

L'obligation des autorités nationales de recouvrer les aides d'État versées illégalement: défenses et implications



Dr. Michael Kekelekis

Chargé de recherche – IEAP Maastricht

Résumé

Ce n'est pas parce qu'une mesure d'aide d'État n'a pas été notifiée à la Commission qu'elle sera considérée comme incompatible avec le marché commun. Mais elle sera jugée illégale, ce qui signifie que le bénéficiaire risque de se trouver dans l'obligation de la rembourser si, après examen, la Commission la juge incompatible.

Dans cet article, nous nous penchons sur le concept de recouvrement des aides d'État illégales et incompatibles et sur l'obligation à laquelle les autorités nationales des États membres sont soumises de prendre toutes les mesures qui s'imposent à cet égard.

Après une présentation rapide des principes de base sous-tendant le concept de recouvrement, le but recherché et la procédure suivie, j'expliquerai pourquoi il est si important pour les États membres de recouvrer les aides d'État versées illégalement et en quoi les règles communautaires et la jurisprudence des tribunaux de la Communauté ne permettent guère aux États membres de se soustraire à cette obligation. Dans ce contexte, j'examinerai plusieurs situations où une décision de recouvrement de la Commission peut être évitée ou s'avérer très difficile à appliquer.

Introduction

Supposons que vous soyez à la tête d'une entreprise. Vous présentez une demande d'aide d'État dans le respect des lois et procédures nationales et les autorités vous l'accordent. Quelques années plus tard, vous apprenez que cette aide a été jugée incompatible avec le marché commun et que vous devez la rembourser, avec les intérêts en plus. Quels recours avez-vous? Imaginons maintenant que vous soyez fonctionnaire. Vous appliquez, dans le respect de toutes les lois et procédures nationales, une mesure de soutien en faveur d'un secteur d'activité ou d'une région. Mais vous ignorez que cette mesure pourrait être qualifiée d'aide d'État. Plusieurs années plus tard, la Commission la juge incompatible avec le marché commun et vous ordonne de recouvrer les sommes versées, avec les intérêts. Il est possible que beaucoup de choses aient changé depuis que la mesure a été appliquée. Quels recours avez-vous?

La Commission est en droit d'ordonner à un État membre de recouvrer les aides d'État accordées aux bénéficiaires sans l'accord préalable de la Commission et jugées incompatibles avec le marché commun. L'État membre concerné doit recouvrer l'aide immédiatement, en suivant les procédures nationales.¹

Citons un exemple tiré de la jurisprudence. En 1997, le gouvernement néerlandais a adopté un programme de subventions temporaire (se terminant en 2000) en vue de soutenir les personnes/entités possédant et exploitant une ou plusieurs stations-service situées à moins de 20 kilomètres de la frontière avec l'Allemagne, suite à l'augmentation des taxes sur le carburant. La décision du gouvernement néerlandais était motivée par la crainte que le consommateur néerlandais soit tenté d'aller faire

le plein dans les stations-service allemandes de la région frontalière suite à cette augmentation. Le montant maximal de la subvention était de 100 000 euros par candidat en trois ans. La Commission a déclaré que la mesure d'aide non notifiée était en partie incompatible avec le marché commun, en raison du cumul de l'aide et du manque d'informations fournies par le gouvernement néerlandais, et a ordonné son recouvrement auprès des bénéficiaires.²

Contrairement aux tribunaux nationaux, la Commission ne peut pas ordonner qu'une aide d'État soit remboursée simplement en raison du fait qu'elle n'a pas été notifiée conformément à l'article 88(3) CE.³ À cet égard, les tribunaux nationaux doivent offrir aux personnes concernées la perspective certaine que toutes les conclusions appropriées seront tirées du non-respect de la dernière phrase de l'article 88(3) CE, conformément à leur droit national, en ce qui concerne la validité des mesures donnant effet à l'aide, le recouvrement du soutien financier accordé en violation de cette disposition et les mesures provisoires possibles.⁴ L'ouverture d'une procédure par la Commission en vertu de l'article 88(2) ou 88(3) CE ne dispense pas les tribunaux nationaux de leur devoir de protéger les droits des personnes en cas de non-respect de l'obligation de notification préalable.⁵ Par conséquent, les autorités nationales ayant accordé l'aide, ainsi que toutes les autres parties intéressées, telles que les concurrents des bénéficiaires de l'aide concernés qui risquent de subir une perte en raison de l'octroi de l'aide illégale, peuvent demander aux tribunaux nationaux d'ordonner le recouvrement des sommes versées en raison du non-respect de l'article 88(3) CE, sans statuer sur la compatibilité de la mesure.

