



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

21 décembre 2016*

«Pourvoi — Aides d'État — Exploitation d'appareils de loterie vidéo — Octroi par un État membre d'une licence exclusive — Décision constatant l'absence d'aide d'État — Article 108, paragraphe 3, TFUE — Règlement (CE) n° 659/1999 — Articles 4, 7, et 13 — Absence d'ouverture de la procédure formelle d'examen — Notion de "difficultés sérieuses" — Date de l'appréciation — Article 296 TFUE — Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne — Article 41 — Obligation de motivation — Article 47 — Droit à une protection juridictionnelle effective — Article 107, paragraphe 1, TFUE — Notion d'"avantage économique" — Évaluation conjointe des mesures notifiées»

Dans l'affaire C-131/15 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 16 mars 2015,

Club Hotel Loutraki AE, établie à Loutraki (Grèce),

Vivere Entertainment AE, établie à Athènes (Grèce),

Theros International Gaming Inc., établie à Patras (Grèce),

Elliniko Casino Kerkyras, établie à Athènes,

Casino Rodos, établie à Rhodes (Grèce),

Porto Carras AE, établie à Alimos (Grèce),

Kazino Aigaiou AE, établie à Syros (Grèce),

représentés par M^e I. Ioannidis, dikigoros, et M^e S. Pappas, avocat,

parties requérantes,

les autres parties à la procédure étant :

Commission européenne, représentée par MM. A. Bouchagiar et P.- J. Loewenthal, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse en première instance,

République hellénique,

* Langue de procédure: l'anglais.

Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP), établi à Athènes, représenté par M^e A. Tomtsis, dikigoros, et M^e M. Petite, avocat,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. E. Regan, A. Arabadjiev (rapporteur), C.G. Fernlund et S. Rodin, juges,

avocat général : M. N. Wahl,

greffier : M^{me} L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 2 juin 2016,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 28 juillet 2016,

rend le présent

Arrêt

1 Par leur pourvoi, Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE et Kazino Aigaiou AE demandent l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 8 janvier 2015, Club Hotel Loutraki e.a./Commission (T-58/13, non publié, ci-après l'*« arrêt attaqué »*, EU:T:2015:1), par lequel celui-ci a rejeté leur recours tendant à l'annulation de la décision C (2012) 6777 final de la Commission européenne, du 3 octobre 2012, relative à l'aide d'État SA 33 988 (2011/N) – Grèce – Modalités d'extension du droit exclusif de l'Organismos Prognostikon Agonon Podosfairou AE (OPAP) (organisme de pronostic des matches de football) pour opérer treize jeux de hasard et octroi d'une licence exclusive portant sur l'exploitation de 35 000 appareils de loterie vidéo pour une période de dix ans (ci-après la *« décision litigieuse »*).

Le cadre juridique

2 Le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), qui était en vigueur à la date d'adoption de la décision litigieuse, disposait, à son article 4, intitulé « Examen préliminaire de la notification et décisions de la Commission » :

« 1. La Commission procède à l'examen de la notification dès sa réception. Sans préjudice de l'article 8, elle prend une décision en application des paragraphes 2, 3 ou 4.

2. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision.

3. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée, pour autant qu'elle entre dans le champ de l'article [107, paragraphe 1, TFUE], ne suscite pas de doutes quant à sa compatibilité avec le marché [intérieur], elle décide que cette mesure est compatible avec le marché [intérieur] (ci-après dénommée *“décision de ne pas soulever d'objections”*). Cette décision précise quelle dérogation prévue par le traité a été appliquée.

4. Si la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure notifiée suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché [intérieur], elle décide d'ouvrir la procédure prévue à l'article [108, paragraphe 2, TFUE] (ci-après dénommée "décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen").

5. Les décisions visées aux paragraphes 2, 3 et 4 sont prises dans un délai de deux mois. Celui-ci court à compter du jour suivant celui de la réception d'une notification complète. La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information additionnelle réclamée, la Commission ne réclame pas d'autres informations. Le délai peut être prorogé par accord mutuel entre la Commission et l'État membre concerné. Le cas échéant, la Commission peut fixer des délais plus courts.

[...] »

3 L'article 7 de ce règlement, intitulé « Décisions de la Commission de clore la procédure formelle d'examen », énonçait :

« 1. Sans préjudice de l'article 8, la procédure formelle d'examen est clôturée par voie de décision conformément aux paragraphes 2 à 5 du présent article.

2. Lorsque la Commission constate que la mesure notifiée, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision.

3. Lorsque la Commission constate, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, que les doutes concernant la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché [intérieur] sont levés, elle décide que l'aide est compatible avec le marché [intérieur] (ci-après dénommée "décision positive"). Cette décision précise quelle dérogation prévue par le traité a été appliquée.

4. La Commission peut assortir sa décision positive de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité avec le marché [intérieur] et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision (ci-après dénommée "décision conditionnelle").

5. Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est incompatible avec le marché [intérieur], elle décide que ladite aide ne peut être mise à exécution (ci-après dénommée "décision négative").

