



Bruxelles, le **XXX**  
**[...]**(2019) **XXX** draft

## **COMMUNICATION DE LA COMMISSION**

**Projet de communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales  
et incompatibles avec le marché intérieur**

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION

### Projet de communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur

#### Table of Contents

<b>1.</b>	<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>PRINCIPES GENERAUX .....</b>	<b>4</b>
2.1	Objet et champ d'application de la récupération.....	5
2.2	Principe de coopération loyale .....	6
2.2.1	Le principe général.....	6
2.2.2	L'application du principe dans la communication d'informations .....	6
2.3	L'obligation de récupération .....	7
2.4	Limites à l'obligation de récupération .....	8
2.4.1	Principes généraux du droit de l'Union .....	8
2.4.1.1	Le principe de sécurité juridique.....	8
2.4.1.2	Le principe de la confiance légitime .....	9
2.4.1.3	Le principe de l'autorité de la chose jugée.....	11
2.4.2	Délai de prescription .....	11
2.4.3	Impossibilité absolue de récupérer l'aide.....	12
2.5	L'application du droit national et l'exécution immédiate et effective des décisions de récupération de la Commission.....	14
<b>3.</b>	<b>LES ROLES RESPECTIFS DE LA COMMISSION ET DE L'ÉTAT MEMBRE CONCERNE ..</b>	<b>15</b>
3.1	Rôle de la Commission .....	15
3.2	Rôle de l'État membre .....	15
<b>4.</b>	<b>MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION DE RECUPERATION .....</b>	<b>16</b>
4.1	Demande de prolongation du délai d'exécution de la décision.....	16
4.2	Réunion de lancement.....	17
4.3	Identification des bénéficiaires auprès desquels il convient de récupérer les aides...	18
4.3.1	Identification du bénéficiaire de l'aide appartenant à un groupe d'entreprises .....	18
4.3.2	Extension de l'ordre de recouvrement; continuité économique.....	18
4.3.2.1	Cession d'actifs («asset deal») .....	19
4.3.2.2	Cession d'actions («share deal»).....	20
4.3.2.3	Concentrations et autres réorganisations d'entreprises .....	20
4.3.3	Les bénéficiaires de mesures fiscales.....	20
4.4	Quantification du montant à récupérer.....	21

4.4.1	Mesures fiscales .....	22
4.4.2	Calcul des intérêts de récupération .....	23
4.5	La signification des ordres de recouvrement .....	23
4.6	Exécution provisoire de la récupération.....	24
4.7	Moyens alternatifs de récupération .....	25
4.8	Procédures d'insolvabilité.....	26
4.9	Classement provisoire et définitif des procédures de récupération.....	27
<b>5.</b>	<b>PROCEDURES JUDICIAIRES DEVANT LES JURIDICTIONS NATIONALES .....</b>	<b>28</b>
<b>6.</b>	<b>CONSEQUENCES DU MANQUEMENT DE L'OBLIGATION D'EXECUTION D'UNE DECISION DE RECUPERATION DE LA COMMISSION .....</b>	<b>29</b>
6.1	Procédures d'infraction .....	29
6.1.1	Action engagée sur le fondement de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE.....	29
6.1.2	Actions engagées sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE.....	31
6.2	La jurisprudence Deggendorf.....	32
<b>7.</b>	<b>DISPOSITIONS FINALES .....</b>	<b>33</b>

## 1. INTRODUCTION

1. Depuis 2012, la Commission européenne (la «Commission») met en œuvre le programme de modernisation des aides d'État<sup>1</sup>. Dans le cadre de ce programme de modernisation, la Commission a simplifié et consolidé un certain nombre de lignes directrices. Un paquet législatif a renforcé la responsabilité des États membres et amélioré la coopération entre la Commission et ces derniers dans le domaine de la mise en œuvre des règles relatives aux aides d'État. En conséquence, les États membres accordent davantage d'aides sans contrôle préalable par la Commission<sup>2</sup>. La Commission a, pour sa part, renforcé le suivi en aval pour veiller à ce que les États membres suppriment les distorsions de la concurrence en récupérant toute aide versée en violation des règles relatives aux aides d'État.
2. La présente communication a pour objet d'expliquer les règles et procédures qui régissent la récupération des aides d'État, et la manière dont la Commission coopère avec les États membres pour que ces derniers respectent les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union. Elle s'adresse aux autorités des États membres chargées de mettre en œuvre les décisions par lesquelles la Commission ordonne la récupération d'aides d'État (les «décisions de récupération»).
3. En 1973, la Cour de justice de l'Union européenne (la «Cour de justice») a établi pour la première fois que la Commission est compétente, lorsqu'elle constate l'incompatibilité d'une aide d'État avec le marché intérieur, pour décider qu'un État membre doit la supprimer ou la modifier et pour exiger son remboursement<sup>3</sup>. En 1983<sup>4</sup>, la Commission a informé les États membres qu'elle avait décidé de mettre en œuvre tous les moyens à sa disposition pour que les obligations incombant aux États membres au titre de l'actuel article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE») soient respectées, y compris l'obligation de récupérer les aides octroyées en violation des règles de l'Union relatives aux aides d'État.
4. Au cours de la seconde moitié des années 1980 et dans les années 1990, la Commission a commencé à enjoindre plus systématiquement aux États membres de récupérer les aides incompatibles avec le marché intérieur. En 1999, le règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil<sup>5</sup>, à présent remplacé par le règlement (UE) 2015/1589 du Conseil<sup>6</sup> (le «règlement de procédure»), a introduit les règles de base en matière

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Selon l'édition 2018 du tableau de bord des aides d'État, plus de 96 % des mesures nouvelles mises en œuvre pour lesquelles des dépenses ont été déclarées étaient dispensées de tout contrôle préalable par la Commission depuis 2015. Voir [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/scoreboard/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/index_en.html).

<sup>3</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 1973, Commission/Allemagne («Kohlegesetz»), C-70/72, ECLI:EU:C:1973:87, point 13.

<sup>4</sup> Communication de la Commission, JO C 318 du 24.11.1983, p. 3.

<sup>5</sup> Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE, JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

<sup>6</sup> 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 (codification), JO L 248 du 24.9.2015, p. 9.

de récupération. Des modalités d'application plus détaillées ont été définies dans le règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission<sup>7</sup> (le «règlement d'application»).

5. En 2007, la Commission a expliqué sa politique et sa pratique dans la communication «Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides d'État illégales et incompatibles avec le marché commun» (la «communication "récupération" de 2007»)<sup>8</sup>.
6. Depuis lors, la pratique de la Commission et la jurisprudence des juridictions de l'Union ont évolué. La présente communication explique ces développements et remplace la communication «récupération» de 2007.
7. La présente communication ne crée ni ne modifie aucun droit ou obligation par rapport à ceux énoncés dans le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, dans le règlement de procédure et dans le règlement d'application tels qu'interprétés par les juridictions de l'Union.

## **2. PRINCIPES GENERAUX**

8. Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne («TFUE»)<sup>9</sup> interdit aux États membres d'accorder des avantages financiers à des entreprises d'une manière qui pourrait fausser la concurrence dans le marché intérieur. En vertu de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE, les aides d'État sont incompatibles avec le marché intérieur, à moins qu'elles relèvent des catégories d'exceptions énoncées aux paragraphes 2 et 3 dudit article. L'article 93, l'article 106, paragraphe 2, et l'article 108, paragraphes 2 et 4, du TFUE prévoient aussi des conditions auxquelles les aides d'État sont ou peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.
9. En vertu de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, la Commission jouit d'une compétence exclusive pour l'appréciation de la compatibilité d'une mesure d'aide avec le marché intérieur<sup>10</sup>. L'appréciation de la Commission est soumise au contrôle de la Cour de justice et du Tribunal (conjointement, les «juridictions de l'Union»)<sup>11</sup>.
10. L'article 108, paragraphe 3, du TFUE prévoit que chaque État membre est tenu de notifier à l'avance à la Commission tous les projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Il interdit aux États membres de mettre à exécution la mesure envisagée avant que la Commission ait adopté une décision finale sur la compatibilité de la mesure avec le marché intérieur (c'est ce qu'on appelle l'«obligation de suspension»).
11. Toute aide nouvelle<sup>12</sup> mise à exécution sans être notifiée à la Commission ou avant son autorisation est illégale<sup>13</sup>. Étant donné que l'obligation de suspension a un effet

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> JO C 272 du 15.11.2007, p. 4.

<sup>9</sup> JO C 202 du 7.6.2016, p. 47.

<sup>10</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France («Saumon»), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, point 14; et l'arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2005, Unicredito Italiano, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, point 42.

<sup>11</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, point 27.

<sup>12</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup>, point c), du 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 (codification), JO L 248 du 24.9.2015, p. 9.

direct<sup>14</sup>, les juridictions nationales doivent tirer toutes les conséquences du caractère illégal de l'aide. En particulier, l'État membre concerné doit, en principe, mettre un terme à sa mise en œuvre et, si elle est déjà octroyée, ordonner sa récupération en l'absence de circonstances exceptionnelles<sup>15</sup>. La Commission, pour sa part, doit aussi établir l'incompatibilité de l'aide illégale avec le marché intérieur avant d'en ordonner la récupération<sup>16</sup>.

12. Bien que le TFUE ne contienne aucune disposition explicite relative à la récupération des aides d'État, la Cour de justice a statué que la récupération était le corollaire nécessaire à l'interdiction générale des aides d'État instituée par l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et qu'elle protège l'effectivité de l'obligation de suspension inscrite à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE<sup>17</sup>.
13. Les juridictions de l'Union ont par la suite donné d'autres orientations sur l'étendue de l'obligation de récupération et sur la manière de la respecter. Les règles et procédures figurant dans le règlement de procédure et le règlement d'application reposent sur cette jurisprudence.

## **2.1 Objet et champ d'application de la récupération**

14. La récupération a pour objet de rétablir la situation antérieure au versement des aides dans le marché intérieur<sup>18</sup>. Par cette restitution, le bénéficiaire perd en effet l'avantage dont il avait bénéficié par rapport à ses concurrents<sup>19</sup>. Pour éliminer tous les avantages accessoires aux aides illégales, les intérêts sur le montant des aides octroyées illégalement (les «intérêts de récupération») doivent aussi être récupérés. En remboursant les intérêts de récupération, le bénéficiaire de l'aide perd aussi l'avantage financier qui découle du fait de disposer gratuitement de l'aide en question depuis la date où elle a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à son remboursement<sup>20</sup>.

---

<sup>13</sup> En vertu des articles 109 et 108, paragraphe 4, du TFUE, certaines catégories d'aides d'État peuvent être dispensées de l'obligation de notification à la Commission, en vertu de «règlements d'exemption». L'article 108, paragraphe 2, du TFUE prévoit aussi le cas exceptionnel et spécifique dans lequel le Conseil peut décider qu'une aide est compatible avec le marché intérieur. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 4 décembre 2013, Commission/Conseil, C-117/10, ECLI:EU:C:2013:786, point 51.

<sup>14</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires e.a./France («Saumon»), C-354/90, ECLI:EU:C:1991:440, point 11; et l'arrêt de la Cour de justice du 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa, C-284/12, ECLI:EU:C:2013:755, point 29.

<sup>15</sup> À cet effet, voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, points 68-71. Pour de plus amples informations sur le rôle des juridictions nationales dans l'application des règles relatives aux aides d'État, voir la 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, ou ses versions révisées successives).

<sup>16</sup> La Cour a précisé que la Commission ne peut exiger la récupération d'une aide illégale sans d'abord examiner la compatibilité de celle-ci avec le marché intérieur selon la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du TFUE. À cet effet, voir l'arrêt de la Cour de justice du 14 février 1990, France/Commission («Boussac»), C-301/87, ECLI:EU:C:1990:67, points 9 et 10-22. Cela n'empêche pas la Commission d'émettre une injonction de récupération dans des cas spécifiques, voir le point 25.

<sup>17</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 décembre 1973, Lorenz GmbH/Bundesrepublik Deutschland e.a., C-120/73, ECLI:EU:C:1973:152, points 3 et 4.

<sup>18</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 décembre 2012, Commission/Espagne («Magefesa II»), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, point 105.

<sup>19</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 4 avril 1995, Commission/Italie («Alfa Romeo»), C-348/93, ECLI:EU:C:1995:95, point 27.

<sup>20</sup> Voir l'arrêt du Tribunal de première instance du 8 juin 1995, Siemens/Commission, T-459/93, ECLI:EU:T:1995:100, point 97-101.

15. L'article 16, paragraphe 1, du règlement de procédure établit que la Commission exige la récupération des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur sauf si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général du droit de l'Union. La Commission ordonne à un État membre de récupérer l'aide au moyen d'une décision de récupération.
16. L'article 16, paragraphe 2, du règlement de procédure établit que l'aide doit être récupérée avec les intérêts courus jusqu'à la date de sa récupération effective; le règlement d'application décrit la méthode de calcul des intérêts de récupération (voir la section 4.4.2).
17. Enfin, l'article 16, paragraphe 3, du règlement de procédure prévoit que «la récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission».