Les autorités nationales peuvent également demander le remboursement des sommes accordées sans attendre la décision de la Commission et avant de porter l'affaire devant les tribunaux nationaux.

Ainsi, le recouvrement constitue la conséquence inévitable de la découverte qu'une mesure d'aide est incompatible avec le marché commun.⁶ Il ne peut être évité que dans des cas exceptionnels, comme je l'expliquerai plus en détail ci-dessous. Cependant, bien que les règles communautaires et la jurisprudence des tribunaux de la Communauté rendent si difficile pour les États membres d'échapper au recouvrement, le simple fait que la mise à exécution des ordres de recouvrement de la Commission ait lieu selon les procédures nationales constitue le point faible du système, en raison du conflit d'intérêts inhérent (l'État étant à la fois le donateur de l'aide et l'institution effectuant le recouvrement)⁷. Mais ce n'est pas tout. Dans de nombreux cas, les États membres affirment que le droit national rend le recouvrement tout simplement impossible, alors que dans d'autres le recouvrement interfère avec les procédures de faillite, dont les États membres invoquent généralement les particularités et les difficultés en vue de soutenir qu'il ne pourrait pas être dans l'intérêt de la Communauté de demander le remboursement des sommes versées.⁸

En réponse aux problèmes susmentionnés, la Commission a récemment créé une nouvelle unité au sein de la DG Concurrence, chargée d'analyser les obstacles au recouvrement, d'identifier les solutions possibles et de veiller à ce que ses décisions soient mises en application.

L'objet de cet article est d'examiner les difficultés que suppose, pour les États membres, le recouvrement de l'aide déjà versée et comment, et dans quelle mesure, ils peuvent se défendre contre les décisions de la Commission ordonnant le recouvrement.⁹

Avant d'envisager ce que les États membres peuvent faire pour éviter le recouvrement, il importe de comprendre le but des ordres de recouvrement et la procédure suivie.

I. But du recouvrement

Lorsque la Commission découvre qu'une mesure d'aide est incompatible avec le marché commun, elle doit prendre une décision négative interdisant le versement de l'aide.¹⁰ Si toutefois l'aide en question a déjà été versée sans notification préalable, la décision peut prendre la forme d'un ordre imposant aux autorités nationales de recouvrer l'aide.

Ainsi, l'objectif de l'obligation imposée aux États

membres de recouvrer l'aide que la Commission déclare incompatible avec le marché commun est de revenir à la situation existant avant le versement de l'aide.¹¹ Cet objectif est atteint une fois l'aide remboursée par le bénéficiaire, qui renonce ainsi à l'avantage dont il bénéficiait par rapport à ses concurrents sur le marché. La situation préalable au versement de l'aide est alors rétablie.¹²

II. Procédure

Comme indiqué plus haut, le recouvrement de l'aide s'effectue dans le respect des procédures nationales. En cas de décision négative prise pour une mesure illégale, la Commission, peut, conformément à l'article 14 du règlement 659/1999, ordonner à l'État membre concerné de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour recouvrer l'aide auprès du bénéficiaire.

L'aide à recouvrer s'accompagne d'intérêts au taux fixé par la Commission. Les intérêts courent de la date à laquelle l'aide illégale a été accordée à la date de son remboursement.¹³ Inutile de préciser que les intérêts échus après que le bénéficiaire soit déclaré insolvable sur les aides reçues illégalement avant cette déclaration ne sont pas pris en compte dans le calcul de la somme à recouvrer.¹⁴

Si, par exemple, la Commission a créé chez le bénéficiaire de l'aide une attente légitime l'amenant à penser que la mesure n'a pas à être notifiée par les autorités nationales ou sera jugée compatible avec le marché commun, le recouvrement ne devrait pas être ordonné.

