



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (première chambre)

10 juillet 2012*

« Aides d'État — Produits d'emballage ondulés — Aide à la construction d'une usine de papeterie — Lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale — Décision déclarant l'aide compatible avec le marché commun — Recevabilité — Régularité du mandat confié par une personne morale à ses avocats — Adoption d'une décision au terme de la phase préliminaire d'examen — Qualité pour agir — Droits procéduraux des parties intéressées — Difficultés sérieuses justifiant l'ouverture de la procédure formelle d'examen — Exercice par la Commission de son pouvoir d'appréciation — Article 87, paragraphe 3, sous a), CE — Article 88, paragraphes 2 et 3, CE — Article 4 du règlement (CE) n° 659/1999 — Article 44, paragraphes 5 et 6, du règlement de procédure »

Dans l'affaire T-304/08,

Smurfit Kappa Group plc, établie à Dublin (Irlande), représentée par M^{es} T. Ottervanger et E. Henny, avocats,

partie requérante,

contre

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

partie défenderesse,

soutenue par

Propapier PM 2 GmbH, anciennement Propapier PM2 GmbH & Co. KG, établie à Eisenhüttenstadt (Allemagne), représentée par M^{es} H.-J. Niemeyer et C. Herrmann, avocats,

partie intervenante,

ayant pour objet une demande d'annulation de la décision C (2008) 1107 de la Commission, du 2 avril 2008, déclarant compatible avec le marché commun l'aide à finalité régionale que les autorités allemandes envisagent d'accorder en faveur de Propapier PM2 pour la construction d'une usine de papeterie à Eisenhüttenstadt (région de Brandebourg — Nord-Est) (Aide d'État N 582/2007 — Allemagne),

LE TRIBUNAL (première chambre),

composé de MM. J. Azizi, président, S. Frimodt Nielsen (rapporteur) et A. Popescu, juges,

greffier : M. N. Rosner, administrateur,

* Langue de procédure : l'anglais.

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 novembre 2011,
rend le présent

Arrêt

Antécédents du litige

- 1 La requérante, Smurfit Kappa Group plc, est une entreprise internationale ayant son siège en Irlande. Elle exerce ses activités dans le secteur de l'emballage, principalement en Europe et en Amérique latine. Elle fabrique et commercialise des produits d'emballage ondulés (ci-après les « produits CCM »), des feuilles de carton ondulé et de carton compact, des boîtes en carton ondulé et en carton compact, des cartons graphiques et des cartons spéciaux. Elle procède également à la récupération des déchets de papier recyclés.
- 2 Par lettre du 8 octobre 2007, les autorités allemandes ont notifié à la Commission européenne leur intention d'accorder à Propapier PM2 GmbH & Co. KG, une subvention d'investissement d'un montant de 82 509 500 euros (soit 72 154 700 euros en valeur actualisée) (ci-après l'« aide en cause »), pour la construction d'une papeterie et d'un groupe électrogène à Eisenhüttenstadt, dans la région de Brandebourg — Nord-Est (Allemagne). La Commission a enregistré cette notification sous la référence N 582/2007.
- 3 La papeterie financée par l'aide en cause était destinée à produire deux types de produits CCM, à savoir, d'une part, des feuilles de carton plat d'un grammage allant jusqu'à 150 g/m² et, d'autre part, des cannelures fabriquées à partir de fibres recyclées. La construction de l'installation devait s'échelonner entre le mois de décembre 2007 et la première moitié de l'année 2010.
- 4 Le 9 novembre 2007, la requérante a présenté à la Commission une plainte confidentielle relative à l'aide en cause.
- 5 Par courrier du 7 décembre 2007, la Commission a adressé à la République fédérale d'Allemagne une demande d'informations complémentaires. Les autorités allemandes ont répondu à cette demande d'information par courrier du 3 janvier 2008.
- 6 Une réunion entre les services de la Commission et les autorités allemandes s'est tenue le 25 janvier 2008, en présence de représentants de l'intervenante.
- 7 Le 29 janvier 2008, deux plaintes officielles ont été enregistrées par la Commission et transmises à la République fédérale d'Allemagne pour observations.
- 8 Par courrier du 1^{er} février 2008, la Commission a adressé une nouvelle demande d'informations à la République fédérale d'Allemagne.
- 9 Par courriers des 6 et 14 février 2008, la République fédérale d'Allemagne a répondu, respectivement, aux plaintes mentionnées au point 7 ci-dessus ainsi qu'à la demande d'informations mentionnée au point 8 ci-dessus.
- 10 Le 20 février 2008, la Commission a été saisie d'une troisième plainte officielle. Celle-ci reposant sur les mêmes arguments que les deux premières, elle n'a pas été communiquée à l'État membre.

- 11 Le 2 avril 2008, sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, la Commission a adopté la décision C (2008) 1107, déclarant compatible avec le marché commun l'aide en cause (ci-après la « décision attaquée »).
- 12 Dans la décision attaquée, la Commission a notamment constaté que l'aide en cause ne dépassait pas les seuils prévus au paragraphe 68 des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale pour la période 2007-2013 (JO 2006, C 54, p. 13), lequel est ainsi rédigé :

« Lorsque le montant total de l'aide provenant de toutes les sources dépasse 75 % du maximum de l'aide qu'un investissement dont les dépenses admissibles sont de 100 millions d'euros peut recevoir, en appliquant le plafond applicable aux grandes entreprises selon la carte des aides régionales approuvée à la date d'octroi de l'aide et que :

- i) le bénéficiaire de l'aide réalise plus de 25 % des ventes du ou des produits considérés sur le ou les marchés considérés avant investissement ou plus de 25 %, après cet investissement, ou
- j) la capacité créée par le projet représente plus de 5 % du marché, mesuré en utilisant des données relatives à la consommation apparente du produit considéré, à moins que le taux de croissance annuel moyen de sa consommation apparente au cours des cinq dernières années n'ait été supérieur au taux de croissance annuel moyen du produit intérieur brut (PIB) de l'Espace économique européen,

la Commission n'autorisera les aides régionales à l'investissement qu'après avoir vérifié en détail, suite à l'ouverture de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, [CE], si l'aide est nécessaire pour produire un effet incitatif pour l'investissement et si les avantages de l'aide l'emportent sur les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce entre États membres qu'elles entraînent. »

