

ARRÊT DU TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

27 septembre 2011 *

Dans l'affaire T-30/03 RENV,

3F, anciennement Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), établi à Copenhague (Danemark), représenté initialement par M. P. Bentley, QC, et M^e A. Worsøe, avocat, puis par M. Bentley et M^e P. Torbøl, avocat,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. H. van Vliet et N. Khan, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

* Langue de procédure : l'anglais.

soutenue par

Royaume de Danemark, représenté par M^{me} V. Pasternak Jørgensen et M. C. Vang,
en qualité d'agents,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision C (2002) 4370 final de la Commission, du 13 novembre 2002, de ne pas soulever d'objections à l'égard des mesures fiscales danoises applicables aux marins employés à bord des navires inscrits sur le registre international danois,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie),

composé de MM. N.J. Forwood, président, F. Dehousse (rapporteur), M^{me} I. Wiszniewska-Białecka, MM. M. Prek et J. Schwarcz, juges,

greffier : M. N. Rosner, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 19 janvier 2011,

rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 Le 1^{er} juillet 1988, le Royaume de Danemark a adopté la loi n° 408 (*Lovtidende* 1997 A, p. 27329), entrée en vigueur le 23 août 1988, instaurant un registre international danois des navires (ci-après le « registre DIS »). Ce registre est venu s'ajouter au registre ordinaire danois des navires (ci-après le « registre DAS »). Le registre DIS a pour objectif de lutter contre l'évasion des pavillons maritimes danois vers les pavillons de pays tiers. Les armateurs dont les navires sont inscrits sur le registre DIS ont le droit d'employer sur ces navires des marins de pays tiers aux conditions salariales prévalant dans les pays d'origine de ces marins.

- 2 Le même jour, le Royaume de Danemark a adopté les lois n^{os} 361, 362, 363 et 364, entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1989, instaurant plusieurs mesures fiscales relatives aux marins employés à bord de navires inscrits sur le registre DIS (*Lovtidende* 1988 A, p. 36130, 36230, 36330 et 36430). En particulier, ceux-ci ont été exonérés de l'impôt sur le revenu danois alors que, dans le cadre du registre DAS, ils étaient soumis à une telle imposition.

- 3 Le 28 août 1998, le requérant, 3F, anciennement Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), a déposé une plainte auprès de la Commission des Communautés européennes à l'encontre du Royaume de Danemark concernant les mesures fiscales en cause. Le

requérant a ainsi soutenu que les règles fiscales applicables aux marins employés à bord de navires inscrits au registre DIS constituaient une aide d'État au sens de l'article 88 CE et que le régime d'aide en cause n'était pas compatible avec le marché commun, dès lors qu'il permettait des exemptions fiscales non seulement aux marins communautaires, c'est-à-dire ayant leur domicile fiscal dans un État membre, mais également à tous les marins y compris non communautaires, ce qui le rendait contraire, d'une part, au document de la Commission concernant les mesures financières et fiscales relatives à l'exploitation des navires immatriculés dans la Communauté [document SEC(89) 921 final, ci-après les « orientations de 1989 »] et, d'autre part, aux orientations communautaires sur les aides d'État au transport maritime (JO 1997, C 205, p. 5, ci-après les « orientations de 1997 »). Le requérant a également allégué que les dispositions des conventions relatives à la double imposition conclues entre, d'une part, le Royaume de Danemark et la République des Philippines et, d'autre part, le Royaume de Danemark et la République de Singapour constituaient également un régime d'aide illégal. Il a conclu que la Commission devait ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE et a évoqué la procédure du recours en carence prévue à l'article 232 CE.

- 4 Par lettre du 21 octobre 1998, le requérant a rappelé à la Commission son obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE et a indiqué que, d'après ses informations, le régime fiscal en cause n'avait pas fait l'objet d'une notification.

- 5 Par lettre du 6 janvier 1999, le requérant a notamment indiqué qu'il ne saisirait pas la Cour de justice d'un recours en carence si la Commission lui donnait l'assurance de l'adoption d'une décision dans un délai de deux ou trois mois, tout en se réservant la possibilité de le faire ultérieurement.

- 6 Par lettre du 4 février 1999, la Commission a demandé des informations au Royaume de Danemark et, en particulier, si l'aide en cause avait été versée ou allait l'être.

