



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

8 mars 2016*

«Pourvoi — Aides d'État — Aides de compensation versées par l'organisme grec d'assurances agricoles (ELGA) pendant les années 2008 et 2009 — Décision déclarant les aides incompatibles avec le marché intérieur et ordonnant leur récupération — Notion d'aide d'État — Article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE — Lignes directrices concernant les aides d'État dans le secteur agricole — Obligation de motivation — Dénaturation d'éléments de preuve»

Dans l'affaire C-431/14 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 19 septembre 2014,

République hellénique, représentée par M. I. Chalkias et M^{me} A. Vasilopoulou, en qualité d'agents,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant:

Commission européenne, représentée par MM. A. Bouchagiar, R. Sauer et D. Triantafyllou, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. A. Tizzano, vice-président, faisant fonction de président, MM. L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Arabadjiev (rapporteur), M^{me} C. Toader, MM. D. Šváby et C. Lycourgos, présidents de chambre, MM. A. Rosas, E. Juhász, M. Safjan, M^{mes} M. Berger, A. Prechal, M. E. Jarašiūnas, juges,

avocat général: M^{me} E. Sharpston,

greffier: M. I. Illéssy, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 octobre 2015,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 octobre 2015,

rend le présent

* Langue de procédure: le grec.

Arrêt

- 1 Par son pourvoi, la République hellénique demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 16 juillet 2014, Grèce/Commission (T-52/12, EU:T:2014:677, ci-après l'«arrêt attaqué»), par lequel celui-ci a rejeté son recours tendant à l'annulation de la décision 2012/157/UE de la Commission, du 7 décembre 2011, relative à des aides de compensation versées par l'organisme grec d'assurances agricoles (ELGA) pendant les années 2008 et 2009 (JO 2012, L 78, p. 21, ci-après la «décision litigieuse»).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 2 Le point 4.1 du cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle, tel qu'il résulte de la communication de la Commission européenne du 17 décembre 2008 (JO 2009, C 16, p. 1, ci-après le «CCT»), prévoit:

«[...]

Eu égard à la gravité de la crise financière actuelle et à son incidence sur l'économie globale des États membres, la Commission considère que certaines catégories d'aides d'État sont justifiées, pendant une période limitée, pour pallier ces difficultés et qu'elles peuvent être déclarées compatibles avec le marché [intérieur] sur la base de l'article [107], paragraphe 3, point b)[, TFUE].»

- 3 Aux termes du point 4.2.2, troisième alinéa, du CCT:

«La Commission considérera que ces aides d'État sont compatibles avec le marché commun sur la base de l'article [107], paragraphe 3, point b)[, TFUE], pour autant que toutes les conditions suivantes soient réunies:

[...]

- h) le régime d'aide ne s'applique pas aux entreprises spécialisées dans la production agricole primaire [...]

- 4 Selon le point 7 du CCT:

«[...]

Conformément à la communication de la Commission sur la détermination des règles applicables à l'appréciation des aides d'État illégales [JO 2002, C 119, p. 22], la Commission applique les dispositions suivantes aux aides non notifiées:

- a) la présente communication, si l'aide a été accordée après le 17 décembre 2008;
 - b) les lignes directrices ou encadrements applicables au moment où l'aide a été accordée dans tous les autres cas.

[...]»

- 5 Le CCT a été modifié par la communication de la Commission publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* le 31 octobre 2009 (C 261, p. 2, ci-après le «CCT modifié»). Selon le point 1 de cette communication:

«[...]

La possibilité prévue au point 4.2 [du CCT] d'octroyer un montant limité d'aide compatible ne s'applique pas aux entreprises actives dans la production agricole primaire. Toutefois, à cause de la crise financière, les agriculteurs ont de plus en plus de difficulté à accéder au crédit.

[...] il convient de prévoir un montant limité distinct d'aide d'État compatible pour les entreprises actives dans la production agricole primaire.»

- 6 Le point 4.2.2, troisième alinéa, du CCT modifié dispose:

«La Commission considérera que ces aides d'État sont compatibles avec le marché commun sur la base de l'article [107], paragraphe 3, point b), [TFUE], pour autant que toutes les conditions suivantes soient réunies:

[...]

- h) [...] Lorsque l'aide est octroyée à des entreprises actives dans la production primaire de produits agricoles [...], le montant de la subvention directe (ou l'équivalent-subvention brut) n'excède pas 15 000 [euros] par entreprise [...]

- 7 Le CCT modifié a pris effet le 28 octobre 2009.

Le droit grec

- 8 La loi 1790/1988 concernant l'organisation et le fonctionnement de l'organisme grec des assurances agricoles et autres dispositions (FEK A' 134/20.6.1988, ci-après la «loi 1790/1988») a institué un organisme d'utilité publique, dénommé «Organisme grec des assurances agricoles» (ELGA). L'ELGA est une personne morale de droit privé appartenant intégralement à l'État, qui a notamment pour activité d'assurer les productions végétale et animale ainsi que le capital végétal et le capital animal des exploitations agricoles contre les dommages résultant de risques naturels.
- 9 Conformément à l'article 3 bis de la loi 1790/1988, dans sa version applicable au litige, le régime d'assurance auprès de l'ELGA est obligatoire et couvre les risques naturels.
- 10 Selon l'article 5 bis de la loi 1790/1988, dans sa version applicable au litige, une contribution spéciale d'assurance en faveur de l'ELGA est imposée aux producteurs agricoles qui sont bénéficiaires de ce régime d'assurance. Cette disposition est libellée comme suit:

«1. Sont soumis à la contribution spéciale d'assurance en faveur de l'ELGA les produits et sous-produits de la production agricole nationale suivants:

- a) les produits d'origine végétale, animale [...]