- 13 Dans la note en bas de page n° 63, figurant sous le paragraphe précité, il est précisé que la Commission envisageait d'élaborer avant l'entrée en vigueur des lignes directrices, à savoir le 1^{er} janvier 2007, d'autres orientations sur les critères qu'elle entendait prendre en considération pour apprécier si l'aide était nécessaire pour produire un effet incitatif pour l'investissement et si les avantages de l'aide l'emportaient sur les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce entre États membres qu'elles entraînaient.
- 14 Aux considérants 119 et 120 de la décision attaquée, la Commission a écarté les arguments présentés dans les plaintes dont elle avait été saisie au sujet de l'aide en cause (voir points 4, 7 et 10 ci-dessus) en indiquant qu'elle était liée par les lignes directrices, lesquelles, selon elle, excluaient qu'elle ouvre la procédure formelle d'examen dans les affaires dans lesquelles les seuils fixés au paragraphe 68 desdites lignes directrices n'étaient pas dépassés. À cet égard, selon la Commission, le respect de ces seuils de parts de marché et d'augmentation des capacités de production garantit pour chaque projet subventionné, d'une part, que les distorsions de concurrence prévisibles n'excèdent pas les avantages escomptés ainsi que, d'autre part, qu'il existe une contribution suffisante à l'objectif de développement régional.

Procédure et conclusions des parties

- 15 Par requête enregistrée au greffe du Tribunal le 5 août 2008, la requérante a introduit le présent recours.
- 16 Par acte enregistré au greffe du Tribunal le 12 décembre 2008, Propapier PM2 GmbH & Co. KG, devenue en cours d'instance Propapier PM 2 GmbH, a demandé à intervenir dans la présente procédure au soutien de la Commission. Par ordonnance du 21 avril 2009, le président de la troisième chambre du Tribunal a admis cette intervention.

- 17 Le 14 mai 2009, l'intervenante a contesté le caractère complet de la transmission du dossier de la procédure écrite à son égard. Elle a été assurée par lettre du greffe qu'elle avait reçu une communication intégrale des pièces de la procédure écrite et n'a pas persisté dans sa contestation.
- 18 La requérante ayant demandé que certaines parties des mémoires échangés dans le cadre de la procédure écrite fassent l'objet d'un traitement confidentiel à l'égard de l'intervenante et celle-ci ayant contesté certaines de ces demandes, le président de la troisième chambre du Tribunal a, par ordonnance du 5 juillet 2010, partiellement fait droit aux demandes de la requérante. En conséquence, certaines informations supplémentaires ont été communiquées à l'intervenante et celle-ci a été admise à compléter son mémoire en intervention.
- 19 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur initialement désigné a été affecté à la première chambre, à laquelle la présente affaire a, par conséquent, été attribuée. Un membre de la première chambre étant empêché de siéger, le président du Tribunal a désigné, en application de l'article 32, paragraphe 3, du règlement de procédure du Tribunal, un autre juge pour compléter la chambre.
- 20 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- annuler la décision attaquée ;
 - condamner la Commission et l'intervenante aux dépens.
- 21 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner la requérante aux dépens.
- 22 L'intervenante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :
- rejeter le recours ;
 - condamner la requérante aux dépens.
- 23 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal (première chambre) a décidé d'ouvrir la procédure orale et, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure prévues à l'article 64 du règlement de procédure, a posé par écrit des questions aux parties.
- 24 Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par le Tribunal lors de l'audience du 28 novembre 2011.
- 25 Lors de l'audience, la Commission et l'intervenante ont renoncé à contester la recevabilité de la requête au regard du respect de l'obligation prévue à l'article 44, paragraphe 5, sous a), du règlement de procédure, ce dont il a été donné acte au procès-verbal d'audience.
- 26 À l'issue de l'audience, le Tribunal a donné à la requérante, dans un délai de trois semaines à compter de la notification du procès-verbal d'audience, la possibilité de produire tout élément de preuve qu'elle estimerait nécessaire pour établir la régularité du mandat conféré à ses avocats.
- 27 Les documents produits par la requérante dans le délai qui lui avait été imparti ont été communiqués pour observations à la Commission et à l'intervenante. Le 25 janvier 2012, après avoir reçu ces observations, le Tribunal a clôturé la procédure orale.

En droit

Sur la recevabilité

- 28 La Commission et l'intervenante contestent, d'une part, la recevabilité de la requête au regard des exigences prévues à l'article 44, paragraphe 5, sous b), du règlement de procédure. La Commission conteste également, d'autre part, la qualité pour agir de la requérante à l'encontre de la décision attaquée.

Sur la régularité du mandat conféré par la requérante à ses avocats

- 29 Aux termes de l'article 44, paragraphe 5, sous b), du règlement de procédure, si le requérant est une personne morale de droit privé, il doit joindre à sa requête la preuve que le mandat donné à l'avocat a été régulièrement établi par une personne qualifiée à cet effet. En vertu de l'article 44, paragraphe 6, dudit règlement, si la requête n'est pas conforme à la condition précitée, le greffier fixe au requérant un délai raisonnable aux fins de régularisation de la requête ou de production des pièces mentionnées ci-dessus. À défaut de cette régularisation ou de cette production dans le délai imparti, le Tribunal décide si l'inobservation de ces conditions entraîne l'irrecevabilité formelle de la requête.
- 30 Il découle de ces dispositions que le greffier du Tribunal est tenu d'inviter une personne morale de droit privé à procéder à la régularisation de sa requête en cas de manquement de celle-ci à l'obligation qui lui incombe de fournir une preuve de la régularité du mandat conféré à ses avocats et que ce n'est que si la requérante ne se conforme pas à l'invitation du greffier dans le délai qui lui est imparti que le Tribunal a la faculté de déclarer le recours irrecevable.
- 31 Le présent recours a été introduit le 5 août 2008, au nom de la requérante, par M^{es} T. Ottervanger et E. Henny, avocats au barreau d'Amsterdam (Pays-Bas). La requérante a joint à sa requête un mandat chargeant lesdits avocats d'introduire le présent recours. Ce mandat était établi par M. M. O'Riordan, agissant en qualité de secrétaire général du groupe.
- 32 En application de l'article 44, paragraphe 6, du règlement de procédure, le greffier a imparti à la requérante un délai afin d'apporter la preuve que l'auteur de ce mandat était compétent pour adopter cet acte au nom de la société. Dans le délai qui lui a ainsi été imparti, la requérante, tout en maintenant que le secrétaire général du groupe était compétent, en vertu de la loi irlandaise, pour donner mandat à des avocats aux fins d'agir en justice pour le compte de la société, a produit un second mandat, daté du 28 août 2008 et établi par M. G. McGann, agissant en qualité d'administrateur.
- 33 L'intervenante et la Commission ayant contesté tant la compétence de M. O'Riordan que celle de M. McGann, la requérante a produit, avant la clôture de la procédure orale, une résolution, adoptée le 8 décembre 2011 par le conseil d'administration de la société, confirmant que M. McGann, en tant que directeur général et l'un des administrateurs de la société, était compétent pour établir le second mandat.
- 34 En premier lieu, l'intervenante conteste, en cas de manquement à l'obligation prévue à l'article 44, paragraphe 5, sous b), du règlement de procédure, la possibilité d'une régularisation en cours d'instance. Une telle allégation ne peut qu'être écartée, puisque la possibilité d'une telle régularisation est prévue à l'article 44, paragraphe 6, du même règlement, lequel prévoit que le greffier impartit un délai aux fins de régularisation de la requête et que, à défaut de régularisation dans le délai fixé, le Tribunal doit apprécier le point de savoir si cette circonstance entraîne l'irrecevabilité du recours (voir point 29 ci-dessus).