## **2.2 Principe de coopération loyale**

### **2.2.1 *Le principe général***

18. L'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne<sup>21</sup> («TUE») impose aux États membres le devoir de faciliter l'accomplissement par l'Union de sa mission. En vertu du principe de coopération loyale, l'Union et les États membres doivent s'assister mutuellement dans l'accomplissement de ces missions afin de réaliser les objectifs de l'Union.
19. Ce principe, qui est applicable dans toutes les relations entre la Commission et les États membres, est particulièrement important pour la politique de récupération des aides d'État<sup>22</sup>.
20. La Commission et les États membres doivent coopérer de bonne foi au cours de toutes les phases de la procédure applicable en matière d'aides d'État, en particulier lors de la procédure formelle d'examen prévue par l'article 108, paragraphe 2, du TFUE. Une bonne coopération dès le stade de la procédure formelle d'examen peut faciliter et accélérer l'exécution d'une décision de récupération.

### **2.2.2 *L'application du principe dans la communication d'informations***

21. L'État membre concerné par une décision de récupération doit périodiquement informer la Commission au sujet de sa mise en œuvre. Cette coopération permet à la Commission d'évaluer l'exécution correcte d'une décision de récupération et de mieux cerner les besoins de support et d'assistance.
22. La Commission peut notamment fournir des exemples de feuilles de calcul à l'État membre pour que ce dernier lui transmette des informations sur les bénéficiaires des aides et le montant de celles-ci. La Commission peut aussi fournir des calculs simulés d'aides à récupérer, sur la base des formules ou des méthodes établies dans la décision de récupération concernée.
23. Dans ce contexte, la Commission peut donner des précisions quant au degré de preuve et au type d'éléments d'information dont l'État membre a besoin pour déterminer, notamment, l'identité des bénéficiaires des aides, le montant des aides

---

<sup>21</sup> JO C 202 du 7.6.2016, p. 13.

<sup>22</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, Commission/Allemagne («Biria Gruppe»), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, points 51 et 56.

faisant l'objet de la récupération et les montants finalement récupérés. La Commission peut aussi fournir des exemples de conventions de séquestre (voir le point 117).

### **2.3 L'obligation de récupération**

24. La récupération d'une aide d'État ne constitue pas une sanction<sup>23</sup> mais plutôt la conséquence logique de la constatation de son illégalité,<sup>24</sup> conséquence ne pouvant dépendre de la forme dans laquelle l'aide a été octroyée<sup>25</sup>. Par conséquent, la récupération ne saurait être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions du TFUE en matière d'aides d'État<sup>26</sup> ni comme un enrichissement sans cause pour l'État membre concerné puisqu'il se contente de récupérer un montant qui n'aurait pas dû être versé au bénéficiaire<sup>27</sup>.
25. En vertu de l'article 13, paragraphe 2, du règlement de procédure, la Commission peut utiliser son pouvoir discrétionnaire et adopter une injonction de récupération dès le stade de la procédure formelle d'examen des mesures d'aide concernées — soit avant l'adoption d'une décision finale sur la compatibilité des mesures d'aide avec le marché intérieur — à condition qu'une série de critères cumulatifs soient remplis<sup>28</sup>.
26. À l'inverse, lorsqu'elle adopte une décision constatant que l'aide est incompatible avec le marché intérieur («décision négative»), la Commission n'a aucun pouvoir discrétionnaire et doit ordonner la récupération de l'aide<sup>29</sup> sauf si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général du droit de l'Union. C'est pourquoi, une fois que la Commission a établi qu'une aide est illégale et incompatible avec le marché intérieur, elle ne saurait être tenue d'avancer d'autres raisons pour ordonner sa récupération<sup>30</sup>.
27. Quelle que soit la source de l'obligation de récupération, qu'il s'agisse d'une injonction de récupération ou d'une décision de récupération, l'État membre concerné doit mettre en œuvre la récupération de manière effective et immédiate, conformément à l'article 16, paragraphes 2 et 3, du règlement de procédure. Les mesures prises par l'État membre ne peuvent pas seulement viser une exécution immédiate et effective de la décision de récupération, mais doivent parvenir à un recouvrement effectif des sommes dues<sup>31</sup>.

---

<sup>23</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 juin 1999, Belgique/Commission («Opération Maribel bis/ter»), C-75/97, ECLI:EU:C:1999:311, point 65.

<sup>24</sup> Voir l'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, points 114 et 116.

<sup>25</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 2015, Commission/Italie («Venise et Chioggia II»), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, point 41.

<sup>26</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1990, Belgique/Commission («Tubemeuse»), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, point 66.

<sup>27</sup> Voir l'arrêt du Tribunal du 1<sup>er</sup> mars 2017, SNCM/Commission, T-454/13, ECLI:EU:T:2017:134, point 269.

<sup>28</sup> Le règlement de procédure fixe des exigences cumulatives strictes que la Commission doit respecter pour pouvoir émettre une injonction de récupération.

<sup>29</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 7 mars 2002, Italie/Commission («lignes directrices concernant les aides à l'emploi»), C-310/99, ECLI:EU:C:2002:143, point 99.

<sup>30</sup> Voir l'arrêt du Tribunal du 20 septembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e.a./Commission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, point 152.

<sup>31</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 29 mars 2012, Commission/Italie («Industrie hôtelière en Sardaigne»), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, point 35.



## 2.4 Limites à l'obligation de récupération

### 2.4.1 Principes généraux du droit de l'Union

28. Conformément à la jurisprudence des juridictions de l'Union et à l'article 16, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Commission n'exige pas la récupération de l'aide d'État si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général du droit de l'Union.
29. Ni le TUE ni le TFUE ne recensent ni n'énumèrent les principes généraux du droit de l'Union; les juridictions de l'Union les ont plutôt déduits des principes généraux communs aux législations des États membres.
30. Si ces principes inspirent l'ensemble du cadre juridique de l'Union, dans le contexte de la politique de récupération des aides d'État, ils sont sujets à une interprétation restrictive. Par conséquent, les griefs génériques concernant une prétendue violation d'un principe général du droit de l'Union ne sauraient être acceptés.

#### 2.4.1.1 Le principe de sécurité juridique

31. Le principe de sécurité juridique exige que les règles de droit soient claires, précises et prévisibles dans leurs effets, afin que les intéressés puissent s'orienter dans des situations et des relations juridiques relevant de l'ordre juridique de l'Union<sup>32</sup>. Les États membres et les bénéficiaires d'une aide jouissent donc d'une protection contre une injonction de récupération en cas de violation de la sécurité juridique.
32. Les juridictions de l'Union ont donné une interprétation stricte du principe de sécurité juridique et ont accepté que la récupération ne soit limitée que dans des circonstances exceptionnelles, à évaluer au cas par cas.
33. Si l'aide d'État a été accordée en violation de l'obligation de suspension, le retard mis par la Commission à exercer ses pouvoirs de contrôle et à ordonner la récupération de l'aide n'est pas, en principe, une raison juridique suffisante pour limiter ou exclure la récupération<sup>33</sup>.
34. En outre, les principes de primauté et d'effectivité du droit de l'Union signifient que les États membres et les bénéficiaires d'une aide ne peuvent se prévaloir du principe de sécurité juridique pour limiter la récupération en cas de conflit présumé entre le droit national et le droit de l'Union. Le droit de l'Union prévaut et les règles

---

<sup>32</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 15 février 1996, *Duff e.a.*, C-63/93, ECLI:EU:C:1996:51, point 20.

<sup>33</sup> Le principe de sécurité juridique a pour effet d'empêcher la Commission de reporter indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs. Toutefois, la Cour de justice a établi que «le retard mis par la Commission à exercer ses pouvoirs de contrôle et à ordonner la récupération de cette aide n'entache cette décision de récupération d'illégalité que dans des cas exceptionnels qui traduisent une carence manifeste de la Commission et une violation évidente de son obligation de diligence»: voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 avril 2008, *Commission/Salzgitter*, C-408/04 P, ECLI:EU:C:2008:236, point 106. Dans l'affaire *GIE Fiscaux*, la Commission a décidé qu'en raison de la combinaison particulière de circonstances exceptionnelles en l'espèce, la récupération devait se limiter à l'aide accordée après la date de la décision de la Commission d'engager la procédure formelle d'examen en vertu de l'article 6 du règlement de procédure, afin de protéger le principe de sécurité juridique. Voir la décision 2007/256/CE de la Commission du 20 décembre 2006 concernant le régime d'aide mis à exécution par la France au titre de l'article 39 CA du code général des impôts — Aide d'État C 46/04 (ex NN 65/04), JO L 112 du 30.4.2007, p. 41.

nationales doivent être laissées inappliquées ou être interprétées de manière à préserver l'effectivité du droit de l'Union<sup>34</sup>.

35. La législation de certains États membres prévoit qu'à la suite d'une décision de récupération de la Commission, la base juridique d'une mesure d'aide devient nulle et non avenue à partir de la date d'adoption de ladite décision. Compte tenu du principe d'effectivité, de telles dispositions du droit national ne peuvent avoir d'incidence sur la légalité de la décision de la Commission et l'obligation de récupération. La récupération ne saurait dépendre des conséquences du non-respect de l'obligation de suspension en droit national<sup>35</sup>.

#### 2.4.1.2 *Le principe de la confiance légitime*

36. Le principe de la confiance légitime<sup>36</sup> est un corollaire du principe de sécurité juridique et les juridictions de l'Union ont appliqué ces deux principes conjointement. Le droit de se prévaloir du principe de la confiance légitime appartient à toute personne à l'égard de laquelle les institutions compétentes de l'Union, en lui fournissant des assurances précises, inconditionnelles et concordantes, ont fait naître des espérances fondées et justifiées. Ces assurances doivent être conformes aux normes applicables<sup>37</sup>. Ce principe garantit la protection des attentes justifiées des États membres et des bénéficiaires d'aides en assurant que la Commission ne puisse exiger la récupération des aides concernées.
37. Compte tenu du caractère obligatoire de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, un État membre dont les autorités ont octroyé une aide en violation de l'obligation de suspension ne saurait invoquer la confiance légitime des bénéficiaires pour se soustraire à l'obligation de récupération. Admettre une telle possibilité reviendrait à priver les articles 107 et 108 du TFUE de tout effet utile<sup>38</sup>.
38. De la même manière, en cas de violation de l'obligation de suspension, le bénéficiaire de l'aide ne peut prétendre avoir une confiance selon laquelle l'octroi de l'aide était légal, sauf circonstances exceptionnelles<sup>39</sup>. Un opérateur économique

---

<sup>34</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, Commission/France («Scott»), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, points 50-53.

<sup>35</sup> Voir l'arrêt du Tribunal du 7 octobre 2010, DHL Aviation et DHL Hub Leipzig/Commission, T-452/08, ECLI:EU:T:2010:427, points 34 et 41.

<sup>36</sup> Sur le principe de la confiance légitime, voir l'arrêt de la Cour de justice du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, points 13 et 14.

<sup>37</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 24 mars 2011, ISD Polska e.a./Commission, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, point 123; l'arrêt de la Cour de justice du 16 décembre 2010, Kahla Thüringen Porzellan/Commission, C-537/08 P, ECLI:EU:C:2010:769, point 63; et l'arrêt de la Cour de justice du 16 décembre 2008, Masdar (UK)/Commission, C-47/07 P, ECLI:EU:C:2008:726, points 34 et 81.

<sup>38</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 9 juin 2011, Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commission, C-465/09 P à C-470/09 P, ECLI:EU:C:2011:372, point 150.

<sup>39</sup> La Cour de justice n'a reconnu l'existence de la confiance légitime d'un bénéficiaire d'aide qu'une seule fois, dans l'arrêt RSV. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 24 novembre 1987, RSV/Commission, C-223/85, ECLI:EU:C:1987:502. Les juridictions de l'Union ont toutefois souligné les circonstances exceptionnelles de l'espèce, en refusant d'étendre la protection de la confiance légitime au-delà de la situation exceptionnelle décrite dans l'arrêt RSV. Voir, par exemple, l'arrêt du Tribunal de première instance du 14 janvier 2004, Fleuren Compost/Commission, T-109/01, ECLI:EU:T:2004:4; points 145-148; et l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, point 90.

diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que l'aide a été dûment autorisée par la Commission<sup>40</sup>. Ce principe s'applique aussi aux petites entreprises<sup>41</sup>.

39. Les juridictions de l'Union ont recensé diverses situations dans lesquelles la confiance légitime ne peut être invoquée et qui, par conséquent, ne sauraient limiter ou exclure la récupération de l'aide concernée. En particulier, la confiance légitime ne peut notamment pas reposer sur:
- le silence gardé par la Commission sur une mesure d'aide lui ayant été notifiée<sup>42</sup>;
  - toute inaction apparente de la Commission à l'égard d'une aide qui n'a pas été notifiée<sup>43</sup>;
  - l'adoption d'une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen en vertu de l'article 6 du règlement de procédure, dans laquelle la Commission se limite à réaliser une évaluation provisoire des mesures en cause, étant donné que le bénéficiaire d'une aide ne saurait fonder sa confiance légitime sur une décision provisoire<sup>44</sup>;
  - l'inaction de la Commission durant une période relativement longue<sup>45</sup>;
  - une décision antérieure de la Commission<sup>46</sup>;
  - l'adoption de plusieurs décisions successives de la Commission autorisant l'octroi d'une aide, ultérieurement annulées par les juridictions de l'Union<sup>47</sup>;

---

<sup>40</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, point 25.