[...]

3. La contribution spéciale d'assurance est fixée à 2 % pour les produits d'origine végétale et à 0,5 % pour les produits d'origine animale [...] Ces taux sont calculés sur la valeur de ces produits.

[...]

7. [...] la contribution spéciale est versée à l'administration des contributions compétente par les assujettis définis par la loi [...]

8. [...] sont tenues de verser la contribution spéciale d'assurance [à l'administration des contributions compétente] les personnes qui [...] sont obligées d'émettre des factures d'achat ou de vente de produits et de sous-produits agricoles [...]

[...]

15. Si des produits agricoles sont achetés directement auprès d'un producteur et que leur prix est versé à celui-ci avec un ordre de paiement par [une] banque, la contribution spéciale d'assurance est conservée par cette banque et est versée à l'ELGA [...]

16. Les recettes de l'ELGA provenant de la contribution spéciale d'assurance, perçues par les trésoreries publiques, entrent dans le budget de l'État comme recettes de l'État et sont inscrites sous une rubrique spécifique de recettes. Ces recettes sont versées à l'ELGA sur le budget du ministère de l'Agriculture, par inscription annuelle d'un crédit de montant égal, sur proposition de l'ELGA à ce ministère. Sur les montants précités de la contribution spéciale d'assurance, perçus par les trésoreries publiques en faveur de l'ELGA, l'État effectue une retenue de deux pour cent (2 %) pour la perception. De même, sur ces montants, perçus par les trésoreries publiques, sur la base des déclarations de rendement des personnes qui sont tenues au versement de cette contribution et d'autres documents de perception, l'État effectue une retenue de trois pour cent (3 %) pour la constatation [...]

Les antécédents du litige et la décision litigieuse

- 11 À la suite de protestations soulevées au mois de janvier 2009 par un grand nombre de producteurs agricoles grecs pour les pertes qu'ils avaient subies au cours de l'année 2008 en raison de mauvaises conditions climatiques, la République hellénique a prévu, par l'arrêté interministériel 262037 du ministre de l'Économie et du ministre du Développement rural et de l'Alimentation, du 30 janvier 2009, relatif à la compensation à titre exceptionnel en raison de dommages à la production agricole (FEK B' 155/2.2.2009, ci-après l'«arrêté interministériel»), que des aides de compensation d'un montant de 425 millions d'euros seraient versées aux producteurs, à titre exceptionnel, par l'ELGA. Il ressortait de cet arrêté que les dépenses occasionnées par son application pesant sur le budget de l'ELGA seraient financées au moyen d'un emprunt contracté par cet organisme auprès des banques, avec la garantie de l'État.
- 12 Par lettre du 20 mars 2009 envoyée en réponse à une demande de renseignements de la Commission, la République hellénique a informé cette dernière que l'ELGA avait versé, au cours de l'année 2008, des indemnités aux agriculteurs pour des dommages couverts par l'assurance, pour un montant de 386 986 648 euros. Ce montant provenait en partie des contributions d'assurance versées par les producteurs, à hauteur de 88 353 000 euros, et en partie des recettes obtenues grâce à un emprunt de 444 millions d'euros contracté par l'ELGA, remboursable sur dix ans, auprès d'une banque, avec la garantie de l'État.
- 13 Par décision du 27 janvier 2010 (JO C 72, p. 12), la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, dans l'affaire C 3/10 (ex NN 39/09), concernant les paiements de compensation versés par l'ELGA pendant les années 2008 et 2009 (ci-après les «aides en cause»). Le 7 décembre 2011, la Commission a adopté la décision litigieuse.

14 Le dispositif de la décision litigieuse est libellé comme suit:

«Article premier

1. Les indemnisations versées par l'[ELGA] aux producteurs de produits agricoles pendant les années 2008 et 2009 constituent des aides d'État.

2. Les aides de compensation accordées en 2008 au titre du régime d'assurance spéciale obligatoire sont compatibles avec le marché intérieur pour ce qui concerne des aides à hauteur de 349 493 652,03 [euros] qu'ELGA a accordées aux producteurs pour réparer des pertes à leur production végétale ainsi que pour ce qui concerne des aides relatives à des pertes à la production végétale à cause de l'ours à hauteur de 91 500 [euros] et à des actions correctives prises dans le cadre des aides susmentionnées. Les aides de compensation qui correspondent au montant restant et sont versées en 2008 au titre du régime d'assurance spéciale, sont incompatibles avec le marché intérieur.

3. Les aides de compensation à hauteur de 27 614 905 [euros] qui sont accordées en 2009 au titre de [l'arrêté interministériel] sont compatibles avec le marché intérieur.

Les aides de compensation, à hauteur de 387 404 547 [euros], qui sont accordées aux producteurs à des dates antérieures à la date du 28 octobre 2009 sont incompatibles avec le marché intérieur. Cette conclusion est sans préjudice des aides qui, au moment de leur octroi, remplissaient toutes les conditions fixées dans le règlement (CE) n° 1535/2007 [de la Commission, du 20 décembre 2007, concernant l'application des articles [107 TFUE et 108 TFUE] aux aides *de minimis* dans le secteur de la production de produits agricoles (JO L 337, p. 35)].

Article 2

1. La [République hellénique] prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer, auprès de ses bénéficiaires, les aides incompatibles visées à l'article 1^{er} et déjà illégalement mises à leur disposition.

[...]»

