Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DU TRIBUNAL (neuvième chambre)

14 juin 2023 *

« Aides d'État – Accords conclus avec la compagnie aérienne Ryanair et sa filiale Airport Marketing Services – Services de marketing – Décision déclarant l'aide incompatible avec le marché intérieur et ordonnant sa récupération – Avantage – Critère du besoin réel – Articles 41 et 47 de la charte des droits fondamentaux – Droit d'accès au dossier – Droit d'être entendu »

Dans l'affaire T-79/21,

Ryanair DAC, établie à Swords (Irlande),

Airport Marketing Services Ltd, établie à Dublin (Irlande),

représentées par M^es^ E. Vahida, F.-C. Laprévote, V. Blanc, S. Rating, I.-G. Metaxas-Maranghidis et D. Pérez de Lamo, avocats,

parties requérantes,

contre

Commission européenne, représentée par MM. L. Flynn, J. Carpi Badía et M^me^ C. Georgieva, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Conseil de l'Union européenne, représenté par M^mes^ A. Maceroni et A.-L. Meyer, en qualité d'agents,

partie intervenante,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre),

composé, lors des délibérations, de M^mes^ M. J. Costeira (rapporteure), M. Kancheva et M. P. Zilgalvis, juges,

greffier : M^me^ S. Spyropoulos, administratrice,

* Langue de procédure : l'anglais.

vu la phase écrite de la procédure,

à la suite de l'audience du 20 octobre 2022,

rend le présent

Arrêt [1]

[*omissis*]

I. Antécédents du litige

A. Contrats en cause

2 La première requérante, Ryanair DAC, anciennement Ryanair Ltd, est une compagnie aérienne établie en Irlande, exploitant plus de 2 000 vols quotidiens reliant 209 destinations dans 33 pays d'Europe et d'Afrique du Nord. La seconde requérante, Airport Marketing Services Ltd (ci-après « AMS »), est une filiale de Ryanair qui fournit des solutions en matière de stratégie de marketing, la majeure partie de son activité consistant à vendre des espaces publicitaires sur le site Internet de Ryanair.

3 L'aéroport de Montpellier Méditerranée (ci-après l'« aéroport de Montpellier ») est situé à environ 7 km du centre de Montpellier, chef-lieu du département de l'Hérault, en Occitanie, en France. Cet aéroport est ouvert au trafic commercial national et international.

4 La gestion de l'aéroport de Montpellier a été assurée entre 1964 et 2009 par la chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, intégrée par la suite au sein de la chambre de commerce et d'industrie de l'Hérault (ci-après la « CCIM »). Le 23 juin 2009, elle a été transférée à la société anonyme Aéroport Montpellier Méditerranée (ci-après l'« AMM »), dont le capital est détenu à 60 % par l'État français, à 25 % par la CCIM, à 7 % par le conseil départemental de l'Hérault, à 6,5 % par la Région Occitanie, à 1 % par la communauté d'agglomération du pays de l'Or et à 0,5 % par Montpellier Méditerranée Métropole.

[*omissis*]

6 L'association de promotion des flux touristiques et économiques (ci-après l'« APFTE ») est une association créée en juin 2010 à l'initiative de la CCIM en collaboration avec plusieurs collectivités territoriales, à savoir le conseil régional du Languedoc-Roussillon (devenu la Région Occitanie), le département de l'Hérault, la communauté d'agglomération de Montpellier (devenue Montpellier Méditerranée Métropole), la communauté de communes du pays de l'Or (devenue la communauté d'agglomération du pays de l'Or), la ville de Montpellier (ci-après les « membres publics de l'APFTE ») et avec la participation de plusieurs entreprises locales.

[1] Ne sont reproduits que les points du présent arrêt dont le Tribunal estime la publication utile.

7 Selon ses statuts, l'APFTE a pour objet « la promotion et le développement du tourisme, y compris d'affaires, sur le territoire par des marchés de promotion, l'achat de publicités sur Internet et de prestations marketing ou tout autre support publicitaire tel que la participation à des foires et salons, pour attirer une clientèle internationale ».

