



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

17 mars 2015 *

« Aides d'État — Mesures étatiques concernant l'établissement d'une scierie dans le Land de Hesse — Recours en annulation — Lettre adressée aux plaignants — Acte non susceptible de recours — Irrecevabilité — Décision constatant l'absence d'aide d'État — Absence d'ouverture de la procédure formelle d'examen — Difficultés sérieuses — Calcul de l'élément d'aide des garanties publiques — Communication de la Commission sur les aides d'État sous forme de garanties — Entreprise en difficulté — Vente d'un terrain public — Droits de la défense — Obligation de motivation »

Dans l'affaire T-89/09,

Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG, établie à Creuzburg (Allemagne), représentée initialement par M^{es} J. Heithecker et F. von Alemann, puis par M^e Heithecker, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. F. Erlbacher et C. Urraca Caviedes, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Land Hessen (Allemagne), représenté par M^{es} U. Soltész, et P. Melcher, avocats,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation, d'une part, de la décision C (2008) 6017 final de la Commission, du 21 octobre 2008, Aides d'État N 512/2007 – Allemagne, Abalon Hardwood Hessen GmbH, et, d'autre part, de la décision prétendument contenue dans la lettre D/55056 de la Commission, du 15 décembre 2008, relative à la procédure d'aides d'État CP 195/2007 – Abalon Hardwood Hessen GmbH,

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de M. H. Kanninen, président, M^{me} I. Pelikánová et M. E. Buttigieg (rapporteur), juges,

greffier : M^{me} K. Andová, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 18 mars 2014,

* Langue de procédure : l'allemand.

rend le présent

Arrêt¹ [*omissis*]

Procédure et conclusions des parties

- 21 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 25 février 2009, la requérante a introduit le présent recours.
- 22 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 11 juin 2009, le Land Hessen a demandé à intervenir au soutien des conclusions de la Commission.
- 23 Par ordonnance du président de la troisième chambre du Tribunal du 22 septembre 2009, il a été fait droit à la demande d'intervention du Land Hessen.
- 24 Le Land Hessen a déposé son mémoire en intervention le 3 décembre 2009. La requérante a présenté ses observations sur ce mémoire le 22 janvier 2010 et la Commission le 21 janvier 2010, dans le délai imparti.
- 25 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la première chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée.
- 26 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 de son règlement de procédure, a posé par écrit des questions aux parties et leur a demandé de déposer certains documents. Les parties ont déféré à ces demandes dans le délai imparti.
- 27 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience du 18 mars 2014.
- 28 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision du 21 octobre 2008 ;
 - annuler la décision de la Commission du 15 décembre 2008 relative à la procédure CP 195/2007 ;
 - condamner la Commission aux dépens.
- 29 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours pour partie comme irrecevable et pour partie comme non fondé ;
 - condamner la requérante aux dépens.
- 30 L'intervenante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours comme non fondé ;
 - condamner la requérante aux dépens, y compris ceux qu'elle a exposés.

1 — Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

[*omissis*]

En droit [*omissis*]

B – *Sur le fond* [*omissis*]

2. *Sur les moyens visant à démontrer la violation de l'obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen*

a) Sur les griefs formulés dans le cadre des premier et troisième moyens relatifs à la détermination de la date pertinente pour apprécier les aides notifiées [*omissis*]

Sur la première branche, tirée d'une erreur dans la détermination du droit applicable [*omissis*]

– Sur la subvention à l'investissement

⁶⁴ Il y a lieu de rappeler que, ainsi qu'il ressort notamment des considérants 12, 46 et du considérant 59, sous a), de la décision attaquée, la Commission, estimant que la subvention à l'investissement avait été octroyée en décembre 2006, a considéré que celle-ci constituait une mesure individuelle adoptée sur la base du régime N 642/2002. La Commission a, dès lors, conclu dans la décision attaquée que la subvention à l'investissement constituait une aide existante au sens de l'article 1, sous b), ii), du règlement n° 659/1999.