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

15 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 8 février 2012, la République hellénique a introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse. Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le même jour, la République hellénique a formé, en vertu des articles 278 TFUE et 279 TFUE, une demande en référé, visant à ce qu'il soit sursis à l'exécution de cette décision. Par ordonnance du président du Tribunal Grèce/Commission (T-52/12 R, EU:T:2012:447), il a été sursis à l'exécution de ladite décision, dans la mesure où celle-ci obligeait la République hellénique à récupérer, auprès de leurs bénéficiaires, les aides incompatibles visées à l'article 1^{er} de cette même décision.

16 À l'appui de sa demande d'annulation de la décision litigieuse, la République hellénique a soulevé sept moyens. Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours dans son ensemble.

La procédure devant la Cour et les conclusions des parties

17 Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 septembre 2014, la République hellénique a introduit une demande en référé au titre des articles 278 TFUE et 279 TFUE visant, notamment, à ce que la Cour sursoie à l'exécution de l'arrêt attaqué jusqu'au prononcé de l'arrêt sur pourvoi.

- 18 Ladite demande en référé a été rejetée par l'ordonnance du vice-président de la Cour Grèce/Commission (C-431/14 P-R, EU:C:2014:2418), au motif que la condition relative au *fumus boni juris* n'était pas satisfaite.
- 19 Par lettre déposée au greffe de la Cour le 2 mars 2015, le gouvernement hellénique a, en vertu de l'article 16, troisième alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, demandé à ce que la Cour siège en grande chambre. Il a été fait droit à cette demande.
- 20 Par son pourvoi, la République hellénique demande à la Cour:
- d'annuler l'arrêt attaqué et la décision litigieuse, ainsi que
 - de condamner la Commission aux dépens.
- 21 La Commission demande à la Cour:
- de rejeter le pourvoi comme étant irrecevable ou comme étant non fondé, et
 - de condamner la République hellénique aux dépens.

Sur le pourvoi

Sur le premier moyen, relatif à la notion d'aide d'État, à l'obligation de motivation et à une dénaturation d'éléments de preuve

Argumentation des parties

- 22 Par la première branche du premier moyen, la République hellénique reproche au Tribunal d'avoir méconnu l'article 107, paragraphe 1, TFUE en ayant dénaturé et erronément qualifié les faits, lorsqu'il a considéré que constituaient des ressources d'État les cotisations d'assurance obligatoires payées dans les années 2008 et 2009 par les agriculteurs ayant bénéficié des aides de compensation versées par l'ELGA au cours de ces années.
- 23 Premièrement, le Tribunal se serait appuyé sur l'arrêt *Freskot* (C-355/00, EU:C:2003:298) pour conclure que lesdites aides constituaient des aides d'État. Or, au point 87 de cet arrêt, la Cour aurait au contraire jugé qu'elle ne disposait pas, dans l'affaire ayant donné lieu audit arrêt, des éléments de fait et de droit nécessaires pour juger de la qualification d'aide d'État des prestations fournies par l'ELGA.
- 24 Deuxièmement, ce serait à tort que le Tribunal a écarté le caractère de ressources privées des cotisations versées par les agriculteurs au prétexte que, conformément à l'article 5 bis de la loi 1790/1988, elles étaient comptabilisées comme des recettes de l'État. La République hellénique relève qu'il résulte de cet article que la contribution spéciale d'assurance en faveur de l'ELGA était perçue par l'État ou par des banques avant d'être versée à l'ELGA.
- 25 Or, le fait que le législateur fixe les modalités selon lesquelles la contribution spéciale d'assurance perçue par l'État est reversée à l'ELGA ne ferait pas de cette contribution une ressource étatique. En effet, si une telle interprétation était admise, la qualification de ladite contribution comme étant une ressource privée ou une ressource publique dépendrait de son mode de perception et il conviendrait alors de distinguer les contributions perçues par l'État de celles perçues par l'intermédiaire des

banques et reversées à l'ELGA. Par ailleurs, si l'État percevait les ressources en question sans être tenu de les reverser intégralement, il n'aurait pas prévu, à l'article 5 bis, paragraphe 16, de la loi 1790/1988, de percevoir une commission.

- 26 Par conséquent, l'État ou les banques seraient de simples intermédiaires ou encore des percepteurs rémunérés de la contribution spéciale d'assurance. Cette dernière constituerait exclusivement une recette de l'ELGA et ne serait pas soumise au contrôle public, mais serait simplement perçue par des organismes bancaires et par l'État pour être reversée à l'ELGA sans jamais avoir été à la disposition de l'autorité compétente.
- 27 Par la seconde branche du premier moyen, la République hellénique reproche au Tribunal d'avoir violé son obligation de motivation en n'ayant pas répondu à l'argument selon lequel les contributions spéciales d'assurance auraient dû être déduites du montant des aides d'État à récupérer car, compte tenu du fait qu'elles ont été acquittées au cours des années 2008 et 2009 par les agriculteurs bénéficiaires des prétendues aides, elles ne rempliraient pas la condition relative à l'existence d'un avantage économique.
- 28 À titre subsidiaire, la République hellénique fait valoir que le Tribunal a appliqué ladite condition de manière erronée aux faits de l'espèce, puisque, du fait de l'existence desdites contributions, le versement des aides de compensation n'a eu qu'un effet limité sur la concurrence, voire aucun impact sur celle-ci. Par son appréciation, le Tribunal aurait même retenu une interprétation de la décision litigieuse contraire au principe d'interdiction de la reformatio in pejus.
- 29 La Commission conteste tant la recevabilité de l'argument tiré d'une dénaturation des faits que le bien-fondé des deux branches du présent moyen.