8 Entre 2010 et 2018, l'APFTE a conclu avec les requérantes trois blocs de contrats de services de marketing (ci-après les « contrats en cause »).

[*omissis*]

B. Procédure administrative

13 Le 23 mars 2017, la Commission européenne a été saisie d'une plainte déposée par la compagnie aérienne Air France alléguant que l'APFTE avait octroyé une aide d'État illégale à Ryanair entre 2010 et 2015 sous la forme de contrats de services de marketing pour soutenir ses opérations de transport aérien vers et au départ de l'aéroport de Montpellier.

[*omissis*]

C. Décision attaquée

18 Au terme de la procédure formelle d'examen, la Commission a adopté, le 2 août 2019, la décision C(2019) 5729 final concernant l'aide d'État SA.47867 2018/C (ex 2017/FC) mise à exécution par la France en faveur de Ryanair et d'AMS (ci-après la « décision initiale »). Le 13 octobre 2020, la Commission a rectifié la décision initiale par la décision C(2020) 6938 final (ci-après le « rectificatif»). Le 19 novembre 2020, la décision attaquée, qui correspond à la décision initiale telle que rectifiée, a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

[*omissis*]

21 Troisièmement, la Commission a relevé, dans le cadre de l'appréciation de l'avantage économique, que les liens entre les contrats de services aéroportuaires, conclus par l'AMM, dont l'objet était de fixer les conditions financières et opérationnelles des vols commerciaux opérés par Ryanair vers et depuis l'aéroport de Montpellier, et les contrats en cause, conclus par l'APFTE, étaient insuffisants pour justifier une analyse conjointe et a décidé de procéder à un examen séparé des contrats en cause. Elle a estimé que, en concluant lesdits contrats, l'APFTE poursuivait un objectif de politique régionale, agissait uniquement en tant que puissance publique et ne comptait pas bénéficier d'un gain financier dans une logique d'opérateur privé en économie de marché et que l'achat de services de marketing ne répondait pas à un besoin réel, mais avait plutôt pour but de subventionner les vols de Ryanair depuis et vers l'aéroport de Montpellier, de sorte que le critère de l'opérateur privé en économie de marché n'était pas applicable. Elle a ajouté que, même si ce critère était applicable, il ne serait pas satisfait, dans la mesure où les prix payés au titre des contrats en cause ne correspondaient pas au prix du marché. Compte tenu de ces éléments, elle en a déduit que les contrats en cause conféraient un avantage économique à Ryanair.

[*omissis*]

24 La Commission a conclu que les contrats en cause constituaient une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

[*omissis*]

II. Conclusions des parties

28 Les requérantes concluent à ce qu'il plaise au Tribunal:

– annuler la décision attaquée ;

– condamner la Commission aux dépens.

29 La Commission, soutenue par le Conseil, conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

– rejeter le recours ;

– condamner les requérantes aux dépens.

III. En droit

A. Sur le fond

[*omissis*]

2. Sur le deuxième moyen, tiré d'une erreur de droit, d'une erreur manifeste d'appréciation et d'un défaut de motivation en ce que la Commission aurait conclu à l'inapplicabilité du critère de l'opérateur privé en économie de marché

[*omissis*]

d) Sur la quatrième branche, tirée d'une contradiction dans la décision attaquée s'agissant de l'application du critère de l'opérateur privé en économie de marché

136 Les requérantes reprochent à la Commission, d'une part, d'avoir considéré que le critère de l'opérateur privé en économie de marché n'était pas applicable et, d'autre part, de l'avoir appliqué en cherchant à déterminer si l'APFTE avait un « besoin réel » d'acheter des services de marketing auprès des requérantes et si le prix payé correspondait au prix du marché. Elles soutiennent qu'il ressort de la jurisprudence et de la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, [TFUE] (JO 2016, C 262, p. 1) que le critère du « besoin réel » est une variante du critère de l'opérateur privé en économie de marché, qui ne doit être appliqué que dans des circonstances exceptionnelles, et que la comparaison du prix d'une transaction au prix du marché est un élément typique du critère de l'opérateur privé en économie de marché. Dès lors, selon les requérantes, il existe une divergence dans la motivation de la décision attaquée.

