



Bruxelles, le XXX
[...] (2020) XXX draft

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**Communication de la Commission relative à la mise en œuvre des règles en matière
d'aides d'État par les juridictions nationales**

Projet de communication de la Commission relative à la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales

1. INTRODUCTION	3
1.1. Le système de contrôle des aides d'État	4
1.2. Obligation de suspension	5
2. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA MISE EN OEUVRE DES RÈGLES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT	7
2.1. Principe de coopération loyale	7
2.2. Les principes d'équivalence et d'effectivité appliqués aux procédures nationales	7
2.2.1. Qualité pour agir	8
2.2.2. Compétence	9
2.2.3. Le principe de l'autorité de la chose jugée	10
3. LE RÔLE DE LA COMMISSION	11
3.1. La compétence exclusive de la Commission	11
3.2. Les pouvoirs de la Commission en matière de mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État	12
4. LE RÔLE DES JURIDICTIONS NATIONALES	13
4.1. Délimitation des compétences des juridictions nationales relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État	14
4.1.1. À la suite d'une décision de la Commission	14
4.1.2. À la suite d'une décision de la Commission déclarant l'aide compatible	15
4.1.3. À la suite d'une décision d'ouverture de la Commission	15
4.2. Les compétences des juridictions nationales	16
4.2.1. Appréciation de l'existence d'une aide	17
4.2.2. Appréciation de l'existence d'une violation de l'obligation de suspension	17
4.2.2.1. Application des conditions prévues par les règlements d'exemption par catégorie	18
4.2.2.2. Aides existantes	19
4.2.3. Sauvegarde des droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de suspension	19
4.2.3.1. Suspension ou cessation de l'exécution de la mesure	20
4.2.3.2. Récupération	20
4.2.3.3. Mesures provisoires	22
4.2.3.4. Actions en dommages et intérêts	23
5. COOPÉRATION ENTRE LA COMMISSION ET LES JURIDICTIONS NATIONALES	27
5.1. Assistance de la Commission aux juridictions nationales	27
5.1.1. Moyens de coopération	28
5.1.1.1. Transmission d'informations aux juridictions nationales	28
5.1.1.2. Transmission d'avis concernant l'application des règles en matière d'aides d'État	30
5.1.1.3. Soumission d'observations à titre d' <i>amicus curiae</i>	32
5.1.2. Point de contact unique et publication des avis et des observations à titre d' <i>amicus curiae</i>	33

5.2. Assistance des juridictions nationales à la Commission.....	34
6. CONSÉQUENCES DU DÉFAUT DE MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES ET DÉCISIONS EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT	35
6.1. Procédures devant la Commission concernant des aides illégales	35
6.2. Procédures d'infraction	36
7. DISPOSITIONS FINALES	36

1. INTRODUCTION

- (1) Depuis 2012, la Commission européenne met en œuvre le programme de modernisation des aides d'État¹. Dans le cadre de ce programme, elle a adopté un ensemble de textes législatifs, de lignes directrices et de communications pour l'appréciation des aides d'État. Ce train de mesures lui a permis de concentrer son examen ex ante sur les cas ayant la plus forte incidence sur le marché intérieur, tout en développant une coopération plus étroite avec les États membres dans la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État. À cette fin, la Commission a introduit des dérogations supplémentaires à l'obligation de notifier à la Commission les aides d'État prévues, donnant ainsi davantage de latitude aux États membres pour octroyer des aides sans le contrôle préalable de cette dernière. En conséquence, le nombre d'aides octroyées sur la base des exemptions par catégorie a augmenté². Dans ce contexte, le rôle joué par les juridictions nationales pour faire respecter les règles en matière d'aides d'État a encore gagné en importance.
- (2) En 2019, la Commission a publié une étude sur la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État et des décisions prises par les juridictions nationales dans 28 États membres³ (ci-après l'«étude sur la mise en œuvre»)⁴. Cette étude a passé en revue plus de 750 décisions rendues par des juridictions nationales dans des affaires classées dans deux catégories: 1) les affaires dans lesquelles les juridictions nationales interviennent pour tirer les conséquences de la mise à exécution illégale d'une aide («mise en œuvre sur l'initiative de la sphère privée») et 2) les affaires dans lesquelles les juridictions nationales interviennent pour mettre en œuvre les décisions de la Commission ordonnant la récupération d'une aide («mise en œuvre sur l'initiative de la sphère publique»).
- (3) L'étude sur la mise en œuvre a révélé que le nombre d'affaires d'aides d'État portées devant des juridictions nationales a augmenté entre 2007 et 2017. Malgré cette augmentation, les juridictions nationales n'ont accordé de mesures correctives qu'à de rares occasions, et les actions en dommages et intérêts représentent une très faible proportion des affaires. En outre, les moyens de coopération entre la Commission et les juridictions nationales, qui ont été introduits en 2009 par la communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales (ci-après la «communication de 2009»)⁵ et en 2015 par le

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État, COM(2012) 209 final.

² Depuis 2015, plus de 96 % des nouvelles aides pour lesquelles des dépenses ont été déclarées pour la première fois sont couvertes par le règlement général d'exemption par catégorie. Voir http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html.

³ L'étude sur la mise en œuvre a été menée avant la signature de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (24 janvier 2020) et avant son entrée en vigueur (1^{er} février 2020). Toutes les références faites aux États membres dans cette étude s'entendent comme faisant aussi référence au Royaume-Uni.

⁴ Voir «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

⁵ Communication de la Commission relative à l'application des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales (JO C 85 du 9.4.2009, p. 1).

règlement (UE) 2015/1589 du Conseil (ci-après le «règlement de procédure»)⁶, n'ont été que peu utilisés.

- (4) La présente communication fournit aux juridictions nationales et aux autres parties intéressées des informations pratiques sur la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État au niveau national. Son principal objectif est de fournir des orientations aux juridictions nationales lorsqu'elles mettent en œuvre ces règles et d'encourager une coopération plus étroite avec la Commission. Elle tient compte des questions soulevées par ces juridictions dans le cadre de l'étude sur la mise en œuvre ou dans les affaires renvoyées à titre préjudiciel devant la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour de justice»). À titre d'exemple, on peut citer la cohérence entre les procédures devant la Commission et les procédures devant les juridictions nationales, ou les questions soulevées par l'application incorrecte des règlements d'exemption par catégorie.
- (5) La présente communication vise à fournir des orientations aux juridictions des États membres, telles que définies à l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»). Elle ne lie pas les juridictions nationales ni ne porte atteinte à leur indépendance.
- (6) Depuis la communication de 2009, la jurisprudence du Tribunal et de la Cour de justice de l'Union européenne (conjointement les «juridictions de l'Union») a évolué. La présente communication tient compte de ces évolutions et remplace la communication de 2009.
- (7) La présente communication met principalement l'accent sur la mise en œuvre sur l'initiative de la sphère privée. La communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur porte sur les aspects liés à la mise en œuvre sur l'initiative de la sphère publique⁷. En outre, la présente communication vise à encourager une coopération plus étroite entre la Commission et les juridictions nationales en présentant tous les instruments de coopération disponibles et à tirer les conséquences en cas de violation des règles en matière d'aides d'État.

1.1. Le système de contrôle des aides d'État

- (8) L'article 107 du TFUE dispose que «sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (9) L'interdiction générale des aides d'État repose sur un double système de contrôle ex ante et ex post des interventions impliquant des aides d'État. Conformément à l'article 108 du TFUE, la Commission doit procéder à l'examen permanent des régimes d'aides existants et apprécier les projets d'un État membre tendant à instituer une aide nouvelle ou à modifier une aide existante. Pour que la Commission puisse procéder

⁶ Règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (texte codifié) ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 9](#)).

⁷ [JO C 247 du 23.7.2019, p. 1](#).

efficacement à cet examen, les États membres doivent coopérer en fournissant toutes les informations utiles et en notifiant les mesures d'aide d'État.

- (10) Les États membres ont l'obligation, d'une part, de notifier à la Commission chaque mesure tendant à instituer une aide nouvelle ou à modifier une aide existante et, d'autre part, de ne pas mettre en œuvre une telle mesure prévue tant que la Commission n'a pas apprécié sa compatibilité avec le marché intérieur (ci-après l'«obligation de suspension»)⁸. L'obligation de suspension découlant de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE a un effet direct⁹: elle confère aux particuliers des droits dont ils peuvent se prévaloir devant les juridictions nationales.
- (11) Il s'ensuit que la mise en œuvre du système de contrôle des aides d'État, dont la disposition de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE constitue une caractéristique fondamentale, relève à la fois de la Commission et des juridictions nationales, leurs rôles respectifs étant complémentaires mais distincts. Si la Commission a la compétence exclusive pour apprécier la compatibilité de mesures d'aide avec le marché intérieur, il incombe aux juridictions nationales de veiller à la sauvegarde des droits des justiciables en cas de violation possible de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE¹⁰.

1.2. Obligation de suspension

- (12) Le caractère immédiatement applicable de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE implique que les juridictions nationales doivent prendre toutes les mesures appropriées, conformément à leur droit national, pour tirer les conséquences d'une violation de cette disposition¹¹.
- (13) Pour qu'une mesure soit soumise aux exigences de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, deux conditions doivent être remplies, l'une positive et l'autre négative: premièrement, la mesure constitue une aide d'État¹²; deuxièmement, la mesure ne remplit pas toutes les conditions pour bénéficier d'une exemption de l'obligation de notification.

⁸ Arrêt de la Cour de justice du 14 novembre 2019, *Dilly's Wellnesshotel*, C-585/17, ECLI:EU:C:2019:969, point 54.

⁹ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 88; arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, point 22; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 29.

¹⁰ Arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, point 38; arrêt de la Cour de justice du 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, point 26; arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, point 21; arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, point 21.

¹¹ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, points 88 et 89; arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, points 22 et 23.

¹² À cet effet, voir la communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([JO C 262 du 19.7.2016, p. 1](#)).

- (14) Premièrement, lorsqu'une mesure ne constitue pas une aide d'État, les États membres peuvent donc la mettre en œuvre sans notification préalable à la Commission. La Commission a fourni des orientations pour l'interprétation de la notion d'aide d'État¹³.
- (15) Deuxièmement, la Commission a adopté des règlements d'exemption par catégorie – tels que le règlement général d'exemption par catégorie¹⁴ – qui fixent les conditions dans lesquelles les mesures d'aide doivent ou peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 107, paragraphe 2 ou 3¹⁵. Au moyen des règlements *de minimis*¹⁶, la Commission a également fixé les conditions dans lesquelles les aides sont réputées ne pas affecter les échanges entre États membres et ne pas fausser ou menacer de fausser la concurrence¹⁷. Si une mesure d'aide remplit toutes les conditions prévues par ces règlements, l'État membre concerné est exempté de son obligation de notifier l'aide à la Commission.
- (16) Troisièmement, dans la décision relative aux aides d'État aux services d'intérêt économique général¹⁸ et dans le règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route¹⁹, la Commission a fixé les conditions permettant de considérer les compensations d'obligations de service public comme compatibles avec le marché intérieur en vertu de l'article 106, paragraphe 3, et de l'article 93 du TFUE. Dans ces cas également, les mesures concernées ne sont pas soumises à l'obligation de suspension.

¹³ Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([JO C 262 du 19.7.2016, p. 1](#)); communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général ([JO C 8 du 11.1.2012, p. 4](#)); communication de la Commission sur l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État sous forme de garanties ([JO C 155 du 20.6.2008, p. 10](#)).

¹⁴ Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ([JO L 187 du 26.6.2014, p. 1](#)).

¹⁵ En vertu de l'article 109 du TFUE, le Conseil de l'Union européenne peut adopter des règlements en vue de l'application des articles 107 et 108 du TFUE et fixer les catégories d'aides qui sont dispensées de l'obligation de notification. Comme le prévoit l'article 108, paragraphe 4, du TFUE, la Commission peut alors adopter des règlements concernant les catégories d'aides d'État que le Conseil a déterminées, conformément à l'article 109 du TFUE.

¹⁶ Règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* ([JO L 352 du 24.12.2013, p. 1](#)); règlement (UE) n° 360/2012 de la Commission du 25 avril 2012 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général ([JO L 114 du 26.4.2012, p. 8](#)); règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de l'agriculture ([JO L 352 du 24.12.2013, p. 9](#)); règlement (UE) n° 717/2014 de la Commission du 27 juin 2014 concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides *de minimis* dans le secteur de la pêche et de l'aquaculture ([JO L 190 du 28.6.2014, p. 45](#)).