- 35 En l'espèce, ainsi qu'il a été rappelé au point 32 ci-dessus, la requérante a produit le second mandat dans le délai qui lui avait été imparti par le greffier du Tribunal. Il convient donc d'examiner, en second lieu, si le second mandat satisfait aux exigences découlant de l'article 44, paragraphe 5, sous b), du règlement de procédure.
- 36 À cet égard, la Commission et l'intervenante soutiennent que les articles 66 à 68 des statuts annexés à la régularisation de la requête, dont elles ne contestent plus qu'il s'agit des statuts de la requérante, prévoient que la décision d'agir en justice et de donner mandat à des avocats au nom de la société ressortit à la compétence collégiale du conseil d'administration et que celle-ci peut être déléguée à un ou à plusieurs administrateurs. La Commission et l'intervenante font valoir, en conséquence, que, à défaut de prouver l'existence d'une délibération du conseil d'administration décidant de charger M^{es} Ottervanger et Henny d'introduire une demande d'annulation de la décision attaquée ou une délibération déléguant un tel pouvoir à M. McGann, la requérante a méconnu l'obligation prévue à l'article 44, paragraphe 5, sous b), du règlement de procédure.
- 37 Or, si le Tribunal ne peut tenir pour certain, à défaut de la production par la requérante d'une délibération antérieure du conseil d'administration de la société décidant d'intenter le présent recours ou investissant M. McGann du pouvoir de décider d'intenter de telles actions en justice, que M. McGann était alors en droit d'établir le second mandat, il y a lieu, en tout état de cause, de constater que le conseil d'administration a, par une délibération du 8 décembre 2011, déclaré confirmer que M. McGann, directeur général et administrateur de la société, était compétent à cet effet (voir point 33 ci-dessus).
- 38 S'il est également vrai, ainsi que le fait valoir l'intervenante, que cette confirmation a été donnée plus de trois ans après l'introduction du présent recours et qu'il est possible que la composition du conseil d'administration de la société ait été modifiée depuis la date du second mandat, il n'existe en revanche aucun doute quant à la volonté de la requérante, légalement engagée à l'égard des tiers par les délibérations de son conseil d'administration, de voir le présent recours aboutir.
- 39 Dès lors, la fin de non-recevoir opposée par l'intervenante et par la Commission et tirée de ce que la requête ne satisfait pas aux obligations qui découlent de l'article 44, paragraphe 5, sous b), du règlement de procédure doit être écartée (voir, en ce sens et par analogie, arrêt de la Cour du 11 mai 1989, Maurissen et Union syndicale/Cour des comptes, 193/87 et 194/87, Rec. p. 1045, points 33 et 34).

Sur la qualité pour agir de la requérante

- 40 La Commission, soutenue par l'intervenante, fait valoir que la requérante, bien qu'elle soit une partie intéressée, n'est pas individuellement concernée par la décision attaquée. En conséquence, elle ne serait pas recevable à contester le bien-fondé des appréciations relatives à la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun qui sont contenues dans la décision attaquée. Or, l'ensemble des arguments présentés dans la requête tendrait à remettre en cause le bien-fondé de cette appréciation relative à la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun et non à faire valoir que les droits procéduraux que la requérante tire de l'article 88, paragraphe 2, CE ont été méconnus.
- 41 En outre, la Commission fait valoir que l'allégation de la requérante selon laquelle la durée de la procédure administrative démontre l'existence de difficultés sérieuses qui auraient nécessité l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE a été présentée pour la première fois dans la réplique et est, de ce fait, également irrecevable. Il s'ensuivrait qu'aucun des moyens du recours n'est recevable.

