

FICHE 19

La procédure de contrôle des aides nouvelles

La Commission est chargée de contrôler, dans le respect des règles de procédure prévues à l'article 108 TFUE, la compatibilité des aides avec le marché intérieur¹. Cet article prévoit deux procédures : une procédure préliminaire (108 § 3) et une procédure plus complète d'examen contradictoire (108 § 2). Le règlement de procédure n° 2015/1589² précise les modalités de mise en œuvre du contrôle exercé par la Commission.

L'examen préliminaire permet à la Commission de disposer d'un délai de réflexion et d'investigation suffisant pour examiner la conformité partielle ou totale avec le traité des projets d'aide notifiés.

À l'issue de la procédure préliminaire, quatre situations sont envisageables :

- la Commission n'a pris aucune décision dans le délai de deux mois à compter de la notification complète de la mesure. Ce silence vaut décision implicite de compatibilité ;
- la Commission décide que la mesure notifiée ne constitue pas une aide ;
- la Commission décide qu'il s'agit d'une aide compatible ;
- la Commission décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

La décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen a pour objectif de prévenir toutes les personnes potentiellement intéressées et de leur permettre de présenter leurs observations, afin d'éclairer la décision de la Commission.

À l'issue de la procédure d'examen, la Commission se prononce, en principe dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure, sur l'existence de l'aide et, le cas échéant, sur sa compatibilité.

La Commission peut assortir sa décision de conditions et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision.

La décision d'incompatibilité avec le marché intérieur oblige l'État à renoncer à son projet.

Toute aide nouvelle, accordée sans autorisation préalable de la Commission, est illégale. Elle est susceptible de faire l'objet d'une procédure de récupération³. Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut, en effet, interdire une aide au seul motif qu'elle a été versée sans son accord. Elle doit impérativement examiner, au fond, sa compatibilité, selon une procédure semblable à celle mise en œuvre pour les aides notifiées.

1. Si l'examen de la compatibilité d'une aide relève, en principe, de la compétence exclusive de la Commission, l'article 108 § 2 al. 3 TFUE prévoit la possibilité de saisir le Conseil. La Cour a strictement encadré le recours à cette procédure dérogatoire : Cf. notamment CJUE, 4 décembre 2013, *Commission c/ Conseil*, aff. C-111/10 ; CJUE, 10 décembre 2013, *Commission c/ Irlande e.a.*, aff. C-272/12P, pts 48 et suivants.

2. *Règlement (UE) 2015/ 1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalité d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (texte codifié). Compte tenu des multiples modifications du premier règlement de procédure 659/1999, celui-ci a été abrogé et codifié par le règlement (UE) 2015/1589.*

3. Cf. fiche 20.

Le règlement de procédure adopté par le Conseil clarifie et stabilise les règles applicables (fixation de délais de traitement des notifications pour la Commission, reconnaissance d'un délai de prescription en matière d'aide, limitation du droit des tiers). Il prévoit également certains aménagements de ces règles en vue d'assurer une plus grande efficacité des procédures de contrôle, une sécurité juridique accrue pour les opérateurs concernés et un renforcement des pouvoirs de sanction de la Commission (injonction de récupération provisoire des aides, contrôle sur place). Les modalités d'application de ces dispositions ont été précisées par le règlement n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 qui, aux termes de son article 1^{er}, « définit les modalités applicables à la forme, à la teneur et à d'autres aspects des notifications et des rapports annuels visés par le règlement (CE) no 659/1999. Il contient également des dispositions concernant le calcul des délais applicables dans toutes les procédures en matière d'aides d'État et le taux d'intérêt applicable à la récupération des aides illégales »⁴.

Afin d'améliorer le contrôle des aides d'État, de nouvelles dispositions avaient été adoptées en 2013⁵ concernant notamment les demandes de renseignement adressées à d'autres sources que les États, les amendes et astreintes pouvant être infligées par la Commission lorsqu'il n'est pas satisfait à ces demandes, la faculté d'ouvrir des enquêtes par secteur économique et par instrument d'aide ou encore la coopération avec les juridictions nationales⁶.

Parallèlement, la Commission a adopté un code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État⁷, publié en juin 2009, qui précise les modalités de contrôle des aides. Il introduit une nouvelle phase dite « de planification amiable », qui intervient avant la notification formelle de l'aide ou au début de la procédure formelle d'examen. Ce code met l'accent sur l'engagement de coopération mutuelle entre les services de la Commission et les États membres qui doit guider toute la procédure d'examen de l'aide.

Le même jour la Commission a adopté une communication relative à une procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État⁸.

I. La procédure de contrôle des aides notifiées

À l'issue de la phase de prénotification⁹, la Commission décide si elle utilisera la procédure simplifiée ou la procédure normale de droit commun. En l'absence de prénotification, seule s'applique la procédure normale.

I.1. La procédure normale de droit commun

L'article 108 TFUE instaure deux procédures : une procédure préliminaire qui permet à la Commission une appréciation de la compatibilité d'une aide (108 § 3) et une procédure plus complète d'examen contradictoire, à laquelle la Commission est tenue de recourir, si elle rencontre des difficultés (108 § 2).

4. JOCEL 140/1 du 30 avril 2004. Le règlement n° 372/2014 de la Commission du 9 avril 2014 modifie, pour sa part, le règlement (CE) n° 794/2004 en ce qui concerne le calcul de certains délais, le traitement des plaintes, ainsi que l'identification et la protection des informations confidentielles. JOUE L 109/14 du 14 avril 2014.

5. Règlement (UE) n° 734/2013 du Conseil du 22 juillet 2013 modifiant le règlement (CE) n° 659/1999 portant modalités d'application de l'article 93 TCE (devenu l'article 108 TFUE), abrogé par le règlement 2015/1589.