¹⁷ Ces règlements sont adoptés sur la base du règlement d'habilitation (UE) 2015/1588 du Conseil du 13 juillet 2015 sur l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à certaines catégories d'aides d'État horizontales ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 1](#)).

¹⁸ Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général [C(2011) 9380] ([JO L 7 du 11.1.2012, p. 3](#)).

¹⁹ Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route ([JO L 315 du 3.12.2007, p. 1](#)).

2. PRINCIPES GÉNÉRAUX DE LA MISE EN OEUVRE DES RÈGLES EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

2.1. Principe de coopération loyale

- (17) L'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne²⁰ (ci-après le «traité UE») impose aux États membres de faciliter l'accomplissement par l'Union européenne de sa mission. En vertu du principe de coopération loyale consacré par cet article, l'Union européenne et les États membres, agissant dans le cadre de leurs compétences, doivent se prêter mutuellement assistance dans l'accomplissement de cette mission.
- (18) L'obligation d'assistance mutuelle découlant de l'article 4, paragraphe 3, du traité UE s'applique également aux juridictions nationales²¹. Cela signifie que la Commission assiste les juridictions nationales lorsqu'elles mettent en œuvre le droit de l'Union²² et qu'inversement, les juridictions nationales assistent la Commission dans l'accomplissement de sa mission. Les juridictions nationales doivent donc prendre toutes les mesures propres à assurer l'exécution de leurs obligations découlant du droit de l'Union et s'abstenir de prendre des décisions susceptibles de mettre en péril la réalisation des objectifs du traité UE et du TFUE (ci-après conjointement, les «traités»)²³.

2.2. Les principes d'équivalence et d'effectivité appliqués aux procédures nationales

- (19) La Cour de justice a toujours reconnu le principe de l'autonomie procédurale dans la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État²⁴. Selon ce principe, en l'absence de législation de l'Union en la matière, les États membres sont libres de choisir la manière dont ils exécutent leurs obligations découlant des traités, pour autant que les moyens qu'ils utilisent ne portent pas atteinte au champ d'application et à l'effectivité du droit de l'Union. En conséquence, les juridictions nationales doivent prendre les mesures appropriées conformément à leur droit national pour préserver la mise en œuvre correcte des règles en matière d'aides d'État en l'absence de décision de la Commission sur la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur²⁵.

²⁰ [JO C 202 du 7.6.2016, p. 13](#).

²¹ Arrêt de la Cour de justice du 22 octobre 2002, *Roquette Frères*, C-94/00, ECLI:EU:C:2002:603, point 31.

²² Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 50; arrêt de la Cour de justice du 28 février 1991, *Delimitis/Henninger Bräu*, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, point 53.

²³ Arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, point 56; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 41.

²⁴ Arrêt de la Cour de justice du 21 septembre 1983, *Deutsche Milchkontor GmbH*, C-205/82, ECLI:EU:C:1983:233, points 22 et 23; arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2002, *Pays-Bas/Commission*, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, point 90; arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, points 39 à 42; arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 72; arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, points 40 et 41; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 135.

²⁵ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 89.

- (20) L'application du droit national ne saurait avoir pour conséquence de rendre impossible ou excessivement difficile pour les juridictions nationales de garantir le respect de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE²⁶. Conformément à la jurisprudence des juridictions de l'Union, la législation nationale applicable ne doit pas être moins favorable que celle régissant des situations similaires de nature interne («principe d'équivalence») ni être aménagée de manière à rendre en pratique impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union («principe d'effectivité»)²⁷.

2.2.1. Qualité pour agir

- (21) En application du principe d'autonomie procédurale, les États membres appliquent leurs règles nationales relatives à la qualité pour agir aux litiges nationaux en matière d'aides d'État, pour autant que ces règles respectent les principes d'équivalence et d'effectivité.
- (22) En vertu du principe d'effectivité, les règles nationales relatives à la qualité pour agir et à l'intérêt à agir des justiciables ne devraient pas porter atteinte à leur droit à une protection juridictionnelle effective des droits que leur confère le droit de l'Union²⁸.
- (23) L'étude sur la mise en œuvre a montré que les juridictions nationales statuent principalement sur des affaires introduites par des concurrents du bénéficiaire de l'aide, qui sont directement affectés par la distorsion de concurrence résultant de la mise à exécution de l'aide illégale²⁹.
- (24) Toutefois, l'intérêt d'une personne physique ou morale à agir devant les juridictions nationales peut ne pas se limiter à l'élimination de la distorsion de concurrence engendrée par la mise à exécution illégale d'une aide d'État. Les juridictions nationales doivent apprécier l'intérêt à agir du requérant, indépendamment de la question de savoir si ce dernier a été directement affecté par la distorsion de concurrence résultant de la mesure d'aide. Par conséquent, lorsqu'elles appliquent les règles nationales relatives à la qualité pour agir, les juridictions nationales doivent tenir compte de leur obligation de protéger l'intérêt de toute partie ayant un intérêt suffisant à agir (ci-après les «tiers»)³⁰.

²⁶ Arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, points 41, 42 et 45; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, points 138 à 140.

²⁷ Le respect du principe d'effectivité doit être examiné en analysant les particularités de cette disposition et son rôle dans la procédure concernée. En ce sens, voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, point 40.

²⁸ Arrêt de la Cour de justice du 13 janvier 2005, *Streekgewest*, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, point 18.

²⁹ Voir «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 71, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³⁰ Par exemple, en Roumanie, toute personne affectée par une mesure d'aide d'État illégale a qualité pour agir. Voir l'annexe 3: rapports par pays dans le cadre de la «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 404, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. De même, en Lettonie, la qualité pour agir est directement fondée sur l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et les juridictions nationales peuvent donc se fonder sur la définition de «partie intéressée» du règlement de procédure pour déterminer si une personne a qualité pour agir dans une affaire. Voir l'annexe 3: rapports par pays dans le cadre de la «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions

- (25) En outre, les juridictions nationales doivent prendre en considération d'autres éléments lors de l'appréciation de la qualité pour agir et de l'intérêt à agir de tiers dans des affaires concernant des aides d'État accordées au moyen de mesures fiscales. Les contribuables tiers ne peuvent être considérés comme ayant un intérêt à agir en vue d'obtenir le remboursement d'une taxe perçue en violation de l'obligation de suspension que lorsque l'impôt auquel ils sont soumis fait partie intégrante du financement de l'aide d'État illégale³¹. Leur qualité pour agir ne repose pas sur l'existence d'une relation de concurrence avec le bénéficiaire de l'aide³².
- (26) À l'inverse, les contribuables tiers ne sauraient se prévaloir de l'illégalité d'une mesure d'aide exonérant d'une taxe certaines entreprises ou certains secteurs pour se soustraire au paiement de cette taxe ou pour en obtenir le remboursement. C'est également le cas lorsqu'elles exercent leurs activités en concurrence avec les bénéficiaires³³. En effet, une telle solution aurait pour effet de renforcer les effets anticoncurrentiels de l'aide d'État dans la mesure où elle élargirait le nombre d'entreprises bénéficiant d'une exonération fiscale constituant une aide d'État illégale.

2.2.2. Compétence

- (27) Le principe de l'autonomie procédurale implique qu'il appartient à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes pour connaître des procédures concernant l'octroi d'une aide illégale. Cela implique également que les États membres règlent les modalités procédurales régissant ces recours, pour autant que les principes d'équivalence et d'effectivité soient respectés³⁴.
- (28) En l'absence de règles spécifiques du droit de l'Union, la configuration des systèmes judiciaires des États membres varie considérablement. Si quelques États membres ont mis en place des juridictions spécialisées en matière d'aides d'État, d'autres ont attribué une compétence exclusive à des chambres de juridictions existantes ou adopté des règles de procédure clarifiant la compétence des juridictions dans les affaires de mise en œuvre sur l'initiative de la sphère publique et de la sphère privée³⁵. Dans la majorité des États

by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 300, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³¹ Il est fait référence, par exemple, aux affaires dans lesquelles l'aide illégale est financée par un prélèvement auquel la partie demanderesse est soumise. La situation est toutefois différente lorsque le litige porte non pas sur une demande de décharge de l'impôt contesté, mais sur la légalité des règles qui y sont relatives. Voir, en ce sens, l'arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, point 25, et l'arrêt de la Cour de justice du 26 avril 2018, *ANGED*, C-233/16, ECLI:EU:C:2018:280, point 26.

³² Arrêt de la Cour de justice du 13 janvier 2005, *Streekgewest*, C-174/02, ECLI:EU:C:2005:10, point 19.

³³ Arrêt de la Cour de justice du 10 novembre 2016, *DTS Distribuidora de Televisión Digital/Commission*, C-449/14 P, ECLI:EU:C:2016:848, points 81 et 82; arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, *Commission/Aer Lingus*, C-164/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, point 121; arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, points 24 à 28.

³⁴ Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 72.

³⁵ Par exemple, l'Irlande a conféré une compétence exclusive au rôle «concurrence» (*Competition List*) de la Cour suprême (*High Court*) pour connaître des litiges relatifs au droit de la concurrence, y compris des affaires d'aides d'État. De même, en Italie, les tribunaux administratifs du pays se sont vu conférer une compétence quasi exclusive pour connaître des affaires concernant la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État sur l'initiative de la sphère publique et de la sphère privée à compter du 19 janvier 2013. Les juridictions civiles ont conservé leur compétence en ce qui concerne certains types de procédures et de demandes. Voir l'annexe 3: rapports par pays dans le cadre de la «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national

membres, les juridictions civiles et administratives sont compétentes pour l'application des règles en matière d'aides d'État³⁶.

2.2.3. Le principe de l'autorité de la chose jugée

- (29) Le principe de l'autorité de la chose jugée dispose que les jugements devenus définitifs ne peuvent plus être remis en cause. C'est le cas après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour ces recours. Le principe de l'autorité de la chose jugée vise à garantir la stabilité du droit et des relations juridiques, ainsi que la bonne administration de la justice, et est consacré tant dans l'ordre juridique de l'Union que dans les ordres juridiques nationaux³⁷.
- (30) En vertu du principe de primauté du droit de l'Union³⁸, les juridictions nationales ont l'obligation d'assurer le plein effet des dispositions du droit de l'Union, en laissant au besoin inappliquée, de leur propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale. Cela vaut également pour les règles nationales consacrant le principe de l'autorité de la chose jugée³⁹.
- (31) En outre, la jurisprudence des juridictions de l'Union a limité la force du principe de l'autorité de la chose jugée dans le domaine des aides d'État. Ainsi, l'autorité de la chose jugée ne peut s'étendre qu'aux moyens déjà expressément tranchés - sous réserve des exigences d'équivalence et d'effectivité - et non aux questions qui auraient pu être soulevées dans le cadre d'un recours antérieur et qui ne l'ont pas été⁴⁰.
- (32) Le principe de la primauté du droit de l'Union s'oppose également à ce que l'application du principe de l'autorité de la chose jugée limite la compétence exclusive conférée à la Commission par le TFUE⁴¹. La circonstance qu'une juridiction nationale ait statué sur une mesure d'aide d'État avant qu'une décision de la Commission sur cette même

courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 253, 263 et 264, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Voir également, «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», pp. 103 et 104.

³⁶ En particulier, dans la plupart des États membres, les juridictions administratives sont compétentes lorsque la partie demanderesse conteste un acte de l'autorité publique, tel que l'ordonnance mettant en œuvre la récupération ou octroyant l'aide, tandis que les juridictions civiles sont compétentes pour les questions liées à la récupération d'une aide d'État dans le cadre d'une procédure d'insolvabilité ou à l'octroi de dommages et intérêts. Voir «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 64, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

³⁷ Arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, point 38.

³⁸ Arrêt de la Cour de justice du 5 février 1963, *Van Gend en Loos/Administratie der Belastingen*, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1; arrêt de la Cour de justice du 15 juillet 1964, *Costa/E.N.E.L.*, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66; arrêt de la Cour de justice du 9 mars 1978, *Amministrazione delle finanze dello Stato/Simmenthal*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

³⁹ Arrêt de la Cour de justice du 18 juillet 2007, *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, points 60 et 61.

⁴⁰ Arrêt de la Cour de justice du 18 juillet 2007, *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, points 57 à 59; arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, points 30, 42 et 43.

⁴¹ Arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, *Klausner Holz Niedersachsen*, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, point 44; arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *Buonotourist/Commission*, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, points 92 à 96; arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *CSTP Azienda della Mobilità/Commission*, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, points 92 à 96.

mesure soit prise ne saurait empêcher cette dernière de conclure que la mesure en cause constitue une aide d'État illégale. Cela vaut même si une telle conclusion avait été précédemment écartée par une juridiction nationale statuant en dernier ressort.