- 42 À titre liminaire, il convient de relever que, en dépit de l'entrée en vigueur en cours d'instance, à savoir le 1^{er} décembre 2009, de l'article 263 TFUE, la question de la recevabilité de la demande d'annulation de la décision attaquée doit être tranchée sur le seul fondement de l'article 230, quatrième alinéa, CE (voir, en ce sens, ordonnances du Tribunal du 7 septembre 2010, *Norilsk Nickel Harjavalta et Umicore/Commission*, T-532/08, Rec. p. II-3959, points 68 à 75, et *Etimine et Etiproducts/Commission*, T-539/08, Rec. p. II-4017, points 74 à 81), ce qui n'est pas contesté par les parties.
- 43 Conformément à l'article 230, quatrième alinéa, CE, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre une décision adressée à une autre personne que si ladite décision la concerne directement et individuellement.
- 44 Selon une jurisprudence constante, les sujets autres que les destinataires d'une décision ne sauraient prétendre être individuellement concernés que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle dont le destinataire d'une telle décision le serait (arrêts de la Cour du 15 juillet 1963, *Plaumann/Commission*, 25/62, Rec. p. 197, 223 ; du 19 mai 1993, *Cook/Commission*, C-198/91, Rec. p. I-2487, point 20 ; du 15 juin 1993, *Matra/Commission*, C-225/91, Rec. p. I-3203, point 14 ; du 13 décembre 2005, *Commission/Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum*, C-78/03 P, Rec. p. I-10737, point 33, et du 11 septembre 2008, *Allemagne e.a./Kronofrance*, C-75/05 P et C-80/05 P, Rec. p. I-6619, point 36).
- 45 Le présent recours concernant une décision de la Commission en matière d'aides d'État, il y a lieu de relever que, dans le cadre de la procédure de contrôle des aides d'État, doivent être distinguées, d'une part, la phase préliminaire d'examen des aides instituée à l'article 88, paragraphe 3, CE, qui a seulement pour objet de permettre à la Commission de se former une première opinion sur la compatibilité partielle ou totale de l'aide en cause et, d'autre part, la phase d'examen visée à l'article 88, paragraphe 2, CE. Ce n'est que dans le cadre de celle-ci, qui est destinée à permettre à la Commission d'avoir une information complète sur l'ensemble des données de l'affaire, que le traité prévoit l'obligation, pour la Commission, de mettre en demeure les intéressés de présenter leurs observations (voir, en ce sens, arrêt *Allemagne e.a./Kronofrance*, point 44 supra, point 37, et la jurisprudence citée).
- 46 Il en résulte que, lorsque, sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, la Commission constate, par une décision prise sur le fondement de l'article 88, paragraphe 3, CE, qu'une aide est compatible avec le marché commun, les bénéficiaires de ces garanties de procédure ne peuvent en obtenir le respect que s'ils ont la possibilité de contester cette décision devant le juge de l'Union. Pour ces motifs, celui-ci déclare recevable un recours visant à l'annulation d'une telle décision, introduit par un intéressé au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE, lorsque l'auteur de ce recours tend, par l'introduction de celui-ci, à faire sauvegarder les droits procéduraux qu'il tire de cette dernière disposition (voir arrêt *Allemagne e.a./Kronofrance*, point 44 supra, point 38, et la jurisprudence citée).
- 47 En vertu de l'article 1^{er}, sous h), du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88 CE] (JO L 83, p. 1), les intéressés au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE sont notamment toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, c'est-à-dire en particulier les entreprises concurrentes du bénéficiaire de cette aide. Selon la jurisprudence, il s'agit, en d'autres termes, d'un ensemble indéterminé de destinataires (arrêt de la Cour du 24 mai 2011, *Commission/Kronoply et Kronotex*, C-83/09 P, Rec. p. I-4441, point 63 ; voir également, en ce sens, arrêt de la Cour du 14 novembre 1984, *Intermills/Commission*, 323/82, Rec. p. 3809, point 16).
- 48 En revanche, si l'auteur du recours met en cause le bien-fondé de la décision appréciant la compatibilité de l'aide avec le marché commun, le simple fait qu'il puisse être considéré comme intéressé au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE ne saurait suffire pour que soit admise la

recevabilité du recours. Il doit alors démontrer qu'il bénéficie d'un statut particulier au sens de l'arrêt Plaumann/Commission, point 44 supra. Il en serait notamment ainsi dans le cas où la position du requérant sur le marché serait substantiellement affectée par l'aide faisant l'objet de la décision en cause (voir arrêt Allemagne e.a./Kronofrance, point 44 supra, point 40, et la jurisprudence citée).

- 49 S'agissant de la condition tenant à ce que la position de la requérante sur le marché concerné soit substantiellement affectée, la seule circonstance qu'un acte est susceptible d'exercer une certaine influence sur les rapports de concurrence existant sur le marché pertinent et que l'entreprise concernée se trouve dans une relation de concurrence avec le bénéficiaire de cet acte ne saurait suffire. Dès lors, une entreprise ne saurait se prévaloir uniquement de sa qualité de concurrente par rapport à l'entreprise bénéficiaire, mais doit établir, en outre, qu'elle est dans une situation de fait qui l'individualise d'une manière analogue à celle du destinataire de la décision (arrêts de la Cour du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, points 32 et 33, et du 22 décembre 2008, British Aggregates/Commission, C-487/06 P, Rec. p. I-10515, points 47 et 48).
- 50 Enfin, conformément à une jurisprudence constante, il n'appartient pas au juge de l'Union d'interpréter un recours mettant en cause exclusivement le bien-fondé d'une décision appréciant la compatibilité d'une aide avec le marché commun comme visant en réalité à sauvegarder les droits procéduraux que l'auteur de ce recours tire de l'article 88, paragraphe 2, CE lorsque celui-ci n'a pas expressément présenté de moyen à cette fin. Dans une telle hypothèse, l'interprétation des moyens du recours conduirait en fait à une requalification de son objet (arrêt Commission/Kronoply et Kronotex, point 47 supra, point 55 ; voir également, en ce sens, arrêt de la Cour du 29 novembre 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall e.a./Commission, C-176/06 P, non publié au Recueil, point 25).
- 51 Toutefois, une telle limite au pouvoir d'interprétation des moyens des recours n'a pas pour effet d'empêcher le juge de l'Union d'examiner les arguments de fond avancés par le requérant afin de vérifier s'ils sont par ailleurs susceptibles d'établir le bien-fondé d'un moyen tendant expressément à faire valoir l'existence de difficultés sérieuses de nature à justifier l'ouverture de la procédure visée à l'article 88, paragraphe 2, CE (arrêt Commission/Kronoply et Kronotex, point 47 supra, point 56).
- 52 En effet, 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 sa compatibilité avec le marché commun. 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 apportée pour démontrer que la Commission était tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen visée à l'article 88, paragraphe 2, CE, ainsi qu'à l'article 6, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999 (voir arrêt de la Cour du 27 octobre 2011, Autriche/Scheucher-Fleisch e.a., C-47/10 P, Rec. p. I-10707, point 50, et la jurisprudence citée).
- 53 C'est au regard de ces principes qu'il convient d'examiner la situation procédurale de la requérante.
- 54 À cet égard, il convient de préciser d'emblée, ainsi qu'en sont convenues la Commission et l'intervenante, que la requérante est une partie intéressée au sens de l'article 88, paragraphe 2, CE. Elle soutient en effet, sans être contredite ni par la Commission, ni par l'intervenante, ni par aucune des pièces du dossier, qu'elle est un concurrent direct de l'intervenante. Les parties s'opposent, en revanche, sur le point de savoir si la requérante est individuellement concernée par la décision attaquée et si, à ce titre, elle est recevable à contester le bien-fondé de l'appréciation de la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun qui est contenue dans la décision attaquée, indépendamment de la sauvegarde de ses droits procéduraux.