6. La coopération avec les juridictions nationales avait déjà été abordée dans la communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales, JOUE C 85 du 9 avril 2009.

7. JOUE C 136/13 du 16 juin 2009, appliqué par la Commission aux mesures notifiées à compter du 1^{er} septembre 2009.

8. JOUE C 136/3 du 16 juin 2009, appliqué par la Commission aux mesures notifiées à compter du 1^{er} septembre 2009.

9. Cf. fiche 18.

I.1.1. La phase préliminaire

La phase préliminaire permet à la Commission de disposer d'un « *décal de réflexion et d'investigation suffisant pour se former une opinion sur la conformité partielle ou totale avec le traité des projets qui lui ont été notifiés*¹⁰ ».

En application de l'article 4 § 1 du règlement de procédure, « *la Commission procède à l'examen de la notification dès sa réception* ».

Lors de la phase initiale, la Commission n'a pas l'obligation de permettre aux intéressés de présenter leurs observations¹¹.

En pratique, durant cette phase préliminaire, la Commission cherche à obtenir de l'État dispensateur de l'aide la suppression d'éventuels éléments incompatibles avec le droit des aides d'État.

La Cour de justice a rappelé, dans l'affaire *Sytraval*, que la Commission n'était pas tenue d'instaurer, à ce stade de la procédure, un débat contradictoire avec les tiers plaignants¹². Les tiers sont ainsi, en principe, exclus de la procédure d'examen préliminaire.

La Cour a cependant précisé que « *cette constatation n'implique pas que la Commission n'a pas l'obligation, le cas échéant, d'instruire une plainte en allant au-delà du seul examen des éléments de fait et de droit portés à sa connaissance par le plaignant* ». Selon la jurisprudence de la Cour, la Commission est en effet tenue « *à un examen diligent et impartial de la plainte* »¹³.

Cette phase préliminaire ne peut, en principe, se prolonger au-delà d'un délai de deux mois à compter de la notification complète de la mesure.

Si l'État a notifié le projet d'aide, il ne peut octroyer celle-ci avant la décision de la Commission relative à sa compatibilité avec le traité. Il convient, dès lors, de veiller à ce que la durée de la procédure ne nuise pas aux intérêts de l'État.

En l'absence de détermination des délais par voie réglementaire, la Cour avait décidé que si la Commission n'avait pas ouvert de procédure formelle d'examen dans un délai de deux mois à compter de la notification, l'État pouvait, après en avoir donné préavis à la Commission, octroyer l'aide (procédure dite de *Lorenz*)¹⁴.

Le règlement de procédure a précisé cette jurisprudence (art. 4 §§ 5-6). Le délai court à compter du jour suivant celui de la réception d'une notification complète. Si la Commission estime que les informations fournies par l'État membre au sujet de l'aide notifiée sont incomplètes, elle peut demander des renseignements complémentaires. Dans l'hypothèse où l'État ne fournit pas les éléments requis, dans les délais impartis, ou les fournit de façon incomplète, la Commission lui adresse, dans un premier temps, un rappel. Si, à la suite de ce rappel, les renseignements demandés ne sont pas communiqués, la notification est réputée avoir été retirée, à moins que le délai n'ait été prorogé avant son expiration par accord mutuel, ou que l'État n'informe la Commission par une déclaration dûment motivée qu'il considère la notification comme étant complète, parce que les renseignements complémentaires exigés ne sont pas disponibles ou ont déjà été communiqués (art. 4).

La notification est considérée comme complète si, dans les deux mois de sa réception ou de la réception de toute information supplémentaire réclamée, la Commission ne réclame pas de nouvelles informations (art. 4 § 5).

10. CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz*, aff. 120/73.

11. CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/ Commission*, aff. 84/82.

12. CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval c/ Commission*, aff. C-367/95 P, arrêt rendu sur pourvoi contre l'arrêt du TPICE du 28 septembre 1995, aff. T-95/94.

13. Sur le droit des tiers dans la procédure, cf. fiche 22.

14. CJCE, *Lorenz*, aff. 120/73, précité.

Le délai peut toutefois être prorogé par accord mutuel entre l'État et la Commission (art. 4 § 5). Le code de bonnes pratiques, adopté en 2009, précise que la Commission s'efforce de regrouper les demandes de renseignements au cours de la phase d'examen préliminaire, afin de rationaliser le déroulement de l'examen.

Il prévoit désormais la possibilité de suspendre l'examen préliminaire. Cette suspension, demandée par un État membre ou opérée d'un commun accord, doit permettre la modification du projet d'aide concerné pour le conformer aux règles en matière d'aides d'État.

1.1.2. À la fin de la procédure préliminaire, quatre situations sont envisageables

La Commission n'a pris aucune décision dans le délai de deux mois (art. 4 § 6 du règlement de procédure)

Le silence gardé pendant deux mois à compter de la notification vaut décision implicite de compatibilité. Cette solution, issue de la jurisprudence, a été posée à l'article 4 § 6 du règlement de procédure de 1999¹⁵. L'État membre peut alors mettre à exécution les mesures en cause, après en avoir avisé préalablement la Commission, qui dispose d'un délai de quinze jours pour s'y opposer.

En application de l'article 32§4 du règlement de procédure, une communication succincte est publiée au *JOUE*.

La Commission décide que la mesure notifiée ne constitue pas une aide (art. 4 § 2 du règlement de procédure)

La Commission délivre alors une lettre administrative, par laquelle elle fait connaître son analyse.

La Commission décide qu'il s'agit d'une aide compatible (art. 4 § 3 du règlement de procédure)

Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est constitutive d'une aide, mais que sa compatibilité ne fait pas de doute, elle adresse une décision de compatibilité qui met fin à la procédure, à l'État dispensateur ou à l'intéressé ayant porté plainte.