- 7 Par lettre du 18 mars 1999, le requérant a adressé à la Commission de nouvelles observations concernant la notion de « marins communautaires ».
- 8 Le 19 mars 1999, une réunion a eu lieu entre la Commission et le Royaume de Danemark, au cours de laquelle la Commission a exprimé ses préoccupations concernant le régime fiscal spécifique qui s'appliquait à l'époque aux marins.
- 9 Par lettre du 13 avril 1999, le Royaume de Danemark a répondu à la lettre de la Commission du 4 février 1999, en indiquant notamment que le régime fiscal en cause avait été introduit en 1988. Il a également indiqué qu'il menait une enquête concernant la modification des règles d'imposition des salaires des non-résidents. Il a ajouté que la Commission serait tenue informée dès que cette enquête serait achevée et que le gouvernement danois aurait décidé si un projet de loi devait être présenté au parlement danois lors de la session suivante.
- 10 Le 4 juin 1999, le requérant a communiqué à la Commission la réponse d'un ministre danois au parlement danois évoquant la possibilité d'une modification du régime DIS.
- 11 Par lettre du 6 décembre 1999, le gouvernement danois a soumis au parlement danois un avant-projet de loi fiscale modifiant le régime DIS.
- 12 Par lettre du 10 janvier 2000, le requérant a fait part à la Commission de ses observations concernant les effets du régime DIS non modifié.
- 13 Par lettre du 3 avril 2000, le ministère des Impôts danois a informé la Commission de modifications apportées au projet de loi fiscale.

- 14 Une réunion a eu lieu le 4 avril 2000 entre la Commission et les autorités danoises, au terme de laquelle une enquête complémentaire s'est avérée nécessaire eu égard aux dernières modifications du projet de loi fiscale.
- 15 Par lettre du 6 avril 2000, le Royaume de Danemark a indiqué que les modifications au projet de loi fiscale, introduites à la suite des discussions avec la Commission lors de la réunion du 4 avril 2000, ne seraient pas présentées au parlement danois avant que la Commission n'ait formellement indiqué qu'elles n'étaient pas contraires au droit communautaire et a demandé à la Commission une lettre administrative en ce sens dès que possible.
- 16 Par lettres des 18 avril et 15 mai 2000, le requérant a adressé à la Commission ses observations concernant les modifications apportées au projet de loi fiscale.
- 17 Le 30 novembre 2000, la Commission a demandé des informations supplémentaires au Royaume de Danemark, concernant notamment des questions fiscales. Ce dernier y a répondu le 15 janvier 2001.
- 18 Le requérant a adressé des observations à la Commission par lettres des 1^{er} février, 29 juin et 5 novembre 2001.
- 19 Une réunion a eu lieu le 27 mai 2002 entre la Commission et le requérant, au cours de laquelle ce dernier a évoqué la possibilité d'introduire un recours en carence.

Décision attaquée

- 20 Le 13 novembre 2002, la Commission a adopté la décision C (2002) 4370 final (ci-après la « décision attaquée ») aux termes de laquelle elle a décidé ne pas soulever d'objections à l'égard des mesures fiscales appliquées depuis le 1^{er} janvier 1989 aux marins employés à bord des navires inscrits au Danemark, tant sur le registre DAS que sur le registre DIS, en considérant qu'elles constituaient des aides d'État, mais qu'elles étaient compatibles avec le marché commun, en vertu de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE.
- 21 La Commission a, tout d'abord, conclu à l'existence d'une aide illégale comme n'ayant pas été notifiée. Elle a examiné le cas des marins résidant dans l'État où l'impôt sur le revenu est prélevé, pour lesquels l'exemption fiscale constitue un avantage. Elle a ensuite examiné le cas des marins non-résidents, faisant plus particulièrement l'objet de la plainte du requérant. Elle a conclu à l'existence d'un avantage y compris pour les marins non-résidents. Elle a considéré qu'il s'agissait de ressources d'État, que le commerce entre États membres pouvait être affecté et que le critère de sélectivité était rempli. La Commission a donc constaté l'existence d'une aide d'État illégale au sens de l'article 87 CE, indépendamment de la question de savoir si le régime fiscal favorable faisait une différence entre les employés résidents et les employés non-résidents.
- 22 Elle a également considéré que les mesures fiscales devaient être évaluées au regard de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE et au regard, d'une part, des orientations de 1989 pour la période allant du 1^{er} janvier 1989 au 31 décembre 1997 et, d'autre part, des orientations de 1997 à partir du 1^{er} janvier 1998.
- 23 Elle a ensuite estimé que le régime applicable, tant avant qu'après le 1^{er} janvier 1998, était compatible avec le marché commun.