III. Défenses contre les décisions de recouvrement

Dans plusieurs affaires portées devant les tribunaux communautaires, les États membres concernés ont contesté la décision de la Commission de recouvrer l'aide illégalement versée jugée incompatible avec le marché commun.¹⁵

La législation (règlement 659/1999) n'accorde aux États membres qu'un seul outil de défense substantiel à l'appui de leurs actions.¹⁶ En particulier, conformément à l'article 14(1) du règlement, "la Commission n'exige pas le recouvrement de l'aide si cela est contraire à un principe général du droit communautaire". Cependant, comme nous le verrons plus loin, l'application de cette défense est restreinte et n'est pas très en faveur des autorités nationales des États membres.

Si, par exemple, la Commission a créé chez le bénéficiaire de l'aide une attente légitime l'amenant à penser que la mesure n'a pas à être notifiée par les autorités nationales ou sera jugée compatible avec le marché commun, le recouvrement ne devrait pas être ordonné.

Cependant, cette défense est limitée dans sa portée et les autorités nationales des États membres ne peuvent pas l'invoquer. D'après la jurisprudence établie, il revient non pas à l'État membre concerné mais au bénéficiaire

d'invoquer l'existence de circonstances exceptionnelles sur la base desquelles il avait nourri des attentes légitimes l'amenant à refuser de rembourser l'aide illégale.¹⁷ Dans l'affaire RSV contre la Commission, il a été jugé que le délai de 26 mois mis par la Commission pour rendre la décision contestée constituait en l'occurrence une circonstance exceptionnelle sur la base de laquelle le candidat avait nourri une attente légitime, propre à empêcher la Commission d'exiger des autorités néerlandaises qu'elles ordonnent le remboursement de l'aide.¹⁸ De même, dans le jugement préliminaire de l'affaire SFEI contre La Poste, le tribunal national s'est en fait attaché à vérifier si la fourniture d'aide logistique et commerciale par une entreprise publique à ses filiales était assimilable à une aide d'État. En l'occurrence, la Commission a mis plus de trois ans pour prendre une décision. L'avocat général Jacobs a estimé qu'un tel délai justifiait une circonstance exceptionnelle sur la base de laquelle les tribunaux nationaux jugeraient inapproprié d'ordonner le remboursement de l'aide.¹⁹

Ainsi, un État membre ne peut pas invoquer le principe des attentes légitimes du bénéficiaire pour justifier le non-respect de l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour appliquer une décision de la Commission lui ordonnant de recouvrer l'aide versée. S'il le pouvait, les dispositions communautaires ne seraient pas prises en compte, dans la mesure où les autorités nationales seraient alors en mesure d'invoquer leur propre non-respect de la loi pour invalider les décisions prises par la Commission conformément aux dispositions du Traité.²⁰ Mais, même dans le cas d'entreprises bénéficiaires, le succès n'est pas du tout garanti, car c'est l'attitude de la Commission qui devrait soulever la protection du principe des attentes légitimes et non pas l'attitude ou la loi de l'État membre concerné. En d'autres termes, les entreprises bénéficiaires devraient avoir connaissance de la procédure d'octroi d'aides d'État et de l'obligation de notification. Le fait de ne pas en avoir connaissance ne les habilite pas à recourir aux dispositions législatives nationales pour éviter de recouvrer l'aide illégalement accordée.²¹

La jurisprudence des tribunaux communautaires s'est avérée plus généreuse et confère aux États membres plusieurs arguments de défense pouvant être invoqués, selon les faits, pour annuler une décision de la Commission ordonnant le recouvrement. Cependant, même avec ces arguments, il est difficile d'obtenir gain de cause.

Les tribunaux communautaires ont toujours indiqué que la seule défense possible pour un État membre

s'opposant à un ordre de recouvrement est d'affirmer qu'il lui était absolument impossible de faire appliquer la décision correctement.²² Il s'ensuit que les États membres présentent aux tribunaux de nombreux arguments à l'appui du critère de "l'impossibilité absolue". Dans la récente affaire Commission contre l'Italie, la Commission a intenté un procès à la CJE pour une déclaration selon laquelle, parce qu'elle n'avait pas adopté dans les délais prescrits toutes les mesures nécessaires pour le recouvrement auprès des bénéficiaires de l'aide jugée, selon la décision de la Commission n° 2000/128/CE du 11 mai 1999 concernant l'aide accordée par l'Italie en faveur de l'emploi²³, illégale et incompatible avec le marché commun, et parce qu'elle n'avait pas notifié la Commission de ces mesures, l'Italie n'avait pas rempli ses obligations conformément