<sup>41</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 2004, *Italie/Commission*, C-298/00 P, ECLI:EU:C:2004:240, point 88.

<sup>42</sup> Voir l'arrêt du Tribunal de première instance du 30 novembre 2009, *France/Commission*, T-427/04 et T-17/05, ECLI:EU:T:2009:474, point 261.

<sup>43</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, *France Télécom/Commission*, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, points 58-60.

<sup>44</sup> Voir l'arrêt du Tribunal du 27 février 2013, *Nitrogénművek Vegyipari/Commission*, T-387/11, ECLI:EU:T:2013:98, point 121; et l'arrêt du Tribunal de première instance du 25 mars 2009, *Alcoa Trasformazioni/Commission*, T-332/06, ECLI:EU:T:2009:79, point 61.

<sup>45</sup> voir l'arrêt de la Cour de justice du 28 juillet 2011, *Diputación Foral de Vizcaya e.a./Commission*, C-471/09 P à C-473/09 P, ECLI:EU:C:2011:521, points 64-65, 68 et 75-77.

<sup>46</sup> Une décision antérieure constatant qu'une mesure donnée ne constitue pas une aide d'État ou déclarant une mesure donnée compatible avec le marché intérieur doit être interprétée comme étant strictement applicable aux faits et circonstances particuliers de l'espèce. Chaque cas doit être évalué sur la base de ses caractéristiques propres. Ainsi, par exemple, la Cour de justice a jugé qu'une décision antérieure déclarant qu'une mesure ne constitue pas une aide d'État pendant une durée limitée et sur la base des circonstances prévalant à un moment donné ne peut faire naître une confiance légitime quant à l'appréciation future de la nature d'aide d'État d'une mesure similaire. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 juillet 2011, *Alcoa Trasformazioni/Commission*, C-194/09 P, ECLI:EU:C:2011:497, points 72-75. La situation est différente lorsqu'une mesure fait l'objet d'un changement d'appréciation de la part de la Commission sur le seul fondement d'une application plus rigoureuse des règles du traité en matière d'aides d'État. La Cour de justice a conclu que dans de telles circonstances, les bénéficiaires de l'aide peuvent s'attendre à ce qu'une décision de la Commission revenant sur son appréciation antérieure leur accorde le temps nécessaire pour prendre effectivement en compte ce changement d'appréciation et qu'ils pouvaient dès lors se prévaloir du principe de confiance légitime. À cet égard, voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 juin 2006, *Belgique/Commission* («Forum 187»), C-182/03 et C-217/03, ECLI:EU:C:2006:416, point 71.

<sup>47</sup> Dans l'arrêt *CELF II*, la Cour de justice a jugé que la succession peu courante des annulations traduit, a priori, la difficulté de l'affaire et, loin de faire naître une confiance légitime, apparaît plutôt de nature à accroître les doutes du bénéficiaire quant à la compatibilité de l'aide litigieuse. Voir l'arrêt de la Cour

- une proposition de décision de la Commission soumise au Conseil<sup>48</sup>.

#### 2.4.1.3 *Le principe de l'autorité de la chose jugée*

40. Le principe de l'autorité de la chose jugée établit que les «décisions juridictionnelles devenues définitives après épuisement des voies de recours disponibles ou après expiration des délais prévus pour ces recours ne [peuvent] plus être remises en cause»<sup>49</sup>.
41. Malgré l'importance que revêt ce principe tant dans l'ordre juridique de l'Union européenne que dans les ordres juridiques des États membres<sup>50</sup>, son application ne saurait porter atteinte à la primauté et à l'effectivité du droit de l'Union. Le principe de l'autorité de la chose jugée ne peut donc faire obstacle à la récupération d'une aide d'État<sup>51</sup>.
42. En vertu du principe de primauté du droit de l'Union, les règles de l'Union en matière d'aides d'État prévalent sur les dispositions contraires de la législation nationale, qu'il convient de laisser inappliquées. Il en va de même pour les décisions de justice définitives qui appliquent ou interprètent ces lois.
43. En ce qui concerne plus particulièrement les aides illégales, bien que les modalités de mise en œuvre du principe de l'autorité de la chose jugée relèvent de l'ordre juridique interne de chaque État membre en vertu du principe de l'autonomie procédurale, elles ne doivent pas faire en sorte que toute décision finale d'une juridiction nationale empêche de tirer les conséquences nécessaires de la violation de l'obligation de suspension<sup>52</sup>.

#### 2.4.2 *Délai de prescription*

44. L'article 17, paragraphe 1, du règlement de procédure dispose que les pouvoirs de la Commission en matière de récupération de l'aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans (le «délai de prescription»).
45. Conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement de procédure, le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire<sup>53</sup>, à titre d'aide individuelle ou dans le cadre d'un régime d'aide[s]<sup>54</sup>. Dans le cas d'un régime d'aides, le délai de prescription ne commence pas à courir à la date d'adoption de

---

de justice du 11 mars 2010, CELF et ministre de la Culture et de la Communication («CELF II»), C-1/09, ECLI:EU:C:2010:136, points 51-52 et 55.

<sup>48</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 24 mars 2011, ISD Polska e.a./Commission, C-369/09 P, ECLI:EU:C:2011:175, point 124.

<sup>49</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 décembre 2010, Commission/Slovaquie («Frucona Košice»), C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802, point 59.

<sup>50</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 24 janvier 2013, Commission/Espagne («Magefesa»), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, point 64.

<sup>51</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 18 juillet 2007, Lucchini, C-119/05, ECLI:EU:C:2007:434, points 61-63; et l'arrêt de la Cour de justice du 11 novembre 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, ECLI:EU:C:2015:742, point 45.

<sup>52</sup> 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.

<sup>53</sup> Arrêt du Tribunal du 25 janvier 2018, BSCA/Commission, T-818/14, ECLI:EU:T:2018:33, point 72.

<sup>54</sup> Les notions de «régime d'aides» et d'«aide individuelle» sont définies respectivement à l'article 1<sup>er</sup>, points d) et e), du règlement de procédure.

l'acte constituant son fondement juridique, mais à la date à laquelle l'aide individuelle est octroyée au titre de ce régime<sup>55</sup>.

46. La date d'octroi d'une aide varie en fonction de la nature de l'aide en cause. Dans l'hypothèse d'un régime pluriannuel se traduisant par des versements ou par l'octroi périodique d'avantages, la date d'adoption d'un acte constituant le fondement juridique du régime d'aides et celle à laquelle les entreprises se verront effectivement attribuer le bénéfice de l'aide peuvent être séparées par un laps de temps important. Dans un tel cas, aux fins du calcul du délai de prescription, l'aide doit être considérée comme ayant été accordée au bénéficiaire uniquement à la date à laquelle elle est effectivement octroyée à ce dernier.
47. Le principe mentionné au point 46 s'applique aussi à un régime d'aides entraînant l'octroi périodique de mesures fiscales (par exemple, des déductions fiscales sur chaque déclaration fiscale annuelle ou bisannuelle), pour lesquelles le délai de prescription commence à courir pour chaque exercice fiscal à la date à laquelle la taxe est due.
48. Pour faire exécuter une décision de récupération, il se peut que l'État membre concerné doive effectuer des contrôles, par exemple des contrôles fiscaux de certains exercices fiscaux, même s'ils sont prescrits en droit national. En l'espèce, les règles nationales en matière de prescription ne peuvent justifier un manquement de l'obligation de récupération et doivent être laissées inappliquées, si nécessaire<sup>56</sup>.
49. Étant donné que l'examen d'une mesure d'aide est une procédure bilatérale entre l'État membre et la Commission, une fois que le délai de prescription a commencé à courir, il peut être interrompu par toute action entreprise par la Commission ou par l'État membre à la demande de la Commission. C'est le cas que l'action ait ou non été notifiée au bénéficiaire<sup>57</sup> de l'aide ou portée à sa connaissance. Si une décision de la Commission fait l'objet d'une procédure devant les juridictions de l'Union, le délai de prescription reste suspendu jusqu'à la fin de la procédure.
50. L'article 17, paragraphe 3, du règlement de procédure prévoit que «[t]oute aide à l'égard de laquelle le délai de prescription a expiré est réputée être une aide existante». Le délai de prescription prévu par le règlement de procédure «exclut seulement la récupération des aides instituées plus de dix ans avant la première intervention de la Commission»<sup>58</sup>.

### **2.4.3 Impossibilité absolue de récupérer l'aide**

51. En vertu de l'article 288 du TFUE, les décisions sont obligatoires dans tous leurs éléments pour les destinataires qu'elles désignent. Dans le cas des aides d'État, la Commission adresse sa décision à l'État membre concerné, qui est obligé de l'exécuter<sup>59</sup> en prenant toutes les mesures nécessaires à son exécution, y compris les

---

<sup>55</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission, C-81/10 P, ECLI:EU:C:2011:811, points 80 et 82.

<sup>56</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 20 mars 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, points 34-37.

<sup>57</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2005, Scott/Commission, C-276/03 P, ECLI:EU:C:2005:590, points 27 et 36.

<sup>58</sup> Arrêt de la Cour de justice du 23 janvier 2019, Fallimento Traghetti del Mediterraneo, C-387/17, ECLI:EU:C:2019:51, point 52; et arrêt du Tribunal de première instance du 30 avril 2002, Gibraltar/Commission, T-195/01 et T-207/01, ECLI:EU:T:2002:111, point 130.

<sup>59</sup> Voir l'article 31, paragraphe 2, du règlement de procédure, qui prévoit que les décisions négatives sont adressées à l'État membre concerné.

mesures provisoires<sup>60</sup>. Les décisions de la Commission jouissent d'une présomption de légalité et demeurent obligatoires dans tous leurs éléments même lorsqu'une procédure est en cours devant les juridictions de l'Union<sup>61</sup>.

52. L'existence de circonstances exceptionnelles qui rendent absolument impossible l'exécution d'une décision de récupération par un État membre est la seule situation reconnue par la Cour de justice comme justifiant l'inexécution de cette décision par l'État membre<sup>62</sup>.
53. L'impossibilité absolue a été interprétée par les juridictions de l'Union de manière très restrictive. Un État membre doit faire la preuve qu'il a tenté, de bonne foi, de récupérer l'aide illégale, et doit coopérer avec la Commission, conformément à l'article 4, paragraphe 3, du TUE, en vue de surmonter les difficultés rencontrées<sup>63</sup>.
54. La charge de la preuve incombe à l'État membre, qui doit démontrer l'existence de raisons justifiant l'absence de récupération<sup>64</sup> ou une récupération uniquement partielle de l'aide incompatible. Le type d'éléments de preuve nécessaires pour prouver l'impossibilité absolue de récupérer une aide varie en fonction des caractéristiques propres à chaque cas.
55. L'État membre concerné ne peut démontrer l'existence d'une impossibilité absolue d'exécuter une décision de récupération en informant simplement la Commission de difficultés juridiques, politiques, pratiques ou internes<sup>65</sup>.
56. Ainsi, pour justifier le non-respect d'une décision de récupération, l'État membre concerné ne saurait invoquer l'existence d'une impossibilité absolue due à des exigences du droit national telles que des délais de prescription nationaux<sup>66</sup>, à l'absence d'un droit dans sa législation pour imposer la récupération<sup>67</sup> ou à un vide juridique<sup>68</sup>. De la même manière, un État membre ne saurait exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne, y compris les craintes de troubles sociaux<sup>69</sup>, pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit de

---

<sup>60</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 14 novembre 2018, *Commission/Grèce* («Chantiers navals grecs II»), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903, point 69;

<sup>61</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 9 juillet 2015, *Commission/France* («Lignes maritimes Marseille-Corse»), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, point 44.

<sup>62</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 9 novembre 2017, *Commission/Grèce* («Larco»), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, point 28.

<sup>63</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 12 février 2015, *Commission/France* («Plans de campagne»), C-37/14, ECLI:EU:C:2015:90, point 67.

<sup>64</sup> Voir, à cet effet, l'arrêt de la Cour de justice du 9 juillet 2015, *Commission/France* («Lignes maritimes Marseille-Corse»), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, points 52 et 53.

<sup>65</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 9 novembre 2017, *Commission/Grèce* («Larco»), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, point 29; voir également l'arrêt de la Cour de justice du 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commission*, C-622/16 P à C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, points 91 et 95.

<sup>66</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 20 mars 1997, *Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland*, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, points 34-37.

<sup>67</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1991, *Italie/Commission* («Lanerossi»), C-303/88, ECLI:EU:C:1991:136, points 52 et 60.

<sup>68</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 octobre 2013, *Commission/Grèce* («Ellinikos Xrysos»), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673, point 36.

<sup>69</sup> À cet effet, la Cour a précisé que «[s]'agissant de la survenance d'éventuels troubles sociaux, de nature à porter atteinte à l'ordre public, il est de jurisprudence constante, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 86 de ses conclusions, que, en présence de menaces de tels troubles, il incombe à l'État membre concerné de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit de l'Union, afin d'assurer la mise en œuvre correcte de ce droit dans l'intérêt de tous les opérateurs

l'Union<sup>70</sup>. Ce n'est que dans des cas très spécifiques que l'impossibilité absolue peut se fonder sur une base juridique, à condition que le droit de l'Union soit respecté<sup>71</sup>.