- 24 Elle a ainsi répondu à la question posée par la plainte de savoir si le fait d'exempter de l'impôt sur le revenu les ressortissants de pays non membres de l'Union européenne pouvait être considéré comme compatible avec les orientations de 1997. À cet égard, elle a souligné que, dans lesdites orientations, les marins communautaires étaient définis, aux fins de l'imposition des gens de mer, comme les employés qui sont « soumis à la fiscalité et/ou aux contributions de sécurité sociale d'un État membre », sans autre précision quant à la localisation de leur résidence fiscale. Elle a relevé que cette définition des marins communautaires, donnée au point 3.2 des orientations de 1997, ne faisait référence à aucune condition de nationalité ou de résidence et a ajouté que la notion de « marins communautaires » était donc définie de manière plutôt large audit point relatif à l'imposition des marins.
- 25 Elle a ajouté que les réductions ou exemptions d'impôt générales visaient également à réduire de manière générale la charge fiscale supportée par les armateurs communautaires, qu'en diminuant les coûts de main-d'œuvre le Royaume de Danemark favorisait l'application de règles de sécurité et de normes de travail communautaires à bord de navires qui, sinon, auraient battu pavillon de complaisance dans des pays tiers, où ces normes sont le plus souvent ignorées, et que garder des navires sous pavillon communautaire contribuait également à maintenir des emplois à terre dans le secteur maritime, ce qui faisait aussi partie des objectifs des orientations de 1997. La Commission a donc écarté l'argument du requérant et a conclu que le fait que les ressortissants de pays non membres de l'Union européenne aient également accès aux avantages fiscaux en question était conforme aux orientations de 1997.
- 26 Elle a également rappelé que les orientations de 1989 indiquaient simplement, en ce qui concerne l'aide visant à réduire les coûts d'équipage, que les « aides octroyées en matière de sécurité sociale et d'impôt sur le revenu des gens de mer en vue de réduire, sans porter préjudice à la sécurité sociale des marins, les coûts supportés par les compagnies maritimes du fait de l'exploitation de navires enregistrés dans un État membre peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun ». Elle a considéré que les mesures fiscales en cause remplitaient ces conditions et qu'elles étaient donc également conformes aux orientations de 1989.

- 27 La Commission a en outre demandé au Royaume de Danemark de soumettre chaque année un rapport permettant d'évaluer les effets du régime sur la compétitivité de la flotte danoise et a indiqué que le régime fiscal en cause n'affectait pas le commerce entre États membres dans une mesure contraire à l'intérêt commun dans le secteur des transports maritimes, dès lors qu'il contribuait aux objectifs principaux des orientations communautaires.
- 28 Elle a enfin invité le Royaume de Danemark à lui notifier les modifications apportées au régime examiné et a rappelé qu'elle pouvait décider d'adopter les mesures appropriées si l'évolution du marché commun l'exigeait.

Procédure devant le Tribunal et la Cour de justice

- 29 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 janvier 2003, le requérant a demandé l'annulation de la décision attaquée et la condamnation de la Commission aux dépens.
- 30 Par acte séparé, déposé au greffe du Tribunal le 17 mars 2003, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal, par laquelle elle a demandé à ce dernier de rejeter le recours comme étant manifestement irrecevable et de condamner le requérant aux dépens.
- 31 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité présentées le 16 mai 2003, le requérant a conclu au rejet de celle-ci et à la condamnation de la Commission aux dépens.

- 32 Par ordonnance du 23 avril 2007, SID/Commission (T-30/03, non publiée au Recueil), le Tribunal a rejeté le recours comme étant irrecevable. Il a condamné le requérant à supporter ses propres dépens et ceux de la Commission. Il a également condamné chaque partie à supporter ses propres dépens afférents aux interventions.
- 33 Par requête déposée au greffe de la Cour le 9 juillet 2007, le requérant a, en vertu de l'article 56 du statut de la Cour de justice, formé un pourvoi contre l'ordonnance SID/Commission, point 32 supra, par lequel il demandait à la Cour d'annuler ladite ordonnance, de déclarer recevable sa requête présentée devant le Tribunal et de condamner la Commission aux dépens du pourvoi.
- 34 Par arrêt du 9 juillet 2009, 3F/Commission (C-319/07 P, Rec. p. I-5963), la Cour a annulé l'ordonnance SID/Commission, point 32 supra, en tant qu'elle ne répondait pas aux arguments du requérant relatifs, d'une part, à la position concurrentielle de ce dernier à l'égard d'autres syndicats lors de la négociation de conventions collectives applicables aux marins et, d'autre part, aux aspects sociaux découlant des mesures fiscales relatives aux marins employés à bord des navires inscrits sur le registre DIS. La Cour a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission devant le Tribunal. Enfin, elle a renvoyé l'affaire devant celui-ci pour qu'il statue sur les conclusions du requérant tendant à l'annulation de la décision attaquée et a réservé les dépens.
- 35 L'affaire a été attribuée à la première chambre élargie du Tribunal.
- 36 Le 21 septembre 2009, à la demande du greffe du Tribunal, le requérant a soumis des observations écrites.
- 37 Conformément à l'article 119, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Commission a déposé un mémoire en défense au greffe du Tribunal le 25 novembre 2009. Le requérant a déposé la réplique le 18 janvier 2010. La Commission a déposé la duplique le 16 mars 2010.