aux articles 3 et 4 de cette décision et au Traité de la CE. Dans sa défense, l'Italie a admis qu'elle n'avait pas encore procédé au recouvrement des sommes en question en raison des difficultés rencontrées par les autorités italiennes pour identifier les bénéficiaires de l'aide illégale et des doutes que les autorités avaient quant au montant à recouvrer²⁴. De même, dans une affaire concernant un programme de

crédit fiscal mis en place par l'Italie pour les transporteurs routiers professionnels jugé incompatible avec le marché commun, l'Italie a indiqué qu'il lui était impossible de recouvrer l'aide pour deux raisons: premièrement, cela créerait un conflit social dont l'État ne pourrait que sortir perdant, et deuxièmement, les opérations techniques nécessaires pour recouvrer ces sommes soulèveraient des problèmes qu'il serait raisonnable de juger insurmontables, étant donné le nombre considérable de personnes concernées et la nécessité de décomposer le crédit fiscal entre différentes taxes et différents taux de taxation.²⁵

Cependant, parce que les tribunaux interprètent ce critère de manière stricte, il est devenu "mission impossible" de parvenir à annuler la décision de la Commission. Les États membres doivent, entre autres, avoir enclenché la procédure de recouvrement des sommes versées et pris toutes les mesures nécessaires auprès des entreprises bénéficiaires avant de pouvoir invoquer l'impossibilité d'appliquer la décision de la Commission.²⁶

Même l'argument généralement invoqué par les États membres et dans l'ensemble logique selon lequel le recouvrement est impossible en raison des difficultés financières du bénéficiaire a été rejeté dans plusieurs cas. À cet égard, comme indiqué ci-dessus, l'ordre de recouvrement a pour but de revenir à la situation qui existait auparavant et de rétablir la concurrence sur un

Les tribunaux communautaires ont toujours indiqué que la seule défense possible pour un État membre s'opposant à un ordre de recouvrement est d'affirmer qu'il lui était absolument impossible de faire appliquer la décision correctement.

marché donné. Par conséquent, les difficultés éventuellement rencontrées pour recouvrer auprès d'une entreprise en mauvaise situation financière l'aide qui lui a été illégalement accordée ne constitue pas une preuve de l'impossibilité d'appliquer l'ordre de recouvrement, parce que l'objectif susmentionné de rétablir la concurrence pourrait être atteint par la liquidation de l'entreprise.²⁷

IV. Conclusion

Lorsqu'elle ordonne le recouvrement, la Commission a pour objectif de rétablir la concurrence et de ramener les choses à la normale. La Commission est tenue, conformément au règlement 659/1999, de contrôler tous les cas d'impossibilité de mise en œuvre du recouvrement avant de passer à l'étape suivante, à savoir ordonner le remboursement des sommes accordées illégalement.

Comme expliqué ci-dessus, les autorités des États

membres disposent de pouvoirs limités pour annuler une décision de la Commission déclarant une mesure d'aide non notifiée incompatible avec le marché commun et ordonnant le recouvrement des sommes versées.

Ce qu'une autorité nationale peut faire à cet égard, c'est essayer de persuader la Commission, au cours de la procédure principale, de ne pas inclure un ordre de recouvrement dans sa décision négative finale, en raison des attentes légitimes nourries par le bénéficiaire ou en raison des particularismes de la législation nationale. Après tout, la Commission et les États membres doivent respecter le principe sous-tendant l'article 5 CE, lequel impose un devoir de coopération légitime entre les États membres et les institutions communautaires. Cela dit, les deux parties devraient travailler ensemble de bonne foi en vue de surmonter les difficultés rencontrées, tout en respectant dans leur intégralité les dispositions du Traité, notamment celles relatives à l'aide d'État.²⁸

