

FICHE 23

L'autorisation avec ou sans conditions

À l'issue de la procédure d'examen prévue à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission peut autoriser l'octroi d'une aide.

Elle peut n'y mettre aucune condition. Alternativement, elle peut, conformément à l'article 9, §4 du règlement de procédure n° 2015/1589 du 13 juillet 2015, choisir d'autoriser la mesure, en l'assortissant de conditions.

Le respect de ces conditions est impératif. À défaut, la Commission pourra ordonner la restitution de l'aide.

Il est donc nécessaire de comprendre les conditions auxquelles la Commission peut subordonner l'autorisation des aides publiques, ainsi que le cadre dans lequel elles sont imposées. L'intensité et la sévérité des conditions varient avec le type d'aide octroyé, son montant, sa durée ainsi que l'état du secteur d'activité dans lequel évolue le bénéficiaire.

I. Les conditions doivent être distinguées des engagements proposés par l'État

À l'issue de la procédure formelle d'examen d'une mesure, la Commission peut décider d'autoriser la mesure, soit qu'elle ne constitue pas une aide au sens de l'article 107 TFUE, soit qu'elle constitue une aide compatible avec le marché intérieur.

Elle peut également assortir sa décision positive « *de conditions lui permettant de reconnaître la compatibilité avec le Marché commun et d'obligations lui permettant de contrôler le respect de sa décision* » (décision conditionnelle)¹.

Ces conditions ne doivent pas être confondues avec les engagements que l'État pourrait prendre, afin d'éviter que la mesure examinée ne soit qualifiée d'aide incompatible. En effet, ces engagements ne sont, contrairement aux conditions, pas juridiquement imposés par la Commission. En pratique, ils sont cependant souvent négociés avec cette dernière.

On distingue généralement les engagements de comportements² – par exemple, l'octroi d'une licence – des engagements structurels – par exemple, la privatisation de l'entreprise ou la vente de certaines parties de l'entreprise bénéficiaire de l'aide³.

1. Article 9, § 4 du règlement de procédure n° 2015/1589.

2. Cf. par exemple, arrêt CJUE 13 juin 2013 *Ryanair Ltd*, C- 287/12 P pts 63 et suivants.

3. Cf. par exemple, la décision 2009/971/CE de la Commission du 12 mai 2009, relative à l'aide d'Etat C 43/98 (ex N 390/08) que l'Allemagne entend accorder en faveur de la restructuration de la WestLB AG (JO L 345, p. 1) et l'arrêt du Tribunal relatif à cette décision (Trib. UE, 17 juillet 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband*, aff. T-457/09).

Cette pratique des engagements est susceptible de soulever des difficultés dans la mesure où les entreprises bénéficiaires de l'aide, ainsi que les autres entreprises intéressées, sont des tiers à la procédure. Elles devront néanmoins respecter les engagements pris par l'État, si elles ne veulent pas courir le risque d'une requalification de la mesure en aide incompatible avec le marché intérieur.

L'adoption d'engagements ne préjuge pas de la qualification retenue par la Commission. Ils pourront conduire celle-ci à considérer que la mesure ne constitue pas ou plus une aide. Ils pourront également l'amener à qualifier la mesure d'aide compatible. La Commission pourra aussi décider d'insérer ces engagements dans une décision conditionnelle afin de s'assurer de leur respect⁴. Enfin, elle pourra juger que les engagements ne sont pas suffisants et conclure au caractère incompatible de l'aide.

2. L'autorisation « sans condition »

L'aide ainsi autorisée entre alors dans le régime des aides existantes de l'article 108 § 1 TFUE. Elle ne pourra être remise en cause que si la Commission ouvre, à nouveau, la procédure de l'article 108 § 2 et propose à l'État des mesures utiles, consistant en la suppression ou la modification de l'aide qui se sera révélée, à l'usage, incompatible avec le marché intérieur.