- 55 Or, si la requérante est parvenue à fournir suffisamment d'éléments démontrant que sa situation concurrentielle était susceptible d'être affectée par l'aide en cause, elle demeure en revanche en défaut d'établir que sa position sur le marché se trouvera substantiellement affectée au sens de la jurisprudence rappelée aux points 48 et 49 ci-dessus.
- 56 Premièrement, la requérante se prévaut de sa participation à la procédure administrative, pour avoir porté plainte de manière confidentielle après la notification de l'aide en cause. Toutefois, la participation d'une entreprise à la phase d'examen préliminaire prévue à l'article 4 du règlement n° 659/1999 ne saurait établir qu'elle est, en sa seule qualité d'auteur d'une plainte, individuellement concernée par la décision adoptée à l'issue de cette procédure (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 9 juillet 2009, 3F/Commission, C-319/07 P, Rec. p. I-5963, points 94 et 95).
- 57 Deuxièmement, la requérante fait valoir que le marché des produits CCM est intégré et que toute aide d'État accordée à un producteur exerce des effets sur l'ensemble de ses concurrents dans l'Espace économique européen (EEE). Il résulte cependant des indications fournies par la requérante dans sa plainte confidentielle que le secteur des produits CCM dans l'EEE regroupe environ 130 sociétés. Cet argument de la requérante revient donc à mettre en avant le fait que l'aide octroyée exercera une influence sur les rapports de concurrence entre les opérateurs, mais ne suffit pas à établir que la situation de la requérante subira une atteinte substantielle à sa position concurrentielle de nature à la distinguer de la généralité des opérateurs.
- 58 Troisièmement, la requérante soutient que l'aide en cause permettra la construction de la plus grande usine de produits CCM en Europe et que la mise en service de cette installation aura nécessairement une incidence sensible sur le niveau des prix. De même que la précédente, cette allégation, au demeurant contestée par l'intervenante, est, en tout état de cause, insuffisante pour démontrer que la requérante est individuellement concernée par la décision attaquée, puisqu'elle ne se prévaut d'aucune particularité de sa situation susceptible d'établir qu'elle se trouvera affectée par l'ouverture de cette usine dans une mesure qui la distingue de la généralité des autres concurrents de l'intervenante.
- 59 Quatrièmement, la requérante indique que le marché des produits CCM connaît un déséquilibre structurel caractérisé par des capacités de production excédentaires et qu'elle s'est trouvée contrainte de fermer un grand nombre de ses propres installations. Cependant, comme le font valoir l'intervenante et la Commission, la fermeture d'installations peut s'expliquer par le fait que la requérante a pris des décisions de gestion autonomes, telles que l'adaptation de ses installations existantes au progrès technique ou la rationalisation de son appareil de production et la requérante n'a apporté aucun élément de preuve de nature à démontrer qu'elle n'a pas fermé ses installations en raison de leur vétusté. En tout état de cause, et même à supposer que la requérante se soit trouvée contrainte de réduire ses capacités de production en raison d'un déséquilibre structurel entre l'offre et la demande de produits CCM, une telle circonstance ne trouverait pas sa cause dans l'installation subventionnée par l'aide en cause et ne s'avérerait pas, à elle seule, de nature à distinguer la requérante des autres concurrents de l'intervenante (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 18 novembre 2009, Scheucher-Fleisch e.a./Commission, T-375/04, Rec. p. II-4155, points 59 et 60).
- 60 Cinquièmement, enfin, l'argument de la requérante selon lequel elle possède six installations dans un rayon de 800 à 1 000 km autour de l'installation subventionnée par l'aide en cause et que celle-ci aura pour effet de faire de l'intervenante son principal concurrent direct paraît à première vue contradictoire avec son deuxième argument, selon lequel le marché des produits CCM étant parfaitement concurrentiel et intégré, toute subvention octroyée à un producteur quelconque affectera nécessairement le niveau des prix de l'ensemble de ses concurrents dans l'EEE. En tout état de cause, la seule circonstance que la requérante possède six installations à proximité de l'installation subventionnée et que l'aide en cause permette à l'intervenante de porter sa production de produits CCM à près d'un million de tonnes par an, alors que, par comparaison, la production de la requérante

dans ces six usines atteindrait une capacité annuelle totale d'environ [*confidentiel*]¹ ne permet pas d'en conclure que la position de la requérante sur le marché se trouvera substantiellement affectée. L'intervenante, en effet, fait valoir sans être contredite que la requérante n'est pas son concurrent le plus direct, qu'elle-même et la requérante ont pour débouchés des marchés géographiques différents et que, à supposer que le critère de la proximité géographique des installations soit le plus pertinent, d'autres concurrents que la requérante en possèdent de plus proches de celle qui devait être construite à Eisenhüttenstadt.