Appréciation de la Cour

- 30 S'agissant de la première branche du premier moyen, il convient de rappeler, en premier lieu, en ce qui concerne l'argument selon lequel le Tribunal aurait dénaturé les faits, qu'il résulte de l'article 256, paragraphe 1, second alinéa, TFUE et de l'article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne que le Tribunal est seul compétent, d'une part, pour constater les faits, sauf dans le cas où l'inexactitude matérielle de ses constatations résulterait des pièces du dossier qui lui ont été soumises, et, d'autre part, pour apprécier ces faits (arrêts *General Motors/Commission*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, point 51, et *ThyssenKrupp Nirosta/Commission*, C-352/09 P, EU:C:2011:191, point 179).
- 31 Partant, l'appréciation des faits ne constitue pas, sous réserve du cas de la dénaturation des éléments de preuve produits devant le Tribunal, une question de droit soumise, comme telle, au contrôle de la Cour (arrêts *Archer Daniels Midland et Archer Daniels Midland Ingredients/Commission*, C-397/03 P, EU:C:2006:328, point 85, ainsi que *ThyssenKrupp Nirosta/Commission*, C-352/09 P, EU:C:2011:191, point 180).
- 32 Lorsqu'il allègue une dénaturation d'éléments de preuve par le Tribunal, un requérant doit, en application de l'article 256 TFUE, de l'article 58, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'article 168, paragraphe 1, sous d), du règlement de procédure de la Cour, indiquer de façon précise les éléments qui auraient été dénaturés par celui-ci et démontrer les erreurs d'analyse qui, dans son appréciation, auraient conduit le Tribunal à cette dénaturation. Par ailleurs, il est de jurisprudence constante de la Cour qu'une dénaturation doit apparaître de façon manifeste des pièces du dossier, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle appréciation des faits et des preuves (arrêts *Lafarge/Commission*, C-413/08 P, EU:C:2010:346, point 16 et jurisprudence citée, ainsi que *Autriche/Scheucher-Fleisch e.a.*, C-47/10 P, EU:C:2011:698, point 59 et jurisprudence citée).

33 En l'espèce, le Tribunal a considéré, aux points 122 à 128 et 130 à 132 de l'arrêt attaqué, ce qui suit:

«122

La Commission a rappelé, dans la décision [litigieuse], que la Cour avait déjà jugé dans l'arrêt *Freskot* [(C-355/00, EU:C:2003:298)] que 'la législation nationale en cause au principal établi[ssait] clairement que les prestations fournies par l'ELGA [étaient] financées par des ressources d'État et que celles-ci [étaient] imputables à l'État au sens de la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt *France/Commission*, C-482/99, [EU:C:2002:294], point 24)' (considérant 58).

123 À cet égard, la Commission a constaté:

'[...] il résulte de l'article 5 bis de la loi [...] 1790/1988 [...] et des autres dispositions en vigueur de la législation grecque en vigueur [que] les recettes d[e l']ELGA provenant de la contribution spéciale sont perçues par l'administration des contributions, entrent dans le budget de l'État comme recettes de l'État et sont versées à [l']ELGA sur le budget du ministère de l'Agriculture (devenu ministère du Développement rural et de l'Alimentation). Par conséquent, le fait que les contributions en cause sont comptabilisées en recettes de l'État suffit pour considérer que les prestations fournies par [l']ELGA sont prélevées sur des ressources d'État' (considérant 58).

124 Ces constatations, qui ne sont pas contestées par la République hellénique, sont suffisantes pour conclure que les paiements de compensation dans leur partie correspondant à des cotisations des agriculteurs sont des ressources d'État et sont imputables à l'État.

125 Dès lors, contrairement à ce que soutient la République hellénique, la partie des paiements correspondant à des cotisations des agriculteurs ne peut pas être considérée comme étant des fonds privés. Partant, le fait qu'une partie des paiements effectués en 2008 soit financée par des cotisations des agriculteurs n'empêche pas de considérer qu'il s'agit d'aides d'État financées par des ressources imputables à l'État.

126 Par ailleurs, contrairement à ce que prétend la République hellénique, la qualification d'aide d'État ne porte pas sur les cotisations payées par les agriculteurs, mais sur les paiements effectués en 2008. Or, à cet égard, il y a lieu de rappeler qu'il a été constaté dans le cadre des premier et deuxième moyens que ni le caractère compensatoire des mesures ni le fait qu'elles soient justifiées par un objectif social n'empêchait que les paiements effectués par l'ELGA soient qualifiés d'avantage.

127 En outre, la République hellénique admet que les cotisations payées par les agriculteurs ne sont pas proportionnées au risque et qu'il est possible que certains agriculteurs paient une cotisation sans bénéficier des paiements compensatoires effectués par l'ELGA. Les paiements effectués en 2008 étaient donc indépendants des cotisations payées par les agriculteurs et constituaient un avantage que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché.

128 Il résulte de ce qui précède que la Commission a considéré à bon droit que les paiements effectués par l'ELGA en 2008 étaient des avantages financés par des ressources d'État, même s'ils étaient en partie financés par des contributions des agriculteurs. La République hellénique n'a pas démontré que la Commission avait commis une erreur en qualifiant ces paiements d'aides d'État.

[...]

130 Il ressort de la décision [litigieuse] que les paiements de compensation effectués par l'ELGA en 2009, d'un montant total de 415 019 452 euros, ont été effectués sur le fondement de l'arrêté interministériel. Il y a lieu de rappeler que l'arrêté interministériel prévoyait que des

compensations à hauteur de 425 millions d'euros étaient prévues, à titre exceptionnel, pour des dommages survenus en 2008 et que, en vue de payer ces compensations, l'ELGA contracterait un emprunt auprès d'une banque, avec la garantie de l'État, pour la totalité de ce montant [...]