57. L'État membre doit recenser et adopter les mesures nécessaires sans délai<sup>72</sup>. Cela peut supposer en particulier l'adoption de nouvelles dispositions législatives ou la non-application de dispositions du droit national qui ne permettent pas de surmonter rapidement les difficultés rencontrées. Enfin, les tentatives de récupération doivent être exhaustives et dûment étayées par des éléments de preuve.
58. La situation économique du bénéficiaire n'a pas non plus d'incidence sur l'obligation de récupérer une aide. Le fait qu'une entreprise connaisse des difficultés financières ou soit même insolvable ne constitue pas une preuve que la récupération est impossible<sup>73</sup> (voir section 4.8). L'aide est impossible à récupérer uniquement lorsque le bénéficiaire a déjà cessé d'exister et n'a aucun successeur légal et économique (voir le point 134).
59. La récupération n'a pas pour objectif de maximiser les gains de l'État membre, mais de rétablir la situation qui existait dans le marché intérieur avant l'octroi de l'aide. Par conséquent, les pertes possibles pour un État membre en sa qualité d'actionnaire ou de créancier ne justifient pas son non-respect de l'obligation de récupération.
60. Si l'impossibilité absolue de récupérer l'aide est généralement une question qui se pose durant l'exécution d'une décision de récupération, il arrive que cette impossibilité absolue soit déjà établie lors de la procédure formelle d'examen ouverte par la Commission en vertu de l'article 6 du règlement de procédure<sup>74</sup>. Ainsi, un État membre peut démontrer qu'il serait impossible de récupérer la moindre aide car le bénéficiaire a cessé d'exister et n'a aucun successeur légal et économique.

## **2.5 L'application du droit national et l'exécution immédiate et effective des décisions de récupération de la Commission**

61. L'article 16, paragraphe 3, du règlement de procédure a codifié les exigences du principe d'effectivité<sup>75</sup>. L'obligation de récupération n'est remplie que lorsque l'État membre concerné a effectivement récupéré le montant de l'aide incompatible, y compris les intérêts de récupération<sup>76</sup> (l'«intégralité du montant à récupérer»).
62. L'État membre concerné peut choisir les moyens de remplir son obligation de récupérer les aides, à condition que ces moyens respectent les principes

---

économiques, à moins qu'il ne soit établi qu'une action de la part de cet État aurait sur l'ordre public des conséquences auxquelles il ne pourrait faire face avec les moyens dont il dispose». Voir l'arrêt de la Cour de justice du 9 juillet 2015, *Commission/France* («Lignes maritimes Marseille-Corse»), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, point 52.

<sup>70</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 2015, *Commission/Italie* («Venise et Chioggia II»), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, point 51.

<sup>71</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne* («Biria Gruppe»), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, point 49.

<sup>72</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 9 juillet 2015, *Commission/France* («Lignes maritimes Marseille-Corse»), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458, point 49.

<sup>73</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 15 janvier 1986, *Commission/Belgique*, C-52/84, ECLI:EU:C:1986:3, point 14.

<sup>74</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 6 novembre 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Commission*, C-622/16 P à C-624/16 P, ECLI:EU:C:2018:873, points 82 et 84.

<sup>75</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne* («Biria Gruppe»), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, points 39 et 41.

<sup>76</sup> À cet effet, voir l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2011, *Commission/Italie* («Venise et Chioggia I»), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, points 38 et 39.

d'effectivité<sup>77</sup> et d'équivalence, conformément auxquels le droit national doit être appliqué de manière non discriminatoire par rapport à des cas similaires régis uniquement par la législation nationale<sup>78</sup>. Sur la base de ces principes, l'exécution immédiate et effective de la récupération ne peut être appréciée qu'au cas par cas<sup>79</sup>.

### **3. LES ROLES RESPECTIFS DE LA COMMISSION ET DE L'ÉTAT MEMBRE CONCERNE**

63. Tant la Commission que les États membres ont un rôle essentiel à jouer dans l'exécution des décisions de récupération et doivent contribuer à une mise en œuvre effective de la politique de récupération.

#### **3.1 Rôle de la Commission**

64. Dans ses décisions de récupération, la Commission s'efforce d'identifier les bénéficiaires des aides incompatibles avec le marché intérieur et de quantifier les aides à récupérer. Cela permet d'exécuter plus rapidement les décisions de récupération et cela facilite le respect de l'obligation de récupération. Si cela n'est pas possible, la Commission décrit dans la décision de récupération la méthode que doit utiliser l'État membre pour identifier les bénéficiaires et déterminer le montant de l'aide à récupérer<sup>80</sup>.
65. Conformément au principe de coopération loyale, la Commission fournit de l'assistance à l'État membre concerné à exécuter la décision de récupération, notamment en:
- fournissant des exemples de feuilles de calcul à l'État membre concerné pour qu'il lui transmette des renseignements sur les bénéficiaires des aides et le montant de celles-ci (voir les points 22 et 23);
  - évaluant les demandes de prolongation du délai pour exécuter une décision de récupération (voir la section 4.1);
    - organisant une réunion de lancement avec les autorités compétentes de l'État membre (voir la section 4.2);
  - fournissant un outil pour calculer les intérêts de récupération (voir le point 110);
  - fournissant des exemples de conventions de séquestre convenant pour la récupération provisoire de l'aide (voir le point 117);
  - informant l'État membre concerné du classement provisoire ou définitif d'une procédure de récupération (voir la section 4.9).

#### **3.2 Rôle de l'État membre**

66. Les États membres ont un rôle fondamental à jouer pour rendre la politique de récupération effective. En particulier, en fournissant des informations précises et

---

<sup>77</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 5 octobre 2006, Commission/France («Scott»), C-232/05, ECLI:EU:C:2006:651, point 49.

<sup>78</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2002, Pays-Bas/Commission, C-382/99, ECLI:EU:C:2002:363, point 90.

<sup>79</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, Commission/Allemagne («Birja Gruppe»), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193, point 43.

<sup>80</sup> La Commission n'est pas légalement tenue d'indiquer le montant exact à récupérer dans la décision de récupération. Il lui suffit d'y inclure des indications permettant à l'État membre de déterminer lui-même, sans difficultés excessives, ce montant. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 28 juillet 2011, Mediaset/Commission, C-403/10 P, ECLI:EU:C:2011:533, point 126.



complètes au cours de la procédure formelle d'examen conformément à l'article 6 du règlement de procédure, les États membres peuvent contribuer à l'adoption de décisions de récupération qui sont plus facilement mis en œuvre et qui empêchent ou réduisent le risque de rendre la récupération non immédiate et non effective.

67. L'article 16, paragraphe 1, du règlement de procédure prévoit que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire. Selon le système juridique de l'État membre concerné, plusieurs autorités, que ce soit au niveau local, régional ou national, peuvent être concernées par le processus de récupération. Une décision de la Commission adressée à un État membre lie tous les organes de cet État, y compris ses juridictions<sup>81</sup>.
68. Certains États membres ont chargé un organe central de contrôler et de surveiller le processus de récupération. L'expérience montre qu'un organe de coordination central contribue à l'exécution immédiate et effective des décisions de récupération, en créant un canal de communication stable avec les services de la Commission.

#### **4. MISE EN ŒUVRE DE LA DECISION DE RECUPERATION**

69. Lorsque la Commission conclut qu'une aide déjà accordée est incompatible avec le marché intérieur et en ordonne la récupération, l'État membre concerné doit la supprimer<sup>82</sup> et la récupérer, le cas échéant<sup>83</sup>, dans le délai fixé par la Commission (le «délai de récupération»). Une récupération après ce délai ne saurait satisfaire aux exigences du droit de l'Union et constitue un manquement de l'obligation d'exécution de la décision de récupération<sup>84</sup>. En tout état de cause, l'État membre concerné continue à être tenu de mettre en œuvre la récupération de l'aide illégale et de mettre fin à l'infraction au droit de l'Union dès que possible après l'expiration du délai de récupération.
70. Il ressort de l'expérience de la Commission que des procédures administratives spécifiques accélérées peuvent être très efficaces et permettre aux États membres de remplir dûment leurs obligations.

##### **4.1 Demande de prolongation du délai d'exécution de la décision**

71. Dans sa décision de récupération, la Commission fixe deux délais à l'État membre concerné: i) le premier pour fournir des informations précises sur les mesures prévues et déjà entreprises pour exécuter la décision et ii) le deuxième pour remplir l'obligation de récupération. En particulier, dans le premier délai, l'État membre est généralement tenu de fournir des informations complètes sur l'identité des bénéficiaires, s'ils n'ont pas encore été identifiés dans la décision de récupération, le montant à récupérer et la procédure nationale applicable pour respecter l'obligation de récupération.

---

<sup>81</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 21 mai 1987, Albako/BALM, C-249/85, ECLI:EU:C:1987:245, point 17.

<sup>82</sup> Cela signifie qu'un État membre doit prendre toutes les mesures nécessaires pour rétablir la situation qui existait avant l'octroi de l'aide y compris, par exemple, en résiliant un contrat. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 8 décembre 2011, Residex Capital IV, C-275/10, ECLI:EU:C:2011:814, points 45 à 47.

<sup>83</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 20 mars 1997, Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland, C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163, point 34.

<sup>84</sup> À cet effet, voir l'arrêt de la Cour de justice du 22 décembre 2010, Commission/Italie («Sociétés récemment cotées en Bourse»), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812, point 32.

72. Si un État membre éprouve des difficultés pour exécuter la décision de récupération dans le délai de récupération, il est tenu de faire part de ces difficultés à la Commission pour appréciation en temps opportun pour lui permettre d'évaluer la situation, parallèlement à des propositions de solutions appropriées<sup>85</sup>. Il peut notamment s'agir d'une proposition de prolongation du délai de récupération.
73. Dans de tels cas, la Commission et l'État membre concerné doivent collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect du droit de l'Union<sup>86</sup>. De la même manière, l'État membre concerné est tenu de fournir à la Commission toutes informations permettant de vérifier que le moyen choisi conduira à la mise en œuvre adaptée de la décision de récupération<sup>87</sup>.
74. La Commission a pour pratique d'accorder une prolongation du délai pour exécuter sa décision uniquement dans des circonstances exceptionnelles si l'État membre démontre au moyen d'éléments de preuve concluants que toutes les autres mesures pouvant conduire à une mise en œuvre en temps utile de la décision de la Commission ne seraient pas efficaces.
75. Aucune prolongation du délai de récupération n'est accordée quand le retard de récupération est dû aux voies et moyens choisis par l'État membre, alors que des options plus rapides étaient disponibles.
76. Aucune prolongation du délai ne peut être accordée rétroactivement une fois celui-ci écoulé (voir le point 69).
77. Pour prolonger le délai de récupération, la Commission doit adopter une nouvelle décision.

#### **4.2 Réunion de lancement**

78. La Commission organise habituellement une réunion pour les autorités des États membres concernés peu après la signification d'une décision de récupération. Cette réunion a lieu, de préférence, dans un délai d'un mois et, dans tous les cas, avant l'expiration du premier délai fixé pour fournir des informations, mentionné au point 71.
79. La réunion de lancement vise à faciliter et à accélérer le processus de récupération en établissant une relation collaborative et transparente entre la Commission et les autorités de l'État membre concerné. La Commission explique également les outils qu'elle peut offrir à l'État membre pour faciliter la récupération.
80. Au cours de la réunion de lancement, la Commission s'efforce de donner un premier retour d'information sur la stratégie de récupération et les mesures d'exécution que l'État membre concerné a prévus pour assurer le respect de la décision de récupération.
81. Bien que la participation à une réunion de lancement ne soit pas obligatoire, la Commission conseille vivement aux États membres de profiter de cette possibilité pour obtenir des indications sur les principaux aspects de la récupération et pour anticiper toute demande d'éclaircissements dont ils pourraient avoir besoin.

---

<sup>85</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 9 novembre 2017, Commission/Grèce («Larco»), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845, point 29.

<sup>86</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 20 mars 2014, Rousse Industry/Commission, C-271/13 P, ECLI:EU:C:2014:175, point 78.

<sup>87</sup> Pour une illustration des propositions de mise en œuvre, voir l'arrêt de la Cour de justice du 12 décembre 2002, Commission/Allemagne, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, points 40 à 44.

#### **4.3 Identification des bénéficiaires auprès desquels il convient de récupérer les aides**

82. Les aides illégales jugées incompatibles avec le marché intérieur doivent être récupérées auprès des bénéficiaires qui en ont eu la jouissance effective<sup>88</sup>. Lorsque les bénéficiaires des aides ne sont pas identifiés dans la décision de récupération, l'État membre concerné doit examiner la situation individuelle de chaque entreprise concernée<sup>89</sup>.
83. Conformément à l'article 345 du TFUE, les entreprises privées et les entreprises publiques sont soumises aux mêmes règles en matière d'aides d'État; il n'y a donc aucune différence entre les deux types d'entreprises lorsqu'il s'agit de récupérer des aides illégales.