- 61 Il résulte de ce qui précède que la requérante n'a pas établi que l'aide en cause était susceptible de porter une atteinte substantielle à sa position sur le marché. Dans ces conditions, la requérante, en sa qualité de partie intéressée, est seulement recevable à rechercher la protection des droits procéduraux qu'elle tient de l'article 88, paragraphe 2, CE et à contester le refus de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen, mais non à remettre en cause le bien-fondé des appréciations sur le fondement desquelles la Commission a conclu que l'aide en cause était compatible avec le marché commun. Il convient donc, puisque la Commission et l'intervenante font valoir qu'aucun des moyens du présent recours ne tend à la sauvegarde des droits procéduraux d'une partie intéressée, d'examiner la nature des moyens avancés par la requérante.
- 62 En vertu de la jurisprudence rappelée aux points 50 à 52 ci-dessus, le fait que la requérante ne soit pas parvenue à démontrer que sa position sur le marché serait substantiellement affectée par l'aide en cause ne fait pas obstacle à ce que, pour démontrer que la Commission aurait dû éprouver des doutes quant à la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun justifiant l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, elle présente des arguments relatifs au bien-fondé de l'appréciation opérée par la Commission, pourvu toutefois que l'un au moins des moyens de son recours soit tiré de la violation par la Commission de son obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen. À cet égard, il convient de rappeler que la Commission est obligée d'ouvrir la procédure formelle d'examen notamment si, à la lumière des renseignements obtenus au cours de la procédure préliminaire d'examen, elle reste confrontée à des difficultés sérieuses d'appréciation de la mesure considérée. Cette obligation résulte directement de l'article 88, paragraphe 3, CE, tel qu'il a été interprété par la jurisprudence, ainsi que de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999, lorsque la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure illégale suscite des doutes quant à sa compatibilité avec le marché commun (arrêt du Tribunal du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission, T-289/03, Rec. p. II-81, point 328).
- 63 Or la requérante précise, à titre liminaire, qu'elle conteste le fait que la Commission ait cru pouvoir adopter une décision positive sans ouvrir la procédure formelle d'examen. Elle considère notamment que la Commission ne pouvait se retrancher derrière les seuils qu'elle a définis dans ses lignes directrices relatives aux aides régionales pour refuser de procéder à une appréciation concrète des effets de la mesure en cause. Or, cette mise en balance des effets entraînés par la mesure litigieuse aurait nécessité l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE. De plus, la requérante fait valoir que l'absence d'ouverture de la procédure formelle d'examen l'a empêchée d'exercer ses droits procéduraux.
- 64 À cet égard, le premier moyen du recours est tiré du manquement de la Commission à l'obligation qui lui incombait en l'espèce d'ouvrir la procédure formelle d'examen, en violation de l'article 88, paragraphe 2, CE et de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999.
- 65 Ainsi, au moins l'un des moyens du recours tend expressément à la sauvegarde des droits procéduraux de la requérante. Dans ces conditions, contrairement à ce que soutiennent la Commission et l'intervenante, les arguments présentés par la requérante, quand bien même ils seraient relatifs au bien-fondé des appréciations relatives à la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun,

1 — Données confidentielles occultées.

doivent être examinés dans la seule mesure où ils tendent à démontrer que la Commission n'est pas parvenue à surmonter les difficultés sérieuses auxquelles elle s'est trouvée confrontée lors de la phase d'examen préliminaire (voir point 52 ci-dessus). Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée par la Commission à l'intégralité du recours ne peut être accueillie, mais que la recevabilité des moyens présentés par la requérante et des arguments présentés dans le cadre de chacun de ces moyens doit être examinée cas par cas.

Sur le fond

- 66 Le premier moyen du recours est tiré du manquement de la Commission à l'obligation qui lui incombait en l'espèce d'ouvrir la procédure formelle d'examen, en violation de l'article 88, paragraphe 2, CE et de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999. Bien qu'il n'ait pas été formellement articulé en deux branches, ce moyen recouvre deux griefs distincts. D'une part, la requérante reproche en substance à la Commission d'avoir commis une erreur de droit lorsqu'elle a déduit du paragraphe 68 des lignes directrices que, si les seuils qui y sont prévus n'étaient pas dépassés, elle était fondée à conclure à la compatibilité de l'aide en cause et qu'elle pouvait se dispenser d'ouvrir la procédure formelle d'examen. D'autre part, la requérante fait valoir plusieurs arguments de nature à démontrer que la Commission s'est trouvée confrontée à des difficultés d'appréciation des critères prévus au paragraphe 68 des lignes directrices qui auraient justifié l'ouverture de la procédure formelle d'examen.

Sur la recevabilité du premier moyen

- 67 La Commission conteste la recevabilité du premier moyen, en raison de l'invocation, par la requérante, dans le cadre de celui-ci, d'arguments visant à remettre en cause le bien-fondé des appréciations portées dans la décision attaquée.
- 68 Il convient cependant de rappeler que la requérante, en sa qualité de partie intéressée, est recevable à faire valoir que la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle d'examen. À cette fin, la requérante est également recevable à présenter, à l'appui d'un tel moyen, des arguments de nature à démontrer que l'appréciation des informations et des éléments dont la Commission disposait, lors de la phase d'examen préliminaire de l'aide en cause, aurait dû susciter des doutes quant à la compatibilité de celle-ci avec le marché commun (voir, en ce sens, arrêt Autriche/Scheucher-Fleisch e.a., point 52 supra, point 50).
- 69 Or, il convient de rappeler que, dans la décision attaquée, la Commission a conféré un poids déterminant dans son appréciation de la compatibilité de l'aide en cause au fait que les seuils prévus au paragraphe 68 des lignes directrices n'étaient pas dépassés.
- 70 La requérante est par conséquent recevable, pour rechercher la sauvegarde de ses droits procéduraux, à contester l'erreur de droit que, selon elle, la Commission a commise en déduisant la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun du fait que les seuils prévus au paragraphe 68 des lignes directrices n'étaient pas dépassés ainsi qu'à remettre en cause les appréciations factuelles qui ont permis à la Commission de parvenir à la certitude que ces seuils ne seraient pas atteints en l'espèce.
- 71 La Commission est en revanche fondée à soutenir que le grief, présenté pour la première fois dans la réplique, tiré de la durée de la phase préliminaire d'examen présente un caractère nouveau et ne saurait se rattacher à l'argumentation contenue dans la requête. Ce dernier grief est, en conséquence, irrecevable en vertu de l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure du Tribunal, aux termes duquel la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

72 Il s'ensuit que la fin de non-recevoir opposée par la Commission au premier moyen doit être écartée, sauf en ce qui concerne le grief tiré de la durée de la phase préliminaire d'examen.

Sur le bien-fondé du premier moyen

73 Dans le cadre du premier moyen, la requérante fait valoir qu'il résulte de l'article 88, paragraphe 2, CE et de l'article 4, paragraphe 4, du règlement n° 659/1999 que la Commission est tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen lorsqu'elle ne parvient pas à éliminer tout doute quant à la compatibilité d'une aide d'État avec le marché commun dans le cadre de l'examen préliminaire prévu à l'article 88, paragraphe 3, CE. Or, selon elle, la compatibilité avec le marché commun de la mesure litigieuse n'était pas évidente et certaines difficultés d'appréciation auraient dû conduire la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen, un examen plus approfondi et la recherche de plus amples informations s'avérant nécessaires.

74 En particulier, la Commission aurait commis une erreur de droit en estimant, d'une part, que la circonstance que les seuils prévus au paragraphe 68 des lignes directrices ne soient pas dépassés s'opposait à ce qu'elle procède à un examen approfondi de la compatibilité de la mesure en cause avec le marché commun et, d'autre part, qu'elle était liée par cette interprétation erronée de cette disposition.