137 La Commission conteste cette argumentation. Elle soutient que le critère du « besoin réel » n'est pas une variante du critère de l'opérateur privé en économie de marché et que, dans sa communication relative à la notion d'« aide d'État », il serait indiqué, dans la partie relative audit

critère, que « des circonstances exceptionnelles peuvent justifier que l'achat de biens ou de services par une autorité publique, même au prix du marché, ne soit pas jugé conforme aux conditions du marché », approche qui aurait été confirmée par le Tribunal.

138 En outre, la Commission fait valoir que la décision attaquée n'est ni incohérente ni peu claire. En effet, au considérant 180 de ladite décision, il serait précisé que l'achat des services de marketing n'était pas de nature à répondre à un « besoin réel », mais avait pour but de subventionner les vols de Ryanair depuis et vers l'aéroport de Montpellier. Par la suite, il serait mentionné que, à supposer que le critère de l'opérateur privé en économie de marché soit applicable, il ne serait pas rempli dans la mesure où le prix des services de marketing ne correspondait pas au prix du marché. Selon la Commission, la seconde partie de l'analyse ne contredit pas la première, mais la complète simplement en examinant, à titre subsidiaire, les arguments soulevés par les requérantes et par d'autres intéressés lors de la procédure formelle d'examen.

139 À cet égard, premièrement, il convient de rappeler que, ainsi qu'il ressort du point 69 ci-dessus, sont considérées comme des aides d'État les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché.

140 En outre, ainsi qu'il ressort du point 71 ci-dessus, l'appréciation des conditions dans lesquelles un tel avantage a été accordé s'effectue, en principe, par application du critère de l'opérateur privé en économie de marché.

141 Afin de déterminer si ce critère trouve à s'appliquer, il convient de prendre pour point de départ la nature économique de l'action de l'État et non la façon dont, subjectivement, cet État pensait agir ou les lignes de conduite alternatives envisagées par cet État avant d'adopter la mesure en cause (arrêt du 20 septembre 2017, Commission/Frucona Košice, C-300/16 P, EU:C:2017:706, point 27).

142 En effet, l'article 107, paragraphe 1, TFUE ne fait pas de distinction selon les causes ou les objectifs des mesures étatiques (arrêts du 2 juillet 1974, Italie/Commission, 173/73, EU:C:1974:71, point 27, et du 13 février 2003, Espagne/Commission, C-409/00, EU:C:2003:92, point 46). La nature des objectifs poursuivis par les mesures étatiques et leur justification sont dépourvues de toute incidence sur leur qualification d'aide d'État (arrêts du 8 décembre 2011, France Télécom/Commission, C-81/10 P, EU:C:2011:811, point 17, et du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a., C-638/19 P, EU:C:2022:50, point 122).

143 Lorsque le critère de l'opérateur privé en économie de marché trouve à s'appliquer, il convient d'examiner si la même mesure aurait été adoptée dans les conditions normales du marché par un opérateur privé se trouvant dans une situation la plus proche possible de celle de l'État. Le critère devant concrètement être employé dans un cas donné doit être déterminé en fonction, notamment, de la nature de l'opération envisagée par l'État membre concerné (voir, en ce sens, arrêt du 6 mars 2018, Commission/FIH Holding et FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, points 52 et 55).

144 Dans ce cadre, il appartient à la Commission d'effectuer une appréciation globale prenant en compte tout élément pertinent en l'espèce lui permettant de déterminer si l'entreprise bénéficiaire n'aurait manifestement pas obtenu des conditions comparables auprès d'un

opérateur privé (voir, en ce sens, arrêt du 11 décembre 2018, BTB Holding Investments et Duferco Participations Holding/Commission, T-100/17, non publié, EU:T:2018:900, point 264 et jurisprudence citée).

145 Aux fins de cette analyse, seuls les bénéfices et les obligations liés à la situation de l'État membre en qualité d'opérateur privé, à l'exclusion de ceux qui sont liés à sa qualité de puissance publique, sont à prendre en compte (voir arrêt du 6 mars 2018, Commission/FIH Holding et FIH Erhvervsbank, C-579/16 P, EU:C:2018:159, point 55 et jurisprudence citée).