131 Il s'ensuit que la Commission a constaté à juste titre que les paiements de compensation effectués en 2009 n'avaient pas été financés par des cotisations payées au titre du régime d'assurance obligatoire de l'ELGA [...].

132 Dès lors, contrairement à ce que soutient la République hellénique, les cotisations payées en 2009 par les agriculteurs au titre du régime d'assurance obligatoire ne peuvent pas être considérées comme finançant une partie des aides versées en 2009.»

34 Eu égard aux appréciations du Tribunal ainsi rappelées, l'argument tiré d'une dénaturation des faits doit être rejeté d'emblée, dès lors que, par son argumentation, la République hellénique ne démontre pas qu'une dénaturation apparaît de façon manifeste des pièces du dossier.

35 En deuxième lieu, s'agissant de l'argument selon lequel le Tribunal aurait erronément qualifié les faits, il convient de constater que, après avoir, tout d'abord, rappelé, au point 126 de l'arrêt attaqué, que la qualification d'aide d'État ne porte pas sur les cotisations de la contribution spéciale d'assurance acquittées par les agriculteurs, mais porte sur le versement des aides de compensation par l'ELGA, ensuite, constaté, au point 127 de cet arrêt, que les versements effectués au cours de l'année 2008 étaient indépendants desdites cotisations et, enfin, souligné, aux points 130 à 132 dudit arrêt, que les versements effectués au cours de l'année 2009 avaient été financés non pas par des cotisations, mais au moyen d'un emprunt contracté à cette fin auprès d'une banque avec la garantie de l'État, le Tribunal a pu conclure sans commettre d'erreur de droit que ces versements étaient des avantages financés par des ressources d'État.

36 En troisième lieu, le Tribunal n'a pas non plus commis d'erreur de droit en se fondant, au point 122 de l'arrêt attaqué, sur le point 81 de l'arrêt *Freskot* (C-355/00, EU:C:2003:298), dès lors que la Cour a jugé, dans ce dernier point et à propos d'une version antérieure de l'article 5 bis de la loi 1790/1988, mais en substance identique à la version applicable au litige, que cette législation «établi[ssait] clairement que les prestations fournies par [l']ELGA [étaient] financées par des ressources d'État et que celles-ci [étaient] imputables à l'État au sens de la jurisprudence de la Cour».

37 Par ailleurs, il convient de relever que la République hellénique ne conteste pas que les cotisations de la contribution spéciale d'assurance, pour autant qu'elles étaient perçues par l'administration des contributions, entraient dans le budget de l'État.

38 En ce qui concerne la seconde branche du premier moyen, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, l'obligation de motiver les arrêts, qui incombe au Tribunal en vertu des articles 36 et 53, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, n'impose pas à celui-ci de fournir un exposé qui suivrait exhaustivement et un par un tous les raisonnements articulés par les parties au litige. La motivation peut donc être implicite, à condition qu'elle permette aux intéressés de connaître les motifs sur lesquels le Tribunal se fonde et à la Cour de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle dans le cadre d'un pourvoi (voir, notamment, arrêt *A2A/Commission*, C-320/09 P, EU:C:2011:858, point 97).

39 En l'espèce, le Tribunal a relevé, au point 126 de l'arrêt attaqué, que, contrairement à ce que prétendait la République hellénique, la qualification d'aide d'État ne portait pas sur les cotisations payées par les agriculteurs, mais portait sur les paiements effectués au cours de l'année 2008 par l'ELGA.

40 En outre, à ce même point 126, le Tribunal a renvoyé à ses appréciations effectuées dans le cadre de l'examen des premier et deuxième moyens du recours. Or, dans le cadre de cet examen, le Tribunal a précisé, au point 70 de l'arrêt attaqué, «que le fait que les paiements effectués par l'ELGA en 2009 aient

pour objectif de compenser des dommages causés à la production agricole en raison des mauvaises conditions climatiques n'exclu[ai]t pas l'existence d'un avantage et la qualification d'aides d'État» et, au point 102 de cet arrêt, «que, selon une jurisprudence constante, la concurrence est faussée dès qu'une mesure allège les charges de l'entreprise bénéficiaire et renforce ainsi sa position par rapport à d'autres entreprises concurrentes».

- 41 Dans ces conditions, force est de constater que la motivation de l'arrêt attaqué répond aux exigences rappelées au point 38 du présent arrêt.
- 42 Par ailleurs, après avoir constaté que les versements des aides de compensation effectués au cours des années 2008 et 2009 étaient indépendants des cotisations acquittées par les agriculteurs, le Tribunal a pu conclure, sans commettre d'erreur de droit, que ces versements constituaient un avantage que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché et qui affectaient donc la concurrence.
- 43 En effet, compte tenu de l'indépendance des cotisations acquittées par les agriculteurs par rapport aux aides de compensation perçues par ces derniers, il ne saurait être considéré que ces cotisations étaient des charges spécifiques grevant l'avantage qu'aurait constitué, en l'occurrence, le versement de ces aides ni que lesdites cotisations auraient été inhérentes à la mise en place de cet avantage. Ainsi, le Tribunal a pu conclure à bon droit que, dans le cas d'espèce, la Commission était fondée, dans le cadre de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, à refuser d'opérer une compensation entre ledit avantage et ces mêmes cotisations (voir, en ce sens, arrêt *France Télécom/Commission*, C-81/10 P, EU:C:2011:811, points 43 et 48).
- 44 Il s'ensuit que le premier moyen doit être écarté comme étant, en partie, irrecevable et, en partie, non fondé.