##### **4.3.1 Identification du bénéficiaire de l'aide appartenant à un groupe d'entreprises**

84. En règle générale, l'identification du bénéficiaire de l'aide n'est pas complexe. Toutefois, dans certains cas, la Commission peut avoir à examiner quelle entreprise au sein d'un groupe d'entreprises constituant une unité économique a bénéficié de l'aide.
85. Lorsque certaines transactions ont eu lieu au sein d'un groupe d'entreprises, la Commission a toujours la possibilité de limiter le champ de récupération à un seul bénéficiaire de l'aide au sein du groupe. Toutefois, la Commission peut conclure, dans sa décision de récupération, que les entreprises appartenant à un groupe forment une unité économique aux fins du droit de la concurrence<sup>90</sup> ou que d'autres entreprises du groupe ont bénéficié de l'aide.
86. Dans le cas mentionné au point 85, la décision de récupération peut imposer à l'État membre concerné l'obligation de récupérer l'aide non seulement auprès de l'entreprise qui en a bénéficié directement, mais aussi auprès de l'ensemble du groupe d'entreprises formant une unité économique ou auprès de certaines entités juridiques lui appartenant<sup>91</sup>.
87. Lorsqu'il met en œuvre une telle décision de récupération, l'État membre concerné doit prouver à la Commission qu'il a correctement récupéré l'aide soit auprès de son bénéficiaire direct, soit auprès d'autres entreprises soumises à l'obligation de récupération.

##### **4.3.2 Extension de l'ordre de recouvrement; continuité économique**

88. Si, au stade de l'exécution de la décision de récupération, l'aide ne peut être récupérée auprès du bénéficiaire original et qu'il apparaît que l'aide a été transférée à une autre entreprise, l'État membre peut avoir à étendre la procédure de récupération

---

<sup>88</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 2004, Allemagne/Commission («SMI»), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, point 75.

<sup>89</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 13 février 2014, Mediaset, C-69/13, ECLI:EU:C:2014:71, point 22.

<sup>90</sup> Selon la jurisprudence de la Cour de justice, lorsque des personnes physiques ou morales juridiquement distinctes constituent une unité économique, il y a lieu de les traiter comme une seule entreprise aux fins de l'application du droit de la concurrence de l'Union. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 1984, Hydrotherm, C-170/83, ECLI:EU:C:1984:271, point 11.

<sup>91</sup> Voir l'arrêt du Tribunal de première instance du 29 juin 2000, DSG/Commission, T-234/95, ECLI:EU:T:2000:174, point 124.

à l'entreprise qui bénéficie de l'avantage afin de veiller à ce que l'obligation de récupération ne soit pas contournée<sup>92</sup>.

89. La Cour de justice a établi une distinction entre deux moyens de transférer les activités d'une entreprise. Il s'agit i) de la cession de l'ensemble ou d'une partie de ses actifs, à la suite de quoi l'activité n'est plus exercée par la même entité juridique («*asset deal*»); et ii) de la cession de ses actions ou parts sociales, à la suite de quoi l'entreprise bénéficiaire de l'aide conserve sa personnalité juridique et continue d'exercer ses activités («*share deal*»)<sup>93</sup>.

#### 4.3.2.1 Cession d'actifs («*asset deal*»)

90. Lorsque le bénéficiaire d'une aide incompatible avec le marché intérieur crée une nouvelle société ou transfère ses actifs à une autre entreprise pour continuer une partie ou l'ensemble de ses activités, la poursuite de ces activités peut prolonger la distorsion de concurrence induite par l'aide. En conséquence, la société nouvellement créée ou l'acheteur des actifs peut, s'il conserve cet avantage, être tenu de rembourser l'aide en question.
91. Dans le scénario d'un *asset deal*, la Commission examine l'existence d'une continuité économique entre les entreprises au cas par cas, au moyen d'un ensemble ouvert de critères non cumulatifs. En particulier, elle peut prendre en compte les critères suivants<sup>94</sup>: i) l'objet du transfert (actifs<sup>95</sup> et passifs, maintien de la force de travail et/ou de la direction); ii) le prix du transfert<sup>96</sup>; iii) l'identité des actionnaires ou des propriétaires du vendeur et de l'acheteur; iv) le moment où le transfert a lieu (au cours de l'examen préliminaire réalisé en vertu de l'article 4 du règlement de procédure, au cours de la procédure formelle d'examen ouverte en vertu de l'article 6

---

<sup>92</sup> Voir l'arrêt du Tribunal du 13 septembre 2010, Grèce/Commission, T-415/05, T-416/05 et T-423/05, ECLI:EU:T:2010:386, points 143 à 146.

<sup>93</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 2004, Allemagne/Commission («SMI»), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, points 78 et 84.

<sup>94</sup> La Commission n'est pas tenue de prendre en compte tous les critères. Voir, à cet effet, l'arrêt du Tribunal du 28 mars 2012, Ryanair/Commission, T-123/09, ECLI:EU:T:2012:164, points 155 et 156.

<sup>95</sup> En ce qui concerne l'objet de l'opération, en principe, les actifs vendus doivent ne représenter qu'une partie de ceux détenus par le bénéficiaire de l'aide. Plus la part de l'entreprise initiale transférée à une nouvelle entité est importante, plus il est probable que l'activité économique liée aux actifs vendus continue à bénéficier de l'aide incompatible. Voir la décision (UE) 2015/1826 de la Commission du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.33797 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) mise à exécution par la Slovaquie en faveur de l'entreprise NCHZ (JO L 269 du 15.10.2015, p. 71). En ce qui concerne la continuité économique, voir la décision de la Commission du 17 septembre 2008, Aides d'État N 321/08, N 322/08 et N 323/08 – Grèce — Vente de certains actifs d'Olympic Airlines/Olympic Airways Services; la décision de la Commission du 12 novembre 2008, Aide d'État N 510/2008 – Italie – Vente d'actifs d'Alitalia; et la décision de la Commission du 4 avril 2012 dans l'affaire concernant l'aide d'État SA.34547 — France — Reprise des actifs du groupe SERNAM dans le cadre de son redressement judiciaire.

<sup>96</sup> Lorsque les actifs sont vendus au moyen d'une procédure ouverte, transparente, non discriminatoire et inconditionnelle au plus offrant, le prix payé est généralement présumé être le prix du marché. Ce principe a été suivi par la Commission dans sa décision du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par l'Allemagne en faveur du Nürburgring; sa décision du 27 mars 2014 concernant l'aide d'État SA.34572 (13/C) (ex 13/NN) accordée par la Grèce à Larco General Mining & Metallurgical Company SA; et sa décision du 7 mai 2015 relative à l'aide d'État SA.35546 (2013/C) (ex 2012/NN) octroyée par le Portugal à Estaleiros Navais de Viana do Castelo SA.

dudit règlement, ou après l'adoption de la décision de récupération); v) la logique économique de l'opération<sup>97</sup>.

#### 4.3.2.2 *Cession d'actions («share deal»)*

92. La vente à un tiers des actions ou parts sociales d'une société bénéficiaire d'une aide incompatible avec le marché intérieur n'a pas d'influence sur l'obligation pour cette dernière de rembourser cette aide<sup>98</sup>.
93. Lorsque les actions de l'entreprise à laquelle une aide d'État illégale a été octroyée sont vendues, mais que l'entreprise conserve sa personnalité juridique et continue d'exercer les activités subventionnées par l'aide d'État, l'État membre doit récupérer l'aide auprès de cette entreprise<sup>99</sup>. En réalité, c'est cette dernière qui conserve un avantage concurrentiel sur ses concurrentes.

#### 4.3.2.3 *Concentrations et autres réorganisations d'entreprises*

94. Outre dans le cas des *asset deals* et des *share deals*, un État membre peut être appelé à déterminer l'entreprise auprès de laquelle l'aide doit être récupérée à la suite d'une concentration ou d'une autre forme de réorganisation d'entreprise. Dans de tels cas, l'État membre concerné doit identifier le successeur légal du bénéficiaire initial de l'aide et récupérer l'aide auprès de l'entité qui continuera à exister<sup>100</sup>.

#### 4.3.3 *Les bénéficiaires de mesures fiscales*

95. En ce qui concerne le cas particulier des régimes accordant des avantages fiscaux, l'État membre concerné doit identifier les entreprises qui ont bénéficié de l'avantage octroyé par le régime et récupérer l'aide auprès de ces dernières.
96. Aux fins de l'identification des bénéficiaires, il importe peu de savoir si la mesure d'aide a été appliquée correctement par l'entreprise concernée dans sa déclaration fiscale ou si elle viole les règles nationales applicables<sup>101</sup>. Ce qui importe, c'est de savoir si une entreprise a bénéficié de l'avantage fiscal qui est considéré constituer une aide d'État incompatible avec le marché intérieur. Les procédures nationales permettant de lutter contre la mauvaise application ou l'abus des règles fiscales

<sup>97</sup> La Commission a constaté une continuité économique dans les cas où il n'y aurait pas de modification de la manière dont l'activité est exercée, du champ de l'activité ou de la production. Voir, par exemple, la décision (UE) 2015/1826 de la Commission du 15 octobre 2014 concernant l'aide d'État SA.33797 (2013/C) (ex 2013/NN) (ex 2011/CP) mise à exécution par la Slovaquie en faveur de l'entreprise NCHZ (JO L 269 du 15.10.2015, p. 71). À l'inverse, en cas de modifications significatives démontrées de la stratégie d'entreprise, la Commission a estimé qu'il n'y avait pas de continuité économique. Voir la décision (UE) 2016/151 de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.31550 (2012/C) (ex 2012/NN) mise à exécution par l'Allemagne en faveur du Nürburgring (JO L 34 du 10.2.2016, p. 1); et la décision (UE) 2016/152 de la Commission du 1<sup>er</sup> octobre 2014 relative à l'aide d'État SA.27339 (12/C) (ex 11/NN) mise à exécution par l'Allemagne en faveur de l'aéroport de Zweibrücken et des compagnies aériennes utilisant cet aéroport (JO L 34 du 10.2.2016, p. 68). En tout état de cause, la logique économique à elle seule n'est pas considérée comme un élément déterminant dans la recherche de la continuité économique entre deux entreprises.

<sup>98</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 2004, Allemagne/Commission («SMI»), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, point 81.

<sup>99</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 1<sup>er</sup> octobre 2015, Electrabel et Dunamenti Erőmű/Commission, C-357/14 P, ECLI:EU:C:2015:642, point 113.

<sup>100</sup> À cet effet, voir l'arrêt de la Cour de justice du 7 mars 2018, SNCF Mobilités/Commission, C-127/16 P, ECLI:EU:C:2018:165.

<sup>101</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 14 juillet 2011, Commission/Italie («Tremonti bis»), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, point 43.

nationales ne peuvent mettre en péril la récupération immédiate et effective des aides d'État.

#### **4.4 Quantification du montant à récupérer**

97. Lorsque la décision de la Commission quantifie déjà le montant de l'aide, l'État membre concerné est tenu de mettre en œuvre la décision telle qu'adoptée par la Commission. Si l'État membre conteste la quantification du montant de l'aide, la question doit être portée devant les juridictions de l'Union. Il s'ensuit que l'État membre doit récupérer le montant de l'aide tel qu'établi dans la décision de récupération, sauf si celle-ci a été suspendue ou annulée par une juridiction de l'Union et, le cas échéant, jusqu'au moment où cette décision est suspendue ou annulée.
98. Si la Commission n'a pas quantifié le montant exact de l'aide à récupérer dans la décision de récupération, l'État membre concerné devra quantifier l'aide à récupérer auprès de chacun des bénéficiaires, sur la base de la méthode indiquée dans la décision de récupération.
99. La Commission exige de l'État membre qu'il récupère la totalité des aides, sauf si au moment de leur octroi, elles satisfaisaient aux exigences établies par i) un règlement déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application de l'article 107 et de l'article 108 du TFUE («règlement d'exemption par catégorie»); ou ii) un règlement établissant que certaines mesures de soutien publique ne remplissent pas tous les critères de l'article 107, paragraphe 1, du TFUE et sont donc exemptées de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE («règlement de minimis»); ou iii) une autre décision précédente de la Commission<sup>102</sup>.
100. La Commission peut accepter l'application rétroactive de la règle de minimis aux conditions suivantes:
- le montant total de l'aide illégale doit être inférieur au plafond de minimis<sup>103</sup>; à cet égard, l'utilisation de montants moyens par bénéficiaire n'est pas acceptable, puisqu'il ne garantit pas qu'aucune entreprise n'a bénéficié d'un montant total excédant ce plafond<sup>104</sup>;
  - lorsqu'il vérifie a posteriori le montant des aides de minimis accordées sur toute période de 3 exercices, un État membre doit examiner chaque période de trois ans incluant la date à laquelle l'aide qui devrait prétendument être exemptée de récupération a été accordée<sup>105</sup>; et

---

<sup>102</sup> Voir, par exemple, la décision de la Commission du 11 juillet 2001 concernant le régime d'aide d'État mis à exécution par l'Espagne en faveur de certaines entreprises nouvellement créées dans la province d'Álava (JO L 314 du 18.11.2002, p. 1, considérant 90).

<sup>103</sup> Voir l'arrêt du Tribunal du 20 septembre 2011, Regione autonoma della Sardegna e. a./Commission, T-394/08, T-408/08, T-453/08 et T-454/08, ECLI:EU:T:2011:493, points 310 à 312, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice du 13 juin 2013, HGA e. a./Commission, C-630/11 P à C-633/11 P, ECLI:EU:C:2013:387.

<sup>104</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 13 septembre 2017, Commission/Belgique, C-591/14, ECLI:EU:C:2017:670, point 46.