3. LE RÔLE DE LA COMMISSION

- (33) L'objectif du système de contrôle préventif établi par l'article 108, paragraphe 3, du TFUE est de garantir que seules les aides compatibles avec le marché intérieur peuvent être mises en œuvre⁴². Afin de réaliser cet objectif, la mise en œuvre d'un projet d'aide doit être différée jusqu'à ce que la Commission adopte une décision sur sa compatibilité avec le marché intérieur⁴³.

3.1. La compétence exclusive de la Commission

- (34) La Commission exerce généralement en deux temps sa mission principale consistant à apprécier la compatibilité d'une mesure d'aide avec le marché intérieur. Premièrement, elle apprécie si la mesure constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE⁴⁴; deuxièmement, elle examine si la mesure est compatible avec le marché intérieur. La première étape, qui consiste à apprécier l'existence d'une aide, est une compétence exercée tant par la Commission que par les juridictions nationales, ces dernières pouvant être amenées à établir si une mesure est soumise à l'obligation de suspension⁴⁵ (voir sections 4.2.1 et 4.2.2). La seconde étape, qui consiste en l'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur, relève de la compétence exclusive de la Commission. L'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur doit figurer dans une décision⁴⁶, qui est soumise au contrôle des juridictions de l'Union⁴⁷.
- (35) La Commission peut apprécier la compatibilité d'une mesure avec le marché intérieur à l'issue d'un examen préliminaire (si elle n'a pas de doutes quant à la compatibilité avec le marché intérieur)⁴⁸ ou d'une procédure formelle d'examen (si elle a des doutes quant à la compatibilité avec le marché intérieur)⁴⁹. Lorsqu'elle ouvre une procédure formelle d'examen, la Commission adopte une décision dans laquelle elle donne son avis préliminaire sur la nature d'aide d'État de la mesure et expose ses doutes quant à la

⁴² Arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, point 19.

⁴³ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, points 25 et 26; arrêt de la Cour de justice du 18 mai 2017, *Fondul Proprietatea*, C-150/16, ECLI:EU:C:2017:388, point 40; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 84.

⁴⁴ Communication de la Commission relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ([JO C 262 du 19.7.2016, p. 1](#)).

⁴⁵ Arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *Buonotourist/Commission*, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, point 90.

⁴⁶ Voir les articles 4 et 9 du règlement de procédure ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 14](#)).

⁴⁷ Arrêt de la Cour de justice du 19 juillet 2016, *Kotnik e.a.*, C-526/14, ECLI:EU:C:2016:570, point 37.

⁴⁸ Décision de ne pas soulever d'objection, règlement de procédure, article 4, paragraphe 3.

⁴⁹ Voir les notions de «décision positive» et de «décision négative» respectivement à l'article 9, paragraphes 3 et 5, du règlement de procédure.

compatibilité de la mesure avec le marché intérieur (ci-après la «décision d'ouvrir la procédure»)⁵⁰.

- (36) Si, au cours de la procédure formelle d'examen, le statut de compatibilité de la mesure est en suspens, la décision d'ouvrir la procédure a certaines conséquences juridiques (voir section 4.1.3).
- (37) L'appréciation des mesures d'aide d'État par la Commission dans ses décisions limite les juridictions nationales dans l'exercice de leurs compétences (voir section 4.1). Les décisions antérieures de la Commission lient les juridictions nationales, dans la mesure où celles-ci doivent suivre l'appréciation de la Commission quant à l'existence d'une aide⁵¹. À l'inverse, si une juridiction nationale statue avant toute décision de la Commission, ce jugement ne saurait faire obstacle à ce que la Commission exerce à un moment donné la compétence exclusive qui lui est assignée par le TFUE (voir la section 2.2.3)⁵².

3.2. Les pouvoirs de la Commission en matière de mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État

- (38) En règle générale, pour imposer des mesures correctives en cas de violation des règles en matière d'aides d'État, lorsqu'elle conclut que la mesure examinée constitue une aide d'État illégale et incompatible avec le marché intérieur, la Commission doit adopter une décision finale qui clôt la procédure formelle d'examen et ordonne la récupération de cette aide (la «décision de récupération»)^{53 54}.
- (39) En adoptant des règles de procédure dans le domaine des aides d'État, la Commission a codifié ses pouvoirs de mise en œuvre⁵⁵. Conformément à l'article 16 du règlement de procédure, la Commission doit ordonner la récupération d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur en adoptant une décision. Lorsqu'elle constate, dans une décision de la Commission, qu'une mesure d'aide est illégale et incompatible avec le marché intérieur, la Commission ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation et doit ordonner sa récupération⁵⁶, à moins que cela ne soit contraire à un principe général

⁵⁰ Voir l'article 4, paragraphes 3 et 4, du règlement de procédure ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵¹ Arrêt de la Cour de justice du 15 septembre 2016, *PGE*, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, point 33.

⁵² Arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *Buonotourist/Commission*, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, points 92 à 96; arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *CSTP Azienda della Mobilità/Commission*, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, points 92 à 96.

⁵³ Arrêt de la Cour de justice du 14 février 1990, *France/Commission* («Boussac»), C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, points 9 à 22. Cela n'exclut pas la possibilité que la Commission émette une injonction de récupération dans des cas spécifiques.

⁵⁴ Lorsque la Commission se contente d'établir qu'une aide d'État a été octroyée illégalement, sans lui avoir été préalablement notifiée au titre de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, elle n'ordonne pas la récupération de l'aide déjà versée avant d'adopter une décision finale déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur.

⁵⁵ Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 66; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 110.

⁵⁶ Arrêt de la Cour de justice du 7 mars 2002, *Italie/Commission*, C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, point 99.

du droit de l'Union⁵⁷. En outre, les pouvoirs de la Commission en matière de récupération sont soumis à un délai de prescription de 10 ans⁵⁸.

- (40) Dans certains cas, conformément à l'article 13 du règlement de procédure, la Commission peut, à sa discrétion, adopter des mesures provisoires alors qu'elle achève l'appréciation de la compatibilité avec le marché intérieur. En particulier, la Commission peut émettre des injonctions de suspension ou de récupération, pour autant qu'un certain nombre de conditions soient remplies⁵⁹ ⁶⁰. Ces mesures visent à limiter les dommages liés à la mise à exécution de l'aide en violation des obligations de notification et de suspension⁶¹.

4. LE RÔLE DES JURIDICTIONS NATIONALES

- (41) Si la Commission est tenue d'examiner la compatibilité d'une mesure d'aide avec le marché intérieur, même dans le cas où elle a établi que la mise à exécution de cette mesure violait l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, le rôle principal des juridictions nationales est de sauvegarder les droits des justiciables face à cette violation⁶².
- (42) Il incombe aux juridictions nationales d'offrir une protection juridictionnelle effective aux tiers⁶³. Leur contribution au système de contrôle des aides d'État est particulièrement nécessaire dans les cas où une aide illégale est octroyée, en l'absence de décision finale de la Commission sur la même mesure ou jusqu'à l'adoption d'une telle décision, ainsi que dans les cas où une aide compatible avec le marché intérieur a été accordée en violation de l'obligation de suspension⁶⁴.

⁵⁷ Voir l'article 16 du règlement de procédure ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵⁸ Voir l'article 17, paragraphe 1, du règlement de procédure ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 14](#)).

⁵⁹ Arrêt de la Cour de justice du 14 février 1990, *France/Commission*, C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, points 19 et 20; arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, *Italie/Commission*, C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, point 46; arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1990, *Belgique/Commission*, C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, points 14 à 16; [annulé par la Cour; voir C-456/18 P].

⁶⁰ En vertu de l'article 14 du règlement de procédure, dans le cas où l'État membre omet de se conformer à une injonction de suspension ou de récupération, la Commission est habilitée, tout en examinant le fond de l'affaire, à saisir directement la Cour de justice afin qu'elle déclare que ce non-respect constitue une violation du TFUE ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 19](#)).

⁶¹ Voir l'article 13, paragraphes 1 et 2, du règlement de procédure ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 19](#)).

⁶² Arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 38; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, points 11 et 12.

⁶³ Arrêt de la Cour de justice du 11 décembre 1973, *Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland e.a.*, C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, point 8; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, point 11; arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 39.

⁶⁴ Pour le rôle des juridictions nationales dans la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État sur l'initiative de la sphère publique, voir la communication de la Commission - Communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur ([JO C 247 du 23.7.2019, p. 1](#)).

4.1. Délimitation des compétences des juridictions nationales relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État

- (43) Les juridictions nationales ont le pouvoir d'interpréter et d'appliquer l'article 107, paragraphe 1, et l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. En particulier, en l'absence de décision de la Commission concernant la même mesure⁶⁵, les juridictions nationales sont liées uniquement par la notion objective d'aide d'État lorsqu'elles exercent leur compétence en matière d'appréciation de l'existence d'aides d'État.
- (44) La Commission apprécie également l'existence d'aides d'État, ce qui constitue normalement une première étape avant l'appréciation de la compatibilité de celles-ci avec le marché intérieur. Par conséquent, toute procédure devant la Commission, antérieure ou postérieure à celles devant les juridictions nationales, pourrait affecter ces dernières⁶⁶, comme expliqué aux sections 4.1.1 à 4.1.3.

4.1.1. À la suite d'une décision de la Commission

- (45) Les juridictions nationales ont des compétences limitées vis-à-vis des décisions et doivent suivre l'appréciation de l'existence d'aides d'État qui y figure. Les juridictions nationales ne sont pas davantage compétentes pour constater l'invalidité de décisions de la Commission⁶⁷. Les juridictions de l'Union sont seules compétentes en vertu de l'article 263 du TFUE⁶⁸.
- (46) Si une juridiction nationale a des doutes quant à l'interprétation ou à la validité d'une décision de la Commission, elle peut demander des éclaircissements à cette dernière

⁶⁵ Voir également l'arrêt du Tribunal du 20 juin 2019, *A&O hostel and hotel Berlin/Commission*, T-578/17, ECLI:EU:T:2019:437, point 72.

⁶⁶ Arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *CSTP Azienda della Mobilità/Commission*, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, points 92 et 93; arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *Buonotourist/Commission*, C-586/18 P, ECLI:EU:C:2020:152, point 96.

⁶⁷ Arrêt de la Cour de justice du 22 octobre 1987, *Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452, point 20.

⁶⁸ Arrêt de la Cour de justice du 21 février 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen et Zuckerfabrik Soest/Hauptzollamt Itzehoe et Hauptzollamt Paderborn*, C-143/88 et C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65, point 23; arrêt de la Cour de justice du 9 novembre 1995, *Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e.a./Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-465/93, ECLI:EU:C:1995:369, point 51; arrêt de la Cour de justice du 18 juillet 2007, *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, point 53.

(voir section 5.1) ou, selon les circonstances, peut ou doit⁶⁹ déférer une question préjudicielle à la Cour de justice, conformément à l'article 267 du TFUE⁷⁰.

4.1.2. À la suite d'une décision de la Commission déclarant l'aide compatible

- (47) Une décision finale de la Commission admettant la compatibilité avec le marché intérieur d'aides illégales ultérieurement à leur octroi n'a pas pour conséquence de régulariser a posteriori les actes d'exécution de ces aides, qui avaient été adoptés en méconnaissance de l'obligation de suspension prévue par le TFUE.
- (48) Dans ce contexte, les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables que «toutes les conséquences d'une violation de l'obligation de suspension seront tirées»⁷¹. Ces conséquences portent notamment sur la validité des actes comportant la mise à exécution des mesures d'aide et sur la récupération des soutiens financiers accordés en méconnaissance de l'obligation de suspension, conformément à leur droit national.
- (49) Il s'ensuit que, lorsqu'un tiers demande, devant une juridiction nationale, la suppression d'avantages liés à la mise à exécution prématurée de l'aide, le juge devrait accueillir son recours même si la Commission a déjà déclaré l'aide en cause compatible avec le marché intérieur. Toute autre interprétation aurait pour effet de permettre aux États membres de méconnaître les dispositions du TFUE et de priver ainsi ces dernières de leur effet utile⁷².