75 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu de l'article 88, paragraphe 3, CE, la Commission procède à un examen des aides d'État projetées, lequel a pour objet de lui permettre de se former une première opinion sur la compatibilité partielle ou totale des aides en cause avec le marché commun. La procédure formelle d'examen prévue par l'article 88, paragraphe 2, CE vise, quant à elle, à protéger les droits des tiers intéressés et doit en outre permettre à la Commission d'être complètement éclairée sur l'ensemble des données de l'affaire avant de prendre sa décision, notamment en recueillant les observations des tiers intéressés et des États membres. Si son pouvoir est lié quant à la décision d'engager cette procédure, la Commission jouit néanmoins d'une certaine marge d'appréciation dans la recherche et 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 avec des tiers afin de surmonter, au cours de la procédure d'examen préliminaire, des difficultés éventuellement rencontrées (voir arrêt du Tribunal du 10 février 2009, Deutsche Post et DHL International/Commission, T-388/03, Rec. p. II-199, point 87, et la jurisprudence citée).

76 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 (voir arrêt Deutsche Post et DHL International/Commission, point 75 supra, point 88, et la jurisprudence citée).

77 Dès lors, il appartient à la Commission de déterminer, en fonction des circonstances de fait et de droit propres à l'affaire, si les difficultés rencontrées dans l'examen de la compatibilité de l'aide nécessitent l'ouverture de cette procédure. Cette appréciation doit respecter trois exigences (voir arrêt Deutsche Post et DHL International/Commission, point 75 supra, point 89, et la jurisprudence citée).

78 Premièrement, l'article 88 CE circonscrit le pouvoir de la Commission de se prononcer sur la compatibilité d'une aide avec le marché commun au terme de la procédure d'examen préliminaire aux seules mesures ne soulevant pas de difficultés sérieuses, de telle sorte que ce critère revêt un caractère exclusif. Ainsi, la Commission ne saurait refuser d'ouvrir la procédure formelle d'examen en se prévalant d'autres circonstances, telles que l'intérêt de tiers, des considérations d'économie de procédure ou tout autre motif de convenance administrative ou politique (voir arrêt Deutsche Post et DHL International/Commission, point 75 supra, point 90, et la jurisprudence citée).

- 79 Deuxièmement, lorsqu'elle se heurte à des difficultés sérieuses, la Commission est tenue d'ouvrir la procédure formelle et ne dispose, à cet égard, d'aucun pouvoir discrétionnaire (arrêt *Deutsche Post et DHL International/Commission*, point 75 supra, point 91).
- 80 Troisièmement, 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 pouvait disposer 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, dépasse la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt *Deutsche Post et DHL International/Commission*, point 75 supra, point 92, et la jurisprudence citée).
- 81 Il ressort également de la jurisprudence que le caractère insuffisant ou incomplet de l'examen mené par la Commission lors de la procédure d'examen préliminaire constitue un indice de l'existence de difficultés sérieuses (voir arrêt *Deutsche Post et DHL International/Commission*, point 75 supra, point 95, et la jurisprudence citée).
- 82 Lorsque la Commission apprécie la compatibilité des aides d'État avec le marché commun au regard de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE, elle doit tenir compte de l'intérêt communautaire et ne peut s'abstenir d'évaluer l'incidence de ces mesures sur le ou les marchés pertinents dans l'ensemble de l'EEE. En pareil cas, la Commission est tenue non seulement de vérifier que ces mesures sont de nature à contribuer effectivement au développement économique des régions concernées, mais également d'évaluer l'impact de ces aides sur les échanges entre les États membres et, notamment, d'apprécier les répercussions sectorielles qu'elles sont susceptibles de provoquer au niveau communautaire (arrêt de la Cour du 19 septembre 2002, *Espagne/Commission*, C-113/00, Rec. p. I-7601, point 67).
- 83 La Commission bénéficie, pour l'application de l'article 87, paragraphe 3, CE, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations complexes d'ordre économique et social, qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire. Dans ce cadre, le contrôle juridictionnel appliqué à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation ainsi qu'au contrôle de l'exactitude matérielle des faits retenus et de l'absence d'erreur de droit, d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits ou de détournement de pouvoir (voir arrêt *Allemagne e.a./Kronofrance*, point 44 supra, point 59, et la jurisprudence citée).
- 84 Toutefois, 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, à moins de donner des raisons justifiant, au regard de ces mêmes principes, qu'elle s'écarte de ses propres règles (voir arrêts de la Cour du 28 juin 2005, *Dansk Rørindustri e.a./Commission*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, point 211, et *Allemagne e.a./Kronofrance*, point 44 supra, point 60, et la jurisprudence citée).
- 85 Il convient de rappeler, à cet égard, que le paragraphe 68 des lignes directrices institue un seuil de parts de marché (25 %) et, pour les secteurs dont le taux de croissance n'est pas durablement supérieur au taux de croissance moyen du produit intérieur brut de l'EEE, tels que celui du carton ondulé, un seuil d'augmentation des capacités de production (5 %) dont le dépassement contraint la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE.