⁶⁵ Selon une jurisprudence bien établie, dès lors qu'un régime général d'aides a été approuvé, les mesures individuelles d'exécution ne doivent pas, sauf si des réserves ont été émises en ce sens par la Commission dans la décision d'approbation, lui être notifiées. En effet, comme les aides individuelles sont de simples mesures individuelles d'exécution du régime général d'aides, les facteurs que la Commission devrait prendre en considération pour les apprécier seraient les mêmes que ceux qu'elle a appliqués lors de l'examen du régime général. Il est dès lors inutile de soumettre les aides individuelles à l'examen de la Commission (arrêt du 5 octobre 1994, *Italie/Commission*, C-47/91, Rec, EU:C:1994:358, point 21 ; arrêt du 24 septembre 2008, *Kahla/Thüringen Porzellan/Commission*, T-20/03, Rec, EU:T:2008:395, point 92).

⁶⁶ Le juge de l'Union a également affirmé que la Commission, lorsqu'elle est confrontée à une aide individuelle dont il est soutenu qu'elle a été octroyée en application d'un régime préalablement autorisé, ne peut d'emblée l'examiner directement par rapport au traité. Elle doit se borner d'abord, avant l'ouverture de toute procédure, à contrôler si l'aide est couverte par le régime général et satisfait aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci. Si elle ne procédait pas de la sorte, la Commission pourrait, lors de l'examen de chaque aide individuelle, revenir sur sa décision d'approbation du régime d'aides, laquelle présupposait déjà un examen au regard de l'article 87 du traité. Les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique seraient alors mis en péril tant pour les États membres que pour les opérateurs économiques, puisque des aides individuelles rigoureusement conformes à la décision d'approbation du régime d'aides pourraient à tout moment être remises en cause par la Commission (arrêts *Italie/Commission*, point 65 supra, EU:C:1994:358, point 24, et du 10 mai 2005, *Italie/Commission*, C-400/99, Rec, EU:C:2005:275, point 57).

⁶⁷ Si, à la suite d'un examen ainsi limité, la Commission constate que l'aide individuelle est conforme à sa décision d'approbation du régime, celle-ci devra être traitée comme une aide autorisée, donc comme une aide existante. Inversement, dans l'hypothèse où la Commission constate que l'aide individuelle

n'est pas couverte par sa décision d'approbation du régime, l'aide doit être considérée comme une aide nouvelle (arrêts *Italie/Commission*, point 65 *supra*, EU:C:1994:358, points 25 et 26, et *Italie/Commission*, point 66 *supra*, EU:C:2005:275, point 57).

- 68 En l'espèce, la Commission a été confrontée à une aide individuelle, à savoir la subvention à l'investissement litigieuse, à propos de laquelle il était soutenu par les autorités allemandes qu'elle avait été adoptée sur la base du régime N 642/2002 approuvé par la Commission. En application des principes énoncés ci-dessus, la Commission a dû ainsi examiner si cette mesure était couverte par le régime en cause et, dans l'affirmative, si elle satisfaisait aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci. La Commission a conclu dans la décision attaquée que tel était le cas (considérants 44 à 46 de la décision attaquée).
- 69 Dans la mesure où la Commission a procédé en l'espèce, en conformité avec les principes énoncés aux points 66 et 67 ci-dessus, à un contrôle consistant à la vérification de la conformité de la mesure d'aide notifiée avec le régime N 642/2002, c'est à juste titre qu'elle a pris en compte la date d'octroi de cette mesure. En effet, eu égard au fait que, en application de la jurisprudence présentée au point 65 ci-dessus, cette mesure n'était pas soumise à une obligation de notification et que la Commission n'avait pas, en principe, à l'examiner (si ce n'est à la suite de la plainte de la requérante et de la notification subséquente de cette mesure par la République fédérale d'Allemagne), procéder d'emblée à l'examen de cette mesure à l'aune du régime juridique applicable à la date de l'adoption de la décision attaquée enfreindrait les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique, puisque cette mesure, qui serait conforme à la décision d'approbation du régime N 642/2002, risquerait à tout moment d'être remise en cause par la Commission en fonction du régime juridique applicable à la date de sa décision.
- 70 L'argument de la requérante selon lequel, en cas de reconnaissance du moment de l'octroi de l'aide en tant que moment qui détermine la situation juridique applicable, les États membres pourraient, en effectuant une notification après l'octroi de l'aide à des fins de « sécurité juridique », déterminer en substance le droit applicable *ratione temporis*, ne saurait être retenu. En effet, ce n'est pas la notification d'une mesure qui détermine le régime juridique applicable, *ratione temporis*, à cette mesure, mais la nature de la mesure en tant qu'aide existante, non soumise en principe à l'obligation de notification, ou en tant qu'aide nouvelle, soumise à l'obligation de notification et à l'interdiction de mise à exécution en application de l'article 88, paragraphe 3, CE. La notification constitue uniquement un instrument procédural destiné à permettre à la Commission de vérifier la mesure en cause et elle est dépourvue d'effet créateur de droit (voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 2008, *Commission/Freistaat Sachsen*, C-334/07 P, Rec, EU:C:2008:709, point 52).
- 71 Il convient enfin de noter que l'arrêt *Commission/Freistaat Sachsen*, point 70 *supra* (EU:C:2008:709), invoqué par la requérante, ne conforte pas sa thèse relative à la détermination de la période à laquelle la Commission devait se placer pour apprécier la subvention à l'investissement. En effet, dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, la Commission devait examiner un projet d'aide nouvelle notifié par la République fédérale d'Allemagne, alors que, en l'espèce, il s'agissait d'examiner une mesure d'aide à propos de laquelle il était soutenu qu'elle constituait une aide existante.
- 72 Il s'avère ainsi que le contrôle que la Commission devait effectuer dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Commission/Freistaat Sachsen*, point 70 *supra* (EU:C:2008:709), était différent du contrôle qu'elle devait effectuer en l'espèce, les mesures en cause dans les deux affaires présentant une nature différente. Par conséquent, l'affirmation de la Cour au point 50 de l'arrêt *Commission/Freistaat Sachsen*, point 70 *supra* (EU:C:2008:709), n'est pas pertinente en l'espèce.
- 73 Au vu des développements qui précèdent, il y a lieu de conclure que la Commission a correctement placé son appréciation à la date d'octroi de la subvention à l'investissement et que, s'agissant de cette problématique, elle n'était pas en présence de difficultés sérieuses.

