Recueil de la jurisprudence

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (quatrième chambre)

3 mars 2015 *

« Recours en annulation — Aides d'État — Aide octroyée par une commune néerlandaise en faveur d'un club de football professionnel — Décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE — Mesure d'aide totalement exécutée à la date de la décision — Recevabilité — Acte attaquable »

Dans l'affaire T-251/13,

Gemeente Nijmegen, (Pays-Bas) représentée par M^es^ H. Janssen et S. van der Heul, avocats,

partie requérante,

contre

Commission européenne, représentée par MM. S. Noë et B. Stromsky, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande d'annulation partielle de la décision C (2013) 1152 final de la Commission, du 6 mars 2013, relative aux aides octroyées aux clubs de football professionnels néerlandais Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV et FC Den Bosch entre 2008 et 2011 [Aide d'État SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)].

LE TRIBUNAL (quatrième chambre),

composé de M. M. Prek, président, M^me^ I. Labucka (rapporteur) et M. V. Kreuschitz, juges,

greffier : M. E. Coulon,

rend la présente

Ordonnance

Antécédents du litige

1 À la suite de diverses plaintes selon lesquelles plusieurs communes néerlandaises avaient octroyé des aides à des clubs de football professionnels en difficulté financière, la Commission européenne a adressé, le 27 mai 2011 et le 6 juillet 2011, des demandes d'informations au Royaume des Pays-Bas. Les réponses à ses questions lui sont parvenues, respectivement, les 26 et 28 juillet 2011 et le 1^er^ septembre 2011.

* Langue de procédure : le néerlandais.

2 L'une des aides en cause a trait au rachat par la requérante, Gemeente Nijmegen, d'un droit d'acquisition (ci-après l'« opération de rachat »), le 28 septembre 2010, portant sur un complexe sportif polyvalent, « De Eendracht ». Ce droit avait été octroyé au club de football professionnel Nijmegen Eendracht Combinatie (NEC) au terme d'un contrat de bail portant sur ledit complexe et liant la requérante et NEC.

3 Par la décision C (2013) 1152 final, du 6 mars 2013, relative aux aides octroyées aux clubs de football professionnels néerlandais Vitesse, NEC, Willem II, MVV, PSV et FC Den Bosch entre 2008 et 2011 [Aide d'État SA.33584 (2013/C) (ex 2011/NN)] (ci-après la « décision attaquée »), la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, en application de l'article 4, paragraphe 4, du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO L 83, p. 1), à l'égard, notamment, de l'opération de rachat.

4 Après avoir procédé à une appréciation préliminaire, la Commission a provisoirement considéré, dans la décision attaquée, que l'opération de rachat constituait une aide d'État, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (voir considérants 45 à 50 de la décision attaquée), et qu'il existait un doute sérieux quant à sa compatibilité avec le marché intérieur.

Procédure et conclusions des parties

5 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 6 mai 2013, la requérante a introduit le présent recours.

6 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 7 août 2013, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal.

7 La requérante a présenté ses observations sur cette exception d'irrecevabilité le 26 septembre 2013.

8 Le 26 mai 2014, le Tribunal a invité les parties à soumettre leurs observations sur l'incidence, dans la présente affaire, de l'arrêt du 21 novembre 2013, Deutsche Lufthansa (C-284/12, Rec, EU:C:2013:755), et de l'ordonnance du 4 avril 2014, Flughafen Lübeck (C-27/13, EU:C:2014:240). Les parties ont répondu dans les délais impartis.

9 Dans la requête, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision attaquée, « dans la mesure où elle porte sur l'aide d'État présumée [octroyée] à NEC » ;

— condamner la Commission aux dépens.

10 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter le recours comme étant irrecevable ;

— condamner la requérante aux dépens.

11 Dans ses observations sur l'exception d'irrecevabilité, la requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter l'exception d'irrecevabilité ;

— condamner la Commission aux dépens.

En droit

12 En vertu de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure, si une partie le demande, le Tribunal peut statuer sur l'irrecevabilité sans engager le débat au fond. Conformément au paragraphe 3 du même article, la suite de la procédure est orale, sauf décision contraire du Tribunal.

13 En l'espèce, le Tribunal s'estime suffisamment éclairé par les pièces du dossier et décide qu'il n'y a pas lieu d'ouvrir la procédure orale.

Arguments des parties

14 Dans son exception d'irrecevabilité, tout d'abord, la Commission fait valoir que la décision attaquée constitue une mesure préliminaire ou de nature purement préparatoire, sa position finale, sur l'aide en cause, devant être fixée dans la décision prise au terme de la procédure formelle d'examen.