<sup>105</sup> Par exemple, si un État membre affirme en 2018 qu'un avantage accordé le 31 décembre 2014 pourrait être considéré a posteriori comme une aide de minimis, il doit prouver qu'en incluant également cette nouvelle aide de minimis, le plafond applicable n'est dépassé dans aucune des périodes de trois ans suivantes: 2012-2014, 2013-2015 et 2014-2016. Il en découle que la Commission peut autoriser

- toutes les conditions prévues à cet effet dans le règlement applicable doivent être remplies<sup>106</sup>.
101. Pour calculer le montant à récupérer, un État membre peut également tenir compte du fait que le bénéficiaire a ou non payé l'impôt sur le revenu sur le montant de l'aide reçue. Si tel est le cas (à savoir si l'aide brute n'est pas égale à l'aide nette), l'État membre peut, en application de ses règles fiscales internes, tenir compte du paiement préalable d'un impôt sur le revenu en ne récupérant que le montant net perçu par le bénéficiaire.
  102. À l'inverse, lorsque le bénéficiaire d'une aide illégale et incompatible avec le marché intérieur n'a pas payé d'impôt sur le revenu sur l'aide reçue (à savoir lorsque l'aide brute est égale à l'aide nette), le bénéficiaire doit rembourser le montant brut de l'aide reçue.
  103. En tout état de cause, l'État membre concerné doit veiller à ce que le bénéficiaire de l'aide ne puisse bénéficier d'une réduction fiscale supplémentaire en affirmant que le remboursement a réduit son revenu imposable.

#### **4.4.1 Mesures fiscales**

104. Dans le cas d'une aide d'État octroyée sous la forme d'un avantage fiscal, «le rétablissement de la situation antérieure signifie le retour, autant que possible, à la situation qui aurait prévalu si les opérations en cause avaient été réalisées sans octroi de la réduction d'impôt»<sup>107</sup>.
105. En conséquence, l'État membre concerné doit calculer le montant exact de l'impôt que l'entreprise aurait dû verser en l'absence de la mesure d'aide illégale. Cette quantification ne peut être basée que sur les choix effectivement opérés dans le passé, sans tenir compte d'autres choix hypothétiques qui auraient pu être faits<sup>108</sup>. Seules les déductions automatiquement applicables prévues par le droit national et international, le cas échéant, ou par la décision de récupération peuvent être prises en compte.
106. Par exemple, si un État membre augmente la base d'imposition après constatation, par la Commission, de l'incompatibilité d'une déduction fiscale, les autres déductions fiscales déjà disponibles au moment où l'impôt initial était dû pourraient en principe encore être appliquées<sup>109</sup>.

---

l'inclusion rétroactive de cette aide de minimis uniquement à la condition que le plafond de minimis applicable ne soit jamais dépassé.

<sup>106</sup> Comme l'établit également le 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).

<sup>107</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, point 117.

<sup>108</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2005, *Unicredito Italiano*, C-148/04, ECLI:EU:C:2005:774, points 118 et 119.

<sup>109</sup> Dans un tel cas, les conditions suivantes relatives aux déductions doivent être remplies: i) elles ne donnent lieu à aucune (nouvelle) aide d'État; ii) elles doivent s'appliquer à tous les contribuables de la même manière; iii) elles s'appliquent conformément à une règle qui existait au moment de l'octroi de l'aide incompatible avec le marché intérieur; et iv) les entreprises admissibles au bénéfice des déductions doivent en bénéficier automatiquement (c'est-à-dire que l'application de la déduction ne nécessite pas l'autorisation préalable de l'État membre ni l'activation d'une option en temps utile par le contribuable).

107. La confidentialité des documents fiscaux n'est pas un motif valable pour ne pas communiquer les preuves demandées dans ce contexte.
108. En vertu du droit national, aux fins du recouvrement de montants d'impôt (ce qui inclut les aides d'État octroyées sous la forme d'avantages fiscaux), les autorités fiscales de l'État membre concerné pourraient avoir à effectuer des contrôles fiscaux internes avant la récupération effective. De tels contrôles fiscaux sont acceptables à condition i) qu'ils donnent lieu à la récupération dans le délai imparti et ii) que la méthode établie dans la décision pour quantifier l'aide à récupérer soit respectée.

#### **4.4.2 Calcul des intérêts de récupération**

109. En vertu de l'article 16, paragraphe 2, du règlement de procédure, l'aide à récupérer en vertu d'une décision de récupération comprend des intérêts qui courent à compter de la date à laquelle l'aide a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération<sup>110</sup>. Le règlement d'application prévoit que le taux d'intérêt est appliqué sur une base composée<sup>111</sup>.
110. Il incombe à l'État membre concerné de quantifier le montant exact des intérêts à récupérer. Pour faciliter cette tâche, la Commission a mis à disposition un outil permettant de calculer les intérêts selon les règles établies par le règlement d'application<sup>112</sup>.

#### **4.5 La signification des ordres de recouvrement**

111. L'État membre destinataire de la décision de récupération est tenu de ordonner au bénéficiaire de rembourser l'aide incompatible avec le marché intérieur dans le délai prescrit par la décision. Une signification immédiate de l'ordre de recouvrement, imposant le remboursement de l'aide d'État dans le délai imparti, est essentielle pour faire en sorte que les exigences prévues à l'article 16, paragraphe 3, du règlement de procédure soient remplies (voir le point 17).
112. La nature et les caractéristiques d'un ordre de recouvrement peuvent varier en fonction, notamment, de l'autorité chargée de l'octroi de l'aide, de la manière dont l'aide incompatible avec le marché intérieur a été octroyée ou du montant de cette aide. Quelles que soient les particularités de l'ordre juridique interne, le recours à des formulaires et procédures normalisés pour la signification des ordres de recouvrement peut contribuer à une exécution rapide et effective des décisions de récupération.
113. La référence au droit national implique également qu'en principe, toutes les règles et procédures dans l'ordre juridique de l'État membre concerné s'appliquent, quelle que soit leur source. En conséquence, en ce qui concerne les bénéficiaires de l'aide qui n'ont pas leur siège ou un établissement permanent sur le territoire de l'État membre concerné, la signification des ordres de recouvrement peut être régie par les règles et

---

<sup>110</sup> En ce qui concerne les décisions de récupération faisant l'objet d'un recours, les intérêts de récupération sont calculés également pour les périodes au cours desquelles la décision a été suspendue par ordonnance d'une juridiction ou annulée par un arrêt de première instance infirmé par la suite par la Cour de justice. À cet effet, voir l'arrêt de la Cour de justice du 12 février 2008, CELF et ministre de la Culture et de la Communication («CELF I»), C-199/06, ECLI:EU:C:2008:79, points 56 à 58 et 69.

<sup>111</sup> Les taux de référence et d'actualisation (en %) depuis le 1<sup>er</sup> août 1997 sont publiés sur le site web de la direction générale de la concurrence de la Commission européenne.

<sup>112</sup> L'accès à l'outil est accordé à l'issue d'une procédure d'enregistrement au niveau tant national que de l'Union. Cet enregistrement permet de garantir que seuls les agents habilités des autorités de l'État membre concerné et des services de la Commission peuvent accéder à l'outil.



procédures établies dans des accords internationaux ou le droit privé international applicable dans cet État membre.

114. Conformément au principe de coopération loyale, les États membres doivent avertir la Commission dès que possible s'ils s'attendent à des difficultés pour signifier un ordre de recouvrement.

#### **4.6 Exécution provisoire de la récupération**

115. Lorsqu'une décision de récupération peut toujours faire l'objet d'un recours devant les juridictions de l'Union, un État membre peut accepter un remboursement provisoire de l'aide à récupérer.
116. L'État membre concerné peut envisager la récupération provisoire dans la mesure où elle est à même de garantir la suppression totale, même provisoire, de la distorsion de concurrence causée par l'aide incompatible avec le marché intérieur. À cette fin, l'État membre concerné doit faire en sorte que le bénéficiaire ne jouisse plus de l'avantage lié à l'aide illégale et incompatible avec le marché intérieur. L'État membre concerné devrait justifier à la Commission la nécessité de mesures provisoires et soumettre une description exhaustive des mesures provisoires envisagées.
117. L'exécution provisoire de la décision de récupération peut être effectuée, par exemple, au moyen du versement, par le bénéficiaire, de l'intégralité du montant à récupérer sur un compte séquestre<sup>113</sup>. La Commission est prête à fournir des exemples de conventions de séquestre appropriées. Un État membre peut également soumettre à la Commission une convention de séquestre spécifique respectant les conditions énoncées au point 116.
118. À l'inverse, la constitution de garanties en vue du futur paiement du montant de récupération n'est pas une mesure provisoire appropriée, étant donné que l'aide reste à la disposition du bénéficiaire dans l'intervalle.
119. Lorsque le droit national le prévoit, un bénéficiaire peut aussi choisir de rembourser le montant de l'aide et les intérêts de récupération à l'État membre en optant pour une clause spéciale selon laquelle l'aide sera remboursée au bénéficiaire si l'issue de la procédure judiciaire en cours lui est favorable.
120. D'autres moyens de mise en œuvre provisoire peuvent également être utilisés dans des cas exceptionnels, dès lors que les principes décrits ci-dessus sont respectés. En l'absence d'une récupération finale immédiate, les États membres devraient faire usage de toute disposition existante dans leur ordre juridique permettant à leurs

---

<sup>113</sup> Le paiement du montant total de l'aide et des intérêts de récupération sur un compte séquestre peut être régi par une convention spécifique, signée par l'État membre, une banque ou un mandataire et le bénéficiaire de l'aide, par laquelle les parties conviennent que la somme bloquée sera libérée en faveur de l'une ou l'autre d'entre elles en fonction de l'issue de la procédure. Le bénéficiaire de ce montant aura également droit aux éventuels gains générés ou devra supporter les éventuelles pertes générées par le montant à récupérer pendant toute la durée du dépôt sur un compte séquestre. Si l'arrêt définitif des juridictions de l'Union ne confirme que partiellement la décision de récupération, d'une manière qu'il entraîne la réduction du montant de la récupération, les fonds déposés sur un compte séquestre, y compris les gains ou pertes éventuels, doivent être transférés à l'État membre concerné et au bénéficiaire de l'aide au pro rata.

autorités d'ordonner un paiement intérimaire de l'aide<sup>114</sup>, même si cette disposition n'est pas spécifiquement conçue aux fins de la récupération des aides d'État<sup>115</sup>.

#### **4.7 Moyens alternatifs de récupération**

121. Lorsqu'un État membre procède à la récupération d'une aide par un moyen autre que le paiement en numéraire, il lui appartient de fournir à la Commission toutes informations permettant à celle-ci de vérifier que le moyen choisi constitue une mise en œuvre adaptée de cette décision<sup>116</sup>. La Commission accepte d'autres moyens de récupération uniquement dans les cas suivants: i) ils constituent un instrument approprié pour rétablir les conditions du marché qui ont été faussées par la mesure d'aide illégale; ii) ils sont de nature à pouvoir être identifiés comme tels par la Commission et les autres intéressés<sup>117</sup>; et iii) l'État membre apporte la preuve qu'ils ont un effet équivalent à un paiement en numéraire.
122. La Commission reçoit régulièrement des demandes d'acceptation d'une récupération mise en œuvre par d'autres moyens, comme une récupération en nature ou la compensation des créances d'aide d'État par les créances existantes détenues par le bénéficiaire de l'aide à l'égard de l'État membre concerné.
123. La Commission ne peut accepter la récupération en nature que dans des cas exceptionnels, si les conditions énoncées au point 121 sont remplies et si l'État membre concerné agit en conformité avec les principes de base suivants:
- la valeur des actifs doit être établie de manière objective afin de permettre à la Commission de conclure que la valeur est équivalente au montant à récupérer, y compris les intérêts de récupération correspondants;
  - la récupération en nature doit être autorisée par le droit national. L'État membre doit informer la Commission des dispositions légales applicables au niveau national qui prévoient la récupération en nature;
  - il faut éviter que des activités économiques soient effectuées au moyen des actifs du bénéficiaire pendant une certaine période suivant la décision (au moins jusqu'à l'amortissement total de ces actifs conformément aux normes comptables ordinaires). Sur ce point, il est fait référence aux critères d'évaluation de l'existence d'une continuité économique énoncés au point 91.
124. La Commission ne peut accepter la compensation des créances uniquement dans des cas exceptionnels, si l'État membre concerné agit en conformité avec les principes de base suivants:
- la possibilité d'une compensation des créances est prévue par le droit national;

---

<sup>114</sup> Par exemple, le droit français prévoit que les juridictions nationales ordonnent le paiement provisoire de l'aide (c'est-à-dire dans l'attente de l'issue de la procédure au fond) si l'obligation de remboursement de l'aide ne peut être sérieusement remise en cause. Cette demande de paiement intérimaire (appelée «référé-provision») peut être accordée pour un ordre de recouvrement émis à la suite d'une décision de la Commission.

<sup>115</sup> Par exemple, certains États membres n'ont pas prévu de dispositions permettant à leurs autorités responsables de la récupération d'ordonner le paiement provisoire dans leur droit fiscal, mais ont prévu des dispositions similaires dans leur droit civil. Dans de tels cas, un État membre devrait utiliser les règles permettant la mise en œuvre provisoire de la décision, quelle que soit la procédure choisie pour en assurer l'exécution.

<sup>116</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 7 juillet 2009, Commission/Grèce («Olympic Airways II»), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428, point 79.