[*omissis*]

c) Sur les griefs formulés dans le cadre du troisième et du septième moyen relatifs à la qualification des garanties publiques d'aides de minimis [*omissis*]

- 149 Il convient d'examiner si la Commission pouvait, au terme de la phase préliminaire d'examen, et sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, accepter l'utilisation par les autorités allemandes du taux forfaitaire de 0,5 % du montant garanti aux fins de déterminer l'élément d'aide des garanties litigieuses. Cette acceptation du taux susmentionné était primordiale dans l'économie de la décision attaquée, dans la mesure où c'est en vertu de l'application dudit taux que les garanties litigieuses ont été qualifiées d'aides de minimis.
- 150 S'agissant de la nature du contrôle opéré par le Tribunal, il y a lieu de rappeler, d'une part, que le juge de l'Union doit, en principe et compte tenu tant des éléments concrets du litige qui lui est soumis que du caractère technique ou complexe des appréciations portées par la Commission, exercer un entier contrôle en ce qui concerne la question de savoir si une mesure entre dans le champ d'application de l'article 87, paragraphe 1, CE (voir point 47 ci-dessus) et, d'autre part, que le contrôle de légalité effectué par le Tribunal sur l'existence de difficultés sérieuses, par nature, dépasse la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation (voir point 49 ci-dessus).
- 151 Il importe aussi de relever que, en adoptant des règles de conduite et en annonçant, par leur publication, qu'elle les appliquera dorénavant aux cas concernés par celles-ci, la Commission s'autolimité dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation et ne saurait se départir de ces règles sous peine de se voir sanctionner, le cas échéant, au titre d'une violation de principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement ou la protection de la confiance légitime, à moins de donner des raisons justifiant, au regard de ces mêmes principes, qu'elle s'écarte de ses propres règles (voir, en ce sens, arrêts du 28 juin 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec, EU:C:2005:408, point 211, et du 11 septembre 2008, *Allemagne e.a./Kronofrance*, C-75/05 P et C-80/05 P, Rec, EU:C:2008:482, point 60).
- 152 Dans le domaine spécifique des aides d'État, le juge de l'Union a déjà eu l'occasion de souligner que la Commission peut se doter de lignes directrices pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation et que, pour autant qu'elles ne s'écartent pas des règles du traité, les règles indicatives qu'elles contiennent s'imposent à l'institution (voir arrêt du 13 juin 2002, *Pays-Bas/Commission*, C-382/99, Rec, EU:C:2002:363, point 24 et jurisprudence citée).
- 153 En l'espèce, il ressort du dossier que les deux garanties litigieuses ont été octroyées sur le fondement des lignes directrices du Land Hessen concernant l'octroi des garanties pour le secteur industriel. Ces lignes directrices prévoient explicitement que l'élément d'aide des garanties octroyées par les autorités du Land Hessen à des entreprises qui ne sont pas en difficulté s'élève à 0,5 % du montant garanti et que, par conséquent, les garanties octroyées à de telles entreprises et portant sur un montant jusqu'à 20 000 000 euros constituent des aides de minimis relevant du champ d'application du règlement n° 69/2001.
- 154 Il est constant que les garanties litigieuses ne relèvent pas d'un régime d'aides autorisé par la Commission, puisque, à la date de leur octroi (décembre 2006), les lignes directrices susmentionnées du Land Hessen n'avaient pas été notifiées à la Commission et n'avaient pas, dès lors, fait l'objet d'une décision d'autorisation de celles-ci.
- 155 Dans la mesure où les garanties litigieuses ne relèvent pas d'un régime d'aides autorisé, elles doivent être examinées à l'aune de l'article 87, paragraphe 1, CE (voir, en ce sens, arrêt *Kahla/Thüringen Porzellan/Commission*, point 65 supra, EU:T:2008:395, points 93 et 94 et jurisprudence citée).