15 Ensuite, la Commission souligne que la décision attaquée vise, en l'espèce, une mesure qui a été intégralement exécutée, de sorte que ladite décision n'impose pas aux États membres de suspendre l'application de la mesure, contrairement à une mesure encore en cours d'exécution.

16 De même, selon la Commission, les juridictions nationales ne pourront pas non plus ordonner la suspension de l'application de l'aide en cause, dès lors que cette dernière a déjà été octroyée.

17 S'agissant de l'incidence, dans la présente affaire, de l'arrêt Deutsche Lufthansa, point 8 supra (EU:C:2013:755), et de l'ordonnance Flughafen Lübeck, point 8 supra (EU:C:2014:240), la Commission soutient, en substance, que ces décisions ne sont pas déterminantes. Elle souligne que, selon la jurisprudence, il convient de distinguer les mesures d'aide exécutées, telles que l'opération de rachat, des mesures d'aide qui sont en cours d'exécution. La Commission considère, également, que la recevabilité du recours est subordonnée à l'existence d'un recours pendant devant les juridictions nationales tendant à la cessation de l'exécution de l'aide et à la récupération des sommes déjà versées et rappelle qu'il est toujours possible, pour le bénéficiaire de l'aide, de contester une décision, telle que la décision attaquée, par la voie d'une question préjudicielle.

18 Enfin, la Commission relève qu'admettre la recevabilité du recours ne serait compatible ni avec les systèmes de répartition des compétences entre le juge de l'Union européenne et elle-même, ni avec les voies de recours prévues par le traité, ni avec les exigences d'une bonne administration de la justice et d'un déroulement régulier de la procédure administrative devant elle, en ce que le juge de l'Union est invité à porter une appréciation sur des questions sur lesquelles elle n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer. L'examen au fond d'un tel recours aurait ainsi pour conséquence d'anticiper des débats au fond et impliquerait une confusion des différentes phases des procédures administratives et judiciaires.

19 La requérante, tout d'abord, considère que, contrairement à ce que soutient la Commission, il ne saurait être déduit de la jurisprudence du Tribunal qu'il y a lieu de distinguer les mesures qui ont déjà été exécutées et celles qui sont en cours d'exécution.

20 Selon la requérante, il ne saurait être exclu qu'une décision, telle que la décision attaquée, puisse produire des effets juridiques fondant la recevabilité d'un recours dirigé à l'encontre de ladite décision.

21 Ensuite, la requérante soutient que le juge national serait lié par la position de la Commission dans la décision attaquée. Dès lors que la Commission a décidé d'ouvrir une procédure formelle d'examen, le juge national pourrait et, le cas échéant, devrait, ordonner la récupération provisoire de l'aide en cause. À cet égard, en cas de divergence d'appréciation entre la Commission et le juge national, ce dernier ne saurait rejeter une demande de récupération de l'aide, sauf à poser, au préalable, une question préjudicielle à la Cour, en application de l'article 267 TFUE.

22 S'agissant de l'incidence, dans la présente affaire, de l'arrêt Deutsche Lufthansa, point 8 supra (EU:C:2013:755), et de l'ordonnance Flughafen Lübeck, point 8 supra (EU:C:2014:240), la requérante fait valoir qu'il découle de la jurisprudence qu'une décision, telle que la décision attaquée, a un effet contraignant inconditionnel qui implique que les juridictions nationales ont l'obligation de tenir pour acquis qu'une violation de l'obligation de suspension, prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE, a eu lieu et d'adopter des mesures adéquates dans le cadre des procédures pendantes devant elles. Selon la requérante, une juridiction nationale n'est plus autorisée à vérifier elle-même, dans le cadre d'un litige pendant devant elle, si la mesure à l'égard de laquelle la Commission a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen constitue ou non une aide d'État, même si les appréciations opérées dans la décision de la Commission revêtent un caractère préliminaire.

23 La requérante soulève, également, que la décision attaquée emporte des conséquences négatives, au regard du doute important tenant à la légalité de la mesure en cause. Selon la requérante, la possibilité d'invoquer la décision attaquée devant les juridictions nationales et l'affectation des relations commerciales du NEC constitueraient des effets juridiques de ladite décision, indépendants de l'obligation de suspendre l'exécution de la mesure en cause.

24 À cet égard, la Commission soutient que ce sont là des conséquences de fait qui ne peuvent être considérées comme des effets juridiques obligatoires modifiant substantiellement la situation juridique de la requérante.