- 38 Le Royaume de Danemark a déposé un mémoire en intervention le 15 janvier 2010. Le requérant a formulé des observations sur ce mémoire en intervention le 27 mai 2010.
- 39 Par ordonnance du 8 avril 2010 du président du Tribunal (première chambre élargie), le Royaume de Norvège a été, à la suite de son désistement, radié du registre du Tribunal en tant qu'intervenant. En application de l'article 87, paragraphes 4 et 5, du règlement de procédure, le Royaume de Norvège a été condamné à supporter ses propres dépens et chaque partie a été condamnée à supporter ses propres dépens afférents à l'intervention du Royaume de Norvège.
- 40 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la deuxième chambre et la présente affaire a été attribuée à la deuxième chambre élargie.
- 41 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 19 janvier 2011.

Conclusions présentées par les parties dans l'instance après renvoi

- 42 Le requérant conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée dans la mesure où il a été décidé de ne pas soulever d'objection aux mesures fiscales appliquées depuis le 1^{er} janvier 1989 aux gens de mer à bord de navires immatriculés au Danemark, que ce soit au registre DAS ou au registre DIS ;

— condamner la Commission aux dépens.

43 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours ;

— condamner le requérant aux dépens.

En droit

44 À l'appui de sa requête, le requérant soulève trois moyens d'annulation. Le premier est tiré de la violation de l'article 88, paragraphe 2, CE et du principe de bonne administration, au motif que la Commission n'a pas ouvert la procédure formelle d'examen. Le deuxième moyen est tiré de la violation de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, tel qu'interprété à la lumière des orientations de 1989 et de 1997, ainsi que de la violation du principe de protection de la confiance légitime. Le troisième moyen est tiré de l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation.

45 En réponse à une question du Tribunal, le requérant a indiqué, lors de l'audience, se désister des deuxième et troisième moyens, sous réserve que les éléments factuels décrits dans le cadre de ces moyens soient pris en compte par le Tribunal dans le cadre de l'examen du premier moyen, ainsi qu'il a été acté au procès-verbal de l'audience.

46 Le Tribunal procédera donc à l'examen du premier moyen, tiré de la violation de l'article 88, paragraphe 2, CE et du principe de bonne administration.

Arguments des parties

- 47 Le requérant fait valoir que des difficultés sérieuses se posaient en l'espèce. Il souligne, à cet égard, que la Commission a mis quatre années pour adopter la décision attaquée, ce qui prouverait l'existence de difficultés sérieuses. Il ajoute que le gouvernement danois a introduit un projet de loi proposant une modification du régime DIS, venant complexifier la situation. La Commission aurait donc dû, selon lui, ouvrir la procédure formelle d'examen en vertu de l'article 88, paragraphe 2, CE et du principe de bonne administration.
- 48 En réplique aux arguments de la Commission, selon lesquels la durée de la procédure d'examen préliminaire serait due aux nombreuses observations que lui a adressées le requérant, celui-ci soutient que, par ses observations, il voulait s'assurer que la Commission se prononcerait sur la question qui le préoccupait, à savoir la notion de « marins communautaires », y compris si elle prenait en compte les modifications du régime DIS envisagées par le gouvernement danois. Selon lui, bien qu'étant un facteur de complication, ces modifications ne résolvaient pas la question posée et n'empêchaient pas la Commission de devoir statuer sur la notion de « marins communautaires ».
- 49 Il souligne également que la question pertinente en l'espèce était celle de savoir s'il existait ou non des difficultés sérieuses, et non celle de l'urgence ou du caractère raisonnable ou non de la durée de la procédure d'examen préliminaire.
- 50 Le requérant ajoute que la Commission tente de présenter la réponse à la question posée en l'espèce concernant la notion de « marins communautaires » comme étant évidente, alors que tel n'est pas le cas. Il souligne que, avant l'adoption de la décision attaquée, la Commission n'avait donné aucune réponse claire sur ce point. Il fait en outre valoir qu'il s'agissait d'une question soulevée au moins implicitement dans deux autres affaires, concernant les régimes d'exemption fiscale français et suédois, évoquées par la Commission, ce qui confirmerait la nécessité d'ouvrir une procédure

formelle d'examen. De plus, le fait que les décisions de la Commission concernant ces deux autres régimes aient été plus rapides attesterait de l'existence de difficultés sérieuses en l'espèce.

- 51 Enfin, le requérant considère que le juste critère n'est pas celui de savoir si la Commission avait des doutes à la date à laquelle elle a adopté la décision attaquée, mais si, après l'écoulement d'un délai raisonnable, elle faisait face à des difficultés sérieuses.
- 52 La Commission et le Royaume de Danemark, intervenant à son soutien, contestent l'argumentation du requérant.