<sup>117</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 12 décembre 2002, Commission/Allemagne, C-209/00, ECLI:EU:C:2002:747, points 57 et 58.

- les créances compensées sont certaines, liquides et exigibles; et
- les mesures prises sont totalement transparentes afin de permettre à la Commission de s’assurer qu’elles sont appropriées aux fins de l’élimination de la distorsion de concurrence causée par l’aide.

125. Les reports de récupération ou les versements en plusieurs tranches au-delà du délai de récupération signifieraient que l’obligation de récupération n’est pas exécutée sans délai, et ne sont donc pas autorisés.

#### **4.8 Procédures d’insolvabilité**

126. Un bénéficiaire d’aide qui n’est pas en mesure de rembourser l’aide et les intérêts de récupération dus survit en principe sur le marché uniquement grâce à l’aide reçue. En conséquence, pour rétablir la situation dans le marché intérieur a posteriori en supprimant l’aide, le bénéficiaire de l’aide doit sortir du marché intérieur, sans aucun successeur juridique et économique (voir la section 4.3.2).

127. Afin de récupérer l’aide auprès d’un bénéficiaire insolvable, l’État membre peut procéder à la saisie des actifs du bénéficiaire de l’aide et à sa liquidation uniquement si ce dernier est incapable de rembourser l’aide, ou prendre toute autre mesure permettant la récupération de l’aide, conformément aux procédures prévues par le droit national<sup>118</sup>. À cet égard, la récupération de l’aide au moyen d’une procédure visant à la liquidation du bénéficiaire ne saurait, en principe, être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs du TFUE<sup>119</sup>. En conséquence, l’État membre concerné doit engager cette procédure en sa qualité d’actionnaire ou de créancier, le cas échéant<sup>120</sup>.

128. À partir du moment où le bénéficiaire de l’aide fait l’objet d’une procédure d’insolvabilité, le rétablissement de la situation antérieure et l’élimination de la distorsion de concurrence résultant de l’aide peuvent être accomplis par l’inscription au tableau des créances de celle relative à la restitution des aides concernées, pour autant que cette inscription soit suivie immédiatement par i) la récupération de l’intégralité du montant à récupérer ou, si la récupération reste impossible, ii) par la liquidation de l’entreprise et la cessation définitive de son activité<sup>121</sup>.

129. En ce qui concerne la première condition citée au point 128, l’État membre concerné doit inscrire le montant à récupérer, à savoir celui de l’aide incompatible avec le marché intérieur, ainsi que les intérêts de récupération accumulés jusqu’au remboursement intégral ou jusqu’à une date antérieure si, en vertu du droit national, les intérêts cessent de courir pour tous les créanciers à cette date antérieure (par exemple, la date d’ouverture de la procédure d’insolvabilité). Les États membres doivent inscrire le montant principal de l’aide et les intérêts de récupération dans le même rang.

130. En ce qui concerne la deuxième condition citée au point 128, bien que certains États membres prévoient une procédure visant à la restructuration ou à la poursuite

---

<sup>118</sup> Voir l’arrêt de la Cour de justice du 17 janvier 2018, Commission/Grèce («United Textiles»), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, point 36.

<sup>119</sup> Voir l’arrêt de la Cour de justice du 21 mars 1990, Belgique/Commission («Tubemeuse»), C-142/87, ECLI:EU:C:1990:125, points 65 et 66.

<sup>120</sup> Voir l’arrêt de la Cour de justice du 17 janvier 2018, Commission/Grèce («United Textiles»), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, point 38.

<sup>121</sup> Voir l’arrêt de la Cour de justice du 11 décembre 2012, Commission/Espagne («Magefesa II»), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781, points 72 et 104.

temporaire de l'ensemble ou de certaines des activités des entreprises en faillite, une telle procédure doit être laissée inappliquée si elle ne garantit pas la récupération dans le délai de récupération<sup>122</sup>.

131. Aussi, lorsqu'un plan prévoyant la poursuite des activités du bénéficiaire de l'aide est proposé au comité des créanciers, les autorités de l'État membre concerné peuvent soutenir ce plan uniquement s'il garantit la récupération de l'intégralité du montant dans le délai prescrit. Un État membre ne peut renoncer à une partie du montant à récupérer si le bénéficiaire de l'aide poursuit son activité après le délai de récupération. De même, un État membre ne peut accepter aucune autre solution qui ne déboucherait pas soit sur la récupération de l'intégralité du montant, soit sur la cessation immédiate des activités du bénéficiaire<sup>123</sup>.
132. Dans certains cas, il peut arriver que les actionnaires du bénéficiaire d'une aide décident volontairement de procéder à sa liquidation, en dehors d'une procédure d'administration par une juridiction ou sous le contrôle d'une juridiction. Quelle que soit la procédure choisie, les mêmes principes décrits dans la présente section s'appliquent.
133. Tous les organes de l'État membre concerné, y compris ses juridictions, doivent laisser inappliquées toutes les dispositions prévues par la procédure d'insolvabilité nationale ou les règles nationales régissant la liquidation volontaire qui, en maintenant l'aide à récupérer à la disposition du bénéficiaire, ne garantissent pas une exécution immédiate et effective de la décision de récupération de la Commission. De la même manière, la Commission estime que l'État membre doit contester toute décision adoptée par ses juridictions nationales en violation du droit de l'Union<sup>124</sup>.
134. Le bénéficiaire d'une aide est liquidé lorsque ses activités cessent et que ses actifs et intérêts sont vendus aux conditions du marché<sup>125</sup>. Bien que les règles nationales s'appliquent, la vente doit être effectuée selon une procédure ouverte, transparente et non discriminatoire. L'évaluation des actifs doit être effectuée par un expert indépendant. Sur la base de l'expérience acquise par la Commission, ces exigences sont généralement respectées dans le cas des procédures de faillite se déroulant sous le contrôle d'une juridiction. Pour éviter que l'acheteur des actifs ne soit responsable du remboursement de l'aide, l'État membre doit veiller à l'absence de continuité économique (voir la section 4.3.2).

#### **4.9 Classement provisoire et définitif des procédures de récupération**

135. Au cours des dernières années, la Commission a développé la pratique interne du «classement provisoire» des procédures de récupération. Cela s'applique aux situations dans lesquelles une décision de récupération a été provisoirement mise en œuvre par un État membre, mais ne peut être considérée comme véritablement exécutée en raison: i) d'une procédure judiciaire en cours au niveau national ou de l'Union; ii) de procédures administratives nationales en cours pouvant encore

---

<sup>122</sup> Voir, à cet effet, l'arrêt du Tribunal du 21 octobre 2014, *Italie/Commission*, T-268/13, ECLI:EU:T:2014:900, points 62 à 64.

<sup>123</sup> Comme indiqué au point 59, l'objectif de la procédure de récupération n'est pas de maximiser les gains pour l'État membre, mais de supprimer immédiatement la distorsion de concurrence dans le marché intérieur.

<sup>124</sup> À cet effet, voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2011, *Commission/Italie* («Mesures en faveur de l'emploi II»), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740, point 74.

<sup>125</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 29 avril 2004, *Allemagne/Commission* («SMI»), C-277/00, ECLI:EU:C:2004:238, point 86.

affecter l'exécution de l'obligation de récupération; ou iii) de procédures d'insolvabilité toujours en cours, dans lesquelles les créances correspondant à l'aide d'État ont été correctement inscrites dans le rang approprié.

136. Conformément au principe de coopération loyale, la Commission s'efforce d'informer l'État membre concerné lorsqu'elle classe provisoirement une procédure de récupération.
137. À la suite du classement provisoire d'une procédure de récupération, l'État membre concerné doit tenir la Commission informée et continuer de lui fournir des informations et des éléments de preuve au moins une fois par an.
138. La Commission continue également d'informer l'État membre concerné de son évaluation de l'état de la procédure. Par lettre de ses services, elle informe également l'État membre lorsque la procédure de récupération est définitivement classée. À ce stade, la procédure de récupération est également retirée de la liste des affaires d'aides d'État pour lesquelles une procédure de récupération est en cours qui est publiée sur le site web de la direction générale de la concurrence de la Commission<sup>126</sup>.
139. Ni le classement provisoire, ni le classement définitif d'une procédure de récupération n'empêchent la Commission de procéder à nouveau à un examen plus approfondi ou de rouvrir la procédure si nécessaire. En particulier, c'est le cas lorsque de nouveaux éléments surviennent qui modifient les circonstances ou les faits existants qui ont conduit au classement de la procédure.

## **5. PROCEDURES JUDICIAIRES DEVANT LES JURIDICTIONS NATIONALES**

140. L'exécution des décisions de récupération peut entraîner des actions en justice devant les juridictions nationales. Selon l'expérience de la Commission, les procédures engagées devant des juridictions administratives, lorsqu'elles sont possibles, tendent à garantir une exécution plus rapide des ordres de recouvrement que les procédures engagées devant les juridictions civiles.
141. Deux grandes catégories d'actions en justice liées à la récupération des aides d'État peuvent être distinguées: i) les recours formés par les autorités chargées de la récupération en vue d'obtenir le prononcé d'une ordonnance forçant le bénéficiaire réticent à rembourser l'aide; et ii) les recours formés par les bénéficiaires qui contestent un ordre de recouvrement, y compris les mesures individuelles destinées à garantir la récupération.
142. Les recours contre les mesures nationales prises en vue d'exécuter une décision de récupération peuvent entraîner un retard dans l'exécution de cette dernière.
143. Si le bénéficiaire de l'aide demande aussi le sursis à l'exécution des mesures nationales adoptées pour mettre en œuvre la décision de récupération en invoquant l'illégalité de cette décision, la juridiction nationale doit évaluer si, en l'espèce, les conditions établies par la Cour de justice dans les affaires Zuckerfabrik<sup>127</sup> et Atlanta

---

<sup>126</sup> Voir [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/recovery.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/recovery.html).

<sup>127</sup> Voir l'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, points 23 et suivants.

sont remplies<sup>128</sup>. Selon cette jurisprudence, des mesures provisoires peuvent être octroyées par une juridiction nationale uniquement si les conditions cumulatives suivantes sont remplies<sup>129</sup>:

- (i) cette juridiction a des doutes sérieux sur la validité de l'acte de l'Union et, pour le cas où la Cour ne serait pas déjà saisie de la question de validité de l'acte contesté, elle la lui renvoie elle-même<sup>130</sup>;
- (ii) il y a urgence en ce sens que les mesures provisoires sont nécessaires pour éviter que la partie qui les sollicite subisse un préjudice grave et irréparable;
- (iii) la juridiction nationale prend dûment en compte les intérêts de l'Union; et
- (iv) dans son appréciation de toutes ces conditions, la juridiction nationale respecte les décisions de la Cour de justice ou du Tribunal statuant sur la légalité de l'acte de l'Union ou une ordonnance de référé visant à l'octroi, au niveau européen, de mesures provisoires similaires.

144. Lorsque les conditions énumérées au point 143 ne sont pas remplies, l'État membre concerné ne peut se prévaloir de mesures provisoires octroyées par des juridictions nationales pour justifier le défaut d'exécution de la décision<sup>131</sup>. Dans ce contexte, il appartient à l'État membre de démontrer que toutes les conditions sont remplies<sup>132</sup>.

## **6. CONSEQUENCES DU MANQUEMENT DE L'OBLIGATION D'EXECUTION D'UNE DECISION DE RECUPERATION DE LA COMMISSION**

145. Lorsque l'État membre concerné a manqué à son obligation d'exécution d'une décision de récupération et n'a pas été en mesure de démontrer l'impossibilité absolue de l'exécuter, la Commission peut engager une procédure d'infraction. En outre, à certaines conditions, elle peut enjoindre à l'État membre concerné de suspendre le versement d'une aide nouvelle compatible avec le marché intérieur au bénéficiaire ou aux bénéficiaires concernés.

### **6.1 Procédures d'infraction**

146. Les infractions aux dispositions du TFUE concernant les aides d'État affectent les échanges et portent directement préjudice aux intérêts des autres acteurs sur les marchés concernés, qui ne bénéficient pas du même type de soutien.

#### **6.1.1 Action engagée sur le fondement de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE**

147. Compte tenu de l'importance des règles en matière d'aides d'État pour la protection de la concurrence et le bon fonctionnement du marché intérieur, l'article 108, paragraphe 2, du TFUE dispose que si l'État membre en cause ne se conforme pas à la décision de récupération dans le délai imparti, la Commission peut saisir

---

<sup>128</sup> Voir l'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.

<sup>129</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 29 mars 2012, Commission/Italie («Industrie hôtelière en Sardaigne»), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182, point 48.

<sup>130</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 14 juillet 2011, Commission/Italie («Tremonti bis»), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483, point 46.

<sup>131</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2011, Commission/Italie («Venise et Chioggia I»), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634, point 50.

<sup>132</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 2015, Commission/Italie («Venise et Chioggia II»), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, point 50.

directement la Cour de justice. En réalité, à l'inverse de l'article 258 du TFUE, l'article 108, paragraphe 2, ne prévoit pas de phase précontentieuse<sup>133</sup>.