4.1.3. À la suite d'une décision d'ouverture de la Commission

- (50) La situation est différente lorsque la Commission s'est limitée à ouvrir, en application de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, une procédure d'examen concernant une mesure d'aide portée devant une juridiction nationale. Dans la décision d'ouverture, la Commission émet, en principe, des doutes quant à la compatibilité d'une mesure d'aide avec le marché intérieur. Bien que ces doutes portent généralement sur la compatibilité

⁶⁹ Conformément à l'article 267 du TFUE, une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne est tenue de saisir la Cour de justice dans certaines circonstances. Lorsque l'interprétation du droit de l'Union peut être clairement déduite de la jurisprudence ou lorsqu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne n'est pas tenue, dans certaines circonstances, de poser une question préjudicielle. Toutefois, ces circonstances n'interdisent en aucune manière à une juridiction nationale de poser à la Cour une question préjudicielle. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 1982, *CILFIT/Ministero della Sanità*, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, points 14 à 20; l'arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de La Rioja*, C-428/06 à C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, points 42 et 43; l'arrêt de la Cour de justice du 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, points 47 à 50; l'arrêt de la Cour de justice du 15 septembre 2016, *PGE*, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, point 40; l'arrêt de la Cour de justice du 4 octobre 2018, *Commission/France (Précompte mobilier)*, C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, points 108 et suivants.

⁷⁰ Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, points 50 et 51; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 44.

⁷¹ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 30; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 89; arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarorszá*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, point 23; arrêt de la Cour de justice du 13 décembre 2018, *Rittinger e.a.*, C-492/17, ECLI:EU:C:2018:1019, point 42.

⁷² Arrêt de la Cour de justice du 19 décembre 2019, *Arriva Italia e.a.*, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, point 85.

de l'aide avec le marché intérieur, l'appréciation de l'existence d'une aide revêt un caractère préliminaire et repose sur un examen initial de la mesure concernée⁷³.

- (51) Conformément à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, les juridictions nationales doivent tenir compte de la situation juridique résultant des procédures en cours devant la Commission, même si elle est provisoire.
- (52) Autrement dit, alors que la procédure d'examen est en cours, la décision d'ouverture a, en soi, des conséquences juridiques que les juridictions nationales doivent tirer. À la suite d'une décision d'ouverture, une juridiction nationale ne peut considérer que la mesure concernée ne constitue pas une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, sous peine de mettre en échec l'effet utile de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE⁷⁴.
- (53) À cette fin, il incombe aux juridictions nationales d'ordonner des mesures propres à remédier à l'exécution illégale de l'aide jusqu'à ce que la Commission adopte une décision finale. Les juridictions nationales peuvent décider de suspendre l'exécution de la mesure en cause et enjoindre la récupération des montants déjà versés. Elles peuvent également décider d'ordonner d'autres mesures provisoires afin de sauvegarder, d'une part, les intérêts des parties concernées et, d'autre part, l'effet utile de la décision d'ouverture de la Commission⁷⁵.
- (54) En outre, les juridictions nationales ne peuvent simplement surseoir à statuer tant que la Commission n'est pas parvenue à une décision finale⁷⁶. Une décision de sursis à statuer produirait, de facto, le même résultat qu'une décision de rejet de la demande de mesures provisoires et reviendrait à maintenir l'avantage illégal pendant la période d'interdiction de mise à exécution de l'aide.

4.2. Les compétences des juridictions nationales

- (55) Comme indiqué aux points 11 à 13, les juridictions nationales doivent déterminer si une aide d'État a été accordée conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE dans les limites fixées par la compétence exclusive de la Commission en matière d'appréciation de la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur et toute décision préexistante de la Commission sur la même mesure.
- (56) Les juridictions nationales procèdent à leur appréciation en deux étapes: dans un premier temps, elles apprécient la nature de la mesure afin d'établir si elle constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE; dans un second temps, si elles constatent que la mesure constitue une aide d'État, elles doivent déterminer si elle est soumise à l'obligation de suspension. Lorsque les juridictions nationales constatent

⁷³ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, points 37 à 40.

⁷⁴ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 38.

⁷⁵ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, points 41 à 43.

⁷⁶ Arrêt de la Cour de justice du 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, points 31 et suivants; ordonnance de la Cour de justice du 4 avril 2014, *Flughafen Lübeck*, C-27/13, ECLI:EU:C:2014:240, point 30.

une violation de l'obligation de suspension, elles doivent adopter des solutions appropriées pour sauvegarder les droits des justiciables concernés par une telle violation.

4.2.1. Appréciation de l'existence d'une aide

- (57) Le constat selon lequel l'aide a été illégalement mise à exécution requiert au préalable que l'existence de l'aide d'État ait été établie. Les juridictions de l'Union ont confirmé qu'à l'instar de la Commission, les juridictions nationales sont habilitées à interpréter la notion d'aide d'État⁷⁷.
- (58) Pour établir l'existence d'une aide d'État, il convient souvent d'examiner une série de questions complexes (voir point 14). Dans sa communication relative à la notion d'«aide d'État» visée à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE⁷⁸, la Commission a publié des orientations détaillées afin d'offrir une assistance aux juridictions nationales.
- (59) En cas de doute quant à l'existence d'éléments d'aide d'État, les juridictions nationales peuvent demander l'avis de la Commission (voir section 5.1.1.2). Elles ont également la possibilité ou l'obligation de saisir la Cour de justice d'une demande de décision préjudicielle en vertu de l'article 267 du TFUE.

4.2.2. Appréciation de l'existence d'une violation de l'obligation de suspension

- (60) Pour apprécier si une mesure d'aide est soumise à l'obligation de suspension, les juridictions nationales doivent établir si la mesure relève d'une des exceptions à l'obligation de notification (voir section 1.2). Elles évaluent en particulier si la mesure en cause remplit les critères énoncés dans un règlement d'exemption par catégorie ou si elle constitue une aide existante.
- (61) Si une mesure d'aide remplit toutes les conditions prévues dans un règlement d'exemption par catégorie, elle est exemptée de l'obligation de notification préalable à la Commission et est compatible avec le marché intérieur.
- (62) En ce qui concerne les «aides existantes», le règlement de procédure définit les circonstances dans lesquelles une aide doit être considérée comme une aide existante afin d'offrir une sécurité juridique aux États membres et aux bénéficiaires⁷⁹. À la suite de l'évolution de la politique en matière d'aides d'État, certaines mesures qui ne constituaient pas des aides nouvelles lorsqu'elles ont été mises à exécution peuvent être devenues illégales entre-temps. Lorsqu'une mesure constituant une aide d'État relève de la catégorie des aides existantes, elle n'est pas soumise à l'obligation de notification par l'État membre, mais reste soumise au contrôle de la Commission.

⁷⁷ Arrêt de la Cour de justice du 22 mars 1977, *Steinike & Weinlig*, C-78/76, ECLI:EU:C:1977:52, point 14; arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 49; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, point 10; arrêt de la Cour de justice du 18 juillet 2007, *Lucchini*, C-119/05, EU:C:2007:434, point 50; arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, point 39.

⁷⁸ [JO C 262 du 19.7.2016, p. 1.](#)

⁷⁹ Règlement de procédure, articles 21 à 23.

4.2.2.1. Application des conditions prévues par les règlements d'exemption par catégorie

- (63) Les États membres peuvent partir du principe qu'une mesure est exemptée de l'obligation de notification si elle remplit les conditions générales et spécifiques prévues par les règlements d'exemption par catégorie. Toutefois, si un État membre met à exécution une mesure d'aide qui ne remplit pas toutes les conditions de l'exemption par catégorie applicable sans la notifier préalablement à la Commission, la mise à exécution de cette aide est illégale.
- (64) Les obligations de notification et de suspension découlant du TFUE lient non seulement les juridictions nationales, mais également tous les organes de l'administration des États membres⁸⁰.
- (65) Lorsque les juridictions nationales apprécient si une mesure d'aide d'État a été mise à exécution légalement, elles doivent vérifier si les conditions prévues par un règlement d'exemption par catégorie ont été respectées afin d'établir que la mesure était exemptée de l'obligation de notification. La Cour de justice a défini l'étendue des compétences des juridictions nationales lorsqu'elles déterminent si les conditions du règlement général d'exemption par catégorie ont été correctement appliquées⁸¹, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les juridictions nationales peuvent interpréter ses dispositions.
- (66) L'adoption de règlements d'exemption par catégorie n'a pas pour objet de transférer aux États membres l'appréciation de la compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur, qui demeure de la compétence exclusive de la Commission⁸². L'appréciation de la compatibilité d'une mesure d'aide spécifique avec d'autres critères que ceux énoncés dans le règlement d'exemption par catégorie applicable nécessiterait un examen complexe, qui relève de la compétence exclusive de la Commission⁸³. Il incombe toutefois aux juridictions nationales de vérifier si les autorités nationales ont octroyé une aide qui respecte pleinement les conditions générales et spécifiques du règlement d'exemption par catégorie applicable, selon une interprétation stricte.
- (67) Lorsqu'une aide a été mise à exécution en vertu d'un règlement d'exemption par catégorie sans remplir toutes les conditions applicables, le bénéficiaire de cette aide ne peut avoir à ce moment-là une confiance légitime dans la régularité de l'octroi de l'aide⁸⁴. Les autorités nationales ne sont pas investies de la compétence de prendre une décision définitive concluant à l'absence d'obligation de notifier l'aide⁸⁵.

⁸⁰ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, points 90 à 92.

⁸¹ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 101; arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019, *BMW/Commission*, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, point 151.

⁸² Arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019, *BMW/Commission*, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, points 132 et 133; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 67.

⁸³ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 68.

⁸⁴ Arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, point 104; arrêt de la Cour de justice du 19 mars 2015, *OTP Bank*, C-672/13, EU:C:2015:185, point 77; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 104.

⁸⁵ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 101; arrêt de la Cour de justice du 29 juillet 2019, *BMW/Commission*, C-654/17 P, ECLI:EU:C:2019:634, point 151.

4.2.2.2. Aides existantes

- (68) Comme indiqué au point 62, contrairement aux aides nouvelles, les aides existantes ne sont pas soumises à l'obligation de notification. Si une juridiction nationale constate qu'une mesure constitue une aide existante, elle ne peut pas l'examiner. En effet, il appartient exclusivement à la Commission d'apprécier si une aide existante est toujours compatible avec le marché intérieur et de proposer des mesures appropriées lorsqu'un régime n'est plus compatible. Lorsqu'elles mettent en œuvre les règles en matière d'aides d'État, les juridictions nationales ne font qu'apprécier si une mesure d'aide constitue une aide existante au sens de l'article 108, paragraphe 1, du TFUE.
- (69) Les traités ne fournissent aucune indication quant à la qualification d'une mesure d'aide en tant qu'aide existante. Ce sont les dispositions du règlement de procédure qui définissent les circonstances dans lesquelles une aide doit être considérée comme existante⁸⁶. Toutefois, le règlement de procédure ne contient aucune disposition relative aux pouvoirs et aux obligations des juridictions nationales, lesquels restent régis par les dispositions du TFUE, telles qu'interprétées par la Cour de justice⁸⁷.
- (70) Par exemple, l'article 17, paragraphe 1, du règlement de procédure dispose que les pouvoirs de la Commission en matière de récupération des aides sont soumis à un délai de prescription de dix ans, tandis que le paragraphe 3 du même article dispose que «toute aide à l'égard de laquelle le délai de prescription a expiré est réputée être une aide existante».
- (71) Dans ce contexte, le délai de prescription de dix ans ne prévoit pas de principe général selon lequel une aide nouvelle deviendrait une aide existante après l'expiration de ce délai⁸⁸. Le délai de prescription de 10 ans ne saurait être appliqué aux procédures nationales, même par analogie⁸⁹, étant donné que la récupération est effectuée conformément aux modalités prévues par le droit national applicable.

4.2.3. Sauvegarde des droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de suspension

- (72) Afin de sauvegarder les droits des justiciables contre la mise à exécution illégale d'une aide d'État, les juridictions nationales peuvent adopter différents types de solutions en fonction de la situation. Par exemple, elles peuvent décider de suspendre l'exécution de la mesure ou d'y mettre fin (section 4.2.3.1), d'enjoindre la récupération des montants déjà versés (section 4.2.3.2) ou d'adopter diverses mesures provisoires pour sauvegarder d'une autre manière les intérêts des parties concernées (section 4.2.3.3)⁹⁰. Enfin, elles

⁸⁶ Règlement de procédure, article 1^{er}, point b), et article 17, paragraphe 3.

⁸⁷ Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 66; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 110.

⁸⁸ Arrêt du Tribunal du 30 avril 2002, *Government of Gibraltar/Commission*, T-195/01 et T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, point 130.

⁸⁹ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, points 108 et 109; arrêt de la Cour de justice du 30 avril 2020, *Nelson Antunes da Cunha*, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, point 33.

⁹⁰ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 43; arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, *Commission/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, point 29.

peuvent être invitées à statuer sur la réparation de dommages subis par des tiers du fait de la mise à exécution illégale de l'aide d'État (section 4.2.3.4). En tout état de cause, les juridictions nationales doivent garantir aux justiciables que toutes les conséquences d'une violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE seront tirées, conformément à leur droit national⁹¹.