Appréciation du Tribunal

- 53 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE revêt un caractère indispensable dès lors que la Commission éprouve des difficultés sérieuses pour apprécier si une aide est compatible avec le marché commun. La Commission ne peut donc s'en tenir à la phase préliminaire d'examen visée à l'article 88, paragraphe 3, CE pour prendre une décision favorable à une aide que si elle est en mesure d'acquiescer la conviction, au terme d'un premier examen, que cette aide est compatible avec le marché commun. En revanche, si ce premier examen a conduit la Commission à acquiescer 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 commun, 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 88, paragraphe 2, CE (arrêts de la Cour du 15 juin 1993, *Matra/Commission*, C-225/91, Rec. p. I-3203, point 33 ; du 2 avril 1998, *Commission/Sytraval et Brin's France*, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 39 ; du 17 juillet 2008, *Athinaïki Techniki/Commission*, C-521/06 P, Rec. p. I-5829, point 34, et du 2 avril 2009, *Bouygues et Bouygues*

Télécom/Commission, C-431/07 P, Rec. p. I-2665, point 61 ; arrêt du Tribunal du 9 septembre 2010, British Aggregates e.a./Commission, T-359/04, Rec. p. II-4227, point 55).

54 Si elle ne dispose d'aucun pouvoir discrétionnaire quant à la décision d'engager la procédure formelle d'examen, lorsqu'elle constate l'existence de telles difficultés, la Commission jouit néanmoins d'une certaine marge d'appréciation dans la recherche et dans l'examen des circonstances de l'espèce afin de déterminer si celles-ci soulèvent des difficultés sérieuses. Conformément à la finalité de l'article 88, paragraphe 3, CE 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 la procédure préliminaire, des difficultés éventuellement rencontrées (arrêts du Tribunal du 15 mars 2001, Prayon-Rupel/Commission, T-73/98, Rec. p. II-867, point 45, et du 3 mars 2010, Bundesverband deutscher Banken/Commission, T-36/06, Rec. p. II-537, point 126). 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 Tribunal du 12 décembre 2006, Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid et Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Commission, T-95/03, Rec. p. II-4739, point 139).

55 Il convient de rappeler également que, conformément à la jurisprudence, la notion de difficultés sérieuses revêt un caractère objectif. L'existence de telles difficultés doit être recherchée tant dans les circonstances d'adoption de l'acte attaqué que dans son contenu, d'une manière objective, en mettant en rapport les motifs de la décision avec les éléments dont la Commission disposait lorsqu'elle s'est prononcée sur la compatibilité des aides litigieuses avec le marché commun. Il en découle que le contrôle de légalité effectué par le Tribunal sur l'existence de difficultés sérieuses, par nature, va au-delà de la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation. La partie requérante supporte la charge de la preuve de l'existence de difficultés sérieuses, preuve qu'elle peut rapporter à partir d'un faisceau d'indices concordants, relatifs, d'une part, aux circonstances et à la durée de la procédure d'examen préliminaire et, d'autre part, au

contenu de la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêts Prayon-Rupel/Commission, point 54 supra, point 47, et Bundesverband deutscher Banken/Commission, point 54 supra, point 127).

56 À l'appui de son moyen selon lequel il existait, en l'espèce, des difficultés sérieuses, le requérant invoque, en premier lieu, la durée de la procédure d'examen préliminaire et, en second lieu, des arguments tenant aux circonstances de ladite procédure.

57 S'agissant, en premier lieu, de l'argument tiré de la durée de la procédure d'examen préliminaire, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence, dans le cas où les mesures étatiques litigieuses n'ont pas été notifiées par l'État membre concerné, la Commission n'est pas tenue de procéder à un examen préliminaire de ces mesures dans un délai déterminé. Cependant, lorsque des tiers intéressés ont soumis à la Commission des plaintes relatives à des mesures étatiques n'ayant pas fait l'objet de notification, l'institution est tenue, dans le cadre de la phase préliminaire prévue à l'article 88, paragraphe 3, CE, de procéder à un examen diligent et impartial de ces plaintes, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité CE relatives aux aides d'État. Il en résulte, notamment, que la Commission ne saurait prolonger indéfiniment l'examen préliminaire de mesures étatiques ayant fait l'objet d'une plainte, cet examen ayant seulement pour objet de permettre à la Commission de se former une première opinion sur la qualification des mesures soumises à son appréciation et sur leur compatibilité avec le marché commun (arrêts du Tribunal du 10 mai 2000, SIC/Commission, T-46/97, Rec. p. II-2125, points 103, 105 et 107, et Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid et Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Commission, point 54 supra, point 121).

58 Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure d'examen préliminaire doit s'apprécier en fonction des circonstances propres à chaque affaire et, notamment, du contexte de celle-ci, des différentes étapes procédurales que la Commission doit suivre et de la complexité de l'affaire (arrêts du Tribunal du 10 mai 2006, Air One/Commission, T-395/04, Rec. p. II-1343, point 61, et du 11 juillet 2007, Asklepios Kliniken/Commission, T-167/04, Rec. p. II-2379, point 81).