146 Deuxièmement, il convient de relever qu'une mesure étatique en faveur d'une entreprise ne saurait, du seul fait que les parties s'engagent à des prestations réciproques, être exclue a priori de la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107 TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 28 janvier 1999, BAI/Commission, T-14/96, EU:T:1999:12, point 71).

147 En effet, le seul fait qu'un État achète des biens et des services qui ont été prétendument offerts aux conditions du marché ne suffit pas pour que cette opération constitue une transaction commerciale normale effectuée dans des conditions qu'un opérateur privé aurait acceptées. Dans certaines circonstances, il est nécessaire d'établir, d'une manière objective, que l'État avait un besoin réel d'acquérir lesdits biens et services (voir, en ce sens, arrêt du 28 janvier 1999, BAI/Commission, T-14/96, EU:T:1999:12, points 74 à 79).

148 La Commission a précisé son interprétation du besoin réel dans sa communication relative à la notion d'« aide d'État ». Il est notamment indiqué, au paragraphe 82 de ladite communication, inclus dans le point 4.2, intitulé « Le critère de l'opérateur en économie de marché », que, pour évaluer si certaines opérations sont réalisées dans les conditions du marché, il convient d'examiner toutes les circonstances pertinentes de l'espèce. À titre d'exemple, des circonstances exceptionnelles peuvent justifier que l'achat de biens ou de services par une autorité publique, même au prix du marché, ne soit pas jugé conforme aux conditions du marché.

149 Cette communication, si elle n'est pas susceptible de lier le Tribunal, peut toutefois servir de source d'inspiration utile (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du 26 juillet 2017, République tchèque/Commission, C-696/15 P, EU:C:2017:595, point 53).

150 En l'espèce, au point 7.1.3.3 de la décision attaquée, intitulé « Applicabilité du principe de l'opérateur [privé] en économie de marché », premièrement, la Commission a relevé, en substance, que l'APFTE, en concluant les contrats en cause, poursuivait un objectif de politique régionale, agissait uniquement en tant que puissance publique et ne comptait pas bénéficier d'un gain financier dans la logique de l'opérateur privé en économie de marché en dehors du développement touristique de la région. Elle a ajouté que l'achat de services de marketing par l'APFTE ne répondait pas à un besoin réel, mais avait en réalité pour but de subventionner les vols de Ryanair depuis et vers l'aéroport de Montpellier. Ainsi, elle a considéré que le critère de l'opérateur privé en économie de marché n'était pas applicable. Deuxièmement, la Commission a précisé que, à supposer que ledit critère soit applicable, les prix payés pour l'achat des services de marketing ne correspondaient pas au prix du marché, de sorte que ce critère ne serait pas satisfait.

151 Force est ainsi de constater que la Commission a considéré que le critère de l'opérateur privé en économie de marché était inapplicable en l'espèce pour deux motifs tenant, en substance, le premier, au fait que l'APFTE agissait en tant que puissance publique et, le second, au fait que l'achat de services de marketing par l'APFTE auprès des requérantes ne répondait pas à un besoin réel.

152 Or, ainsi que le font valoir, en substance, les requérantes, aucun des motifs retenus par la Commission n'était de nature à exclure l'applicabilité du principe de l'opérateur privé en économie de marché.

153 En effet, d'une part, s'agissant du premier motif, à savoir celui lié au fait que l'APFTE agissait en tant que puissance publique, il convient d'observer que, ainsi qu'il ressort, en substance, des points 142 et 145 ci-dessus, si l'application du critère de l'opérateur privé en économie de marché doit être examinée en faisant abstraction des objectifs de politique publique, la poursuite de tels objectifs n'exclut pas l'applicabilité de ce critère.