4.2.3.1 Suspension ou cessation de l'exécution de la mesure

- (73) Lorsqu'une autorité publique n'a pas encore exécuté une mesure d'aide d'État accordée en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les juridictions nationales doivent empêcher cette exécution, soit en la suspendant, soit en y mettant fin.
- (74) Le droit de l'Union européenne n'impose aucune conséquence déterminée que les juridictions nationales devraient obligatoirement tirer quant à la validité de l'acte octroyant l'aide d'État illégale. Il exige uniquement qu'elles prennent des mesures efficaces pour empêcher le versement de l'aide illégale au bénéficiaire. Toutefois, il peut y avoir des situations en droit national dans lesquelles la suspension de l'exécution illégale de la mesure peut être obtenue par l'annulation de l'acte d'octroi⁹².
- (75) En conséquence, les juridictions nationales peuvent déclarer nul et non avenue le contrat par lequel l'aide est octroyée, annuler la décision d'octroi de l'aide ou suspendre son exécution (par exemple, lorsque l'aide est accordée sous la forme d'un accès à une installation ou à un service).
- (76) Lorsque l'aide est octroyée par tranches, les juridictions nationales devraient ordonner la suspension des versements futurs.

4.2.3.2 Récupération

- (77) Lorsque l'aide illégale a déjà été versée au bénéficiaire, les juridictions nationales doivent, en principe et en l'absence de décision de la Commission déclarant l'aide compatible avec le marché intérieur, ordonner la récupération intégrale du montant illégalement octroyé⁹³. La suppression d'une aide par voie de récupération est la conséquence logique de son illégalité⁹⁴.
- (78) Pour rétablir la situation antérieure à l'octroi de l'aide, les juridictions nationales doivent supprimer complètement l'avantage illégalement conféré au bénéficiaire. Un

⁹¹ Arrêt de la Cour de justice du 3 mars 2020, *Vodafone Magyarország*, C-75/18, ECLI:EU:C:2020:139, point 23; arrêt de la Cour de justice du 19 décembre 2019, *Arriva Italia e.a.*, C-385/18, ECLI:EU:C:2019:1121, point 84.

⁹² Arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, points 44 à 47.

⁹³ Arrêt de la Cour de justice du 21 juillet 2005, *Xunta de Galicia*, C-71/04, ECLI:EU:C:2005:493, point 49; arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, points 40 et 68; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, point 12; arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, point 43.

⁹⁴ Arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, *Commission/Aer Lingus*, C-164/15 P et C-165/15 P, EU:C:2016:990, point 116; arrêt de la Cour de justice du 19 mars 2015, *OTP Bank*, C-672/13, EU:C:2015:185, point 70; arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, point 33.

tel avantage englobe l'aide (le «principal de l'aide») ainsi que le non-versement des intérêts que l'entreprise aurait acquittés si elle avait dû emprunter le montant de l'aide sur le marché pendant la durée de l'illégalité (les «intérêts au titre de la période d'illégalité»)⁹⁵. et résultant en, l'amélioration de sa position concurrentielle pendant toute cette période. . Par conséquent, les juridictions nationales doivent ordonner la récupération à la fois du principal de l'aide et des intérêts au titre de la période d'illégalité.

- (79) Si des procédures parallèles sont en cours devant une juridiction nationale et devant la Commission, et si la Commission déclare l'aide incompatible avec le marché intérieur, la juridiction nationale devrait exécuter la décision de la Commission conformément aux dispositions de celle-ci⁹⁶.
- (80) Si la Commission déclare l'aide compatible avec le marché intérieur, le droit de l'Union impose uniquement aux États membres de récupérer les intérêts au titre de la période d'illégalité⁹⁷, qui courent du versement de l'aide jusqu'à la déclaration de compatibilité. La décision de la Commission n'a pas pour conséquence de régulariser a posteriori des mesures d'exécution qui ont été prises en violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE⁹⁸.
- (81) Si une décision de la Commission déclarant la mesure compatible avec le marché intérieur est annulée, cette mesure ne peut être considérée comme autorisée par la Commission. Si elle constitue une aide d'État, sa mise à exécution est considérée comme illégale⁹⁹. En outre, lorsqu'un recours en annulation a été introduit, le bénéficiaire n'est pas en droit d'invoquer une quelconque confiance légitime dans la régularité de l'aide¹⁰⁰.
- (82) Pour le calcul des intérêts au titre de la période d'illégalité, ni l'article 16, paragraphe 2, du règlement de procédure, ni les articles 9 et 11 du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission¹⁰¹ ne s'appliquent à la récupération d'une aide illégale par un État membre en l'absence de décision de récupération de la Commission. Par conséquent, dans de tels cas, les autorités de l'État membre concerné doivent calculer les intérêts au titre de la période d'illégalité conformément aux règles de droit national applicables, sous réserve du respect de deux conditions. Premièrement, ces règles doivent respecter les principes d'équivalence et d'effectivité (voir section 2.2); et, deuxièmement, les intérêts au titre

⁹⁵ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 132; arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, *Residex Capital IV*, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, point 39.

⁹⁶ À cet égard, voir la communication de la Commission - Communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur ([JO C 247 du 23.7.2019, p. 1](#)).

⁹⁷ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 134.

⁹⁸ Arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 40; arrêt de la Cour de justice du 19 mars 2015, *OTP Bank*, C-672/13, EU:C:2015:185, point 76; arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 59.

⁹⁹ Arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 63.

¹⁰⁰ Arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 68.

¹⁰¹ Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE ([JO L 140 du 30.4.2004, p. 1](#)).

de la période d'illégalité doivent être calculés à un taux égal à celui qui aurait été appliqué si le bénéficiaire avait dû emprunter le montant de l'aide en cause sur le marché au cours de cette période¹⁰².

- (83) En ce qui concerne le délai de prescription appliqué aux pouvoirs des juridictions nationales en matière de récupération d'aides, les juridictions de l'Union ont jugé que le délai de prescription de dix ans prévu par le règlement de procédure s'appliquait uniquement à la Commission¹⁰³. Tant que les procédures nationales prévoient un délai de prescription plus long, le juge national doit ordonner la récupération des aides octroyées en violation de l'obligation de suspension, même après l'expiration du délai de prescription prévu pour la Commission. Les délais de prescription nationaux inférieurs à 10 ans lient également les juridictions nationales, à moins qu'il n'existe une décision de récupération de la Commission¹⁰⁴. Lorsque la Commission adopte une décision de récupération, les États membres ne peuvent pas justifier la non-exécution de cette décision sur la base d'exigences du droit national, telles que les délais de prescription nationaux¹⁰⁵.

4.2.3.3 Mesures provisoires

- (84) Dans le cadre des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les juridictions nationales doivent également prendre des mesures provisoires lorsque cela permet de sauvegarder les droits des justiciables et de préserver l'effet direct de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE¹⁰⁶. Les juridictions nationales adoptent ces mesures, qui visent à mettre un terme aux effets anticoncurrentiels de l'aide à titre provisoire¹⁰⁷, conformément à leur droit national, pour autant que les conditions d'équivalence et d'effectivité soient remplies (section 2.2).
- (85) Les juridictions nationales peuvent choisir de prendre des mesures provisoires lorsque des aides illégales ont déjà été versées¹⁰⁸ ou sont sur le point de l'être. Dans le premier

¹⁰² Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 141.

¹⁰³ Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 61.

¹⁰⁴ Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, points 71 à 75.

¹⁰⁵ Arrêt de la Cour de justice du 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, points 34 à 37; arrêt de la Cour de justice du 29 mars 2012, *Commission/Italie*, C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, point 35; arrêt de la Cour de justice du 30 avril 2020, *Nelson Antunes da Cunha*, C-627/18, ECLI:EU:C:2020:321, point 60.

¹⁰⁶ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, point 12; arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, *Commission/Hansestadt Lübeck*, C-524/14 P, ECLI:EU:C:2016:971, point 29; arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 52; arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, point 46.

¹⁰⁷ Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 52; arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, point 46.

¹⁰⁸ L'étude sur la mise en œuvre a fait état d'une ordonnance d'un tribunal français intéressante faisant suite à une décision négative de la Commission: afin de compenser l'effet suspensif automatique d'un recours contre l'injonction de récupération, la juridiction nationale a condamné le bénéficiaire à verser les sommes dues sur un compte bloqué. Ce faisant, la juridiction a utilisé une disposition de droit français permettant un paiement provisoire dans les cas où l'obligation de paiement ne peut pas être sérieusement mise en cause. Voir l'annexe 3: rapports par pays dans le cadre de la «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 156, Case

cas, les juridictions nationales peuvent ordonner, soit le remboursement de l'aide majorée d'intérêts au titre la période d'illégalité, soit le transfert provisoire, sur un compte bloqué, de l'aide majorée des intérêts relatifs à la période comprise entre sa mise à exécution et son transfert. Ces possibilités garantissent que le bénéficiaire ne dispose plus de l'avantage lié à l'aide illégale. Lorsqu'il existe un risque de paiement imminent de l'aide, la juridiction peut rendre une ordonnance de référé en vue d'empêcher le versement de l'aide présumée illégale jusqu'à ce qu'elle ait statué sur le fond de l'affaire ¹⁰⁹.

- (86) De même, si la juridiction nationale souhaite attendre que la Commission se soit prononcée sur la compatibilité avec le marché intérieur avant de rendre une décision définitive, elle peut prendre les mesures provisoires qui s'imposent. L'ouverture d'une procédure d'examen par la Commission ne décharge pas la juridiction nationale de son obligation de sauvegarder les droits que les justiciables tirent de l'article 108, paragraphe 3 ¹¹⁰.
- (87) Les juridictions nationales ont l'obligation d'adopter des mesures provisoires si certaines conditions sont remplies: i) l'existence d'une aide d'État ne fait aucun doute; ii) l'aide est sur le point d'être, ou a été, mise à exécution; et iii) aucune circonstance exceptionnelle rendant inappropriée une récupération n'a été constatée ¹¹¹.

4.2.3.4 Actions en dommages et intérêts

- (88) Dans le cadre de la mission qui leur incombe en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, les juridictions nationales peuvent également être amenées à statuer sur des demandes d'indemnisation de dommages causés aux tiers par l'aide d'État illégale. Si ces demandes aboutissent, les requérants obtiennent une indemnisation financière directe pour le préjudice subi.
- (89) La Cour de justice a à plusieurs reprises affirmé que les tiers concernés pouvaient saisir les juridictions nationales pour obtenir des dommages et intérêts, conformément au droit national ¹¹², dans le respect des principes d'équivalence et d'effectivité (voir section 2.2). Par conséquent, les bases juridiques invoquées par les requérants par le passé varient considérablement selon les États membres.

summary FR8: *Cour administrative d'appel de Bordeaux*, le 10 décembre 2015, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

¹⁰⁹ Arrêt de la Cour de justice du 26 octobre 2016, *DEI et Commission/Alouminion tis Ellados*, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, point 101.

¹¹⁰ Les juridictions nationales peuvent également opter pour des mesures provisoires dans l'attente d'un avis ou d'informations de la Commission, ou d'un jugement rendu par une juridiction nationale supérieure ou par les juridictions de l'Union.

¹¹¹ Arrêt de la Cour de justice du 11 mars 2010, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, point 36; ordonnance du Tribunal du 3 mars 2015, *Gemeente Nijmegen/Commission*, T-251/13, ECLI:EU:T:2015:142, point 45.

¹¹² Arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 55; arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, point 56; arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 75; arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 56.

- (90) Que le droit national permette ou non de demander des dommages et intérêts, les violations de l'obligation de suspension peuvent en principe donner lieu à des demandes de dommages et intérêts fondées sur la jurisprudence «*Francovich*»¹¹³ et «*Brasserie du Pêcheur*»¹¹⁴ de la Cour de justice¹¹⁵. Cette jurisprudence confirme que les États membres sont tenus de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations du droit de l'Union européenne qui leur sont imputables¹¹⁶. La responsabilité de l'État est engagée lorsque: i) la règle de droit violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers; ii) la violation est suffisamment caractérisée; et iii) il existe un lien de causalité direct entre la violation de l'obligation qui incombe à l'État membre et le dommage subi par les personnes lésées¹¹⁷.
- (91) Les deux premières conditions seront généralement remplies au regard de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. La Cour de justice a confirmé que les justiciables tiraient des droits de cette disposition et précisé qu'il appartenait aux juridictions nationales de sauvegarder ces droits¹¹⁸.
- (92) De même, étant donné que les autorités des États membres sont, en principe, tenues de notifier les mesures d'aide d'État avant leur mise à exécution, l'infraction à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE sera la plupart du temps suffisante pour établir l'existence d'une violation caractérisée au sens de la jurisprudence des juridictions de l'Union. En cas d'existence d'une aide d'État, les autorités des États membres ne peuvent normalement pas affirmer qu'elles n'avaient pas connaissance de l'obligation de suspension, étant donné qu'il existe une jurisprudence suffisante et des orientations de la Commission concernant l'application de l'article 107, paragraphe 1, et de l'article 108, paragraphe 3, du traité. En cas de doute et pour des raisons de sécurité juridique, les États membres ont toujours la possibilité de notifier la mesure à la Commission¹¹⁹.