148. Pour saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, la Commission doit d'abord établir quelle obligation imposée à l'État membre par la décision de récupération n'a pas été respectée. En règle générale, la décision de récupération comprend deux types d'obligations: i) l'obligation d'informer la Commission des mesures prises ou à prendre pour mettre en œuvre la décision dans les deux mois suivant sa signification et la tenir informée de l'état d'avancement de ces mesures à l'issue du délai de récupération; et ii) l'obligation de procéder à la récupération de l'aide d'État dans le délai de récupération.
149. Par conséquent, le non-respect d'une de ces obligations, ainsi que de toute autre obligation prévue par la décision de récupération, peut conduire la Commission à introduire un recours sur le fondement de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE. Bien que l'infraction soit établie si l'obligation concernée n'a pas été respectée dans le délai de récupération, les États membres continuent à être tenus de procéder à la récupération de l'aide illégale après l'expiration de ce délai.
150. L'obligation de récupération est une obligation de résultat. Pour éliminer la distorsion de concurrence causée par l'aide, les États membres doivent parvenir à une récupération effective de l'intégralité du montant à récupérer<sup>134</sup>.
151. La Commission envisage systématiquement d'engager une action en justice en cas de défaut de récupération, quelles qu'en soient les raisons<sup>135</sup> et quels que soient l'administration ou l'organe nationaux qui, au niveau interne, sont responsables du non-respect de l'obligation de récupération<sup>136</sup>.
152. La décision de porter l'affaire en justice revient à la Commission. Elle est prise au cas par cas, compte tenu de la volonté d'agir de l'État membre et des mesures déjà prises pour mettre en œuvre la décision<sup>137</sup>. La Commission peut également tenir

---

<sup>133</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 3 juillet 2001, *Commission/Belgique*, C-378/98, ECLI:EU:C:2001:370, point 26.

<sup>134</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 janvier 2018, *Commission/Grèce* («United Textiles»), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12, point 34; et l'arrêt de la Cour de justice du 24 janvier 2013, *Commission/Espagne* («Magefesa»), C-529/09, ECLI:EU:C:2013:31, point 91.

<sup>135</sup> Ce qui n'empêche nullement de démontrer l'impossibilité absolue de récupérer l'aide.

<sup>136</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 30 septembre 2003, *Köbler*, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, points 31 à 33.

<sup>137</sup> Depuis l'adoption de la communication «récupération» de 2007, la Cour de justice a statué sur plusieurs questions dont elle avait été saisie par la Commission sur le fondement de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 janvier 2018, *Commission/Grèce* («United Textiles»), C-363/16, ECLI:EU:C:2018:12; l'arrêt de la Cour de justice du 9 novembre 2017, *Commission/Grèce* («Larco»), C-481/16, ECLI:EU:C:2017:845; l'arrêt de la Cour de justice du 9 juillet 2015, *Commission/France* («Lignes maritimes Marseille-Corse»), C-63/14, ECLI:EU:C:2015:458; l'arrêt de la Cour de justice du 6 mai 2015, *Commission/Allemagne* («Deutsche Post»), C-674/13, ECLI:EU:C:2015:302; l'arrêt de la Cour de justice du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne* («Biria Gruppe»), C-527/12, ECLI:EU:C:2014:2193; l'arrêt de la Cour de justice du 5 juin 2014, *Commission/Italie* («Exonération du droit d'accise»), C-547/11, ECLI:EU:C:2014:1319; l'arrêt de la Cour de justice du 12 décembre 2013, *Commission/Italie* («Tarif préférentiel d'électricité»), C-411/12, ECLI:EU:C:2013:832; l'arrêt de la Cour de justice du 17 octobre 2013, *Commission/Italie* («Alcoa»), C-344/12, ECLI:EU:C:2013:667; l'arrêt de la Cour de justice du 17 octobre 2013, *Commission/Grèce* («Ellinikos Xrysos»), C-263/12, ECLI:EU:C:2013:673; l'arrêt de la Cour de justice du 10 octobre 2013, *Commission/Italie* («Ixfn»), C-353/12, ECLI:EU:C:2013:651; l'arrêt de la Cour de justice du 21 mars 2013, *Commission/Italie* («Ferrys de Sardaigne»), C-613/11, ECLI:EU:C:2013:192; l'arrêt de la Cour de justice du 28 juin 2012, *Commission/Grèce* («Chantiers navals grecs I»), C-485/10,

compte du fait que l'aide a ou non été partiellement récupérée et, si c'est le cas, dans quel pourcentage.

### **6.1.2 Actions engagées sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE**

153. L'article 260, paragraphe 2, du TFUE dispose que si la Commission estime que l'État membre ne se conforme pas aux obligations établies dans un arrêt rendu en application de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE, elle peut saisir la Cour, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.
154. La date de référence pour apprécier l'existence d'une infraction aux fins de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE est celle de l'expiration du délai fixé dans la lettre de mise en demeure émise sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, premier alinéa, du TFUE<sup>138</sup>.
155. La procédure prévue à l'article 260, paragraphe 2, du TFUE a pour objectif d'inciter un État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement antérieur et, par là, d'assurer l'application effective du droit de l'Union. Les sanctions prévues par cette disposition, à savoir le paiement d'une somme forfaitaire et l'astreinte, visent toutes deux ce même objectif.
156. Les sanctions sont prononcées par la Cour de justice sur la base d'une proposition de la Commission (qui n'est pas contraignante pour la Cour de justice). Cette proposition de sanctions dans le cadre d'une action engagée sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE repose sur les critères établis dans une communication de la Commission<sup>139</sup> régulièrement mise à jour. Cette communication dispose que lors de l'imposition d'une sanction financière à un État membre, il convient de tenir compte de trois critères fondamentaux: i) la gravité de l'infraction, ii) la durée de celle-ci, et iii) la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction elle-même pour éviter les récidives. La Commission estime

---

ECLI:EU:C:2012:395; l'arrêt de la Cour de justice du 29 mars 2012, Commission/Italie («Industrie hôtelière en Sardaigne»), C-243/10, ECLI:EU:C:2012:182; l'arrêt de la Cour de justice du 1<sup>er</sup> mars 2012, Commission/Grèce («Fonds de réserve exonéré d'impôts»), C-354/10, ECLI:EU:C:2012:109; l'arrêt de la Cour de justice du 13 octobre 2011, Commission/Italie («New Interline»), C-454/09, ECLI:EU:C:2011:650; l'arrêt de la Cour de justice du 6 octobre 2011, Commission/Italie («Venise et Chioggia I»), C-302/09, ECLI:EU:C:2011:634; l'arrêt de la Cour de justice du 14 juillet 2011, Commission/Italie («Tremonti bis»), C-303/09, ECLI:EU:C:2011:483; l'arrêt de la Cour de justice du 5 mai 2011, Commission/Italie («Foire»), C-305/09, ECLI:EU:C:2011:274; l'arrêt de la Cour de justice du 14 avril 2011, Commission/Pologne («Technologie Buczek»), C-331/09, ECLI:EU:C:2011:250; l'arrêt de la Cour de justice du 22 décembre 2010, Commission/Slovaquie («Frucona Košice»), C-507/08, ECLI:EU:C:2010:802; l'arrêt de la Cour de justice du 22 décembre 2010, Commission/Italie («Sociétés récemment cotées en Bourse»), C-304/09, ECLI:EU:C:2010:812; l'arrêt de la Cour de justice du 13 novembre 2008, Commission/France («Article 44-septies CGI»), C-214/07, ECLI:EU:C:2008:619; l'arrêt de la Cour de justice du 19 juin 2008, Commission/Allemagne («Kahla/Thüringen»), C-39/06, ECLI:EU:C:2008:349; l'arrêt de la Cour de justice du 14 février 2008, Commission/Grèce («Olympic Airways I»), C-419/06, ECLI:EU:C:2008:89; l'arrêt de la Cour de justice du 6 décembre 2007, Commission/Italie («Mesures urgentes en faveur de l'emploi»), C-280/05, ECLI:EU:C:2007:753.

<sup>138</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 2015, Commission/Italie («Venise et Chioggia II»), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611, point 35.

<sup>139</sup> Communication de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 228 du traité CE, SEC(2005) 1658 (JO C 126 du 7.6.2007, p. 15), telle que modifiée et mise à jour par les communications publiées sur le site web de la Commission européenne.



systématiquement qu'une infraction à l'obligation de récupération constitue une infraction grave<sup>140</sup>.

157. La Commission envisage systématiquement de saisir la Cour de justice sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE, dans les cas où l'État membre concerné ne s'est pas conformé à un arrêt rendu en application de l'article 108, paragraphe 2, du TFUE<sup>141</sup>.

## **6.2 La jurisprudence Deggendorf**

158. Dans son arrêt dans l'affaire Deggendorf, la Cour de justice a estimé que la Commission pouvait déclarer une aide à une entreprise compatible avec le marché intérieur à la condition que l'entreprise rembourse les anciennes aides illégales, compte tenu de l'effet cumulé des aides en cause<sup>142</sup>.
159. Lorsque des personnes physiques ou morales juridiquement distinctes constituent une unité économique, il y a lieu de les traiter comme une seule entreprise pour l'application du droit de la concurrence de l'Union. En ce qui concerne spécifiquement le contrôle des aides d'État, et aux fins d'apprécier l'effet cumulé des

---

<sup>140</sup> Voir l'arrêt de la Cour du 13 mai 2014, Commission/Espagne («Aides fiscales au pays Basque»), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316, point 69.

<sup>141</sup> Depuis l'adoption de la communication «récupération» de 2007, la Cour de justice a statué sur plusieurs questions dont elle avait été saisie par la Commission sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE. Voir l'arrêt de la Cour de justice du 14 novembre 2018, Commission/Grèce («Chantiers navals grecs II»), C-93/17, ECLI:EU:C:2018:903; l'arrêt de la Cour de justice du 17 septembre 2015, Commission/Italie («Venise et Chioggia II»), C-367/14, ECLI:EU:C:2015:611; l'arrêt de la Cour de justice du 17 novembre 2011, Commission/Italie («Mesures en faveur de l'emploi II»), C-496/09, ECLI:EU:C:2011:740; l'arrêt de la Cour du 13 mai 2014, Commission/Espagne («Aides fiscales au pays Basque»), C-184/11, ECLI:EU:C:2014:316; l'arrêt de la Cour de justice du 7 juillet 2009, Commission/Grèce («Olympic Airways II»), C-369/07, ECLI:EU:C:2009:428; l'arrêt de la Cour de justice du 11 décembre 2012, Commission/Espagne («Magefesa II»), C-610/10, ECLI:EU:C:2012:781. Dans tous ces arrêts, sauf «Aides fiscales au pays Basque», la Cour de justice a imposé le paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte. En particulier, dans l'affaire «Chantiers navals grecs», la Cour a infligé une astreinte de 7 294 000 EUR pour chaque période de 6 mois de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour respecter l'arrêt de la Cour et une somme forfaitaire de 10 millions d'EUR; dans l'affaire «Venise et Chioggia II», la Cour a infligé une astreinte de 12 millions d'EUR pour chaque période de 6 mois de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour respecter l'arrêt de la Cour et une somme forfaitaire de 30 millions d'EUR; dans l'affaire «Mesures en faveur de l'emploi II», la Cour a infligé une astreinte d'un montant correspondant à la multiplication du montant de base de 30 millions d'EUR par le pourcentage des aides illégales incompatibles dont la récupération n'a pas encore été effectuée ou n'a pas été prouvée à l'issue de la période concernée, calculé par rapport à la totalité des montants non encore récupérés à la date du prononcé de l'arrêt, et ce par semestre de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour en application de l'article 108 du TFUE (point 68), en plus d'une somme forfaitaire de 30 millions d'EUR (point 97); dans l'affaire «Aides fiscales au pays Basque», la Cour a infligé une somme forfaitaire de 30 millions d'EUR (point 84); dans l'affaire «Olympic Airways II», la Cour a infligé une astreinte d'un montant de 16 000 EUR par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour (point 127) et une somme forfaitaire de 2 millions d'EUR (point 150); dans l'affaire «Magefesa II», la Cour a infligé une astreinte d'un montant de 50 000 EUR par jour de retard dans la mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt de la Cour (point 136) et une somme forfaitaire de 20 millions d'EUR (point 148).

<sup>142</sup> Voir l'arrêt de la Cour de justice du 15 mai 1997, TWD/Commission, C-355/95 P, EU:C:1997:241, points 25 et 26.

anciennes aides et des aides nouvelles prévues, la Commission doit examiner le groupe dont fait partie le bénéficiaire de l'aide<sup>143</sup>.

## **7. DISPOSITIONS FINALES**

- 160. La présente communication remplace la communication «récupération» de 2007.
- 161. La Commission peut revoir la présente communication pour prendre en compte les futures évolutions importantes dans sa pratique en matière de récupération des aides d'État ou les modifications pertinentes des règles applicables ou de la jurisprudence de l'Union.
- 162. Les autorités des États membres peuvent prendre contact avec le point de contact unique de la Commission pour les questions relatives à la récupération des aides d'État: [comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu](mailto:comp-recovery-state-aid@ec.europa.eu)

---

<sup>143</sup> Voir l'arrêt du Tribunal de première instance du 8 septembre 2009, *AceaElectrabel/Commission*, T-303/05, ECLI:EU:T:2009:312, point 163, confirmé par l'arrêt de la Cour de justice du 16 décembre 2010, *AceaElectrabel/Commission*, C-480/09 P, ECLI:EU:C:2010:787.