6. Les décisions prises en application des paragraphes 2, 3, 4 et 5 doivent l'être dès que les doutes visés à l'article 4, paragraphe 4, sont levés. La Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure. Ce délai peut être prorogé d'un commun accord entre la Commission et l'État membre concerné.

[...] »

4 L'article 13 dudit règlement, intitulé « Décisions de la Commission », prévoyait, à son paragraphe 1 :

« L'examen d'une éventuelle aide illégale débouche sur l'adoption d'une décision au titre de l'article 4, paragraphes 2, 3 ou 4. Dans le cas d'une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la procédure est clôturée par voie de décision au titre de l'article 7. Au cas où un État membre omet de se conformer à une injonction de fournir des informations, cette décision est prise sur la base des renseignements disponibles. »

Les antécédents du litige

5 Sept casinos, titulaires d'une licence d'établissement en Grèce, exploitent, dans cet État membre, des jeux de hasard parmi lesquels figurent des machines à sous.

- 6 Le 1^{er} décembre 2011, les autorités grecques ont notifié à la Commission deux mesures en faveur de l'OPAP. La première mesure concernait l'octroi à l'OPAP d'une licence exclusive pour l'exploitation de 35 000 appareils de loterie vidéo (ci-après les « ALV ») pour une période de dix ans expirant à la fin de l'année 2022, en contrepartie d'une redevance d'un montant de 560 millions d'euros (ci-après l'*« accord ALV »*). La seconde mesure consistait à proroger de dix ans, de 2020 à 2030, par un addendum à une convention conclue entre l'État grec et l'OPAP en 2000, des droits exclusifs déjà accordés à l'OPAP pour l'exploitation de treize jeux de hasard par tout moyen (ci-après l'*« addendum »*).
- 7 Les requérants, à l'exception de Kazino Aigaiou, ont déposé une plainte le 4 avril 2012 à la Commission, dans laquelle ils ont soutenu que l'accord ALV impliquait l'octroi à l'OPAP d'une aide d'État incompatible avec le marché intérieur. Selon eux, l'État grec aurait pu, s'il avait octroyé plusieurs licences et effectué un appel d'offres public international, percevoir un prix supérieur à celui du montant de 560 millions d'euros prévu par ledit accord. En outre, les bénéfices perçus par l'OPAP auraient été beaucoup moins élevés s'il avait agi dans des conditions de libre concurrence.
- 8 Par la décision litigieuse, la Commission a estimé que l'accord ALV et de l'addendum ne pouvaient être regardés comme un avantage au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Bien qu'elle ait évalué séparément ces mesures, elle a procédé à une analyse conjointe de celles-ci dans la mesure où elles ont été notifiées conjointement et portent sur l'octroi simultané de droits exclusifs à la même entreprise pour des activités similaires, et ce dans la perspective de la privatisation annoncée de l'OPAP à court terme.
- 9 La Commission a ainsi constaté que, si le montant de 560 millions d'euros dû par l'OPAP était significativement inférieur à la valeur actuelle nette de l'accord ALV, le montant payé par l'OPAP en contrepartie de l'addendum, en ce compris la redevance prélevée par l'État grec correspondant à 5% des recettes brutes générées par les jeux concernés entre le 13 octobre 2020 et le 12 octobre 2030, était, en revanche, supérieur à la valeur actuelle nette de l'addendum.
- 10 Cette institution a également relevé que le surprix payé par l'OPAP dans le cadre de l'addendum n'était cependant pas suffisant pour garantir que, en moyenne, le montant de 560 millions d'euros soit supérieur ou égal à la valeur actuelle nette de l'accord ALV. Il a dès lors été convenu, dans le cadre d'échanges entre la Commission et les autorités grecques, que ces dernières devaient s'engager à instituer un prélèvement additionnel sur le produit brut des jeux généré par l'OPAP dans le cadre de l'exploitation des ALV qui s'ajouterait au montant initial de 560 millions d'euros.
- 11 Dans ces conditions, la Commission a conclu que les accords notifiés ne conféreraient pas un avantage à l'OPAP et qu'ils ne constituaient pas, en conséquence, une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

- 12 Par une requête déposée au greffe du Tribunal le 29 janvier 2013, les requérants ont introduit un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.
- 13 À l'appui de leur recours, ils ont invoqué quatre moyens. Le premier moyen était tiré d'une violation de l'article 108, paragraphe 2, TFUE ainsi que d'un détournement de pouvoir en ce que la Commission n'aurait pas ouvert de procédure formelle d'examen alors qu'elle aurait rencontré des difficultés sérieuses dans l'appréciation des mesures notifiées. Par leur deuxième et troisième moyens, les requérants ont allégué une violation de l'article 296 TFUE ainsi que des articles 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la *« Chartre »*) et de l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, en ce que la Commission aurait manqué à son obligation de motivation en ne divulguant pas, dans la version non confidentielle de la décision litigieuse, les données économiques

essentielles. Elle aurait également méconnu les droits des requérants à une bonne administration et à une protection juridictionnelle effective. Le quatrième moyen était tiré d'une violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE en ce que la Commission aurait illégalement examiné les deux mesures notifiées de manière conjointe.