- 59 En l'espèce, il y a lieu de relever que, entre le 2 septembre 1998, date de la réception de la plainte, et le 13 novembre 2002, date de la décision attaquée, plus de quatre années se sont écoulées. Pour expliquer cette durée, la Commission fait valoir que la plainte était volumineuse, qu'elle s'est efforcée d'en traiter tous les aspects, y compris sous l'angle des accords fiscaux bilatéraux, et que le comportement du requérant, qui lui a envoyé dix lettres, aurait contribué à allonger la durée de la procédure d'examen préliminaire.
- 60 À cet égard, il convient de relever que, dans la plainte initiale, le requérant a exposé son argumentation selon laquelle, en substance, l'exemption fiscale prévue par le régime DIS contrevenait aux dispositions applicables en matière d'aides d'État et, en particulier, aux orientations de 1989 et de 1997, en ce qu'elle bénéficiait aux marins n'ayant ni la nationalité d'un État membre, ni leur résidence dans un État membre. Le requérant évoquait également cette question au regard des conventions fiscales de prévention de la double imposition conclues entre le Royaume de Danemark, d'une part, et la République des Philippines et la République de Singapour, d'autre part, et de la protection sociale dont bénéficiaient les marins de ces pays tiers.
- 61 En outre, il ressort de la chronologie des faits que, à la suite de sa plainte du 28 août 1998, le requérant a adressé à plusieurs reprises des observations substantielles concernant la notion de « marins communautaires » et le régime DIS (lettres des 18 mars 1999, 10 janvier 2000, 1^{er} février 2001), parfois accompagnées d'informations statistiques comme dans sa lettre du 10 janvier 2000. Il a également envoyé, le 5 novembre 2001, ses commentaires sur les réponses du Royaume de Danemark aux questions supplémentaires de la Commission.
- 62 De même, le requérant a attiré l'attention de la Commission sur la possibilité d'une modification du régime DIS par courrier du 4 juin 1999. Les échanges qui ont suivi, notamment avec le Royaume de Danemark, ont ainsi porté sur ces modifications législatives. Les autorités danoises ont envoyé à la Commission l'avant-projet de loi le 6 décembre 1999, puis les modifications apportées à cet avant-projet de loi le 3 avril

2000 (voir points 10 à 16 ci-dessus). Le requérant a ensuite adressé ses commentaires sur cet avant-projet de loi par lettres des 18 avril et 15 mai 2000.

- 63 Dans ce contexte, la Commission a pu estimer nécessaire, y compris dans le cadre d'un examen préliminaire des mesures en cause, d'examiner l'ensemble des éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par la plainte initiale et par ces différents courriers. Elle a ainsi effectué une enquête complémentaire à cet égard et a demandé au Royaume de Danemark des informations supplémentaires par courrier du 30 novembre 2000, y compris concernant la question des conventions fiscales bilatérales.
- 64 Il s'ensuit que ces échanges ont, de fait, contribué à allonger la durée de l'examen préliminaire.
- 65 De même, à la suite du courrier des autorités danoises du 15 janvier 2001 répondant aux demandes d'informations supplémentaires de la Commission, le requérant a adressé à la Commission un courrier du 1^{er} février 2001, rappelant notamment l'objet initial de sa plainte, ainsi qu'un courrier en date du 29 juin 2001, résumant en une page ses arguments et annonçant des observations sur la réponse du Royaume de Danemark du 15 janvier 2001. Or, ces observations du requérant n'ont ensuite été adressées à la Commission que le 5 novembre 2001.
- 66 Enfin, au cours de la procédure d'examen préliminaire, différentes réunions ont été organisées par la Commission les 19 mars 1999, 4 avril 2000 et 27 mai 2002.
- 67 Il s'ensuit que de telles circonstances sont de nature à expliquer, dans une large mesure, la durée de l'examen préliminaire en l'espèce.

- 68 Il résulte de ce qui précède que, même si, considérée dans son ensemble, la durée de l'examen préliminaire peut être regardée comme excédant ce qu'implique normalement un premier examen, cette durée est justifiée en grande partie par les circonstances et le contexte de la procédure.
- 69 Cependant, ainsi que le requérant le souligne dans la réplique, la question en l'espèce n'est pas le caractère raisonnable ou non de la durée de l'examen préliminaire, mais celle de savoir s'il existait des difficultés sérieuses.
- 70 Or, si la durée de l'examen préliminaire peut constituer un indice de l'existence de difficultés sérieuses, elle ne suffit pas en soi à démontrer l'existence de telles difficultés.
- 71 En particulier, le seul fait que des discussions se soient instaurées entre la Commission et l'État membre concerné durant la phase d'examen préliminaire et que, dans ce cadre, des informations complémentaires aient pu être demandées par la Commission sur les mesures soumises à son contrôle ne peut pas, en soi, être considéré comme une preuve de ce que cette institution se trouvait confrontée à des difficultés sérieuses d'appréciation (voir arrêt SIC/Commission, point 57 supra, point 89, et la jurisprudence citée).
- 72 En outre, ce n'est que s'il est conforté par d'autres éléments que l'écoulement d'un délai, même excédant notablement ce qu'implique normalement un premier examen opéré dans le cadre des dispositions de l'article 88, paragraphe 3, CE, peut conduire à reconnaître que la Commission a rencontré des difficultés sérieuses d'appréciation exigeant que soit ouverte la procédure prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE (voir, en ce sens, arrêt Asociación de Estaciones de Servicio de Madrid et Federación Catalana de Estaciones de Servicio/Commission, point 54 supra, point 135, et la jurisprudence citée).