La Commission publie au *JOUE*, en application de l'article 32 §1 du règlement de procédure, une communication succincte des décisions qu'elle prend en application de l'article 4 §§ 2-3. L'État membre peut alors mettre en œuvre les mesures en cause immédiatement.

La décision de ne pas soulever d'objection peut faire l'objet d'un recours en annulation si le requérant démontre que la Commission aurait dû ouvrir la procédure formelle d'examen¹⁶.

La Commission décide d'ouvrir la procédure formelle d'examen (art. 4 § 4 du règlement de procédure)

La phase formelle de la procédure d'examen doit être ouverte dans trois cas :

– révocation d'une décision qui reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision (art.11 du règlement de procédure) ;

15. Cf. en dernier lieu, pour des faits antérieurs au règlement de procédure : CJCE, 15 février 2001, *Autriche / Commission*, aff. C-99/98, pt 84.

16. Cf. *infra*.

- application abusive d'une aide (art. 20 du règlement de procédure) ;
- si la Commission est convaincue de l'incompatibilité de l'aide ou si elle rencontre des difficultés sérieuses dans l'appréciation de l'aide. « *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*¹⁷ ».

« *La Commission ne peut s'en tenir à la phase préliminaire [de l'article [108 § 3 TFUE]] pour prendre une décision favorable à un projet d'aide, que si elle est en mesure d'acquiescer à la conviction, au terme du premier examen, que ce projet est compatible avec le traité. En revanche, si ce premier examen a conduit la Commission à acquiescer à la conviction contraire, ou même n'a pas permis de surmonter toutes les difficultés soulevées par l'application de la compatibilité de ce projet 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 de l'article [108 § 2]*¹⁸ ».

Constituent des indices conduisant à l'ouverture de la procédure formelle d'examen : la durée des discussions préliminaires avec l'État¹⁹, le fait que le projet d'aide doive être modifié pour être compatible²⁰, le lien existant entre la mesure sous examen et d'autres mesures ayant fait l'objet d'une procédure²¹.

L'absence d'ouverture de la procédure constitue alors un vice de procédure substantiel, qui entraîne l'annulation de la décision de ne pas soulever d'objections. Par exemple, dans un arrêt de 2000, le Tribunal a annulé une décision de la Commission de ne pas soulever d'objections. Il a constaté que le dossier révélait les difficultés sérieuses d'appréciation rencontrées par la Commission pour la qualification des mesures en cause, ce que confirmait la durée de l'examen préliminaire, d'environ trois ans, qui excédait notablement ce qu'implique normalement un premier examen et témoignait de ces difficultés. De telles difficultés rendaient obligatoire l'ouverture d'une procédure formelle d'examen²².

En application de l'article 32 § 2 du règlement de procédure, la Commission publie au *JOUE* les décisions d'engager la procédure formelle d'examen, dans la version linguistique faisant foi. Dans les *JOUE* publiés dans les autres langues, la décision est accompagnée d'un résumé dans la langue concernée. La Cour a jugé que cela constituait « *un moyen adéquat de faire connaître à tous les intéressés l'ouverture de la procédure*²³ ».

La Commission n'est pas tenue, lorsqu'elle décide d'ouvrir une procédure formelle d'examen, de présenter une analyse aboutie de la mesure en cause. En revanche, selon le

17. Jurisprudence constante. Cf. par exemple, Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *M6 et TF1 c/ Commission*, aff. T-568/08 et T-573/08, pt 61.

18. Cf. par exemple : CJCE, 19 mai 1993, *William Cook c/ Commission*, aff. C-198/91, pt 29.

19. La durée de l'examen préliminaire, liée notamment à l'abondance des échanges entre la Commission et l'État concerné, ne suffit toutefois pas à démontrer l'existence de difficultés sérieuses : ce n'est pas la durée ou l'abondance des échanges qui importe mais ce que ces derniers révèlent (cf. Trib. UE, 27 septembre 2011, *3F c/ Commission*, aff. T-30/03, pt 70, confirmé par la Cour : CJUE, 24 janvier 2013, *3F c/ Commission*, aff. C-646/11 P).

20. *Idem*, pt 60.

21. TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/ Commission*, aff. T-11/95.

22. TPICE, 10 mai 2000, *Sociedade Independente de Comunicação c/ Commission*, aff. T-46/97. Cf. également, Trib. UE, 7 novembre 2012, *Coordination bruxelloise d'institutions sociales et de santé (CBI) c/Commission*, aff. T-137/10 (annulation de la décision C(2009) 8120 de la Commission du 28 octobre 2009, concernant l'aide d'État mise à exécution par la Belgique en faveur du financement des hôpitaux publics du réseau IRIS de la région de Bruxelles-Capitale).

23. CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, aff. 323/82.

Tribunal, la Commission doit suffisamment définir le cadre de son examen, afin que l'État soit en mesure de se défendre²⁴.

Le code de bonnes pratiques pour la conduite des procédures de contrôle des aides d'État prévoit, au point 4.2., qu'une phase de planification amiable peut être déclenchée, à la demande de l'État membre concerné, au début de la procédure formelle d'examen.

La planification amiable est une forme de « coopération structurée » ayant pour objet d'accorder les États membres et les services de la Commission sur le déroulement et le calendrier d'examen de l'aide. Ils peuvent notamment convenir du traitement prioritaire de l'affaire concernée, de la fourniture d'informations spécifiques et de la forme et de la durée de l'instruction de l'affaire par la Commission, après sa notification (point 4.1.)²⁵.

1.1.3. La phase d'examen contradictoire

En application de l'article 6 § 1 du règlement de procédure, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen :

- « récapitule les éléments pertinents de fait et de droit » ;
- « inclut une évaluation préliminaire, par la Commission, de la mesure proposée visant à déterminer si elle présente le caractère d'une aide » ;
- « expose les raisons qui incitent à douter de sa compatibilité avec le Marché intérieur » ;
- « invite l'État membre concerné et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois²⁶ ».