- 14 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a rejeté le recours des requérants dans son intégralité et les a condamnés aux dépens.

Les conclusions des parties

- 15 Les requérants demandent à la Cour :

- d'annuler l'arrêt attaqué ;
- d'annuler la décision litigieuse, et
- de condamner la Commission ainsi que l'OPAP aux dépens.

- 16 La Commission ainsi que l'OPAP demandent à la Cour :

- de rejeter le pourvoi, et
- de condamner les requérants aux dépens.

Sur le pourvoi

Sur le premier moyen, tiré de la violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE ainsi que des articles 4, 7, et 13 du règlement n° 659/1999

Argumentation des parties

- 17 Le premier moyen est divisé en deux branches. Par la première branche de leur premier moyen, les requérants reprochent au Tribunal d'avoir considéré que la Commission n'était pas tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, en dépit des conclusions adoptées par cette dernière avant l'engagement pris, le 7 août 2012, par les autorités grecques d'instituer un prélèvement additionnel sur le produit brut des jeux générés par l'OPAP, qui vient s'ajouter au montant de 560 millions d'euros prévu dans l'accord ALV. À cet égard, ils relèvent, en premier lieu, que le pouvoir d'appréciation de la Commission pour décider de l'ouverture de la procédure formelle d'examen est restreint et que l'examen préliminaire ne devrait pas empiéter sur cette procédure.

- 18 Les requérants soutiennent, en second lieu, qu'il ressort de l'article 108, paragraphes 2 et 3, TFUE ainsi que des articles 4, 7 et 13 du règlement n° 659/1999 que l'examen préliminaire est une évaluation prima facie des mesures notifiées qui s'avèrent manifestement, au terme de cet examen, ne constituer ni des aides ni des aides compatibles. La procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE viserait, quant à elle, à apprécier des mesures qui ne seraient pas prima facie compatibles avec le marché intérieur.

- 19 Selon les requérants, dans la mesure où, au cours de l'examen préliminaire et préalablement à la négociation du prélèvement additionnel, la Commission avait conclu que l'accord ALV conférait un avantage à l'OPAP, celle-ci aurait dû, conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement

n° 659/1999, ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE. Partant, en jugeant qu'une telle obligation ne pesait pas en l'espèce sur la Commission, le Tribunal aurait commis une erreur de droit.

- 20 Par la seconde branche de leur premier moyen, les requérants reprochent au Tribunal de ne pas s'être livré à un examen conjoint, tout d'abord, de la fréquence des échanges entre la Commission et les autorités grecques, ensuite, de la teneur de ces derniers et, enfin, de la durée de l'examen préliminaire. Or, un examen conjoint de ces éléments aurait permis de démontrer l'existence de difficultés sérieuses rencontrées par la Commission dans l'analyse des mesures notifiées.
- 21 En particulier, ils font valoir, premièrement, que la technicité des questions soulevées par l'appréciation des mesures notifiées, telle que mise en avant par le Tribunal au point 50 de l'arrêt attaqué pour justifier que les échanges entre la Commission et les autorités grecques ne pouvaient être considérés comme particulièrement fréquents ou intenses, ne serait pas un critère approprié, l'évaluation étant technique dans chaque cas de figure, compte tenu de la nature du critère de l'investisseur privé avisé en économie de marché.
- 22 Deuxièmement, les calculs complexes réalisés au cours de l'examen préliminaire auraient manqué de clarté, puisqu'ils auraient comporté plusieurs séries de calculs répétés et auraient conduit à l'adoption du prélèvement additionnel modifiant les mesures initialement notifiées. Les échanges entre la Commission et les autorités grecques n'auraient donc pas été purement informatifs ou explicatifs.
- 23 Troisièmement, la durée de dix mois de l'examen préliminaire aurait attesté en elle-même de l'existence de difficultés sérieuses.
- 24 La Commission et l'OPAP contestent l'argumentation des requérants. En particulier, la Commission estime que le premier moyen est irrecevable dans son ensemble, les requérants se bornant à répéter une argumentation avancée en première instance. L'OPAP fait quant à lui valoir que la seconde branche du premier moyen est irrecevable en ce que les requérants demandent à la Cour de procéder à une appréciation des faits.