¹¹³ Arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 1991, *Francovich et Bonifaci/Italie*, C-6/90 et C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428.

¹¹⁴ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland et The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.*, C-46/93 et C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, point 51.

¹¹⁵ Arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, point 41.

¹¹⁶ Arrêt de la Cour de justice du 19 novembre 1991, *Francovich et Bonifaci/Italie*, C-6/90 et C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, points 31 à 37; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland et The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.*, C-46/93 et C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, point 31.

¹¹⁷ Arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, C-173/03, ECLI:EU:C:2006:391, point 45.

¹¹⁸ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, points 12 à 14; arrêt de la Cour de justice du 21 octobre 2003, *van Calster et Cleeren*, C-261/01 et C-262/01, ECLI:EU:C:2003:571, point 53; arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, point 38.

¹¹⁹ Toutefois, dans certains cas, les juridictions de l'Union ont estimé que, pour déterminer si une simple infraction au droit de l'Union européenne constitue une violation suffisamment caractérisée, les juridictions nationales doivent tenir compte de plusieurs facteurs, comme le caractère excusable de la violation en cause ou le fait que les attitudes prises par une institution de l'Union peuvent avoir contribué à cette violation. Voir, à cet égard, l'arrêt de la Cour de justice du 25 janvier 2007, *Robins e.a.*, C-278/05, ECLI:EU:C:2007:56, point 71; l'arrêt de la Cour de justice du 4 juillet 2000, *Haim*, C-424/97, ECLI:EU:C:2000:357, point 38; l'arrêt de la Cour

- (93) Le troisième critère, selon lequel la violation du droit de l'Union européenne doit avoir causé au requérant un préjudice financier réel et certain, peut être rempli de diverses manières. L'étude sur la mise en œuvre a souligné que les juridictions nationales ont rarement accordé des dommages et intérêts, leur principal problème résidant dans la difficulté de déterminer le lien de causalité entre le préjudice et l'aide illégale¹²⁰.
- (94) Les requérants feront souvent valoir que l'aide est directement à l'origine d'un manque à gagner. Lorsqu'elles sont saisies de telles demandes, les juridictions nationales doivent prendre en considération les éléments suivants:
- (a) conformément aux principes d'équivalence et d'effectivité du droit de l'Union européenne, les règles nationales ne peuvent dégager un État membre de sa responsabilité en cas de manque à gagner¹²¹. Lorsque le droit national exclut le manque à gagner des dommages réparables, les juridictions nationales doivent laisser cette disposition inappliquée en ce qui concerne les actions en dommages et intérêts pour violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE;
 - (b) il est plus facile de déterminer le montant effectif du manque à gagner lorsque l'aide illégale a permis au bénéficiaire de remporter un contrat ou de bénéficier d'un avantage commercial spécifique à la place du requérant, et que celui-ci a déjà été exploité par le bénéficiaire;
 - (c) la quantification du préjudice subi est plus complexe lorsque l'aide entraîne simplement une perte de parts de marché. Dans ce cas, une des approches envisageables consisterait à comparer les revenus effectifs du requérant (sur la base du compte de résultats) avec les revenus qui auraient été obtenus si l'aide illégale n'avait pas été accordée¹²²;

de justice du 23 mai 1996, *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas (Ireland)*, C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205, point 28.

¹²⁰ Toutefois, dans certains cas, les juridictions nationales ont accepté le principe de la responsabilité de l'État. Voir, à cet égard, Cour administrative d'appel de Marseille, *CTC/Corsica Ferries France*, 12 février 2018; rapport d'expertise, *CTC/Corsica Ferries France*, 28 février 2019, N/REF: 500060, annexe 3: rapports par pays dans le cadre de la «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 152, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

¹²¹ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland et The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame e.a.*, C-46/93 et C-48/93, ECLI:EU:C:1991:428, points 87 et 90.

¹²² L'étude sur la mise en œuvre fait état d'un cas intéressant où une cour administrative française, à la suite d'une décision de la Commission ordonnant la récupération d'une aide incompatible, a décidé d'octroyer des dommages et intérêts pour perte de parts de marché au principal concurrent du bénéficiaire. La cour d'appel a partiellement annulé la décision précédente de la cour administrative sur l'estimation des dommages et intérêts et a donc désigné un expert indépendant pour calculer le montant exact de l'indemnisation. L'expert a évalué le nombre de clients perdus par le plaignant au profit du bénéficiaire en raison de l'aide incompatible et a quantifié le montant des pertes de revenus subies en conséquence. Une telle quantification est souvent complexe et dépend des caractéristiques du marché ainsi que du nombre de concurrents. Voir l'annexe 3: rapports par pays dans le cadre de la «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 152, Case summary FR6: Tribunal administratif de Bastia, 23 février 2017, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>. Voir aussi, Cour d'appel de Marseille, *CTC/Corsica Ferries France*, 12 février 2018; rapport d'expertise, *CTC/Corsica Ferries France*, 28 février 2019, N/REF: 500060.

- (d) dans certains cas, il se peut que le préjudice subi par le requérant soit supérieur au manque à gagner. Tel pourrait être le cas lorsque le versement de l'aide illégale a entraîné la cessation des activités du requérant.
- (95) Les règles de procédure nationales permettent parfois aux juridictions nationales de se fonder sur une évaluation d'expert ou sur des estimations raisonnables pour déterminer le montant effectif de l'indemnisation. Lorsque c'est le cas, et pour autant que le principe d'effectivité soit respecté¹²³, de telles estimations peuvent également être utilisées dans le cadre d'actions en dommages et intérêts intentées en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (96) La possibilité de réclamer des dommages et intérêts est, en principe, indépendante de toute procédure d'examen parallèle menée par la Commission concernant l'aide en cause. Une enquête de la Commission en cours ne décharge pas les juridictions nationales de leur obligation de sauvegarder les droits que les justiciables tirent de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE¹²⁴. Puisque les requérants peuvent être en mesure de démontrer qu'ils ont subi un dommage causé par la mise à exécution prématurée de l'aide et, plus spécifiquement, par l'avantage temporel illégal qu'en a retiré le bénéficiaire, l'action en dommages et intérêts peut également être accueillie lorsque la Commission a déjà déclaré l'aide compatible avec le marché intérieur au moment où la juridiction nationale statue sur la demande¹²⁵.
- (97) La Commission a, dans un nombre limité de cas, décidé que les dommages et intérêts accordés en vertu du droit national constituaient une aide illégale¹²⁶. La Cour de justice a rappelé que les aides d'État revêtent une nature juridique fondamentalement différente des dommages-intérêts que les autorités nationales seraient, éventuellement, condamnées à verser à des particuliers, en réparation d'un préjudice qu'elles leur auraient causé¹²⁷. Toutefois, lorsqu'elles statuent sur l'indemnisation de tiers pour les coûts supportés du fait direct d'une aide illégale, les juridictions nationales doivent veiller à ne pas adopter une décision qui aurait pour seul effet d'étendre le cercle des bénéficiaires de l'aide illégale¹²⁸.
- (98) Dans quelques autres cas, les bénéficiaires d'une aide illégale ont tenté d'obtenir des dommages et intérêts à l'État après avoir été condamnés à rembourser le montant. Généralement, ces bénéficiaires avançaient des arguments concernant une violation présumée de leur confiance légitime. Toutefois, la Cour de justice a jugé qu'une mesure

¹²³ Voir la section 2.2 ci-dessus

¹²⁴ Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 44; arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, points 57 et 58.

¹²⁵ Arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, *CELF et ministre de la Culture et de la Communication*, C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, points 53 et 55; arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 60.

¹²⁶ Décision (UE) 2015/1470 de la Commission du 30 mars 2015 concernant l'aide d'État SA.38517 (2014/C) (ex 2014/NN) mise en œuvre par la Roumanie – Sentence arbitrale dans l'affaire Micula/Roumanie du 11 décembre 2013 ([JO L 232 du 4.9.2015, p. 43](#)).

¹²⁷ Arrêt de la Cour de justice du 27 septembre 1988, *Asteris e.a./Grèce et CEE*, C-106/87 à C-120/87, ECLI:EU:C:1988:457, point 23; arrêt de la Cour de justice du 21 décembre 2016, *Commission/Aer Lingus*, C-164/15 P et C-165/15 P, ECLI:EU:C:2016:990, point 72.

¹²⁸ Arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, point 57.

octroyée illégalement ne pouvait fonder de confiance légitime à l'égard du bénéficiaire, qui devrait être en mesure de s'assurer que la procédure correcte pour l'octroi de l'aide a été respectée¹²⁹.

- (99) Les actions en dommages et intérêts sont généralement dirigées contre l'autorité octroyant l'aide d'État. Dans l'arrêt «SFEI», la Cour de justice a explicitement abordé la question de savoir si des actions directes en dommages et intérêts pouvaient être intentées contre le bénéficiaire en vertu du droit de l'Union européenne et a conclu qu'étant donné que l'article 108, paragraphe 3, du TFUE n'impose aucune obligation directe au bénéficiaire, la violation de cet article n'offre pas une base suffisante pour engager la responsabilité du bénéficiaire¹³⁰. Cela ne préjudicie pas à la possibilité d'intenter une action en dommages et intérêts contre le bénéficiaire conformément au droit national, par exemple, sur la base des dispositions nationales régissant la responsabilité extracontractuelle¹³¹.

5. COOPÉRATION ENTRE LA COMMISSION ET LES JURIDICTIONS NATIONALES

- (100) La Commission doit aider les juridictions nationales à remplir leur rôle clé dans la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État, conformément à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE. À l'inverse, les juridictions nationales peuvent demander l'aide de la Commission lorsqu'elles appliquent ces règles dans le cadre d'une affaire pendante. Une coopération étroite entre les juridictions des États membres et la Commission contribue à accroître le niveau de cohérence¹³² et d'effectivité dans l'application des règles en matière d'aides d'État dans l'ensemble de l'Union européenne.

5.1. Assistance de la Commission aux juridictions nationales

- (101) Lorsqu'elle apporte son concours aux juridictions nationales, la Commission doit respecter son obligation de secret professionnel et préserver son fonctionnement et son indépendance¹³³. Lorsqu'elle s'acquitte de son obligation envers les juridictions nationales en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du traité UE, la Commission est déterminée à rester neutre et objective. Elle peut demander aux juridictions nationales de transmettre les informations nécessaires pour fournir l'assistance demandée. Lorsqu'elle prête assistance aux juridictions nationales, elle ne sert pas les intérêts privés des parties. En effet, la contribution de la Commission relève de son devoir de veiller à la mise en œuvre correcte des règles en matière d'aides d'État et de défendre

¹²⁹ Arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, points 98 à 104; arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, point 104; arrêt de la Cour de justice du 19 mars 2015, *OTP Bank*, C-672/13, ECLI:EU:C:2015:185, point 77.

¹³⁰ Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, points 72 à 74.

¹³¹ Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 75. En cas de conflit de lois, le droit applicable est déterminé par le règlement (CE) n° 864/2007 du Parlement européen et du Conseil sur la loi applicable aux obligations non contractuelles («Rome II») ([JO L 199 du 31.7.2007, p. 40](#)).

¹³² Considérant 37 du règlement de procédure ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 12](#)).

¹³³ Ordonnance de la Cour de justice du 6 décembre 1990, *Zwartveld e.a.*, C-2/88 [Imm.](#), ECLI:EU:C:1990:440, points 10 et 11; arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, *Postbank/Commission*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, point 93.

l'intérêt public¹³⁴. Par conséquent, elle n'entendra aucune des parties à l'instance devant la juridiction nationale.

- (102) Le soutien apporté aux juridictions nationales en vertu de l'article 29 du règlement de procédure ne préjuge pas de la possibilité ou de l'obligation¹³⁵ pour les juridictions nationales de saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation ou la validité de dispositions de droit de l'Union européenne conformément à l'article 267 du TFUE¹³⁶.

5.1.1. Moyens de coopération

- (103) L'article 29 du règlement de procédure a codifié trois moyens de coopération entre la Commission et les juridictions nationales. Les sections 5.1.1.1, 5.1.1.2 et 5.1.1.3 de la présente communication expliquent plus en détail ces moyens de coopération.