- 73 Il convient donc d'examiner, en second lieu, les autres arguments invoqués par le requérant à l'appui de son premier moyen, tenant en substance aux circonstances de la procédure d'examen préliminaire.
- 74 Le requérant fait valoir, premièrement, que les modifications apportées au régime DIS par l'avant-projet de loi envoyé par le Royaume de Danemark apparaissent comme un facteur de complication du dossier, bien que la décision attaquée ne se soit pas prononcée sur celles-ci.
- 75 Il y a lieu de relever que les modifications législatives du régime DIS, évoquées pendant la procédure d'examen préliminaire, consistaient à étendre l'exemption fiscale spécifique prévue par le régime DIS en cause à tous les non-résidents normalement redevables de l'impôt sur le revenu et visaient, en substance, à exempter de l'impôt sur le revenu tous les non-résidents travaillant à bord de navires et d'avions danois relevant du trafic international.
- 76 Ces modifications législatives, qui constituaient à l'époque un élément nouveau, ont fait partie du dialogue entre la Commission et les autorités danoises. En cela, elles ont constitué une cause de retard dans le cadre de l'examen préliminaire de la plainte, ainsi qu'il a été constaté précédemment (voir points 62 à 67 ci-dessus), d'autant que l'avant-projet de loi qui a été adressé par le Royaume de Danemark à la Commission le 6 décembre 1999 a ensuite été modifié, ce dont elle a été informée le 3 avril 2000.
- 77 Cependant, le requérant n'établit pas en quoi ces modifications législatives auraient constitué un indice de l'existence de difficultés sérieuses d'appréciation des mesures en cause en l'espèce, en particulier en ce qui concerne la notion de « marins communautaires », alors même que la charge de la preuve lui incombe à cet égard (voir point 55 ci-dessus).

- 78 Il convient de rappeler que, si elle ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire quant à la décision d'engager la procédure formelle d'examen lorsqu'elle constate l'existence de telles difficultés, la Commission jouit néanmoins d'une certaine marge d'appréciation dans la recherche et dans l'examen des circonstances de l'espèce afin de déterminer si celles-ci soulèvent des difficultés sérieuses (voir la jurisprudence citée au point 54 ci-dessus).
- 79 En l'espèce, après avoir eu connaissance de ce que des modifications législatives du régime DIS étaient en cours, la Commission a effectué une enquête complémentaire. Elle a tenu une réunion avec les autorités danoises le 4 avril 2000 et a demandé des informations supplémentaires au Royaume de Danemark, eu égard aux dernières modifications du projet de loi. Le requérant lui a d'ailleurs lui-même envoyé ses observations concernant les modifications dudit projet de loi.
- 80 Une telle démarche de la Commission relève de sa marge d'appréciation dans l'optique de déterminer si ces modifications soulevaient des difficultés sérieuses, sans que cela permette en soi d'établir que la Commission se serait heurtée à de telles difficultés en l'espèce.
- 81 En outre, le requérant relève dans la réplique que, bien qu'étant un facteur de complication, ces modifications ne résolvaient pas la question posée et n'empêchaient pas la Commission de devoir statuer sur la notion de « marins communautaires ». Il ne démontre cependant pas que, au vu du contenu des modifications législatives en cours, la Commission aurait dû éprouver des doutes concernant la compatibilité des mesures fiscales en cause en l'espèce.
- 82 Il s'ensuit que le requérant n'établit aucunement que les modifications législatives du régime DIS, non encore en vigueur à la date de la décision attaquée, démontreraient l'existence de difficultés sérieuses quant à l'appréciation de la compatibilité du régime DIS avec le marché commun.