Appréciation de la Cour

- 25 S'agissant de la prétendue irrecevabilité du premier moyen dans son ensemble, il suffit de relever que, contrairement à ce que prétend la Commission, les requérants ne se bornent pas à répéter l'argumentation avancée en première instance, mais contestent l'application du droit de l'Union faite par le Tribunal aux points 47 à 62 de l'arrêt attaqué.
- 26 En effet, selon une jurisprudence constante de la Cour, les points de droit examinés en première instance peuvent à nouveau être débattus au cours d'un pourvoi car, si une partie ne pouvait fonder son pourvoi sur des moyens et des arguments déjà utilisés devant le Tribunal, la procédure de pourvoi serait privée d'une partie de son sens (arrêt du 4 septembre 2014, Espagne/Commission, C-192/13 P, EU:C:2014:2156, point 45).
- 27 S'agissant de la recevabilité de la seconde branche du premier moyen, il convient de relever que, par l'argumentation résumée aux points 21 à 23 du présent arrêt, les requérants demandent à la Cour d'effectuer une nouvelle appréciation des faits, ainsi que le relève à bon droit l'OPAP. Un tel examen ne relevant pas de la compétence de la Cour, ces prétentions doivent être écartées comme étant irrecevables.

- 28 Par ailleurs, si l'argumentation présentée au soutien de la seconde branche de ce moyen au point 20 du présent arrêt, selon laquelle le Tribunal ne se serait pas livré à un examen conjoint des différents éléments critiqués par les requérants, est recevable, elle procède toutefois d'une lecture erronée de l'arrêt attaqué. En effet, le Tribunal a procédé, ainsi qu'il ressort des points 60 à 62 de l'arrêt attaqué, à un examen conjoint de ces différents éléments.
- 29 Il s'ensuit que la seconde branche dudit moyen doit être rejetée comme étant, en partie, irrecevable et, en partie, non fondée.
- 30 En ce qui concerne le bien-fondé de l'argumentation avancée dans le cadre de la première branche du premier moyen, il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE revêt un caractère indispensable dès lors que la Commission éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier si une aide est compatible avec le marché intérieur. La Commission ne peut donc s'en tenir à la phase préliminaire d'examen visée à l'article 108, paragraphe 3, TFUE pour prendre une décision favorable à une aide que si elle est en mesure d'acquérir la conviction, au terme d'un premier examen, que cette aide est compatible avec le marché intérieur. En revanche, si ce premier examen a conduit la Commission à acquérir la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'appréciation de la compatibilité de cette aide avec le marché intérieur, la Commission a le devoir de s'entourer de tous les avis nécessaires et d'ouvrir, à cet effet, la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE (arrêt du 27 octobre 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, point 70 ainsi que jurisprudence citée).
- 31 Le critère de difficultés sérieuses revêtant un caractère objectif, l'existence de telles difficultés doit être recherchée non seulement dans les circonstances de l'adoption de la décision de la Commission prise à l'issue de l'examen préliminaire, mais également dans les appréciations sur lesquelles s'est fondée la Commission (arrêt du 27 octobre 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, point 71 ainsi que jurisprudence citée).
- 32 Il s'ensuit que la légalité d'une décision de ne pas soulever d'objections, fondée sur l'article 4, paragraphe 3, du règlement n° 659/1999, dépend du point de savoir si l'appréciation des informations et des éléments dont la Commission disposait, lors de la phase préliminaire d'examen de la mesure notifiée, aurait dû objectivement susciter des doutes quant à la compatibilité de cette mesure avec le marché intérieur, étant donné que de tels doutes doivent donner lieu à l'ouverture d'une procédure formelle d'examen à laquelle peuvent participer les parties intéressées visées à l'article 1^{er}, sous h), dudit règlement (arrêt du 27 octobre 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, point 72 et jurisprudence citée).
- 33 Les mêmes principes s'appliquent lorsque la Commission conserve des doutes sur la qualification même d'aide, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, de la mesure examinée (arrêt du 10 mai 2005, Italie/Commission, C-400/99, EU:C:2005:275, point 47).
- 34 Compte tenu des conséquences juridiques de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, en ce qui concerne des mesures traitées en tant qu'aides nouvelles, lorsque l'État membre concerné allègue que ces mesures ne constituent pas des aides, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la Commission doit procéder à un examen suffisant de la question sur la base des informations qui lui ont été communiquées à ce stade par ledit État, même si cet examen aboutit à porter une appréciation non définitive. Dans le cadre du principe de coopération loyale entre les États membres et les institutions tel qu'il découle de l'article 4, paragraphe 3, TUE, et afin de ne pas retarder la procédure, il appartient de son côté à l'État membre qui estime que les mesures en cause ne constituent pas des aides de fournir au plus tôt à la Commission, à partir du moment où elle le saisit de ces mesures, les éléments motivant cette position. Si ces éléments permettent de dissiper les

doutes dans le sens d'une absence d'éléments d'aide dans les mesures examinées, la Commission ne peut pas ouvrir la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE (arrêt du 10 mai 2005, Italie/Commission, C-400/99, EU:C:2005:275, point 48).