Sur le deuxième moyen, relatif à la notion d'aide d'État et à l'obligation de motivation

Argumentation des parties

- 45 La République hellénique reproche au Tribunal d'avoir rejeté ses premier et deuxième moyens du recours en s'étant appuyé sur la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle sont considérées comme étant des aides d'État les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché (arrêt *Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, EU:C:2003:415, point 84 et jurisprudence citée). En effet, en ayant raisonné ainsi, le Tribunal aurait méconnu le fait que ces principes ne sont valables que dans des conditions de marché et d'économie normales et non dans les conditions exceptionnelles que connaissait l'économie hellénique au cours de l'année 2009.
- 46 Dans ce contexte exceptionnel, le Tribunal aurait dû, de l'avis de la République hellénique, interpréter et appliquer différemment l'article 107 TFUE et, plus particulièrement, apprécier si les aides de compensation versées aux agriculteurs grecs au cours de l'année 2009 avaient effectivement procuré à ces derniers un avantage et les avaient placés dans une position plus avantageuse dans le cadre de leurs transactions commerciales au sein de l'Union européenne.
- 47 En effet, alors que l'économie grecque devait faire face, au cours de cette période, à un ensemble de mesures budgétaires visant à la stabiliser, telles la surimposition des agriculteurs, l'institution de contributions exceptionnelles et de solidarité, le démantèlement de l'État-providence, l'augmentation de la taxe sur la valeur ajoutée, le renchérissement du prix du pétrole de chauffage ou la réduction des salaires et des retraites, tout «avantage économique» que les agriculteurs auraient pu recevoir de la part de l'ELGA aurait été anéanti d'emblée.

- 48 Or, le Tribunal aurait omis d'examiner si, dans de telles conditions exceptionnelles, l'impact financier des mesures adoptées par l'arrêté interministériel pouvait effectivement affecter le commerce entre États membres et menacer de fausser la concurrence. En particulier, il aurait fallu déterminer si ces circonstances exceptionnelles étaient de nature à modifier les conditions d'application du régime de minimis relatif aux aides n'ayant pas d'impact sensible sur le commerce et la concurrence entre les États membres.
- 49 Enfin, la République hellénique fait valoir, à titre subsidiaire, que le Tribunal a omis d'examiner pleinement ses arguments.
- 50 La Commission conteste tant la recevabilité que le bien-fondé du présent moyen.

Appréciation de la Cour

- 51 Il ressort du dossier de première instance que l'argumentation avancée par la République hellénique devant la Cour, tirée de ce que la jurisprudence constante de la Cour relative à la notion d'aide d'État, mentionnée au point 45 du présent arrêt, serait inapplicable au cas d'espèce en raison des conditions économiques exceptionnelles que connaissait la République hellénique au cours de l'année 2009, n'a pas été avancée devant le Tribunal.
- 52 En effet, en première instance, la République hellénique a reproché à la Commission d'avoir insuffisamment expliqué dans la décision litigieuse en quoi le versement de paiements compensatoires avait procuré aux agriculteurs concernés un avantage concurrentiel affectant le commerce entre États membres et pouvait, dès lors, être qualifié d'aides d'État, en dépit de la crise grave que traversait l'économie grecque à cette époque.
- 53 Or, en soulevant un tel argument, la République hellénique ne saurait être regardée comme ayant formulé un grief autre que celui tiré du défaut de motivation de la décision litigieuse.
- 54 Dès lors, l'argument pris de ce que le Tribunal aurait méconnu l'article 107, paragraphe 1, TFUE, en omettant de constater que les versements des aides de compensation, dans le contexte de crise grave que traversait l'économie grecque au cours de l'année 2009, n'avaient ni procuré aux agriculteurs concernés un quelconque avantage concurrentiel ni affecté le commerce entre les États membres, présente un caractère nouveau.
- 55 Partant, cet argument doit être rejeté comme étant irrecevable. En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour, permettre à une partie de soulever pour la première fois devant la Cour un moyen qu'elle n'a pas soulevé devant le Tribunal reviendrait à lui permettre de saisir la Cour, dont la compétence en matière de pourvoi est limitée, d'un litige plus étendu que celui dont a eu à connaître le Tribunal (voir, en ce sens, arrêts *Alliance One International et Standard Commercial Tobacco/Commission* et *Commission/Alliance One International* e.a., C-628/10 P et C-14/11 P, EU:C:2012:479, point 111, ainsi que *Groupe Gascogne/Commission*, C-58/12 P, EU:C:2013:770, point 35).
- 56 Il s'ensuit que le deuxième moyen du pourvoi n'est recevable que dans la mesure où, par celui-ci, la République hellénique reproche en substance au Tribunal de ne pas avoir répondu au grief pris d'une insuffisance de motivation de la décision litigieuse.
- 57 À cet égard, ainsi qu'il a été rappelé au point 38 du présent arrêt, l'obligation qui incombe au Tribunal de motiver ses arrêts n'impose pas à celui-ci de fournir un exposé qui suivrait exhaustivement et un par un tous les raisonnements articulés par les parties au litige. La motivation peut donc être

implicite, à condition qu'elle permette aux intéressés de connaître les motifs sur lesquels le Tribunal se fonde et à la Cour de disposer des éléments suffisants pour exercer son contrôle dans le cadre d'un pourvoi (arrêt Isdin/Bial-Portela, C-597/12 P, EU:C:2013:672, point 21).