[*omissis*]

- 157 Compte tenu du fait que les garanties publiques représentent un type d'aide accordé sous une forme autre qu'une subvention, et en vertu de l'article 2, paragraphe 3, premier alinéa, du règlement n° 69/2001, l'élément d'aide que contiennent ces garanties doit être calculé. C'est le montant de cet élément d'aide qui va déterminer si ces garanties relèvent ou non du champ d'application de la règle de minimis applicable au moment de leur octroi. Le règlement n° 69/2001 ne fournit pas de précisions quant aux modalités de calcul de cet élément d'aide.
- 158 La Commission a néanmoins précisé sa pratique relative au calcul de l'élément d'aide d'une garantie dans sa communication sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties (JO 2000, C 71, p. 14, ci-après la « communication de 2000 sur les garanties »).

[*omissis*]

- 167 En vertu des principes énoncés aux points 151 et 152 ci-dessus, la communication de 2000 sur les garanties faisait partie du cadre juridique à l'aune duquel la Commission devait apprécier les garanties litigieuses en l'espèce. Cela est d'autant plus vrai que, au point 1.4 de cette communication, la Commission souligne que l'objectif de celle-ci est de donner aux États membres des précisions sur les principes dont elle s'inspirera dans son interprétation des articles 87 et 88 CE et leur application aux garanties publiques, aux fins de garantir la prévisibilité de ses décisions ainsi que l'égalité de traitement.
- 168 Or, force est de noter, ainsi qu'il ressort des considérants 14 et 47 de la décision attaquée et des clarifications de la Commission lors de l'audience, que celle-ci n'a pas appliqué la communication de 2000 sur les garanties en l'espèce. La Commission a, en effet, soutenu lors de l'audience que cette communication s'appliquait lorsque l'aide en cause dépassait le seuil de minimis et qu'elle devenait dès lors une aide soumise à une obligation de notification. En l'espèce, selon la Commission, les garanties litigieuses relevaient du régime de minimis instauré par le règlement n° 69/2001 et, par conséquent, elles n'étaient pas soumises à une obligation de notification et n'ont donc pas été examinées à l'aune de la communication susvisée.
- 169 Cette analyse de la Commission est circulaire et, partant, erronée. En effet, la conclusion selon laquelle les garanties litigieuses en l'espèce relèvent du régime de minimis, présuppose, en amont, l'examen de la légalité de l'utilisation en l'espèce du taux de 0,5 %, puisque c'est en vertu de l'application dudit taux qu'il a été conclu que l'élément d'aide desdites garanties tombait au-dessous du plafond de minimis. Ainsi qu'il a déjà été noté, l'examen de la légalité de l'utilisation du taux susmentionné devait être opéré à l'aune de la communication de 2000 sur les garanties, qui contient des précisions sur le calcul de l'élément d'aide des garanties publiques. Or, la Commission n'a pas effectué un tel examen.
- 170 Il convient en outre de noter que la Commission n'était pas fondée à invoquer en l'espèce l'existence d'une pratique de sa part consistant à admettre l'utilisation du taux de 0,5 % pour calculer l'élément d'aide des garanties octroyées par les autorités publiques allemandes à des entreprises qui ne sont pas en difficulté (voir point 148 ci-dessus).