Toutefois, si l'État met en œuvre une mesure différente de celle autorisée, celle-ci sera réputée être une aide nouvelle non notifiée, donc illégale. Tel est, par exemple, le cas lorsque le montant de l'aide est supérieur à celui autorisé, en cas de versement d'aides additionnelles, d'une prolongation dans le temps, d'un élargissement du champ des bénéficiaires ou bien encore d'une destination différente⁵.

3. L'autorisation avec rapport

La Commission peut autoriser une aide sans condition, mais avec obligation pour l'État de fournir des rapports sur l'application de celle-ci.

Cette solution est souvent retenue en pratique : elle permet à la Commission de surveiller plus facilement l'application du régime d'aide. Par ailleurs, l'article 26 du règlement de procédure n° 2015/1589 du 13 juillet 2015⁶ prévoit que « *les États membres communiquent à la Commission des rapports annuels sur tous les régimes d'aides existants qui ne sont pas soumis à une obligation spécifique de présentation de rapports par une décision conditionnelle [...]* ».

En cas de violation de l'obligation de présentation des rapports annuels, la Commission peut proposer des mesures utiles, telles la modification sur le fond du régime d'aides ou

4. Dans cette hypothèse les engagements se transforment en conditions (v. par ex. la décision C (2009) 9963 du 15 décembre 2009, Aide d'État N° E 2/2005 et N 642/2009, Pays-Bas, *Aide existante et aide spécifique par projet au profit des sociétés de logement*), JOUE C 31/4 du 9 février 2010. Même si les engagements ne sont pas insérés dans une décision conditionnelle, leur non-respect pourrait constituer une modification de l'aide et ainsi être sanctionné ultérieurement (cf. fiche 21).

5. Sur la notion de modification de l'aide, cf. fiche 21.

6. Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalité d'application de l'article 108 du TFUE (texte codifié).

l'introduction d'exigences procédurales (art. 22 du règlement de procédure). Ce n'est que si l'État n'accepte pas ces mesures utiles que la Commission peut ouvrir la procédure d'examen prévue au § 2 de l'article 108 TFUE⁷.

4. La « décision conditionnelle »

L'aide est alors accordée sous réserve du respect d'un certain nombre de conditions imposées par la Commission. Le domaine de prédilection de telles décisions est constitué par les aides aux entreprises en difficulté.

4.1. Les conditions peuvent porter sur différents paramètres

Les conditions peuvent porter sur :

- l'entreprise bénéficiaire (par exemple, la mise en œuvre d'un plan de restructuration⁸, la réduction des capacités⁹, l'interdiction de faire du *dumping* face aux concurrents et la limitation de la marge de manœuvre tarifaire¹⁰, l'interdiction de procéder à des acquisitions¹¹, l'interdiction de bénéficier d'une nouvelle aide¹², l'obligation de tenir une comptabilité séparée pour les différentes activités¹³, etc.) ;
- les conditions de concurrence dans le secteur d'activité en cause ;
- un versement en tranches, auquel cas le versement des tranches suivantes sera subordonné à l'exécution correcte des conditions associées à la première tranche¹⁴. L'État sera obligé de fournir des rapports intermédiaires suivis par un expert mandaté à cette fin par la Commission. Si ces conditions ne sont pas respectées, la Commission peut suspendre le versement des tranches suivantes et remettre en cause les versements déjà effectués.

4.2. Violation d'une condition imposée par la Commission

Une aide constituant une application rigoureuse et prévisible des conditions fixées dans la décision d'approbation est considérée comme une aide existante, qui n'a pas à être notifiée à la Commission, ni à être examinée au regard de l'article 107 TFUE¹⁵.

Si le bénéficiaire d'une aide ne respecte pas les conditions imposées par la Commission, l'aide est, aux termes du règlement n° 2015/1589, considérée comme étant « *appliquée de*

7. La Cour a reconnu le caractère contraignant de ces mesures utiles dès lors qu'elles ne sont pas contestées par écrit par l'État membre concerné (voir CJCE, 12 janvier 2006, *Commission c/ Luxembourg*, aff. C-69/05).

