commission, T-826/14 R, EU:T:2015:126, points 48 et 49).

- 31 Dans la mesure où le Royaume de Belgique fait référence à l'ordonnance du 19 septembre 2012, Grèce/Commission (T-52/12 R, EU:T:2012:447), pour étayer son argumentation relative au risque de dysfonctionnement de son administration fiscale et de son système judiciaire, il y a lieu de rappeler que la reconnaissance d'une urgence dans l'affaire ayant donné lieu à cette ordonnance reposait sur un ensemble de circonstances tout à fait particulières qui étaient présentes en Grèce en 2012 (ci-après l'« affaire grecque »).
- 32 En effet, dans l'affaire grecque, s'agissant du risque pour la République hellénique de voir compromettre l'accomplissement de ses missions étatiques, le président du Tribunal a tenu compte, notamment, du fait que le nombre des bénéficiaires du régime d'aides, à savoir des agriculteurs grecs, auprès desquels les autorités grecques devaient procéder à la récupération des aides s'élevait à plusieurs centaines de milliers, et ceux-ci représentaient, avec leurs familles, une part importante de la population totale de la Grèce. Selon le président du Tribunal, une telle récupération en masse aurait eu des conséquences néfastes pour l'administration fiscale, appelée à se consacrer à une priorité absolue, à savoir la lutte contre la fraude fiscale et la poursuite des « grands évadés fiscaux », en vue de collecter des sommes à hauteur de 20 milliards d'euros, soit près de cinquante fois supérieures aux aides à récupérer dans le secteur agricole, d'autant plus qu'il était hautement prévisible qu'une forte proportion des centaines de milliers d'agriculteurs refuserait de s'acquitter des sommes réclamées, ce qui aurait nécessité l'intervention massive des agents de l'administration fiscale, dont le nombre n'avait toutefois pas augmenté, en vue de procéder au recouvrement forcé (voir, en ce sens, ordonnance du 19 septembre 2012, Grèce/Commission, T-52/12 R, EU:T:2012:447, points 44 à 47).
- 33 À cela s'ajoutait, dans l'affaire grecque, le risque d'une perturbation de l'ordre public. Dans ce contexte, le président du Tribunal a tenu compte du fait que le climat social en Grèce était marqué par une détérioration de la confiance à l'égard des pouvoirs publics, par un mécontentement généralisé et par un sentiment d'injustice, en soulignant que les manifestations violentes contre les mesures d'austérité draconiennes prises par les pouvoirs publics grecs étaient en constante augmentation, de sorte qu'une récupération des paiements litigieux dans tout le secteur agricole aurait été de nature à déclencher des manifestations susceptibles de dégénérer en violences et en débordements dramatiques, ce qui aurait causé un préjudice grave et irréparable, que la République hellénique pouvait légitimement invoquer (voir, en ce sens, ordonnance du 19 septembre 2012, Grèce/Commission, T-52/12 R, EU:T:2012:447, points 48 et 49).
- 34 Or, il est évident que le Royaume de Belgique, afin d'établir l'urgence en l'espèce, ne saurait en aucune manière se prévaloir de circonstances analogues à celles qui ont caractérisé l'affaire grecque.
- 35 Enfin, dans la mesure où le Royaume de Belgique estime qu'il convient d'assouplir la condition relative à l'urgence dès lors que le *fumus boni juris* établi est particulièrement sérieux, force est de constater que la demande en référé, loin d'invoquer un *fumus boni juris* de cette nature, se réfère à la jurisprudence selon laquelle la condition relative au *fumus boni juris* est remplie dès lors qu'au moins un des moyens avancés à l'appui du recours principal apparaît *prima facie* pertinent ou, en tout cas, non dépourvu de fondement, en ce qu'il révèle l'existence d'un problème juridique délicat, dont la solution n'est pas évidente, et nécessite donc un examen détaillé, qui doit faire l'objet de la procédure principale. De plus, toujours dans la demande en référé, après avoir résumé les cinq moyens avancés à l'appui du recours principal, le Royaume de Belgique estime que la réponse aux questions juridiques ainsi soulevés n'est pas immédiatement évidente et nécessite un examen détaillé, qui relève de la procédure au fond, en concluant à ce qu'il plaise au président du Tribunal de « considérer le recours comme n'étant pas manifestement infondé dès lors que les questions qui font l'objet de ce recours sont suffisamment pertinentes et graves pour établir le *fumus boni juris* ».