Bien que l'article 108 TFUE et l'article 4 du règlement de procédure ne l'évoquent pas, la procédure formelle d'examen peut également être ouverte pour vérifier si une mesure constitue une aide au sens de l'article 107²⁷.

La décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen a pour objectif de prévenir toutes les personnes potentiellement intéressées et de leur permettre de présenter leurs observations.

La notion de personnes intéressées est entendue de façon extensive

Le règlement de procédure qualifie de « parties intéressées », dans une procédure ouverte par la Commission, « tout État membre et toute personne, entreprise ou association d'entreprises dont les intérêts pourraient être affectés par l'octroi d'une aide, en particulier le bénéficiaire de celle-ci, les entreprises concurrentes et les organisations professionnelles » (art. 1^{er} sous h)).

Les conditions à remplir par une personne physique ou morale pour être considérée comme intéressée au sens de l'article 108 § 2 TFUE ont été définies par le Tribunal, dans une ordonnance du 25 juin 2003, *Rafael Pérez Escolar* (aff. T-41/01) : « Une personne physique ou morale, afin de se voir reconnaître la qualité d'intéressée au sens de [l'article 108 § 2 TFUE], tel que précisé par la jurisprudence mentionnée aux points 33 et 34 supra, doit pouvoir justifier d'un intérêt légitime à ce que les mesures d'aides en cause soient ou ne soient pas mises en œuvre, ou maintenues lorsqu'elles ont déjà été accor-

24. TPICE, 30 novembre 2009, *France et France Télécom c/ Commission*, aff. T-427/04 et T-17/05, pt 137.

25. Cf. fiche 18.

26. Dans certains cas, la Commission peut proroger ce délai.

27. TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval c/ Commission*, aff. T-95/94.

dées. S'agissant d'une entreprise, un tel intérêt légitime peut, notamment, consister en la protection de sa position concurrentielle sur le marché, dans la mesure où celle-ci serait affectée par des mesures d'aides » (pt 35).

« Reconnaître la qualité d'intéressé [...] à toute personne ayant, à l'égard des mesures étatiques mises en cause, un intérêt purement général ou indirect reviendrait, le cas échéant, à admettre que tout contribuable est un intéressé au sens de la disposition susmentionnée par rapport à une aide financée au moyen des ressources fiscales générales d'un État membre » (pt 36).

« Le seul fait d'avoir introduit une plainte devant la Commission ne saurait suffire à conférer au requérant la qualité d'intéressé [...] dès lors qu'il ne justifie pas d'un intérêt légitime à demander à la Commission d'examiner la compatibilité des mesures dénoncées avec les règles communautaires en matière d'aides étatiques » (pt 39).

En ce qui concerne le bénéficiaire de l'aide, la Cour de justice a jugé que « la jurisprudence a reconnu au bénéficiaire de l'aide certains droits procéduraux. Toutefois, ces derniers visent à permettre audit bénéficiaire de fournir des informations à la Commission et de faire valoir ses arguments, mais ne lui confèrent pas le statut de partie à la procédure²⁸ ». En effet, les décisions de la Commission en matière d'aide ont pour seuls et uniques destinataires les États concernés²⁹.

Les parties intéressées sont invitées à présenter leurs observations

En application des articles 6 § 1 et 24§ 1 du règlement de procédure, l'ensemble de ces intervenants potentiels a le droit d'être entendu. Les informations doivent parvenir à la Commission dans un délai fixé, en général, à un mois³⁰. Le tribunal a jugé que « les intéressés, loin de pouvoir se prévaloir des droits de la défense reconnus aux personnes à l'encontre desquelles une procédure est ouverte [...] disposent du seul droit d'être associés à la procédure administrative dans une mesure adéquate tenant compte des circonstances du cas d'espèce³¹ ». Les parties intéressées et les parties plaignantes ou concurrentes n'ont pas accès au dossier et, en particulier, aux informations et observations soumises à la Commission durant la procédure³². La consultation des intéressés vise exclusivement à éclairer la Commission dans sa prise de décision³³.

Par ailleurs, le règlement n° 735/2013 a introduit dans le règlement de procédure une base juridique spécifique concernant les demandes de renseignements adressées à d'autres sources que l'État membre concerné. Ainsi, aux termes de l'article 7, §1 du règlement de procédure « [a]près l'ouverture de la procédure formelle d'examen prévue à l'article 6 [...], la Commission peut demander à un autre État membre, à une entreprise ou à une association d'entreprises de lui fournir tous les renseignements concernant le marché qui lui sont nécessaires pour pouvoir achever son examen de la mesure en cause, si les informations fournies par l'État membre concerné au cours de l'examen préliminaire

28. CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/ Commission*, aff. C-276/03, pt 34. Cf. également CJUE, 28 février 2013, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. C-246/12P, pts 54-62.

29. Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Thyssenkrup c/ Commission*, aff. T-62/08, pt 166.

30. Il est à noter que les intéressés peuvent en outre « informer la Commission de toute aide prétendue illégale et de toute application prétendue abusive de l'aide » (art. 20 § 2 du règlement de procédure).

31. TPICE, 25 juin 1998, *British Airways*, T-371/94 et T-394/94, pt 60 ; cf. également en ce sens TPI, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99, pt 125 ; CJUE, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. C-246/12P, préc.

32. Cf. en ce sens TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX*, aff. T-613/97, pt 90.

33. Le règlement de procédure n° 659/1999 n'impose notamment pas à la Commission de prendre position sur les observations des parties intéressées lors de la procédure formelle d'examen : CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/ Government of Gibraltar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-106/09P et C-107/09P, pts 177 et 178.

ne suffisent pas, en tenant dûment compte du principe de proportionnalité, en particulier pour les petites et moyennes entreprises ».