154 D'autre part, en ce qui concerne le second motif, à savoir celui relatif à l'achat de services de marketing qui ne répondaient pas à un besoin réel par l'APFTE auprès des requérantes, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort en substance des points 146 à 149 ci-dessus, examiner le besoin réel de l'État d'acquérir des biens et des services implique par définition d'analyser si un opérateur privé se trouvant dans une situation la plus proche possible de celle de l'État aurait adopté le même comportement dans des conditions normales du marché. Or, une telle appréciation relève, ainsi qu'il ressort du point 143 ci-dessus, de l'application du critère de l'opérateur privé en économie de marché. Ainsi, ce motif retenu par la Commission ne permettait pas non plus de conclure à l'exclusion de l'applicabilité du critère de l'opérateur privé en économie de marché.

155 Dès lors, il y a lieu de considérer que la Commission, en concluant que le critère de l'opérateur privé en économie de marché n'était pas applicable en l'espèce, a commis une erreur de droit.

156 Cependant, dans la première partie du point 7.1.3.4 de la décision attaquée, intitulée « Détermination de l'avantage conféré à Ryanair/AMS par l'APFTE », la Commission a précisément examiné si l'achat de services de marketing auprès des requérantes répondait à un besoin réel de l'APFTE.

157 Or, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, cette analyse de la Commission n'est pas de nature à entacher la décision attaquée d'une contradiction susceptible d'affecter sa validité. À cet égard, il convient de rappeler qu'une contradiction dans la motivation d'une décision constitue une violation de l'obligation de motivation, de nature à affecter la validité de l'acte en cause, s'il est établi que, en raison de cette contradiction, le destinataire de l'acte n'est pas en mesure de connaître les motifs réels de la décision, en tout ou en partie, et que, de ce fait, le dispositif de l'acte est, en tout ou en partie, dépourvu de tout support juridique (arrêts du 24 janvier 1995, Tremblay e.a./Commission, T-5/93, EU:T:1995:12, point 42, et du 30 mars 2000, Kish Glass/Commission, T-65/96, EU:T:2000:93, point 85).

158 En l'espèce, il ressort clairement des considérants 182 à 305 de la décision attaquée que la Commission a établi l'existence d'un avantage économique en raison d'une absence de besoin réel de l'APFTE de conclure les contrats en cause. Les requérantes ont été en mesure de connaître les motifs réels de la décision attaquée et de contester le bien-fondé des appréciations retenues par la Commission à cet égard, ce qu'elles ont d'ailleurs fait aux points 141 à 239 de la requête et aux points 58 à 84 du mémoire en réplique. Ainsi, la décision attaquée ne devra être annulée que s'il s'avère que ces motifs sont insusceptibles de fonder son dispositif, ce qui sera examiné dans le cadre du quatrième moyen.

159 Dans la mesure où les requérantes invoquent une contradiction au sein de la décision attaquée en ce qui concerne la question de savoir si le prix payé au titre des contrats en cause correspondait au prix du marché, il suffit de constater que la Commission a relevé, aux considérants 184, 306 et 307 de la décision attaquée, que l'absence de besoin réel de l'APFTE de conclure les contrats en cause était suffisante pour établir l'existence d'un avantage économique et qu'elle a examiné si le prix payé par l'APFTE correspondait au prix du marché à titre subsidiaire, dans la mesure où Ryanair avait soulevé un tel argument dans le cadre de ses observations au cours de la procédure formelle d'examen.

160 Dès lors, sous réserve de l'analyse qui sera faite dans le cadre des trois premières branches du quatrième moyen, la quatrième branche et partant, le deuxième moyen dans son ensemble doivent être rejetés comme étant non fondés.

[*omissis*]

IV. Sur les dépens

351 Aux termes de l'article 134, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérantes ayant succombé, il convient de les condamner à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux de la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.

352 Le Conseil supportera ses propres dépens, en application de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (neuvième chambre)

déclare et arrête :

1) Le recours est rejeté.

2) Ryanair DAC et Airport Marketing Services Ltd sont condamnées à supporter leurs propres dépens ainsi que ceux exposés par la Commission européenne.

3) Le Conseil de l'Union européenne supportera ses propres dépens.

Costeira Kancheva Zilgalvis

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juin 2023.

Signatures