- 83 Deuxièmement, le requérant fait valoir que, avant l'adoption de la décision attaquée, la Commission n'a donné aucune réponse claire sur la notion de « marins communautaires ».
- 84 Toutefois, un tel constat ne signifie pas nécessairement que cette notion posait des difficultés sérieuses. La phase préliminaire d'examen ne revêt pas un caractère contradictoire à l'égard du plaignant (arrêt Commission/Sytraval et Brink's France, point 53 supra, points 58 et 59) et la Commission n'était pas tenue de donner sa position à cet égard au requérant avant l'adoption de la décision attaquée.
- 85 Par conséquent, la seule absence d'une telle prise de position formelle avant l'adoption de la décision attaquée n'implique pas que la Commission se serait heurtée à des difficultés sérieuses.
- 86 Troisièmement, le requérant soutient que les deux décisions évoquées par la Commission, concernant les régimes fiscaux français et suédois, soulevaient au moins implicitement la même question, ce qui confirmerait la nécessité d'ouvrir une procédure formelle d'examen.
- 87 Toutefois, le fait que la même question ait été soulevée dans d'autres affaires ne justifie pas, en soi, l'ouverture d'une procédure formelle d'examen. En effet, une même question peut se poser dans plusieurs dossiers sans nécessairement soulever des difficultés sérieuses, d'autant plus que, comme le souligne le requérant, les régimes français et suédois présentaient des différences avec le régime danois en cause.
- 88 En outre, l'argument selon lequel le fait que l'examen préliminaire de ces deux autres régimes ait été plus rapide attesterait de l'existence de difficultés sérieuses en l'espèce doit également être rejeté. En effet, les circonstances entourant la procédure d'examen

préliminaire en l'espèce différaient grandement de celles des cas français et suédois. D'une part, ces régimes avaient été notifiés. D'autre part, il s'agissait essentiellement de reconduire le régime déjà en vigueur en Suède et de proroger le régime français.

- 89 Il ressort de ce qui précède qu'aucun des éléments invoqués par le requérant ne permet d'établir que, au terme de la procédure d'examen préliminaire, la Commission se heurtait à des difficultés sérieuses en l'espèce, exigeant l'ouverture d'une procédure formelle d'examen.
- 90 Enfin, en dernier lieu, le requérant a indiqué, lors de l'audience, se désister des deuxième et troisième moyens, sous réserve que les éléments factuels décrits dans le cadre de ces moyens soient pris en compte par le Tribunal dans le cadre de l'examen du premier moyen (voir point 45 ci-dessus).
- 91 Dans la réplique, le requérant a fait valoir que les arguments de la Commission à propos des deuxième et troisième moyens montrent qu'un débat sérieux et complexe s'est tenu pendant la procédure d'examen préliminaire concernant la notion de « marins communautaires » pouvant bénéficier de l'exemption fiscale en cause.
- 92 Il y a lieu de constater que, ce faisant, le requérant, outre qu'il ne fait référence à aucun élément factuel en particulier, renvoie en réalité non pas à des éléments factuels, mais à une argumentation juridique développée à l'appui des deuxième et troisième moyens. Or, il s'est désisté de ces moyens lors de l'audience. Cette argumentation ne peut donc pas être prise en compte dans le cadre du présent recours.
- 93 À titre surabondant, le Tribunal n'identifie aucun élément, développé à l'appui des deuxième et troisième moyens, de nature à établir l'existence d'une difficulté sérieuse en l'espèce.

- 94 Dès lors, il ressort de tout ce qui précède que le requérant n'a pas établi que la Commission aurait été confrontée à des difficultés sérieuses d'appréciation pour qualifier les mesures en cause au regard de la notion d'aide et pour établir leur compatibilité avec le marché commun.
- 95 Il s'ensuit que le moyen tiré de la violation de l'article 88, paragraphe 2, CE et du principe de bonne administration, au motif que la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle d'examen, n'est pas fondé.
- 96 En conséquence, le présent moyen doit être rejeté et, partant, le recours dans son ensemble.

Sur les dépens

- 97 Dans son arrêt sur pourvoi, la Cour a réservé les dépens. Il appartient donc au Tribunal de statuer, dans le présent arrêt, sur l'ensemble des dépens afférents aux différentes procédures, conformément à l'article 121 du règlement de procédure.
- 98 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le requérant ayant succombé, il y a lieu de le condamner à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission devant la Cour et le Tribunal, conformément aux conclusions de la Commission.

- ⁹⁹ Aux termes de l'article 87, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs dépens. En l'espèce, le Royaume de Danemark, intervenu au soutien de la Commission, supportera ses propres dépens exposés devant la Cour et le Tribunal.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre élargie)

déclare et arrête :

- 1) **Le recours est rejeté.**

- 2) **3F, anciennement Specialarbejderforbundet i Danmark (SID), est condamné à supporter ses propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne devant la Cour et le Tribunal.**

- 3) **Le Royaume de Danemark supportera ses propres dépens exposés devant la Cour et le Tribunal.**

Forwood

Dehousse

Wiszniewska-Białecka

Prek

Szwarcz

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 27 septembre 2011.

Signatures