S'agissant des demandes adressées aux entreprises bénéficiaires d'une aide, l'État concerné doit accepter la demande formulée par la Commission.

Les réponses sont, sous réserve des renseignements confidentiels, également communiquées à l'État membre concerné.

Si les renseignements fournis sont inexacts, dénaturés ou incomplets, la Commission, peut, aux termes du nouvel article 8 du règlement de procédure, infliger des amendes et astreintes aux entreprises concernées.

Consultations avec l'État membre concerné

L'État membre visé par la procédure formelle engagée par la Commission dispose, en tant que destinataire de la décision de la Commission, d'un statut privilégié dans ses contacts avec celle-ci.

L'État concerné est invité, à l'instar des « *parties intéressées* », à présenter ses observations à la Commission (art. 6 § 1).

En outre, les observations reçues par la Commission lui sont communiquées (art. 6 § 2)³⁴. Il a la possibilité de répondre aux observations transmises dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois. Dans certains cas, la Commission peut proroger ce délai.

L'audition de l'État concerné constitue une formalité substantielle dont la violation entraîne la nullité des décisions de la Commission qui ordonnent la suppression ou la modification d'une aide³⁵. Par conséquent, l'entreprise bénéficiaire de l'aide, tout comme l'entité territoriale infra-étatique qui l'a octroyée, disposent d'un intérêt légitime à se prévaloir d'un tel vice de la décision de la Commission, car la violation du droit de l'État membre à être entendu peut avoir eu une incidence sur la légalité de l'acte attaqué.

1.1.4. À l'issue de la procédure d'examen, la Commission statue sur l'existence d'une aide et, le cas échéant, sur sa compatibilité

La procédure formelle d'examen est clôturée par une décision, dès lors que sont levés les doutes rencontrés par la Commission dans son examen.

La Commission doit, en principe, adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure

L'article 9 § 6 du règlement de procédure dispose que « *la Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure. Ce délai peut être prorogé d'un commun accord entre la Commission et l'État membre concerné* ».

Le règlement donne également la possibilité à l'État de contraindre la Commission à adopter une décision. L'article 9 § 7 dispose qu'à « *l'issue du délai visé au § 6, et si l'État membre concerné le lui demande, la Commission prend dans un délai de deux mois une décision sur la base des informations dont elle dispose. Le cas échéant, elle prend une décision négative, lorsque les informations fournies ne permettent pas d'établir la compatibilité* ».

34. Toute partie intéressée peut demander, pour cause de préjudice potentiel, que son identité ne soit pas révélée à l'État (art. 6 § 2), cf. fiche 22.

35. TPICE, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99, pts 141-142.

Le délai de dix-huit mois prévu par le règlement de procédure n'est pas un délai impératif. Les juridictions communautaires ont estimé qu'un délai de vingt-deux mois pour adopter une décision au terme de la procédure formelle d'examen, n'était pas déraisonnable³⁶.

Le code de bonnes pratiques précise que la Commission doit s'efforcer d'adopter la décision finale au plus tard dans les quatre mois suivant la communication des dernières informations par l'État membre.

La procédure formelle d'examen est close à l'initiative de la Commission. La procédure peut être interrompue à la demande de l'État dispensateur de l'aide, qui retire sa notification et confirme que l'aide ne sera pas accordée (art. 10 du règlement de procédure).

La Commission prend une décision « obligatoire en tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne » (art. 288 al. 4 TFUE)

« La Commission notifie ces décisions sans délai à l'État membre concerné et donne à ce dernier la possibilité de lui indiquer les informations qu'il considère comme étant couvertes par l'obligation du secret professionnel » (art. 31 du règlement de procédure).

La décision de la Commission doit être suffisamment motivée, afin de permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Le juge communautaire a précisé que l'exigence de motivation d'une décision prise en matière d'aides d'État ne saurait être déterminée en fonction de l'intérêt d'information du seul État membre auquel cette décision est adressée³⁷.

Le juge communautaire a également précisé que la Commission, pour prendre sa décision, applique « les règles en vigueur au moment où elle se prononce³⁸ » et non celles en vigueur au moment où le projet d'aide lui est notifié.

Conformément à l'article 32 § 3 du règlement de procédure, la Commission publie au *JOUE* les décisions de clore la procédure formelle qu'elle prend en application de l'article 9 du règlement.

Les différentes décisions prises par la Commission à l'issue de la procédure formelle d'examen (art. 9 du règlement de procédure)

– Décision constatant que la mesure notifiée n'est pas une aide

Lorsque la Commission constate que la mesure notifiée, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, ne constitue pas une aide, elle le fait savoir par voie de décision (art. 9 § 2).

– « Décision positive »

Lorsque la Commission constate, le cas échéant après modification par l'État membre concerné, que les doutes concernant la compatibilité de la mesure notifiée avec le marché intérieur sont levés, elle décide que l'aide est compatible avec le marché intérieur et

36. » S'agissant du délai de vingt-deux mois séparant l'ouverture de la procédure formelle d'examen de la décision finale, il ressort de l'article 7 § 6, du règlement n° 659/1999, entré en vigueur le 16 avril 1999, que la " Commission s'efforce autant que possible d'adopter une décision dans un délai de dix-huit mois à compter de l'ouverture de la procédure". Un délai de vingt-deux mois ne saurait donc être déraisonnable du seul fait qu'il dépasse ce délai de dix-huit mois, lequel, s'il constitue un objectif à respecter, ne représente pas pour autant un délai impératif. De plus la requérante ne conteste pas que la période de relative inertie qui est intervenue au milieu de la procédure formelle d'examen soit imputable aux autorités italiennes auxquelles il avait été demandé – sans succès – des précisions en ce qui concerne, notamment, la qualification éventuelle d'aide à l'exportation. » TPICE, 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/Commission*, aff. T-190/00, pt 139.

37. TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/ Commission*, aff. T-371/94, pt 62.

38. CJCE, 11 décembre 2008, *Commission contre Freistaat Sachsen*, aff. C-334/07, pt 53.

adopte une « *décision positive* » (art. 9 § 3). La Commission précise dans sa décision les dérogations inscrites dans le traité qui ont été mises en œuvre³⁹.

– « *Décision conditionnelle* »

La Commission peut assortir sa décision positive de conditions permettant d'assurer la compatibilité avec le marché intérieur (par exemple, publication d'un rapport annuel) et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision⁴⁰ (art. 9 § 4). La décision prise dans cette hypothèse est une « *décision conditionnelle* ».

En application de l'article 11 du règlement de procédure, « *la Commission peut révoquer une décision prise en application [...] de l'article 9 § 2, 3, ou 4, après avoir donné à l'État membre concerné la possibilité de présenter ses observations, dans le cas où cette décision reposait sur des informations inexactes transmises au cours de la procédure et d'une importance déterminante pour la décision. Avant de révoquer une décision et de prendre une nouvelle décision, la Commission ouvre la procédure formelle d'examen conformément à l'article 4 § 4* ».

– « *Décision négative* »

Lorsque la Commission constate que l'aide notifiée est incompatible avec le marché intérieur, elle décide que celle-ci ne peut être mise à exécution. Elle prend à cette fin une « *décision négative* » (art. 9 § 5). La décision d'incompatibilité avec le marché intérieur oblige l'État à renoncer à son projet.

1.1.5. Contrôle de l'application des décisions prises par la Commission à l'issue de la procédure formelle d'examen

Le règlement de procédure a renforcé les pouvoirs de contrôle de la Commission européenne (art. 27).

Afin de permettre à la Commission de veiller au respect de ses décisions relatives aux aides individuelles, l'article 27 du règlement de procédure l'autorise à procéder à des visites de contrôle auprès de l'entreprise bénéficiaire, lorsqu'elle a de sérieux doutes sur leur respect.

Les agents mandatés par la Commission disposent de pouvoirs importants (accès à tous les locaux et terrains de l'entreprise visitée, possibilité de demander des explications orales et contrôle des livres et documents professionnels). Ils peuvent être assistés, le cas échéant, par des experts indépendants (art. 27 § 2).

La Commission informe en temps utile, et par écrit, l'État membre concerné de la visite de contrôle sur place et de l'identité des agents et des experts qui en sont chargés. Ces derniers présentent à leur arrivée une autorisation écrite spécifiant l'objet et le but de la visite (art. 27 § 3).

L'État membre sur le territoire duquel doit avoir lieu la visite peut mandater des agents pour y assister (art. 27 § 4). Si l'entreprise s'oppose à la visite de la Commission, l'État membre concerné prête aux agents et aux experts mandatés par la Commission l'assistance nécessaire pour leur permettre de remplir leur mission (art. 27 § 6).

En application de l'article 28 § 1 du règlement de procédure, si l'État membre concerné ne se conforme pas à une décision conditionnelle ou négative, en particulier lorsque l'aide a été accordée en violation de la procédure de notification, la Commission peut saisir directement la Cour de justice (art. 108 § 2 TFUE).

39. Lorsqu'il s'agit d'un régime d'aide octroyé avec l'accord de la Commission, sa mise en œuvre sera par la suite contrôlée périodiquement conformément à l'article 108 § 1 TFUE et des articles 21 à 23 du règlement de procédure.

40. Cf. fiche 23.

La décision déclarant une aide incompatible s'impose à toutes les autorités nationales et en particulier aux juridictions. L'entreprise concurrente pourra donc demander l'application de cette décision devant le juge national.

1.2. La procédure de contrôle simplifiée

La Commission, dans une communication du 16 juin 2009⁴¹, a présenté une nouvelle procédure simplifiée de traitement de certains types d'aides d'État. Elle permet à la Commission de vérifier la conformité de la mesure notifiée aux dispositions et pratiques existantes, sans exercer aucun de ses pouvoirs discrétionnaires. Cette procédure ne s'applique qu'aux mesures ayant fait l'objet d'une prénotification.

Sont susceptibles d'être examinées au titre de cette procédure :

- les mesures d'aides entrant dans les sections « appréciation normale » des encadrements ou lignes directrices existants ;
- les mesures conformes à la pratique décisionnelle établie de la Commission ;
- les mesures prorogeant ou étendant les régimes existants.

La Commission publie sur son site Internet un résumé de la notification formelle de l'aide en cause au moyen du formulaire type annexé à sa Communication sur la procédure simplifiée⁴². Les tiers intéressés peuvent dans les dix jours ouvrables suivants, présenter leurs observations, en particulier sur les circonstances qui pourraient nécessiter une enquête plus poussée. Dans le cas où les parties intéressées exprimeraient des doutes, que la Commission estime justifiés, sur la mesure notifiée, la Commission reviendra à la procédure normale (*cf. supra*) et en informera l'État membre et les parties intéressées. L'État membre sera également informé de tout doute justifié et pourra présenter ses observations.

Si elle constate que la mesure notifiée satisfait aux critères de la procédure simplifiée, la Commission s'efforce d'adopter une décision simplifiée dans un délai de vingt jours ouvrables à compter de la notification formelle. Elle en publie un résumé au Journal officiel, conformément à l'article 32 du règlement de procédure.

2. La procédure de contrôle des aides illégales

Toute aide nouvelle accordée sans autorisation préalable de la Commission est illégale. Elle est donc susceptible de faire l'objet d'une procédure de récupération⁴³.

Cependant, cette illégalité n'entraîne pas automatiquement l'incompatibilité de la mesure avec le marché intérieur. La Commission ne peut en effet interdire une aide au seul motif qu'elle a été versée sans son accord. Elle doit examiner, au fond, sa compatibilité⁴⁴.