- 58 Or, il a déjà été constaté au point 41 du présent arrêt que la motivation de l'arrêt attaqué a permis aux parties, et notamment à la République hellénique, de connaître les motifs sur lesquels le Tribunal s'est fondé pour constater l'existence d'un avantage économique de nature à fausser la concurrence.
- 59 Il convient d'ajouter que le Tribunal, dans sa réponse au grief tiré d'une insuffisance de motivation concernant la condition relative à l'atteinte à la concurrence et à l'affectation des échanges, a précisé, au point 108 de l'arrêt attaqué, que «[l]a crise économique survenue dans l'Union à compter de 2008 ne constitue pas une circonstance susceptible de remettre en cause le fait que le secteur agricole est exposé à une vive concurrence dans l'Union» et que «[l]a Commission a d'ailleurs adopté des règles spécifiques visant à autoriser certaines aides d'État pendant la crise économique, en particulier le [CCT], lequel excluait la possibilité de déclarer compatibles avec le marché intérieur des aides octroyées dans le secteur agricole primaire».
- 60 Il s'ensuit que le deuxième moyen doit être écarté comme étant, en partie, irrecevable et, en partie, non fondé.

Sur le troisième moyen, relatif à une interprétation et à une application erronées de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE et à l'obligation de motivation

Sur la première branche du troisième moyen, relative à une interprétation et à une application erronées de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE

– Argumentation des parties

- 61 La République hellénique reproche au Tribunal d'avoir violé l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE en ayant omis d'examiner si la Commission avait, à tout le moins, commis une erreur manifeste d'appréciation du fait de son refus d'appliquer cette disposition nonobstant les graves perturbations que connaissait l'économie grecque.
- 62 En outre, le Tribunal n'aurait pas examiné ses arguments relatifs à une limitation erronée par la Commission du champ d'application de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, compte tenu des conditions exceptionnelles que connaissait l'économie grecque au cours de l'année 2009 et qui se distinguaient de celles appréhendées par le CCT. Le Tribunal, en se fondant sur le CCT modifié, aurait refusé d'appliquer directement cette disposition, alors même qu'il aurait rappelé que la validité des communications de la Commission était subordonnée à leur conformité aux dispositions du traité FUE.
- 63 Selon la Commission, la République hellénique invoque tardivement les circonstances exceptionnelles de la crise économique en Grèce à l'époque des faits, qui n'ont pas été démontrées devant le Tribunal. Par conséquent, elle ne saurait valablement faire valoir devant la Cour que ces circonstances, non démontrées, auraient dû conduire le Tribunal à une conclusion différente en ce qui concerne l'application de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE. La Commission conteste également le bien-fondé de cette argumentation.

– Appréciation de la Cour

- 64 S'agissant de la recevabilité de la première branche du troisième moyen du pourvoi, il ressort du dossier de première instance que, au soutien du quatrième moyen du recours, par lequel elle reprochait à la Commission une mauvaise utilisation de son pouvoir d'appréciation ainsi qu'une interprétation et une application erronées de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, la République hellénique a avancé des éléments de preuve qui, de son point de vue, étaient de nature à établir, notamment, l'existence d'une perturbation très grave de l'ensemble de l'économie grecque au cours de l'année 2009.
- 65 Par conséquent, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général aux points 32 et 34 de ses conclusions, même s'il ressort des points 185 à 188 de l'arrêt attaqué que, dans la réponse qu'il a apportée au quatrième moyen du recours, le Tribunal s'est abstenu de se prononcer sur l'existence, au cours de l'année 2009, d'une perturbation très grave à laquelle aurait été confrontée l'économie grecque, la République hellénique est recevable à soutenir devant la Cour que le Tribunal a commis une erreur de droit en rejetant son argumentation selon laquelle une telle perturbation justifiait l'application de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE aux faits de l'espèce.
- 66 En ce qui concerne le fond, il y a lieu de rappeler que le Tribunal a jugé, aux points 185 à 188 de l'arrêt attaqué, ce qui suit:
- «185
S'agissant des arguments soulevés dans le cadre du quatrième moyen, force est de constater que, contrairement à ce que soutient la République hellénique, la Commission devait se fonder sur le [CCT] et non appliquer directement l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE pour apprécier la compatibilité des paiements effectués par l'ELGA en 2009 en raison de la crise économique qui se manifestait en Grèce.
- 186 En effet, il ressort de la jurisprudence 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'autolimite dans l'exercice dudit 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 (voir arrêt *Allemagne e.a./Kronofrance*, [C-75/05 P et C-80/05 P, EU:C:2008:482], point 60, et la jurisprudence citée; arrêt [...] *Holland Malt/Commission*, C-464/09 P, [EU:C:2010:733], point 46).
- 187 Ainsi, dans le domaine spécifique des aides d'État, la Commission est tenue par les encadrements et les communications qu'elle adopte, dans la mesure où ils ne s'écarterent pas des normes du traité (voir arrêt *Holland Malt/Commission*, [C-464/09 P, EU:C:2010:733], point 47, et la jurisprudence citée).
- 188 Partant, il convient de rejeter les arguments de la République hellénique selon lesquels en raison de la grave perturbation de l'économie grecque due à la crise économique qui se manifestait en Grèce depuis la fin de l'année 2008 et en 2009, la Commission aurait dû déclarer les paiements effectués par l'ELGA en 2009 compatibles directement sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE.»
- 67 Aux termes de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, «[p]euvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur [...] les aides destinées [...] à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre».
- 68 Ainsi que l'a rappelé le Tribunal aux points 159 à 161 de l'arrêt attaqué, il est de jurisprudence constante de la Cour que la Commission bénéficie, pour l'application de l'article 107, paragraphe 3, TFUE, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations complexes d'ordres

économique et social (arrêts Allemagne e.a./Kronofrance, C-75/05 P et C-80/05 P, EU:C:2008:482, point 59, ainsi que Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, point 67).