- 35 À cet égard, conformément à la finalité de l'article 108, paragraphe 3, TFUE et au devoir de bonne administration qui lui incombe, la Commission peut, notamment, engager un dialogue avec l'État notifiant ou des tiers afin de surmonter, au cours de l'examen préliminaire, des difficultés éventuellement rencontrées. Or, cette faculté présuppose que la Commission puisse adapter sa position en fonction des résultats du dialogue engagé, sans que cette adaptation doive être a priori interprétée comme établissant l'existence de difficultés sérieuses (arrêt du 13 juin 2013, Ryanair/Commission, C-287/12 P, non publié, EU:C:2013:395, point 71).
- 36 La Commission peut, partant, légalement adopter, sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 659/1999, une décision par laquelle, tout en constatant l'absence d'une aide d'État, elle prend acte des engagements pris par l'État membre (voir, en ce sens, arrêt du 13 juin 2013, Ryanair/Commission, C-287/12 P, non publié, EU:C:2013:395, point 72).
- 37 Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que prétendent les requérants, le fait que la Commission a estimé, au cours de l'examen préliminaire et préalablement à la négociation du prélèvement additionnel, que l'accord ALV conférait un avantage à l'OPAP n'était nullement de nature à obliger celle-ci à ouvrir, conformément à l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999, la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, les difficultés rencontrées pouvant encore être surmontées au cours d'un dialogue avec l'État notifiant et notamment, comme en l'espèce, au moyen d'engagements pris par l'État grec.
- 38 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que le Tribunal, en jugeant que la Commission a pu légalement adopter la décision litigieuse sur le fondement de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 659/1999 après avoir pris acte de l'engagement des autorités grecques et avoir estimé, au terme d'un examen circonstancié, que la Commission n'a pas été confrontée à des difficultés sérieuses lors de son appréciation des mesures notifiées, n'a pas commis l'erreur de droit qu'invoquent les requérants.
- 39 Eu égard aux considérations qui précèdent, le premier moyen doit être écarté comme étant, en partie, irrecevable et, en partie, non fondé.

Sur le deuxième moyen, tiré de la violation de l'article 296 TFUE par la Commission ainsi que de la violation des articles 41 et 47 de la Charte

Argumentation des parties

- 40 Par leur deuxième moyen, les requérants font valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que l'absence de certaines données dans la décision litigieuse ne permettait pas de considérer que la Commission avait entaché sa décision d'un défaut de motivation au sens de l'article 296 TFUE ou méconnu le droit à une protection juridictionnelle effective. Ils soutiennent que la Commission a occulté, dans la décision litigieuse, la quasi-totalité des données économiques en litige, dont celles ayant servi de base aux calculs effectués et relatives au prélèvement additionnel. En conséquence, ils auraient été empêchés de faire valoir une erreur manifeste d'appréciation commise par la Commission et le Tribunal n'aurait pas été en mesure de contrôler la validité des données économiques ainsi que l'exactitude des calculs effectués par la Commission.
- 41 En particulier, ils n'auraient pas été en mesure de vérifier si le montant versé par l'OPAP en contrepartie des mesures notifiées correspondait au prix le plus élevé qu'un investisseur privé agissant dans des conditions normales de concurrence serait prêt à payer.

- 42 Les requérants soutiennent, par ailleurs, que les déclarations de la Commission relatives au fait que l'OPAP a versé un « surpris » pour l'addendum dont le niveau de rémunération exclurait tout avantage résultant du prix inférieur versé pour l'accord ALV ne peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.
- 43 La Commission et l'OPAP contestent l'argumentation des requérants et estiment, en particulier, que le deuxième moyen est irrecevable, les requérants se bornant à reprendre sur ce point l'argumentation avancée en première instance.

Appréciation de la Cour

- 44 S'agissant de l'irrecevabilité du deuxième moyen, il suffit de constater que les requérants ne se bornent pas à répéter l'argumentation avancée en première instance, mais contestent l'interprétation ou l'application du droit de l'Union faite par le Tribunal aux points 73 à 76 de l'arrêt attaqué.
- 45 S'agissant de l'examen au fond de ce moyen, tout d'abord, il y a lieu de rappeler que, lorsqu'un requérant demande l'annulation d'une décision de ne pas soulever d'objections, il met en cause essentiellement le fait que la décision prise par la Commission à l'égard de l'aide en cause a été adoptée sans que cette institution ouvre la procédure formelle d'examen, violant ce faisant ses droits procéduraux. Afin qu'il soit fait droit à sa demande d'annulation, le requérant peut invoquer tout moyen de nature à démontrer que l'appréciation des informations et des éléments dont la Commission dispose, lors de la phase préliminaire d'examen de la mesure notifiée, aurait dû susciter des doutes quant à la compatibilité de cette mesure avec le marché intérieur. L'utilisation de tels arguments ne saurait pour autant avoir pour conséquence de transformer l'objet du recours ni d'en modifier les conditions de recevabilité. Au contraire, l'existence de doutes sur cette compatibilité est précisément la preuve qui doit être rapportée pour démontrer que la Commission était tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen visée à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999 (arrêt du 27 octobre 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, EU:C:2011:698, point 50).
- 46 Ensuite, la motivation exigée par l'article 296 TFUE ainsi que par l'article 41, paragraphe 2, sous c), de la Charte doit être adaptée à la nature de l'acte en cause et doit faire apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la juridiction compétente d'exercer son contrôle (arrêt du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, point 147 et jurisprudence citée).
- 47 L'exigence de motivation doit être appréciée en fonction des circonstances de l'espèce. Il n'est pas exigé que la motivation spécifie tous les éléments de fait et de droit pertinents dans la mesure où la question de savoir si la motivation d'un acte satisfait aux exigences de l'article 296 TFUE doit être appréciée au regard non seulement du libellé de cet acte, mais aussi du contexte de celui-ci ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (arrêt du 29 septembre 2011, Elf Aquitaine/Commission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, point 150 et jurisprudence citée).
- 48 Cela étant, un défaut de motivation ne saurait être justifié par l'obligation édictée à l'article 339 TFUE de respecter le secret professionnel. Conformément à la jurisprudence, l'obligation de respecter les secrets d'affaires ne saurait être interprétée à ce point extensivement qu'elle vide l'exigence de motivation de son contenu essentiel (voir, en ce sens, arrêt du 13 mars 1985, Pays-Bas et Leeuwarder Papierwarenfabriek/Commission, 296/82 et 318/82, EU:C:1985:113, point 27).
- 49 Enfin, il convient de rappeler que l'article 47, premier alinéa, de la Charte exige que toute personne dont les droits et les libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés ait droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues à cet article. En effet, l'article 47 de