41. JOUE C 136/3, 16 juin 2009, appliquée par la Commission aux mesures notifiées à compter du 1^{er} septembre 2009.

42. Cette publication n'intervient que dans le cadre de la procédure simplifiée. L'État membre concerné sera considéré comme étant d'accord avec le fait que les renseignements transmis dans sa notification, devant être publiés sur le site Internet, ne revêtent pas un caractère confidentiel. Il est invité à indiquer clairement si la notification contient des secrets d'affaires. Pour un exemple de résumé de notification publié par la Commission, voir le cas des aides à l'édition de littérature basque notifiée le 8 janvier 2010 : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/Not_N15_2010_WL_EN.pdf

43. *Cf.* fiche 20.

44. CJCE, 14 février 1990, *Commission c/ France (Boussac)*, aff. 301/87.

2.1. La procédure d'examen des aides illégales par la Commission

En application de l'article 12 § 1 du règlement de procédure, « *lorsque la Commission a en sa possession des informations concernant une aide prétendue illégale, qu'elle qu'en soit la source, elle examine ces informations sans délai* ».

Le déroulement des procédures d'examen (préliminaire et formelle) est identique à celui des procédures mises en œuvre pour les aides notifiées (art. 15 du règlement de procédure)⁴⁵.

Toutefois, les délais posés par le règlement de procédure pour la procédure préliminaire et la procédure formelle ne sont pas opposables à la Commission pour l'examen des aides non notifiées. En effet, lorsque la Commission décide (spontanément ou à la suite d'une plainte) d'ouvrir une procédure d'examen sur une aide non notifiée, elle n'est soumise à aucun délai (art. 15 § 2). Toutefois, les juridictions communautaires vérifient que la Commission a agi dans un délai raisonnable, celle-ci n'étant pas « *autorisée à perpétuer un état d'inaction pendant la phase préliminaire d'examen* »⁴⁶. Le caractère raisonnable doit s'apprécier « *en fonction des circonstances propres à chaque affaire, telles que la complexité de celle-ci et le comportement des parties* »⁴⁷.

Il résulte également de l'article 12§1 que « [l]a Commission examine sans délai toute plainte déposée par une partie intéressée conformément à l'article 24, paragraphe 2, et veille à ce que l'État membre concerné soit pleinement et régulièrement informé de l'avancée et des résultats de l'examen »⁴⁸. Il prévoit, également, que la Commission peut, conformément aux articles 7 et 8, demander des renseignements à un autre État membre, à une entreprise ou une association d'entreprises.

2.2. Mesures provisoires et pouvoirs d'injonction de la Commission

2.2.1. La Commission peut, le cas échéant, demander à l'État membre concerné de lui fournir des renseignements (art. 12 § 2 du règlement de procédure)

Dans l'hypothèse où l'État ne les fournit pas dans les délais impartis, la Commission peut lui adresser une injonction de fournir ces informations (art.12 § 3).

Si l'État ne fournit pas les renseignements demandés, la Commission peut alors cesser ses investigations et son examen et conclure directement à la compatibilité ou plus sûrement à l'incompatibilité de l'aide, sur la base des seuls éléments en sa possession (art. 15 § 1). Cette décision définitive peut contenir une obligation de récupération (art. 16).

2.2.2. La Commission dispose d'un pouvoir d'injonction (art. 13 du règlement de procédure)

La Commission dispose d'un pouvoir d'injonction de suspension de l'octroi de l'aide, ainsi que d'injonction de récupération provisoire, avant même que l'examen au fond de la compatibilité de l'aide n'ait abouti. Ce pouvoir est toutefois strictement encadré.

45. En particulier, la Commission est tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen en cas de difficultés sérieuses (cf. Trib. UE, 25 novembre 2014, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-512/11).

46. Cf. par ex. CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P, pt 81.

47. *Id.*, pt 82.

48. Cf. pt 2.4., *infra*.

Si l'État ne cesse pas le versement de l'aide ou ne se conforme pas à l'injonction de récupération, la Commission doit continuer son examen au fond, pour arriver ultérieurement à une décision définitive. Elle peut aussi faire sanctionner par la Cour le non-respect par l'État de l'injonction qui lui a été notifiée par la Commission. Il lui est, en effet, possible de saisir la Cour pour faire constater la violation par l'État de la décision d'injonction (art. 14).

2.3. La décision de la Commission

Si la Commission décide, après examen, que l'aide est incompatible avec le marché intérieur, elle peut assortir sa décision d'incompatibilité d'une demande de récupération de l'aide, éventuellement assortie d'intérêts (art. 14 du règlement de procédure).

La Commission peut considérer que l'aide est compatible. Mais cette décision ne permet pas une « régularisation » *a posteriori* de la mesure non notifiée. Dès lors, les concurrents pourront demander au juge national de tirer toutes les conséquences de l'illégalité liée à l'absence de notification préalable de l'aide⁴⁹.

2.4. Cas particulier des procédures ouvertes sur plainte

Aux termes de l'article 24 §2 du règlement de procédure, « [t]oute partie intéressée peut déposer une plainte pour informer la Commission de toute aide présumée illégale ou de tout application présumée abusive d'une aide. [...] Lorsque la Commission estime que la partie intéressée ne respecte pas l'obligation de recourir au formulaire de plainte ou que les éléments de fait et de droit invoqués par la partie intéressée ne suffisent pas à démontrer, sur la base d'un examen à première vue, l'existence d'une aide d'Etat illégale ou l'application abusive d'une aide, elle en informe la partie intéressée et l'invite à présenter ses observations dans un délai déterminé qui ne dépasse normalement pas un mois. Si la partie intéressée ne fait pas connaître son point de vue dans le délai fixé, la plainte est réputée avoir été retirée. Lorsqu'une plainte est réputée avoir été retirée, la Commission en informe l'Etat membre concerné. La Commission envoie au plaignant une copie de toute décision adoptée dans une affaire concernant le sujet de sa plainte ».