- 69 En outre, ainsi que l'a rappelé le Tribunal aux points 186 et 187 de l'arrêt attaqué, il ressort également d'une jurisprudence constante de la Cour 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'autolimite dans l'exercice dudit pouvoir d'appréciation et ne saurait, en principe, 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 (arrêts Holland Malt/Commission, C-464/09 P, EU:C:2010:733, point 46, ainsi que Banco Privado Português et Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, point 69).
- 70 Toutefois, dans le domaine spécifique des aides d'État, la Commission est tenue par les encadrements qu'elle adopte, dans la mesure où ceux-ci ne s'écarterent pas des normes du traité FUE, au nombre desquelles figure notamment l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE (voir, en ce sens, arrêt Holland Malt/Commission, C-464/09 P, EU:C:2010:733, points 47), et où leur application ne viole pas les principes généraux du droit, tels que l'égalité de traitement, en particulier lorsque des circonstances exceptionnelles, se distinguant de celles visées par ces encadrements, caractérisent un secteur donné de l'économie d'un État membre.
- 71 Par conséquent, d'une part, la Commission ne saurait méconnaître l'article 107, paragraphe 3, TFUE en adoptant des encadrements entachés d'une erreur de droit ou d'une erreur manifeste d'appréciation, ni renoncer, au moyen de l'adoption d'encadrements, à l'exercice du pouvoir d'appréciation que cette disposition lui confère. À cet égard, lorsqu'elle adopte, dans le cadre de cet exercice, des encadrements de cette nature, ceux-ci doivent faire l'objet d'une vérification continue aux fins d'appréhender toute évolution majeure non couverte par ces actes.
- 72 D'autre part, l'adoption de tels encadrements n'affranchit pas la Commission de son obligation d'examiner les circonstances spécifiques exceptionnelles qu'un État membre invoque, dans un cas particulier, afin de solliciter l'application directe de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE, et de motiver, le cas échéant, son refus de faire droit à une telle demande.
- 73 En l'espèce, il est constant que, s'agissant précisément de l'affectation du secteur agricole primaire de l'Union par la crise économique que connaissaient les États membres, et notamment la République hellénique, la Commission a exercé son pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE en adoptant le CCT puis le CCT modifié, dès lors que tant le premier que le second faisaient expressément mention de ce secteur.
- 74 Or, force est de constater que, si la République hellénique a invoqué devant le Tribunal une application directe de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE aux faits de l'espèce, nonobstant l'existence des règles de conduite énoncées par le CCT et le CCT modifié, elle n'a pas fait valoir, au soutien de cette demande, qu'il existait, en l'espèce, des circonstances spécifiques exceptionnelles dans le secteur agricole primaire concerné, telles que celles évoquées aux points 70 et 72 du présent arrêt.
- 75 En effet, il ressort des pièces du dossier que les éléments dont la République hellénique a fait état devant le Tribunal tendaient à établir l'existence d'une grave perturbation affectant l'économie grecque depuis la fin de l'année 2008 et au cours de l'année 2009 mais n'étaient pas de nature à prouver à suffisance de droit que cette économie faisait face à des circonstances spécifiques exceptionnelles qui auraient dû, le cas échéant, conduire la Commission à apprécier les aides litigieuses directement à la lumière de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE.
- 76 Par conséquent, la première branche du troisième moyen doit être écartée comme étant non fondée.

Sur la seconde branche du troisième moyen, relative à l'obligation de motivation

– Argumentation des parties

- 77 La République hellénique reproche au Tribunal d'avoir omis de répondre à son argumentation selon laquelle la décision litigieuse était excessive en ce qu'elle exigeait également la récupération de celles des aides de compensation qui constituaient des indemnisations de préjudices réels. En outre, la situation du secteur agricole grec, déjà exceptionnellement difficile lorsque les aides de compensation ont été versées, aurait été encore plus précaire à la date de l'adoption de la décision litigieuse.
- 78 Plus particulièrement, le Tribunal n'aurait pas examiné dans quelle mesure la décision litigieuse, en ce qu'elle a ordonné la récupération des contributions versées aux agriculteurs, était conforme aux dispositions de l'article 107, paragraphe 3, sous b), TFUE et à celles de l'article 14, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO L 83, p. 1).
- 79 La Commission considère que cette argumentation est trop vague en ce qu'elle n'identifie pas avec précision le grief soulevé en première instance auquel le Tribunal n'aurait pas répondu et que, en tout état de cause, elle n'est pas fondée.

– Appréciation de la Cour

- 80 D'une part, ainsi que le fait valoir à bon droit la Commission, le Tribunal a répondu en détail tant au grief relatif à une prétendue violation du principe de proportionnalité, soulevé dans le cadre du cinquième moyen du recours, qu'à celui relatif au calcul du montant des aides à récupérer, soulevé dans le cadre du sixième moyen de ce même recours.
- 81 D'autre part, la République hellénique n'indique pas avec suffisamment de précision quels sont les autres griefs qu'elle a soulevés en première instance et auxquels le Tribunal n'aurait pas répondu.
- 82 Dans ces conditions, la seconde branche doit être écartée comme étant, pour partie, non fondée et, pour partie, irrecevable.
- 83 Il s'ensuit que le troisième moyen et, partant, le pourvoi doivent être rejetés comme étant, en partie, irrecevables et, en partie, non fondés.

Sur les dépens

- 84 Aux termes de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.
- 85 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du même règlement, applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 86 La République hellénique ayant succombé en ses moyens et la Commission ayant conclu à sa condamnation, il y a lieu de la condamner aux dépens.

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

1) Le pourvoi est rejeté.

2) **La République hellénique est condamnée aux dépens.**

Signatures