la Charte constitue une réaffirmation du principe de protection juridictionnelle effective et l'existence même d'un contrôle juridictionnel effectif destiné à assurer le respect des dispositions du droit de l'Union est inhérente à l'existence d'un État de droit (arrêts du 18 décembre 2014, Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, point 45, et du 6 octobre 2015, Schrems, C-362/14, EU:C:2015:650, point 95).

- 50 En l'espèce, le Tribunal a relevé, au point 73 de l'arrêt attaqué, « que la version non confidentielle de la décision [litigieuse] occult[ait] un grand nombre de données économiques et que l'absence d'accès à ces données ne permet[tait] pas de vérifier l'exactitude des calculs effectués par la Commission ».
- 51 Toutefois, aux points 74 et 75 de cet arrêt, il a estimé que « le raisonnement de la Commission ressort[ait] clairement de la version non confidentielle de la décision [litigieuse] à laquelle les requérants [avaient] eu accès », car cette version faisait « apparaître clairement la méthodologie suivie par la Commission dans le cas d'espèce ».
- 52 À cet égard, le Tribunal a relevé au point 74 dudit arrêt que, dans cette version, la Commission :
- a énoncé le critère qu'elle entendait appliquer pour déterminer l'existence ou non d'un avantage ;
 - a expliqué la manière dont elle avait calculé la valeur actuelle nette de l'accord ALV et de l'addendum ;
 - a précisé que cette valeur dépendait du taux d'escompte utilisé ;
 - a indiqué les raisons pour lesquelles elle estimait qu'elle pouvait faire une analyse conjointe des deux mesures ;
 - a indiqué que la rémunération prévue dans l'addendum était supérieure à la valeur actuelle nette des droits exclusifs accordés par celui-ci ;
 - a relevé que la rémunération prévue dans l'accord ALV était inférieure à la valeur actuelle nette des droits exclusifs et que, même en ajoutant le surpris payé par l'OPAP dans le cadre de l'addendum, cette rémunération restait insuffisante ;
 - a expliqué que l'augmentation de la rémunération prévue dans l'accord ALV, stipulée dans l'engagement déposé par les autorités grecques le 7 août 2012, garantissait que le niveau de rémunération fût suffisant pour exclure tout avantage, et
 - a précisé la méthode de calcul de cette rémunération.
- 53 Au point 76 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a indiqué que « les requérants n'[avaient] pas précisé la pertinence des données occultées aux fins du présent recours. Ils n'[avaient] expliqué l'importance de ces données ni pour la compréhension du raisonnement suivi par la Commission ni pour le développement de leurs moyens relatifs à l'obligation d'ouvrir une procédure formelle d'examen (premier moyen) et à l'analyse conjointe de l'accord ALV et de l'addendum (quatrième moyen). Les requérants n'[avaient] pas non plus précisé quels autres moyens ils auraient souhaité développer à l'appui du présent recours, s'ils avaient eu accès aux données occultées ».
- 54 Le Tribunal a alors jugé, au point 77 dudit arrêt, que, dans ces conditions, « l'occultation des données économiques dans la version non confidentielle de la décision [litigieuse] n'a[vait] pas empêché les requérants de comprendre le raisonnement suivi par la Commission, ni entravé leur possibilité de contester cette décision devant le Tribunal, ni empêché celui-ci d'exercer son contrôle judiciaire dans le cadre du présent recours ».