Le règlement 372/2014 a introduit un article 11 bis dans le règlement 794/2004 concernant la mise en œuvre du règlement de procédure, précisant que seules les plaintes soumises par une « partie intéressée » sont recevables⁵⁰.

Si le règlement de procédure impose à la Commission de répondre à la plainte⁵¹, en ouvrant la phase préliminaire d'examen prévue à l'article 4⁵², il ne prévoit pas de délai à cette fin. La Commission a, toutefois, précisé, dans le code de bonnes pratiques, qu'elle « *mettra tout en œuvre pour examiner une plainte dans un délai indicatif de douze mois à compter de sa réception. Ce délai ne constitue pas un engagement contraignant* ». (pt 7.2.). Même si la Commission a la possibilité d'accorder des degrés de priorités différents aux plaintes dont elle est saisie⁵³, elle s'efforce donc, à l'issue des douze mois, d'avoir adopté une décision pour les cas prioritaires et adressé au plaignant une lettre lui exposant ses conclu-

49. Cf. fiche 20.

50. Sur la notion de « partie intéressée », cf. *supra* 1.1.3.

51. En l'absence de toute réponse de la part de la Commission, le plaignant peut exercer un recours en carence à son encontre (cf. Trib., 29 septembre 2011, *Ryanair c/ Commission*, aff. T-442/07 ; confirmé par CJUE, 16 mai 2013, *Commission c/ Ryanair*, aff. C-615/11 P).

52. Cf. not. Trib., 15 janvier 2013, *Aiscat c/Commission*, aff. T-182/10, pts 21-35.

53. CJCE, 4 mars 1999, *Ufex et autres/ Commission*, aff. C-119/97, pt 88.

sions préliminaires, dans les autres cas. Le règlement 734/2013 indique, pour sa part, que « [I] a Commission examine sans délai toute plainte déposée par une partie intéressée ».

La transmission des informations au sens de l'article 24 du règlement de procédure n'est soumise à aucune condition de forme. Dès lors, la Commission ne peut refuser d'instruire une plainte au motif que certaines conditions d'ordre formel n'auraient pas été respectées⁵⁴. C'est pourquoi, la Commission a, dans le règlement 734/2013, prévu une formalisation des plaintes par l'adoption d'un nouveau formulaire obligatoire. Aux termes du considérant 14 du règlement « [I]es informations communiquées qui ne respecteront pas ces conditions devraient être traitées en tant que renseignements d'ordre général concernant le marché et ne devraient pas nécessairement entraîner l'ouverture d'enquête d'office ». La Commission a présenté ce nouveau formulaire de plainte le 9 avril 2014⁵⁵.

Références bibliographiques

La procédure d'examen préliminaire

- CJCE, 11 décembre 1973, *Lorenz*, aff. 120/73.
CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, aff. 84/82.
CJCE, 2 avril 1998, *Sytraval c/Commission*, aff. C-367/95 P.
CJCE, 15 février 2001, *Autriche c/Commission*, aff. C-99/98.
TPICE, 15 septembre 1998, *BP Chemicals c/Commission*, aff. T-11/95.
TPICE, 10 mai 2000, *Sociedade Independente de Comunicação c/Commission*, aff. T-46/97.
Trib. UE, 29 septembre 2011, *Ryanair c/ Commission*, aff. T-442/07, (confirmé par CJUE, 16 mai 2013, *Commission c/ Ryanair*, aff. C-615/11 P).
Trib. UE, 15 janvier 2013, *Aiscat c/Commission*, aff. T-182/10.
CJUE, 24 janvier 2013, *3F c/ Commission*, aff. C-646/11 P.
CJUE, 13 juin 2013, *HGA srl*, aff. jtes C-630/11 P à C-633/11 P.
Trib. UE, 25 novembre 2014, *Ryanair Ltd c/ Commission*, aff. T-512/11.

La procédure formelle d'examen

- CJCE, 14 novembre 1984, *Intermills*, aff. 323/82.
CJCE, 20 mars 1984, *Allemagne c/Commission*, aff. 84/82.
CJCE, 4 mars 1999, *Ufex et autres c/Commission*, aff. C-119/97.
CJCE, 6 octobre 2005, *Scott c/Commission*, aff. C-276/03.
CJUE, 15 novembre 2011, *Commission c/Government of Gibraltar, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-106/09P et C-107/09P.
TPICE, 28 septembre 1995, *Sytraval c/Commission*, aff. T-95/94.
TPICE, 25 juin 1998, *British Airways c/Commission*, aff. T-371/94.
TPICE, 14 décembre 2000, *UFEX*, aff. T-613/97.
TPICE, 15 mars 2001, *Prayon-Rupel*, aff. T-73/98.

54. Cf. Trib., *Ryanair c/ Commission*, aff. T-442/07, préc ; confirmé par CJUE, *Commission c/ Ryanair*, aff. C-615/11 P, préc.

55. Accès au formulaire sur le site de la Commission : http://ec.europa.eu/competition/forms/intro_fr.html

TPICE, 6 mars 2003, *West LB*, aff. T-228/99 et T-233/99.

TPICE, 27 novembre 2003, *Regione siciliana c/Commission*, aff. T-190/00.

TPICE, 30 novembre 2009, *France et France Télécom c/Commission*, aff. T-427/04 et T-17/05.

Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *M6 et TF1 c/Commission*, aff. T-568/08 et T-573/08.

Trib. UE, 1^{er} juillet 2010, *Thyssenkrup c/Commission*, aff. T-62/08.

Trib. UE, 27 septembre 2011, 3F c/Commission, aff. T-30/03 Renv.

PRINCIPAUX DELAIS APPLICABLES A LA COMMISSION