NOTES

- ¹ Article 14 du règlement du Conseil (CE) n° 659/1999 du 22 mars 1999 posant les règles détaillées d'application de l'article 93 [actuellement article 88] du traité de la CE, J.O. 1999 L 83/1. Le recouvrement est également ordonné lors des procédures relatives au mauvais usage de l'aide par le bénéficiaire, lorsque l'aide dont il est fait mauvais usage est jugée incompatible avec le marché commun (article 16 du règlement 659/1999).
- ² Décision de la Commission n° 1999/705/CE, J.O. 1999 L 280/87. Voir également l'affaire C-382/99, Pays-Bas contre la Commission, 2002 RJC I-5163, au cours de laquelle la CJE a appuyé la décision de la Commission.
- ³ Affaire C-354/90, FNCEPA contre la France, 1991 RJC I-5505, paragraphe 13.
- ⁴ Ibid. paragraphe 12. Voir également l'avis de la Commission sur la coopération entre les tribunaux nationaux et la Commission en matière d'aide d'État, J.O. 1995 C312/8.
- ⁵ Affaire C-39/94, SFEI contre La Poste, 1996 RJC I-3547, paragraphe 44.
- ⁶ Affaires jointes C-328/99 et C-399/00, Italie et SIM 2 Multimedia SpA contre la Commission (Seleco), 2003 RJC I-4035.
- ⁸ Tableau indicateur des aides d'État, mise à jour du printemps 2004, COM (2004) 256 finale, 20.04.2004.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ Les défenses s'appliquent aux États membres effectuant la notification comme aux autres parties intéressées, telles que le bénéficiaire de l'aide. Cependant, par souci de commodité et étant donné que les destinataires d'EIPASCOPE sont des administrations publiques, seuls les termes "États membres" seront employés dans le texte.
- ¹⁰ Article 7(5) du règlement 659/1999.
- ¹¹ Affaire C-348/93, Commission contre l'Italie, 1995 RJC I-679, paragraphe 26.
- ¹² Ibid. paragraphe 27.
- ¹³ Voir le règlement de la Commission appliquant le règlement 659/1999 (non encore publié) pour tout renseignement sur le mode de fixation du taux d'intérêt, IP/04/383.

- ¹⁴ Affaire C-480/98, Espagne contre la Commission, 2000 RJC I-8717, paragraphe 38.
- ¹⁵ Affaire 277/00, Allemagne contre la Commission (non encore communiquée), affaire C-382/99, Pays-Bas contre la Commission (supra note 3), affaire C-142/87, Belgique contre la Commission, 1990 RJC I-959.
- ¹⁶ Inutile de préciser que l'article 15 du règlement 659/1999 prévoit une défense procédurale en limitant le pouvoir de la Commission de recouvrer l'aide à une période de 10 ans à compter de la date de l'octroi de l'aide illégale au bénéficiaire.
- ¹⁷ Affaire T-67/94, Landbroke Racing Ltd contre la Commission, 1998 RJC II-1, paragraphe 183.
- ¹⁸ Affaire C-223/85, RSV contre la Commission, 1987 RJC 4617, paragraphe 17. Voir également l'affaire C-183/91, Commission contre la Grèce, 1993 RJC I-3131, paragraphe 18.
- ¹⁹ Affaire C-39/94, SFEI contre La Poste (supra note 6 de l'avocat général Jacobs, paragraphe 76).
- ²⁰ Affaire T-67/94, Landbroke Racing Ltd contre la Commission (supra note 18, paragraphe 181).
- ²¹ Affaire C-24/95, Land Rheinland-Pfalz contre Alcan Deutschland GmbH, 1997 RJC I-1591.
- ²² Affaire C-348/93, Commission contre l'Italie (supra note 12, paragraphe 16).
- ²³ J.O. 2000 L 42, p. 1.
- ²⁴ Affaire C-99/02, Commission contre l'Italie, jugement du premier avril 2004, paragraphe 11 (non encore communiqué).
- ²⁵ Affaire C-6/97, Italie contre la Commission, 1999 RJC I-2981, paragraphe 32.
- ²⁶ Affaire C-348/93, Commission contre l'Italie (supra note 12, paragraphe 26).
- ²⁷ Affaire C-52/84, Commission contre la Belgique, 1986 RJC 89, paragraphe 14. Pour tous détails concernant le recouvrement en cas de procédure de faillite, voir les affaires jointes C-328/99 et C-399/00, Seleco (supra note 7).
- ²⁸ Ibid. affaire C-52/84, Commission contre la Belgique, paragraphe 17. □