[*omissis*]

- 173 Il ressort de ces éléments d'information que la pratique invoquée par la Commission a pris naissance antérieurement à la communication de 2000 sur les garanties, dans le cadre d'une procédure spécifique relative au contrôle permanent d'aides existantes. En outre, cette procédure n'a, à aucun moment, concerné des lignes directrices sur les garanties du Land Hessen.

174 Le Tribunal relève par ailleurs que l'acceptation par la Commission de la pratique de l'utilisation du taux de 0,5 % revêtait, ainsi qu'il ressort de la lettre du 11 novembre 1998 (voir point 172 ci-dessus), un caractère provisoire et qu'un réexamen de la situation était prévu à la suite, d'une part, de la modification des lignes directrices communautaires concernant les aides d'État au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté et, d'autre part, de la « définition plus précise de l'intensité des aides sur la base d'études supplémentaires », aux termes de la lettre susmentionnée.

175 Il s'ensuit que l'acceptation de l'utilisation du taux de 0,5 % dans le contexte susmentionné n'avait ni pour objectif ni pour effet de limiter l'appréciation de la Commission en ce qui concerne des garanties publiques, comme celles en l'espèce, octroyées postérieurement à la communication de 2000 sur les garanties et ne relevant pas de régimes déjà approuvés. En revanche, ainsi qu'il a déjà été noté, à partir de l'année 2000, la communication de 2000 sur les garanties faisait partie du cadre juridique à l'aune duquel la Commission devait apprécier les garanties ne relevant pas de régimes autorisés, comme c'est le cas en l'espèce.

[*omissis*]

178 L'arrêt du 10 décembre 2008, Kronoply et Kronotex/Commission (T-388/02, EU:T:2008:556), invoqué par la Commission devant le Tribunal, ne remet pas non plus en cause les considérations susmentionnées. En effet, au point 145 dudit arrêt, le Tribunal se limite à procéder aux constatations présentées aux points 171 et 172 ci-dessus, à savoir, d'une part, l'utilisation par les autorités allemandes du taux de 0,5 % dans le cadre du régime d'aide N 297/91 autorisé par la Commission (tel que modifié par la procédure d'examen d'aides existantes E 24/95) et, d'autre part, l'application, depuis lors, dudit taux par les autorités allemandes pour toutes les garanties octroyées. À aucun moment, le Tribunal ne s'est prononcé sur la légalité de l'utilisation dudit taux dans un contexte comme celui de l'espèce, où les garanties litigieuses ne relèvent pas d'un régime d'aides autorisé et doivent, par conséquent, être appréciées à l'aune de l'article 87, paragraphe 1, CE et de la communication de 2000 sur les garanties.

[*omissis*]

186 Eu égard aux développements qui précèdent, il y a lieu de conclure que, en l'espèce, l'absence d'examen par la Commission de la légalité de l'utilisation du taux de 0,5 % du montant garanti pour déterminer l'élément d'aide des garanties litigieuses à l'aune de la communication de 2000 sur les garanties constitue une indication de l'existence de difficultés sérieuses concernant la question de savoir si les garanties litigieuses pouvaient être qualifiées d'aides de minimis. L'existence de telles difficultés aurait dû conduire la Commission à l'ouverture de la procédure formelle d'examen. Le troisième moyen doit par conséquent être accueilli en ce qu'il concerne les garanties publiques litigieuses.

[*omissis*]

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

- 1) **La décision C (2008) 6017 final de la Commission, du 21 octobre 2008, Aides d'État N 512/2007 – Allemagne, Abalon Hardwood Hessen GmbH, est annulée en ce qu'elle conclut que les garanties publiques octroyées par le Land Hessen ne constituent pas des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE.**
- 2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

- 3) **Pollmeier Massivholz GmbH & Co. KG est condamnée à supporter quatre cinquièmes de ses propres dépens, quatre cinquièmes des dépens de la Commission européenne et quatre cinquièmes des dépens du Land Hessen.**
- 4) **La Commission est condamnée à supporter un cinquième de ses propres dépens et un cinquième des dépens de Pollmeier Massivholz.**
- 5) **Le Land Hessen est condamné à supporter un cinquième de ses propres dépens.**

Kanninen

Pelikánová

Buttigieg

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 mars 2015.

Signatures