- 55 Partant, il ressort des constatations et des appréciations du Tribunal que la version non confidentielle de la décision litigieuse fait apparaître de façon claire et non équivoque le raisonnement de la Commission ainsi que la méthodologie employée par celle-ci, de manière à permettre aux intéressés, dont notamment les requérants, de connaître ces justifications et au Tribunal d'exercer son contrôle à leur égard.
- 56 S'agissant de la question de savoir si les circonstances de l'espèce exigeaient que la motivation spécifique les données occultées dans ladite version, il a été rappelé aux points 33 et 45 du présent arrêt que les requérants peuvent invoquer tout moyen de nature à démontrer que l'appréciation des informations et des éléments dont la Commission dispose, lors de la phase préliminaire d'examen de la mesure notifiée, aurait dû susciter des doutes, en l'espèce, quant à la qualification d'aide, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, des mesures litigieuses. Partant, l'argumentation avancée par les requérants devant le Tribunal devait tendre, non pas à contester le bien-fondé de la décision litigieuse, mais précisément à établir l'existence de tels doutes et donc celle de difficultés sérieuses éprouvés par la Commission lors de la qualification d'aide d'État de l'accord ALV et de l'addendum.
- 57 Or, ainsi que l'a souligné également le Tribunal au point 76 de l'arrêt attaqué, les requérants n'ont pas précisé en première instance, ni d'ailleurs devant la Cour, dans quelle mesure les données occultées auraient été pertinentes aux fins de rapporter la preuve que la Commission aurait été confrontée à des difficultés sérieuses quant à la qualification d'aide, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, des mesures litigieuses. En effet, par leur argumentation, les requérants se bornent à contester le bien-fondé de la décision litigieuse.
- 58 Dans ces conditions, il n'est pas établi que la Commission a méconnu l'obligation de motivation lui incombeant en ayant occulté les données économiques dans la version non confidentielle de la décision litigieuse ni que cette occultation ait violé le droit des requérants à un recours juridictionnel effectif.
- 59 Dans ces conditions, le deuxième moyen doit être écarté comme étant non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré de la violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE

Argumentation des parties

- 60 Par leur troisième moyen, les requérants font valoir, en premier lieu, que l'application de l'article 107, paragraphe 1, TFUE requiert que la Commission, dans le cas de l'examen conjoint de mesures différentes, détermine si lesdites mesures affectent ou non le même marché. À cet égard, ils évoquent le risque que l'examen conjoint dissimule l'existence d'une distorsion de concurrence sur au moins l'un des marchés pris individuellement.
- 61 En second lieu, ils relèvent que la compensation des versements, telle que réalisée dans le cadre de l'examen conjoint, est susceptible d'aboutir aux mêmes effets d'exclusion de la concurrence que les prix d'évitement.
- 62 Les requérants reprochent, en troisième lieu, au Tribunal de s'être fondé, au point 87 de l'arrêt attaqué, sur le concept vague de « similitude » des activités couvertes tant par l'addendum que par l'accord ALV pour conclure à la licéité de l'appréciation conjointe des mesures notifiées. Tout d'abord, l'unique point commun entre ces activités résiderait dans l'élément de hasard qu'elles comportent. Ensuite, des différences entre ces activités auraient été mises en exergue par l'avocat général Bot dans ses conclusions rendues dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 8 septembre 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional et Bwin International (C-42/07, EU:C:2009:519). Enfin, le concept de « similitude » n'équivaudrait pas à celui d'« interchangeabilité ».

- 63 En quatrième lieu, contestant la solution à laquelle le Tribunal est parvenu aux points 91 et 92 de l'arrêt attaqué, selon laquelle l'examen conjoint des mesures notifiées serait licite au seul motif que celles-ci s'inscrivent dans le même contexte économique, les requérants soulignent que ce concept doit être défini de manière objective et non pas d'une façon qui permette à l'État membre notifiant de le modifier à sa guise.
- 64 En cinquième lieu, ils relèvent que, si la rémunération a été versée au même moment pour les deux mesures, l'appréciation conjointe ne saurait cependant porter sur des mesures visant des périodes différentes.
- 65 En sixième et dernier lieu, les requérants estiment que les pratiques de subventions croisées ne créent pas de lien entre le marché des ALV et les machines à sous et celui des treize jeux visés par l'addendum, étant donné que le transfert de fonds intervient uniquement sur le plan logistique et n'implique pas qu'il soit combiné à un transfert de la demande.
- 66 L'OPAP et la Commission contestent l'argumentation des requérants. En particulier, la Commission estime que le troisième moyen est irrecevable dans son ensemble, étant donné que les requérants n'auraient pas eu qualité pour contester devant le Tribunal le bien-fondé de la décision litigieuse.