8. Par exemple dans le cas de la restructuration de DEXIA, décision du 26 février 2010, 2010/606/UE, *JOUE* L274/54.

9. Cf. par exemple, Trib. UE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01.

10. Cf. par exemple, décision de la Commission du 5 avril 2011 relative aux mesures C 11/09 mise en œuvre par l'État néerlandais en faveur du groupe ABN AMRO NV (*JOUE* L 333, 15 décembre 2011, p. 1).

11. Cf. par exemple, Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV*, aff. T-319/11.

12. Cf. par exemple, Trib. UE, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01, préc.

13. Cf. par exemple, la décision de la Commission du 29 juin 2011 concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/08) accordée par la France à l'établissement public « Institut Français du Pétrole » (JO L 14, 17 janvier 2012, p. 1).

14. Décision sur la recapitalisation d'Air France 94/662 du 27 juillet 1994, JO L 258, 6 octobre 1994, p. 26, et décision *Aer Lingus*, 21 décembre 1993, *JOCEL* 54, 25 février 1989, p. 30.

15. Cf. par exemple, Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07, pt 60.

façon abusive » (art. 1, g)¹⁶. Dans ce cas, l'article 20 du règlement prévoit que la Commission « peut ouvrir la procédure formelle d'examen » prévue par l'article 108 § 2 TFUE.

La violation d'une condition imposée par la Commission est sanctionnée. La Commission doit néanmoins respecter certaines règles :

- elle ne peut pas prendre d'emblée une décision ordonnant le remboursement de l'aide versée¹⁷, ni examiner directement l'aide par rapport au traité¹⁸. Elle doit d'abord contrôler si l'aide respecte les conditions imposées dans sa décision d'autorisation. Si tel n'est pas le cas, elle peut alors ouvrir la procédure de l'article 108 § 2 TFUE ;
- de même, dans l'hypothèse du versement d'une aide par tranche, la Commission doit d'abord ouvrir la procédure de l'article 108 § 2 TFUE si elle envisage de refuser le versement d'une nouvelle tranche. Les tranches restantes de l'aide ne peuvent alors être versées qu'à la suite d'une nouvelle décision de la Commission¹⁹. Toutefois, la Commission dispose d'un certain pouvoir de gestion et de surveillance quant à la mise en œuvre d'une aide répartie en tranches²⁰ ;
- à l'issue de la procédure prévue à l'article 108 § 2 TFUE, la Commission peut constater l'incompatibilité de l'aide avec le marché intérieur et exiger sa récupération²¹ ;
- enfin, la Commission peut saisir directement la Cour d'un recours en manquement, sur le fondement de l'article 108 § 2 al. 2 TFUE. Mais ce n'est qu'une faculté : la Commission ne peut y être contrainte²².

4.3. Les droits de l'opérateur économique : le recours en annulation

L'opérateur économique destinataire de la décision peut saisir le tribunal d'un recours en annulation contre la décision conditionnelle²³. Les moyens qui peuvent être invoqués sont : l'incompétence, la violation des formes substantielles, la violation du traité ou de toutes règles de droit relatives à son application, le détournement de pouvoir²⁴.

De même, si des entreprises concurrentes à l'entreprise bénéficiaire d'une aide conditionnelle considèrent que les conditions imposées par la Commission européenne ne sont pas de nature à limiter l'effet anticoncurrentiel de l'aide ou qu'elles ne respectent pas les principes énoncés dans les lignes directrices de la Commission, elles peuvent saisir le tribunal d'un recours en annulation²⁵.

16. Cf. par exemple, Trib. UE, 15 mars 2012, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. T-391/08. La violation des conditions par l'État rend, par ailleurs, l'aide illégale (cf. Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/ Commission*, aff. jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, pt 181).

17. CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace et Rover c/ Commission*, aff. C-294/90.

18. Cf. par exemple, Trib. UE, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07, précités, pt 59.

19. TPICE, 15 septembre 1998, *Ryanair*, aff. T-140/95.

20. *Idem*. Dans la décision de la Commission Aer Lingus du 21 décembre 1993 précitée, le versement de l'aide en trois tranches était subordonné à la réduction des coûts de fonctionnement à 50 millions à la fin de la première tranche. En l'espèce, la condition de réduction des coûts imposée par la Commission n'était pas tout à fait atteinte. Cependant, la Commission a quand même autorisé le versement de la deuxième tranche en admettant que la restructuration et les résultats étaient en bonne voie bien que l'objectif n'ait pas été totalement atteint. En outre, elle a tenu compte de circonstances imprévisibles à l'époque de la décision initiale (conflit social). Enfin, il faut relever que dans cette affaire, la Commission a seulement prolongé le délai d'un an et non supprimé l'obligation de parvenir à une réduction drastique des coûts.

21. Cf. par exemple, décision de la Commission du 2 juillet 2008 concernant les aides C 16/04 octroyées par la Grèce à l'entreprise Hellenic Shipyards SA (*JOUE* L 225, p. 104).

22. TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/ Commission*, aff. T-277/94.

23. TPICE, 4 mars 2009, *Tirrenia di Navigazione c/ Commission*, aff. jointes T-265/04, T-292/04 et T-504/04, pt 69.

24. TPICE, 12 décembre 2000, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-296/97 et TPICE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01.

25. Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB*, aff. T-115/09.

Si la décision de la Commission est annulée, cette dernière dispose, conformément à l'article 4 § 5 du règlement de procédure n° 2015/1589, d'un délai de deux mois pour adopter une nouvelle décision.

Références bibliographiques

Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 TFUE, *JOUE L 248/9*, 24 septembre 2015.

Engagements pris par l'État dispensateur de l'aide

Décision du 26 juillet 1995 relative au Crédit Lyonnais, (*JOCE L 308*, 21 décembre 1995).

Décision GAN du 30 juillet 1997 portant approbation conditionnée des aides accordées par la France au groupe GAN, (*JOCE L 78/1*, 16 mars 1998).

Décision du 15 décembre 2009 C (2009) 9963, aide d'État N° E 2/2005 et N 642/2009, Pays Bas, *Aide existante et aide spécifique par projet au profit des sociétés de logement JOUE C 31/4* du 9 février 2010.

Conditions imposées par la Commission

Décision Aer Lingus du 21 décembre 1993, (*JOCE L 54*, 25 février 1994, p. 30).

Décision sur la recapitalisation d'Air France 94/662 du 27 juillet 1994, (*JOCE L 258*, 6 octobre 1994, p. 26).

Décision sur la restructuration de DEXIA, décision du 26 février 2010, 2010/606/UE, *JOUE L274/54*.

Décision de la Commission du 29 juin 2011 concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/08) accordée par la France à l'établissement public « Institut Français du Pétrole » (JO L 14, 17 janvier 2012, p. 1)

CJCE, 4 février 1992, *British Aerospace et Rover c/Commission*, aff. C-294/90.

TPICE, 22 mai 1996, *AITEC c/Commission*, aff. T-277/94.

TPICE, 15 septembre 1998, *Ryanair*, aff. T-140/95.

Trib. UE, 9 juillet 2008, *Alitalia c/ Commission*, aff. T-301/01.

Trib. UE, 3 mars 2010, *Freistaat Sachsen*, aff. jointes T-102/07 et T-120/07.

Trib. UE, 20 septembre 2011, *Regione autonoma della Sardegna c/Commission*, aff. jointes T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08.

Trib. UE, 14 février 2012, *Electrolux AB*, aff. T-115/09.

Trib. UE, 15 mars 2012, *Ellinika Nafpigeia AE*, aff. T-391/08.

CJUE 13 juin 2013, *Ryanair Ltd*, C-287/12 P

Trib. UE, 8 avril 2014, *ABN Amro Group NV*, aff. T-319/11

Trib. UE, 17 juillet 2014, *Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband*, aff. T-457/09