5.1.1.1. Transmission d'informations aux juridictions nationales

- (104) En vertu de l'article 29 du règlement de procédure, les juridictions nationales peuvent demander à la Commission de leur fournir des informations en sa possession¹³⁷.
- (105) Les juridictions nationales peuvent demander à la Commission de leur fournir des informations sur les procédures en matière d'aides d'État dont elles sont saisies. Parmi ces informations figurent par exemple, les suivantes: i) le fait de savoir si une procédure concernant une mesure d'aide d'État est pendante devant la Commission; ii) le fait de savoir si un État membre a dûment notifié une mesure d'aide donnée conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE; iii) le fait de savoir si la Commission a ouvert une procédure formelle d'examen; et iv) le fait de savoir si la Commission a déjà adopté une décision¹³⁸.
- (106) Les juridictions nationales peuvent également demander à la Commission de transmettre des documents en sa possession. Il peut notamment s'agir de copies de décisions de la Commission pour autant qu'elles n'aient pas encore été publiées sur son site web, de données factuelles, de statistiques, d'études de marché et d'analyses économiques.
- (107) Le devoir de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE impose à la Commission de communiquer aux juridictions nationales toutes les

¹³⁴ Considérant 37 du règlement de procédure ([JO L 248 du 24.9.2015, p. 12](#)).

¹³⁵ Voir l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 1982, *CILFIT/Ministero della Sanità*, C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335, points 14 à 20; l'arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2008, *Unión General de Trabajadores de la Rioja*, C-428/06 à C-434/06, ECLI:EU:C:2008:488, points 42 et 43; l'arrêt de la Cour de justice du 28 juillet 2016, *Association France Nature Environnement*, C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, points 47 à 50; l'arrêt de la Cour de justice du 15 septembre 2016, *PGE*, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, point 40; et l'arrêt de la Cour de justice du 4 octobre 2018, *Commission/France (précompte)*, C-416/17, ECLI:EU:C:2018:811, points 108 et suivants.

¹³⁶ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 44; arrêt de la Cour de justice du 15 septembre 2016, *PGE*, C-574/14, ECLI:EU:C:2016:686, point 40.

¹³⁷ Règlement de procédure, article 29, paragraphe 1, première partie.

¹³⁸ Une fois en possession de ce type d'informations, la juridiction nationale requérante peut demander leur actualisation à intervalles réguliers pour suivre l'état d'avancement du dossier.

informations qu'elles demandent¹³⁹. Cette conclusion s'applique également aux informations couvertes par le secret professionnel.

- (108) Lorsqu'elle communique des informations aux juridictions nationales, la Commission doit respecter les garanties que l'article 339 du TFUE confère aux personnes physiques et morales¹⁴⁰. Aux termes de cette disposition, les membres de la Commission, ainsi que ses fonctionnaires et autres agents, sont tenus de ne pas divulguer les informations qui sont couvertes par le secret professionnel. Il peut s'agir notamment des informations confidentielles et des secrets d'affaires.
- (109) Lorsque la Commission a l'intention de transmettre des informations couvertes par le secret professionnel à une juridiction nationale, elle demande à cette dernière de confirmer qu'elle garantira la protection de ces informations confidentielles et de ces secrets d'affaires. Lorsque la juridiction nationale offre une telle garantie, la Commission transmet les informations demandées, en indiquant les parties qui sont couvertes par le secret professionnel et qui ne doivent donc pas être divulguées. En revanche, si la juridiction nationale ne peut offrir cette garantie, la Commission s'abstient de communiquer les informations concernées¹⁴¹.
- (110) La Commission peut également ne pas être en mesure de communiquer des informations aux juridictions nationales dans d'autres situations. Elle peut notamment refuser de communiquer des informations à une juridiction d'un État membre lorsqu'une telle communication porterait atteinte au fonctionnement et à l'indépendance de l'Union européenne. Tel serait le cas si la divulgation risque d'entraver l'accomplissement des missions confiées à la Commission¹⁴² (informations relatives au processus décisionnel interne de la Commission, par exemple).
- (111) Pour garantir l'efficacité de sa coopération avec les juridictions nationales, la Commission s'emploie à leur communiquer les informations sollicitées dans le mois suivant la date de la demande. Lorsque la Commission doit demander des éclaircissements aux juridictions nationales sur leurs demandes initiales ou consulter des tiers directement concernés par la communication des informations, le délai d'un mois recommence à courir à partir de la réception des éclaircissements ou de la conclusion de la consultation¹⁴³.

¹³⁹ Arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, *Postbank/Commission*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, point 64; Ordonnance de la Cour de justice du 13 juillet 1990, *Zwartveld e.a.*, C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:315, points 16 à 22.

¹⁴⁰ Arrêt de la Cour de justice du 28 février 1991, *Delimitis/Henninger Bräu*, C-234/89, ECLI:EU:C:1991:91, point 53; arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, *Postbank/Commission*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, points 90.

¹⁴¹ Arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, *Postbank/Commission*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, point 93; Ordonnance de la Cour de justice du 6 décembre 1990, *Zwartveld e.a.*, C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, points 10 et 11.

¹⁴² Ordonnance de la Cour de justice du 6 décembre 1990, *Zwartveld e.a.*, C-2/88 Imm., ECLI:EU:C:1990:440, point 11; arrêt de la Cour de justice du 26 novembre 2002, *First et Franex*, C-275/00, ECLI:EU:C:2002:711, point 49; arrêt du Tribunal du 18 septembre 1996, *Postbank/Commission*, T-353/94, ECLI:EU:T:1996:119, point 93.

¹⁴³ Tel pourrait notamment être le cas, par exemple, lorsque certains types d'informations sont communiquées par des personnes privées ou lorsque des informations communiquées par un État membre sont demandées par une juridiction d'un autre État membre.

5.1.1.2. Transmission d'avis concernant l'application des règles en matière d'aides d'État

- (112) L'article 29 du règlement de procédure prévoit également la possibilité pour les juridictions nationales de demander à la Commission un avis sur des questions relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État¹⁴⁴.
- (113) Lorsqu'elles appliquent les règles en matière d'aides d'État à une affaire dont elles sont saisies, les juridictions nationales doivent respecter les règles pertinentes de l'Union européenne et la jurisprudence des juridictions de l'Union. Sans préjudice de l'interprétation finale des traités par les juridictions de l'Union, les juridictions nationales peuvent trouver des orientations sur l'application des règles relatives aux aides d'État dans la pratique décisionnelle de la Commission, ainsi que dans ses communications et lignes directrices en la matière. Les juridictions nationales peuvent également trouver des orientations sur les observations ou avis antérieurs de la Commission sur le site web de cette dernière, lorsque les questions en jeu présentent des éléments d'analogie avec celles rencontrées par d'autres juridictions nationales¹⁴⁵.
- (114) Toutefois, dans certaines circonstances, ni les décisions ou avis antérieurs de la Commission ni ses communications et lignes directrices ne fournissent suffisamment d'indications aux juridictions des États membres. Conformément au principe de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE, et compte tenu du rôle crucial joué par les juridictions nationales dans la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État, la Commission offre aux juridictions des États membres la possibilité de solliciter son avis sur des questions pertinentes concernant l'application des règles en matière d'aides d'État¹⁴⁶.
- (115) Les demandes d'avis de la Commission peuvent, en principe, couvrir toutes les questions économiques, factuelles ou juridiques relatives aux aides d'État qui se posent dans le cadre de la procédure nationale. Les juridictions des États membres peuvent demander à la Commission, entre autres choses:
- (a) si une mesure donnée présente des éléments d'aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et, le cas échéant, demander des précisions sur la manière de quantifier le montant de l'aide. Ces demandes peuvent porter sur un élément d'aide d'État spécifique relevant de l'article 107 du TFUE (à savoir, la notion d'entreprise, l'existence d'un avantage sélectif, l'imputabilité de la mesure à l'État membre et l'utilisation de ressources d'État, le risque de distorsion de concurrence et l'affectation des échanges entre États membres);
 - (b) si une mesure d'aide donnée satisfait à une condition prévue par un règlement d'exemption par catégorie, de sorte qu'une notification préalable à la Commission n'est pas nécessaire et que l'obligation de suspension prévue par l'article 108, paragraphe 3, du TFUE ne s'applique pas;

¹⁴⁴ Règlement de procédure, article 29, paragraphe 1, deuxième partie.

¹⁴⁵ Voir la section 5.1.2.

¹⁴⁶ Arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 50.

- (c) si une aide individuelle relève d'un régime d'aides notifié à la Commission et déclaré compatible avec le marché intérieur par une décision de la Commission, ou remplit les conditions pour être considérée comme une aide existante, de sorte que l'obligation de suspension prévue par l'article 108, paragraphe 3, du TFUE ne s'applique pas;
 - (d) s'il existe des circonstances exceptionnelles¹⁴⁷ qui empêcheraient le juge national d'ordonner la récupération intégrale en vertu du droit de l'Union européenne;
 - (e) quelles sont les conditions juridiques préalables des actions en dommages et intérêts fondées sur le droit de l'Union européenne et quelles sont les orientations à suivre pour quantifier le préjudice subi.
- (116) Les juridictions nationales ne sont pas compétentes pour apprécier la compatibilité d'une mesure d'aide avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 2, de l'article 107, paragraphe 3, de l'article 106, paragraphe 2, et de l'article 93 du TFUE¹⁴⁸. Elles ne peuvent donc pas demander à la Commission de donner son avis sur la compatibilité d'une mesure d'aide donnée avec le marché intérieur. Les juridictions nationales peuvent toutefois demander à la Commission si elle est déjà en train d'apprécier la compatibilité d'une mesure d'aide donnée avec le marché intérieur, comme expliqué à la section 5.1.1.1 ci-dessus.
- (117) Lorsqu'elle donne son avis, la Commission, conformément au principe de coopération loyale prévu à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE, fournit à la juridiction nationale les informations factuelles ou les éclaircissements économiques ou juridiques demandés. À l'inverse de l'interprétation du droit de l'Union européenne donnée par les juridictions de l'Union, qui fait autorité, l'avis de la Commission ne lie pas juridiquement la juridiction nationale.
- (118) La Commission communique son avis aux juridictions nationales conformément à leurs règles et pratiques procédurales. Pour garantir une coopération effective avec les juridictions des États membres, la Commission s'emploie à fournir à la juridiction nationale l'avis sollicité dans les quatre mois suivant la date de la demande. Lorsque la Commission doit demander des éclaircissements à la juridiction nationale concernant sa demande, ce délai de quatre mois peut être prolongé.
- (119) Les juridictions nationales doivent sauvegarder les droits que les justiciables tirent de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE même pendant la période au cours de laquelle la Commission élabore l'avis demandé. Comme indiqué plus haut, l'obligation de la juridiction nationale de sauvegarder les droits que les justiciables tirent de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, y compris au moyen de mesures provisoires¹⁴⁹, s'applique qu'un avis doive être rendu ou non par la Commission.

¹⁴⁷ Voir, à cet effet, l'arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, points 68 à 71.

¹⁴⁸ Arrêt de la Cour de justice du 4 mars 2020, *CSTP Azienda della Mobilità/Commission*, C-587/18 P, ECLI:EU:C:2020:150, point 90; arrêt de la Cour de justice du 19 juillet 2007, *Lucchini*, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, points 50 à 52.

¹⁴⁹ Voir ci-dessus la section 4.2.3.3.