- 86 Dans la décision attaquée, la Commission a cru pouvoir déduire de cette disposition que, puisqu'elle avait constaté en l'espèce que les seuils en cause ne seraient pas dépassés, elle était tenue de considérer l'aide en cause comme compatible avec le marché commun, sans ouvrir la procédure formelle d'examen. Il convient donc d'examiner si, comme le soutient la requérante, la Commission a, ce faisant, commis une erreur de droit de nature à l'empêcher de dissiper tout doute quant à la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun.
- 87 La Commission, ainsi qu'elle l'a d'ailleurs confirmé lors de l'audience, s'est estimée tenue de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen en l'espèce, en raison du fait que les seuils fixés au paragraphe 68 des lignes directrices n'étaient pas dépassés. Pour cette même raison, la Commission a également estimé que les arguments des plaignants devaient, en tout état de cause, être écartés.
- 88 Or, si le paragraphe 68 des lignes directrices établit une obligation procédurale sans exception pour la Commission, laquelle est contrainte d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE lorsque les seuils sont dépassés, et ce même si, a priori, elle est d'avis que l'aide en cause est compatible avec le marché commun, toutefois, il ne ressort pas du paragraphe 68 que l'ouverture de la procédure formelle d'examen soit exclue lorsque ces seuils ne sont pas dépassés. En effet, cette disposition a pour seul effet de contraindre la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen en cas de dépassement de ces seuils, mais nullement celui de l'empêcher de le faire dans les cas dans lesquels les seuils en question ne sont pas atteints. Dans un tel cas, la Commission a, certes, la faculté de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen, mais elle ne peut justifier cette décision en s'y prétendant contrainte par le paragraphe 68 des lignes directrices.
- 89 En déduisant la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun du respect des seuils prévus au paragraphe 68 des lignes directrices, la Commission s'est donc méprise sur la portée de celui-ci.
- 90 En outre, ainsi que la requérante le fait valoir à juste titre, en conséquence de cette erreur, la Commission n'a pas exercé la plénitude de son pouvoir d'appréciation de la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun, ainsi qu'elle y est tenue (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 14 juillet 2011, Freistaat Sachsen/Commission, T-357/02 RENV, Rec. p. II-5415, point 45).
- 91 À cet égard, selon la jurisprudence (voir points 82 et 83 ci-dessus), la Commission est tenue d'exercer le large pouvoir d'appréciation de la compatibilité d'une aide d'État accordée dans une région en difficulté, dont elle dispose en vertu de l'article 87, paragraphe 3, CE, pour estimer si les avantages escomptés en terme de développement régional l'emportent sur les distorsions de concurrence et les incidences du projet subventionné sur les échanges entre les États membres.
- 92 Or, il ne ressort pas de la décision attaquée que, pour parvenir à la conclusion selon laquelle l'aide en cause était compatible avec le marché commun, la Commission ait effectivement procédé à cette appréciation. En effet, au considérant 119 de la décision attaquée, la Commission a indiqué qu'elle était tenue de ne pas procéder à une analyse approfondie du point de savoir si les avantages d'une mesure d'aide l'emportent sur les distorsions de concurrence qu'elle est susceptible d'induire lorsque les seuils prévus au point 68 des lignes directrices n'étaient pas atteints. De plus, au considérant 120 de la décision attaquée, la Commission a estimé que le respect des lignes directrices garantissait à lui seul la contribution d'une mesure d'aide au développement régional.
- 93 À cet égard, les conditions vérifiées par l'application des lignes directrices, outre le respect des seuils relatifs aux parts de marché et à l'augmentation des capacités de production prévus au paragraphe 68, ne portent que sur les éléments suivants : premièrement, le fait que la région où se situe le projet subventionné est bien éligible pour l'octroi d'aides d'État « destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi » [article 87, paragraphe 3, sous a), CE] ; deuxièmement, le respect d'un plafond d'intensité de l'aide, lequel dépend du degré du handicap régional ; troisièmement, enfin, le respect d'un certain nombre de conditions comportementales, telles que le dépôt par le bénéficiaire d'une

demande de subvention avant le début des travaux ainsi que l'engagement du bénéficiaire à exploiter l'installation subventionnée durant une durée de cinq ans au moins. Force est cependant de constater que le respect de telles conditions ne suffit pas à démontrer que toute mesure qui s'y conforme aura un effet positif sur le développement régional.

- 94 Un large pouvoir d'appréciation doit certes être reconnu à la Commission en ce qui concerne la recherche et l'examen des circonstances de l'espèce afin de déterminer si une aide d'État peut être déclarée compatible avec le marché commun (voir arrêt Allemagne e.a./Kronofrance, point 44 supra, point 59, et la jurisprudence citée). Néanmoins, la Commission s'est bornée en l'espèce à vérifier que les inconvénients causés par le projet subventionné en termes de distorsions de la concurrence seraient maintenus à un niveau limité, mais non que les avantages en termes de développement régional l'emporteraient sur ses inconvénients, aussi minimes soient-ils.
- 95 Il convient, à cet égard, de rappeler que la Commission envisageait d'adopter avant le 1^{er} janvier 2007, d'autres orientations pour compléter celles contenues dans les lignes directrices, dans lesquelles elle indiquerait les critères qu'elle entendait prendre en considération pour l'appréciation de la question de savoir si les aides examinées étaient nécessaires pour produire un effet incitatif sur l'investissement et si les avantages de l'aide l'emportaient sur les distorsions de concurrence et les effets sur le commerce entre États membres (voir point 13 ci-dessus).
- 96 Dès lors, la requérante est fondée à soutenir que les appréciations opérées dans la décision attaquée ne pouvaient à elles seules permettre à la Commission d'éliminer tout doute en ce qui concerne la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun au regard de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE. En effet, ainsi qu'il a été rappelé au point 91 ci-dessus, l'application de cette dérogation suppose que les avantages de la mesure en cause l'emportent sur ses inconvénients, aussi limités que soient ces derniers (voir, en ce sens, arrêt Espagne/Commission, point 82 supra, point 67).
- 97 Il découle de ce qui précède que, en déduisant du respect des lignes directrices par l'aide en cause, sans apprécier l'importance du projet subventionné en termes de développement régional, que celle-ci était compatible avec le marché commun et qu'elle était tenue de ne pas ouvrir la procédure formelle d'examen, la Commission non seulement s'est méprise sur la portée des lignes directrices, mais elle a, en outre, omis d'exercer son pouvoir d'appréciation. La requérante est, dès lors, fondée à soutenir, que, à défaut d'avoir pris en considération les critères qui s'imposaient à son appréciation, la Commission ne s'est pas mise en mesure de surmonter tout doute quant à la compatibilité de l'aide en cause avec le marché commun.
- 98 Par suite, sans qu'il soit besoin d'apprécier la recevabilité des autres arguments du recours ni de statuer sur leur bien-fondé, il convient de constater que la décision attaquée doit être annulée.

Sur les dépens

- 99 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. La Commission et l'intervenante ayant succombé, il y a lieu de les condamner aux dépens, conformément aux conclusions de la requérante.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (première chambre)

déclare et arrête :

- 1) **La décision C (2008) 1107 de la Commission, du 2 avril 2008, déclarant compatible avec le marché commun l'aide à finalité régionale que les autorités allemandes envisagent d'accorder en faveur de Propapier PM2 pour la construction d'une usine de papeterie à Eisenhüttenstadt (région de Brandebourg - Nord-Est) (Aide d'État N 582/2007 — Allemagne) est annulée.**
- 2) **La Commission européenne et Propapier PM 2 GmbH sont condamnées aux dépens.**

Azizi

Frimodt Nielsen

Popescu

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 10 juillet 2012.

Signatures