- 36 Il s'ensuit que, selon la thèse du Royaume de Belgique lui-même, la prémisse de l'assouplissement allégué, à savoir l'existence d'un *fumus boni juris* particulièrement sérieux, semble faire défaut en l'espèce.
- 37 En tout état de cause, il importe de rappeler qu'un assouplissement des conditions applicables pour apprécier l'existence de l'urgence n'a été admis que pour trois contentieux, dans lesquels il apparaît excessivement difficile, voire impossible, et ce pour des raisons systémiques, de remplir lesdites conditions, telles que prévues dans le règlement de procédure et traditionnellement interprétées dans la jurisprudence.
- 38 Dans ce contexte, il convient de mentionner, premièrement, le contentieux des mesures restrictives. À cet égard, il convient de relever que toute demande de sursis à l'exécution d'une mesure restrictive est, en principe, écartée, au motif qu'un tel sursis pourrait faire obstacle au plein effet de ces mesures, dans l'hypothèse où le recours principal tendant à obtenir leur annulation serait rejeté. En effet, un tel sursis permettrait, par exemple, à une entité visée par lesdites mesures de procéder immédiatement au retrait de ses fonds détenus auprès des banques obligées d'en assurer le gel et de vider ses comptes bancaires avant le prononcé de la décision au fond. Ainsi, il lui serait possible de contourner la finalité des mesures restrictives prises à son égard, alors que la mesure provisoire demandée au juge des référés ne doit pas neutraliser par avance les conséquences de la décision à rendre ultérieurement dans la procédure principale [voir ordonnances du 14 juin 2012, *Qualitest FZE/Conseil*, C-644/11 P(R), non publiée, EU:C:2012:354, points 73 à 77 et jurisprudence citée, et du 11 mars 2013, *Iranian Offshore Engineering & Construction/Conseil*, T-110/12 R, EU:T:2013:118, point 34 et jurisprudence citée].
- 39 En outre, il est de jurisprudence bien établie que l'intérêt d'une personne ou d'une entité à se voir accorder le dégel provisoire de ses fonds vise à l'octroi d'un bénéfice qu'elle ne pourrait même pas obtenir par un arrêt d'annulation. En effet, un tel arrêt ne produirait les effets pratiques voulus par cette personne ou cette entité, à savoir le dégel de ses fonds, qu'à une date postérieure à celle du prononcé de cet arrêt, alors que, à cette date, le juge des référés de première instance aura perdu toute compétence *ratione temporis* et que, en tout état de cause, le gel des fonds pourrait être maintenu du fait d'une nouvelle mesure restrictive, qui aurait, dans le délai prévu à l'article 60, second alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, remplacé la mesure annulée. Par conséquent, l'intérêt de la personne ou de l'entité en cause tendant à obtenir, par voie de référé, le dégel provisoire de ses fonds n'est pas à même d'être protégé par le juge des référés (voir, en ce sens, ordonnance du 16 juillet 2015, *National Iranian Tanker Company/Conseil*, T-207/15 R, EU:T:2015:535, points 55 à 58 et jurisprudence citée).
- 40 C'est eu égard à cette situation particulière du contentieux des mesures restrictives que le juge des référés a envisagé, dans des cas très exceptionnels, l'éventualité de considérer que l'urgence pourrait être constituée par l'impérieuse nécessité de remédier le plus vite possible à une illégalité flagrante et extrêmement grave ou de procéder à l'application directe de l'article 278 TFUE, disposition de droit primaire et, partant, de rang supérieur à celui du règlement de procédure (voir, en ce sens, ordonnance du 24 février 2014, *HTTS et Bateni/Conseil*, T-45/14 R, non publiée, EU:T:2014:85, points 50 et 51).
- 41 Deuxièmement, il convient de mentionner le contentieux de la passation des marchés publics. Constatant que la jurisprudence appliquée jusqu'alors avait pour effet systémique de rendre pratiquement impossible à un soumissionnaire évincé de démontrer que le rejet de son offre risquait de lui causer un préjudice irréparable, le juge des référés a considéré qu'un tel résultat était inconciliable avec les impératifs découlant de la protection juridictionnelle provisoire effective, garantie par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Pour cette raison, il est désormais reconnu que, lorsque le soumissionnaire évincé parvient à démontrer l'existence d'un *fumus boni juris* particulièrement sérieux, il ne saurait être exigé de sa part qu'il

établit qu'il risquerait de subir un préjudice irréparable, à condition qu'il introduise sa demande en référé dans les délais requis [voir, en ce sens, ordonnance du 23 avril 2015, Commission/Vanbreda Risk & Benefits, C-35/15 P(R), EU:C:2015:275, points 30 et 57].