5.1.1.3. Soumission d'observations à titre d'*amicus curiae*

- (120) En vertu de l'article 29, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Commission peut soumettre des observations écrites aux juridictions nationales responsables de l'application des règles en matière d'aides d'État. Elle peut aussi présenter des observations orales avec l'autorisation de la juridiction nationale concernée. Ces observations sont également appelées «observations à titre d'*amicus curiae*». La Commission soumet des observations à titre d'*amicus curiae* sur sa propre initiative.
- (121) Les juridictions des États membres ou les parties à une procédure devant une juridiction nationale peuvent toutefois demander à la Commission de présenter des observations à titre d'*amicus curiae* lorsque des questions relatives aux aides d'État sont en jeu. La décision d'intervenir à titre d'*amicus curiae* dans une procédure devant une juridiction nationale est une prérogative exclusive de la Commission et relève entièrement de sa discrétion. La Commission n'est dès lors pas tenue de répondre à ces demandes ni de se prononcer à leur sujet.
- (122) La Commission présente des observations à titre d'*amicus curiae* dans le cadre de procédures judiciaires nationales afin de garantir une application cohérente de l'article 107, paragraphe 1, ou de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE¹⁵⁰. Afin d'évaluer la nécessité et le caractère approprié de sa contribution, la Commission peut notamment tenir compte des éléments suivants:
- (a) la question de savoir si l'affaire est susceptible d'avoir des implications au-delà du cas d'espèce (par exemple si elle soulève une question générale relative aux aides d'État);
 - (b) la question de savoir si les observations de la Commission peuvent contribuer à l'effectivité de la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État par les juridictions nationales concernées;
 - (c) la question de savoir si l'affaire induit une nouvelle question de fond, qui n'est pas couverte par la pratique décisionnelle, les communications ou les lignes directrices de la Commission;
 - (d) la question de savoir si l'affaire a été portée devant une juridiction dont la décision ne peut faire l'objet de recours ultérieurs.
- (123) La Commission respecte pleinement l'indépendance et le fonctionnement des juridictions nationales. À l'instar des avis de la Commission visés à la section 5.1.1.2 ci-dessus, les observations à titre d'*amicus curiae* ne sont pas contraignantes pour la juridiction nationale qui statue sur l'affaire dans laquelle la Commission est intervenue. Avant de soumettre des observations à titre d'*amicus curiae* de sa propre initiative, la

¹⁵⁰ Depuis 2014, la Commission a soumis des observations à titre d'*amicus curiae* en ce qui concerne l'existence d'une aide, la définition du service d'intérêt économique général, l'exécution des décisions de récupération de la Commission et des orientations sur la question de savoir s'il faut utiliser le droit national ou le droit de l'Union européenne. Voir, à cet égard, «Final Study on the enforcement of State aid rules and decisions by national courts (COMP/2018/001)», Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2019, p. 111, disponible à l'adresse suivante (uniquement en anglais): <https://state-aid-caselex-accept.mybit.nl/report>.

Commission informe l'État membre concerné en envoyant une lettre à sa représentation permanente auprès de l'Union européenne.

- (124) Afin de pouvoir soumettre des observations utiles, la Commission peut demander à la juridiction nationale concernée de lui transmettre les documents dont elle dispose et qui sont nécessaires à l'appréciation de l'affaire. La Commission n'utilisera ces documents qu'aux seules fins de la rédaction de ses observations.
- (125) Le règlement de procédure ne prévoit pas de cadre de procédure pour la présentation des observations à titre d'*amicus curiae*. En conséquence, la Commission soumet ses observations conformément aux règles procédurales et aux pratiques des États membres, y compris celles visant à sauvegarder les droits des parties. Lorsqu'un État membre n'a pas encore établi le cadre procédural applicable, il appartient à la juridiction nationale de déterminer les règles de procédure qu'il convient de suivre pour la soumission d'observations à titre d'*amicus curiae* dans l'affaire dont elle est saisie.
- (126) Le cadre procédural national doit respecter les principes définis à la section 2.2 de la présente communication. Cela implique que le cadre procédural national pour la présentation d'observations sur des questions relatives à l'application de l'article 107, paragraphe 1, et de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE ne peut rendre la soumission de telles observations a) excessivement difficile ou pratiquement impossible (conformément au principe d'effectivité); et b) plus difficile que la soumission d'observations dans des procédures judiciaires où le droit national équivalent est appliqué (conformément au principe d'équivalence).

5.1.2. Point de contact unique et publication des avis et des observations à titre d'*amicus curiae*

- (127) Pour une coopération et une communication plus efficaces avec les juridictions des États membres, la Commission a mis en place un point de contact unique auquel les juridictions nationales peuvent adresser leurs demandes:

Commission européenne
Direction générale de la concurrence
COMP Amicus State Aid
1049 Bruxelles
BELGIQUE
Téléphone: +32 22976271
Fax +32 22953584
Courriel: COMP-AMICUS-STATE-AID@ec.europa.eu

- (128) La Commission invite les juridictions nationales à continuer d'utiliser ce point de contact unique pour lui transmettre toute information ou demande conformément aux sections (5.1.1.1), 5.1.1.2 et 5.1.1.3 de la présente communication. Les juridictions nationales peuvent envoyer leurs informations et demandes dans n'importe laquelle des 24 langues officielles¹⁵¹.

¹⁵¹ Une liste exhaustive des langues officielles de l'Union européenne est fournie à l'article 55, paragraphe 1, du traité UE.

- (129) La Commission fera état de sa coopération avec les juridictions nationales dans son rapport annuel sur la politique de concurrence. Elle donnera aussi accès à ses avis et à ses observations sur son site web¹⁵².
- (130) Lorsqu'elle soumet des avis ou des observations à titre d'*amicus curiae*, la Commission demande aux juridictions nationales d'autoriser leur publication. Cela lui permet de publier sur son site web les avis et les observations à titre d'*amicus curiae* qu'elle a soumis et, lorsqu'ils sont disponibles, les jugements rendus par la juridiction nationale concernée.
- (131) La Commission s'emploiera à mettre en place une plateforme en ligne spécifique où les juridictions nationales pourront lui adresser des questions sur la politique en matière d'aides d'État autres que celles visées aux sections 5.1.1.1, 5.1.1.2 et 5.1.1.3 de la présente communication qui peuvent se poser dans leur travail quotidien.

5.2. Assistance des juridictions nationales à la Commission

- (132) Le devoir de coopération loyale consacré à l'article 4, paragraphe 3, du traité UE implique également que les États membres, y compris leurs autorités judiciaires, doivent aider les institutions de l'Union européenne à atteindre les objectifs de cette dernière.
- (133) Pour garantir la mise en œuvre effective des règles en matière d'aides d'État, les juridictions nationales sont invitées à transmettre sans délai à la Commission une copie de tout jugement écrit qu'elles auraient rendu à la suite de la fourniture d'informations ou d'un avis par la Commission, ou de la soumission, par cette dernière, d'observations à titre d'*amicus curiae*. Cela permet à la Commission d'être informée en temps utile des affaires au sujet desquelles il pourrait être opportun de soumettre des observations si l'une des parties devait former un recours contre le jugement. Lorsqu'elles transmettent un jugement, les juridictions nationales indiquent à la Commission si elles consentent à sa publication sur le site web de cette dernière.
- (134) Pour une application plus effective et cohérente des règles en matière d'aides d'État, la Commission encourage les États membres à établir des points de coordination pour les juges nationaux traitant de questions d'aides d'État. Elle est également d'avis que la création de réseaux, formels ou informels, de juges traitant des questions d'aides d'État, que ce soit au niveau national ou au niveau européen, peut être particulièrement importante pour le partage des connaissances. Les points de coordination centraux et les réseaux de juges peuvent permettre aux juges nationaux de partager les bonnes pratiques dans le domaine des aides d'État et faciliter la transmission d'informations par la Commission sur toute évolution récente de la politique en matière d'aides d'État au moyen, par exemple, de formations et de bulletins d'information.

¹⁵² La publication des avis et des observations à titre d'*amicus curiae* de la Commission est soumise au consentement de la juridiction nationale.

6. CONSÉQUENCES DU DÉFAUT DE MISE EN ŒUVRE DES RÈGLES ET DÉCISIONS EN MATIÈRE D'AIDES D'ÉTAT

- (135) Comme indiqué aux sections 4.2.1 et 4.2.2 de la présente communication, les juridictions nationales peuvent être appelées à appliquer directement dans leurs systèmes juridiques nationaux les dispositions de l'article 107, paragraphe 1, et de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE. Lorsque les juridictions nationales, par leurs décisions, octroient des aides nouvelles en violation de l'obligation de suspension, la Commission peut ouvrir une procédure d'examen en vertu de l'article 12 du règlement de procédure afin d'apprécier la compatibilité de l'aide d'État illégale avec le marché intérieur. En outre, lorsque les juridictions des États membres ne font pas respecter les obligations découlant d'une décision de récupération de la Commission ou des traités¹⁵³, la Commission peut ouvrir une procédure d'infraction.
- (136) En tant qu'organes des États membres, les juridictions nationales sont invitées à prendre les mesures propres à assurer l'exécution effective des décisions de récupération. Les conséquences du manquement à l'obligation d'exécution, par les États membres, des décisions de récupération de la Commission sont décrites dans la communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur¹⁵⁴.
- (137) Les juridictions nationales doivent également sauvegarder les droits des justiciables en cas de violation de l'obligation de suspension¹⁵⁵. Comme indiqué à la section 6.2 de la présente communication, les États membres, y compris leurs juridictions nationales, qui ne sauvegardent pas ces droits manquent aux obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union européenne¹⁵⁶.

6.1. Procédures devant la Commission concernant des aides illégales

- (138) Les juridictions nationales peuvent enfreindre directement l'article 108, paragraphe 3, du TFUE en octroyant des aides nouvelles dans le cadre de leurs procédures. Cela peut se produire lorsqu'une juridiction nationale rend une décision ayant une incidence sur la mise en œuvre d'un acte octroyant une aide d'État. Tel est le cas, par exemple, lorsque l'interprétation d'un contrat ou d'une décision d'octroi d'une aide a pour effet de prolonger la durée initiale d'une mesure d'aide¹⁵⁷.

¹⁵³ Arrêt de la Cour du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne*, C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, point 56.

¹⁵⁴ [JO C 247 du 23.7.2019, p. 1](#), section 6.

¹⁵⁵ Arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, *Transalpine Ölleitung in Österreich*, C-368/04, ECLI:EU:C:2006:644, point 38; arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, *Deutsche Lufthansa*, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 28.

¹⁵⁶ Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo*, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 66; arrêt de la Cour de justice du 5 mars 2019, *Eesti Pagar*, C-349/17, ECLI:EU:C:2019:172, point 110.

¹⁵⁷ Le fait qu'une juridiction nationale rende sa décision dans le cadre de procédures de référé ou de procédures de fond est dénué de pertinence, étant donné que, dans les deux cas, la décision peut être de nature à avoir une incidence sur la mesure d'aide, même si ce n'est que temporaire.

- (139) En conséquence, les juridictions nationales doivent se conformer à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE et notifier à la Commission toute décision qui modifie ou prolonge un acte octroyant une aide d'État, par exemple en l'interprétant¹⁵⁸.
- (140) Si la juridiction nationale ne garantit pas le respect de l'obligation de suspension en notifiant l'aide nouvelle et en la soumettant à l'examen de la Commission, cette dernière peut ouvrir une procédure d'examen concernant l'aide d'État illégale de sa propre initiative ou après avoir reçu une plainte d'une partie intéressée conformément à l'article 12 du règlement de procédure.

6.2. Procédures d'infraction

- (141) En vertu de l'article 258 du TFUE, si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités, elle peut ouvrir une procédure d'infraction. L'objectif de la procédure est de mettre fin à l'infraction. La Commission peut saisir la Cour de justice à la suite d'une phase précontentieuse au cours de laquelle elle émet un avis motivé à l'issue d'un échange de vues formel avec l'État membre concerné.
- (142) Lorsque les juridictions nationales ne tirent pas les conséquences appropriées de la violation de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, elles manquent aux obligations qui leur incombent en vertu des traités. Tel peut être le cas lorsqu'elles n'empêchent pas la mise à exécution d'une mesure illégale ou n'ordonnent pas sa récupération¹⁵⁹.
- (143) Le fait que des juridictions nationales ne sauvegardent pas les droits des justiciables, en violation des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, peut également engager la responsabilité de l'État membre. La Cour de justice a jugé que les États membres étaient responsables des dommages causés par des violations du droit de l'Union européenne, y compris les violations qui découlent d'une décision d'une juridiction nationale statuant en dernier ressort^{160 161}.

7. DISPOSITIONS FINALES

- (144) La présente communication remplace la communication de 2009 relative à l'application des règles en matière d'aides d'État.
- (145) La présente communication vise à fournir des orientations aux juridictions nationales pour la mise en œuvre des règles en matière d'aides d'État. Elle ne lie pas les juridictions nationales ni ne porte atteinte à leur indépendance.

¹⁵⁸ Arrêt de la Cour de justice du 26 octobre 2016, *DEI et Commission/Alouminion tis Ellados*, C-590/14 P, ECLI:EU:C:2016:797, points 107 et 108.

¹⁵⁹ Arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, *Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France*, C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, point 12; arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, *SFEI e.a.*, C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, point 70.

¹⁶⁰ Arrêt de la Cour de justice du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, point 50.

¹⁶¹ Si la Commission estime qu'un État membre a manqué aux obligations établies dans un arrêt rendu en application de l'article 258, paragraphe 2, du TFUE, elle peut saisir la Cour de justice en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

(146) La Commission peut revoir la présente communication sur la base des modifications apportées aux règles de l'Union européenne applicables ou des futures évolutions importantes de la jurisprudence.