Appréciation de la Cour

- 67 À titre liminaire, il convient de relever qu'il appartient à la Cour d'apprécier si une bonne administration de la justice justifie, dans les circonstances de l'espèce, de rejeter au fond le troisième moyen du pourvoi sans statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission (voir, en ce sens, arrêt du 24 juin 2015, Fresh Del Monte Produce/Commission et Commission/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P et C-294/13 P, EU:C:2015:416, point 193 ainsi que jurisprudence citée).
- 68 Il y a lieu de considérer que tel est le cas. En effet, le Tribunal ayant lui-même, dans un souci d'économie de procédure, fait application, aux points 85 et 86 de l'arrêt attaqué, des principes découlant de l'arrêt du 26 février 2002, Conseil/Boehringer (C-23/00 P, EU:C:2002:118, point 52), l'économie de procédure justifie également que la Cour examine le troisième moyen au fond sans statuer préalablement sur la fin de non-recevoir soulevée.
- 69 À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Commission s'est limitée, dans la décision litigieuse, à examiner si l'accord ALV et l'addendum conféraient à l'OPAP un avantage économique au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Ayant estimé que tel n'était pas le cas, elle n'a pas examiné les autres critères visés à cette disposition.
- 70 Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, relèvent de la condition de l'octroi d'un avantage économique 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 du 8 mai 2013, Libert e.a., C-197/11 et C-203/11, EU:C:2013:288, point 83).
- 71 Dans cette même logique, les conditions que doit remplir une mesure pour relever de la notion d'« aide », au sens de l'article 107 TFUE, ne sont pas satisfaites si l'entreprise bénéficiaire pouvait obtenir le même avantage que celui qui a été mis à sa disposition au moyen de ressources d'État dans des circonstances qui correspondent aux conditions normales du marché (arrêt du 24 janvier 2013, Frucona Košice/Commission, C-73/11 P, EU:C:2013:32, point 70).

- 72 Cela étant, l'expression « conditions normales de marché », au sens de ladite jurisprudence constante, est à interpréter comme visant les conditions régissant l'économie d'un État membre lorsque celui-ci n'intervient pas en faveur de certaines entreprises (voir, en ce sens, ordonnance du 5 février 2015, Grèce/Commission, C-296/14 P, non publiée, EU:C:2015:72, point 34).
- 73 Partant, il ne saurait être déduit de cette jurisprudence une obligation générale pour la Commission de définir, préalablement à toute recherche de l'octroi éventuel d'un avantage économique en faveur d'une ou de plusieurs entreprises, le ou les marchés concernés par l'intervention étatique faisant l'objet de l'examen au regard de l'article 107 TFUE.
- 74 En effet, l'article 107, paragraphe 1, TFUE visant à prévenir que, au moyen de ressources de l'État, l'entreprise bénéficiaire dispose d'une situation financière plus favorable que celle de ses concurrents (arrêt du 5 juin 2012, Commission/EDF, C-124/10 P, EU:C:2012:318, point 90), la Commission peut apprécier directement, lorsque cela s'avère possible, si la mesure étatique en cause est de nature à placer ses bénéficiaires dans une situation financière plus favorable que celle de leurs concurrents identifiés ou des concurrents type.
- 75 Par ailleurs, dans la mesure où, aux fins de qualifier une intervention étatique d'aide d'Etat au sens de cette disposition, la Commission recherche si cette intervention a pour effet de favoriser son bénéficiaire et, partant, de placer ce dernier dans une situation financière plus favorable que celle de ses concurrents, rien ne s'oppose, en principe, à ce que la Commission dispose de la faculté, lorsque plusieurs interventions étatiques affectent la situation financière de la même entreprise, de les examiner conjointement, lorsque cela s'avère approprié.
- 76 En l'espèce, le Tribunal a constaté, aux points 92 et 93 de l'arrêt attaqué, que l'accord ALV et l'addendum ont été adoptés simultanément, dans la perspective d'une seule et même opération de privatisation de l'OPAP, qu'ils ont fait l'objet d'une notification conjointe à la Commission et que les redevances payables par l'OPAP pour l'octroi de deux catégories de droits exclusifs étaient dues au même moment, par un paiement en avance.
- 77 Dans ces conditions, le Tribunal a jugé à bon droit que les requérants n'avaient pas démontré l'existence d'erreurs de droit lorsque la Commission a effectué une analyse conjointe de l'accord ALV et de l'addendum. En particulier, les raisons pour lesquelles la situation financière de l'OPAP serait différente si ce dernier avait effectué, au même moment et pour les deux mêmes redevances, le paiement d'un montant total identique qui se décomposeraient en pourcentages différents pour l'accord ALV et l'addendum ne ressortent pas de l'argumentation des requérants.
- 78 Il s'ensuit que le troisième moyen doit être écarté comme étant non fondé.
- 79 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, le pourvoi doit être rejeté.

Sur les dépens

- 80 Aux termes de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens.
- 81 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, de ce 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.
- 82 Les requérants ayant succombé en leurs moyens et l'OPAP ainsi que la Commission ayant conclu à leur condamnation, il y a lieu de les condamner aux dépens.

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

- 1) **Le pourvoi est rejeté.**
- 2) **Club Hotel Loutraki AE, Vivere Entertainment AE, Theros International Gaming Inc., Elliniko Casino Kerkyras, Casino Rodos, Porto Carras AE et Kazino Aigaiou AE sont condamnés aux dépens.**

Signatures