- 42 Enfin, troisièmement, il convient de mentionner le contentieux de l'accès aux documents. En ce qui concerne la protection de documents prétendument confidentiels, le juge des référés a pris soin de relever que, même si le caractère irréparable du préjudice invoqué ne pouvait pas être établi, le caractère accessoire et donc limité de ses compétences, ainsi que la nature accessoire et provisoire de la procédure de référé par rapport à la procédure principale, l'empêcherait d'autoriser la divulgation de certaines données individuelles contenues dans ces documents, alors qu'il ne pouvait être exclu que les juges du fond préféreraient, quant à eux, examiner si les documents en cause devaient, en raison de leur nature même, bénéficier d'une présomption générale de confidentialité, présomption qui ferait échapper lesdits documents à l'obligation d'une divulgation partielle. En principe, le juge des référés, tenant compte de ses compétences purement accessoires, ne saurait donc autoriser un accès partiel sans priver d'effet utile une telle décision des juges du fond. Toutefois, ces considérations relatives à la nature de la procédure de référé étant déterminantes pour le résultat final de cette procédure en tant que telle, elles ne peuvent pas être appliquées aux seuls domaines du *fumus boni juris* et de la mise en balance des intérêts, mais doivent également permettre au juge des référés d'appliquer, le cas échéant, directement les articles 278 et 279 TFUE, dispositions de droit primaire, qui l'autorisent à ordonner un sursis à exécution s'il estime « que les circonstances l'exigent » et à prescrire les mesures provisoires « nécessaires » (voir, en ce sens, ordonnances du 25 juillet 2014, Deza/ECHA, T-189/14 R, non publiée, EU:T:2014:686, points 99 à 101, 104 et 105, et du 1<sup>er</sup> septembre 2015, Pari Pharma/EMA, T-235/15 R, EU:T:2015:587, points 104 à 106, 109 et 110).
- 43 Or, le cas d'espèce ne pouvant être rattaché à aucun des trois contentieux mentionnés aux points 38 à 42 ci-dessus, il convient d'appliquer les conditions relatives au *fumus boni juris* et à l'urgence, telles que traditionnellement interprétées dans la jurisprudence (voir point 13 ci-dessus), de sorte que le Royaume de Belgique aurait dû démontrer l'imminence d'un préjudice grave et irréparable, alors qu'un *fumus boni juris*, aussi fort soit-il, ne peut pallier l'absence d'urgence (voir, en ce sens, ordonnance du 27 février 2015, Espagne/Commission, T-826/14 R, EU:T:2015:126, point 23).
- 44 Au vu de ce qui précède, le juge des référés ne peut que constater que le Royaume de Belgique n'a pas établi que, à défaut d'octroi du sursis à exécution sollicité, il risquait de subir un préjudice grave et irréparable. Par conséquent, la condition relative à l'urgence n'est pas satisfaite.
- 45 Cette solution est cohérente avec la mise en balance des différents intérêts en présence, dans le cadre de laquelle le juge des référés doit déterminer, notamment, si l'intérêt du Royaume de Belgique à obtenir la mesure provisoire demandée prévaut ou non sur l'intérêt que présente l'application immédiate de la décision attaquée (voir, en ce sens, ordonnance du 26 juin 2003, Belgique et Forum 187/Commission, C-182/03 R et C-217/03 R, EU:C:2003:385, point 142).
- 46 À cet égard, il convient de rappeler que l'article 108, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE prévoit que, si la Commission constate qu'une aide d'État n'est pas compatible avec le marché intérieur, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine. Il s'ensuit que l'intérêt général au nom duquel la Commission exerce les fonctions qui lui sont confiées par l'article 108, paragraphe 2, TFUE, afin de garantir que le fonctionnement du marché intérieur ne soit pas faussé par des aides d'État nuisibles à la concurrence, est d'une importance particulière. En effet, l'obligation pour l'État membre concerné de supprimer une aide incompatible avec le marché intérieur vise au rétablissement de la situation antérieure (voir ordonnance du 20 août 2014, Gmina Kosakowo/Commission, T-217/14 R, non publiée, EU:T:2014:734, point 51 et jurisprudence citée).
- 47 Par conséquent, il a été jugé que, dans le cadre d'une demande de sursis à l'exécution de l'obligation imposée par la Commission de rembourser une aide illégalement versée déclarée incompatible avec le marché intérieur, l'intérêt de l'Union devait normalement primer celui des bénéficiaires de l'aide, à

savoir celui d'éviter l'exécution de l'obligation de remboursement avant le prononcé de l'arrêt devant intervenir dans l'affaire principale. Ce n'est qu'en présence de circonstances exceptionnelles et dans l'hypothèse où, notamment, la condition relative à l'urgence est remplie que les bénéficiaires d'une telle aide peuvent obtenir l'octroi de mesures provisoires (voir ordonnance du 20 août 2014, Gmina Kosakowo/Commission, T-217/14 R, non publiée, EU:T:2014:734, point 52 et jurisprudence citée).

- 48 Or, ainsi qu'il vient d'être jugé, le Royaume de Belgique ne remplit pas la condition relative à l'urgence en l'espèce, ce qui fait déjà céder ses intérêts devant ceux de l'Union.
- 49 En ce qui concerne d'éventuelles circonstances exceptionnelles, il convient de noter que le Royaume de Belgique se borne, en substance, à souligner l'existence d'un *fumus boni juris* et le fait que la Commission ait omis, pendant longtemps, d'examiner le système des bénéfices excédentaires, sans que la demande en référé fasse pour autant état d'une circonstance exceptionnelle susceptible de s'opposer à la récupération des prétendues aides d'État.
- 50 Il résulte de tout ce qui précède que la demande en référé doit être rejetée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner la condition relative au *fumus boni juris* [ordonnance du 25 octobre 2012, Hassan/Conseil, C-168/12 P(R), non publiée, EU:C:2012:674, point 31].

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

ordonne :

- 1) **La demande en référé est rejetée.**
- 2) **Les dépens sont réservés.**

Fait à Luxembourg, le 19 juillet 2016.

Le greffier  
E. Coulon

Le président  
M. Jaeger