25 Selon la requérante, le doute tenant à la légalité de la mesure en cause entraîne également des effets négatifs sur le contrôle de légalité prescrit par la loi communale et effectué par son comptable. Ainsi, lorsque, dans le cadre de son contrôle, le comptable détecte des risques d'illégalité que la requérante ne parvient pas à expliquer, il doit en faire état dans son rapport, de sorte que la décision attaquée produirait des effets sur sa situation.

26 Enfin, la requérante considère que le caractère provisoire de l'appréciation de la Commission sur l'existence, en l'espèce, d'une aide d'État n'a aucune incidence sur la recevabilité du recours dans la mesure où la décision produit ou produira des effets juridiques autonomes. Le Tribunal devrait, en principe, exercer un contrôle complet sur une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, telle que la décision attaquée. Ce contrôle se limiterait, toutefois, à la question de savoir si, compte tenu des informations dont elle disposait, la Commission pouvait légalement conclure, à titre provisoire, à l'existence d'une aide ou, à tout le moins, à l'existence de doutes importants.

Appréciation du Tribunal

27 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le recours en annulation au sens de l'article 263 TFUE est ouvert à l'égard de tous les actes pris par les institutions, quelles qu'en soient la nature ou la forme, qui visent à produire des effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique (voir arrêt du 17 juillet 2008, Athinaïki Techniki/Commission, C-521/06 P, Rec, EU:C:2008:422, point 29 et jurisprudence citée).

28 Il convient, également, de relever que, lorsqu'il s'agit d'actes ou de décisions dont l'élaboration s'effectue en plusieurs phases, notamment au terme d'une procédure interne, ne constituent des actes attaquables que les mesures qui fixent définitivement la position de l'institution au terme de cette procédure, à l'exclusion des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale (voir arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission, 60/81, Rec, EU:C:1981:264, point 10 ; du 18 décembre 1992, Cimenteries CBR e.a./Commission, T-10/92 à T-12/92 et T-15/92, Rec, EU:T:1992:123, point 28, et ordonnance du 21 novembre 2005, Tramarin/Commission, T-426/04, Rec, EU:T:2005:405, point 25).

29 S'agissant d'une décision de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen d'une aide d'État, telle que la décision attaquée, il ressort de la jurisprudence qu'une telle décision peut être un acte attaquable, dans la mesure où elle est susceptible d'emporter des effets juridiques autonomes (voir, en ce sens, arrêts du 9 octobre 2001, Italie/Commission, C-400/99, Rec, ci-après l'« arrêt Tirrenia », EU:C:2001:528, points 62 et 69 ; du 24 octobre 2013, Deutsche Post/Commission, C-77/12 P, EU:C:2013:695, point 53, et du 23 octobre 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commission, T-346/99 à T-348/99, Rec, EU:T:2002:259, point 33 et jurisprudence citée), c'est-à-dire lorsqu'une telle décision produit un effet juridiquement contraignant suffisamment immédiat et certain sur l'État membre qui en est le destinataire et sur le ou les bénéficiaires de la mesure d'aide en cause.

30 Tel est notamment le cas de l'obligation de suspension, à la charge de l'État membre, d'une mesure d'aide mise à exécution sans avoir été notifiée et toujours en cours d'exécution à la date à laquelle la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen est adoptée (voir, en ce sens, arrêts Tirrenia, point 29 supra, EU:C:2001:528, points 59 et 62, et Deutsche Post/Commission, point 29 supra, EU:C:2013:695, point 52).

31 En effet, selon la jurisprudence, une décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen à l'égard d'une mesure en cours d'exécution et qualifiée d'aide nouvelle par la Commission modifie nécessairement la portée juridique de la mesure considérée, ainsi que la situation juridique des entreprises qui en sont bénéficiaires, notamment en ce qui concerne la poursuite de la mise en œuvre de cette mesure. Comme il ressort de la jurisprudence et ainsi que l'admet au demeurant la Commission, cette conclusion s'impose non seulement dans le cas où la mesure en cours d'exécution est considérée par les autorités de l'État membre concerné comme une aide existante, mais également dans le cas où ces autorités estiment que la mesure visée ne constitue pas une aide d'État (voir, en ce sens, arrêts Tirrenia, point 29 supra, EU:C:2001:528, points 57 à 59 ; Deutsche Post/Commission, point 29 supra, EU:C:2013:695, point 52, et Diputación Foral de Álava e.a./Commission, point 29 supra, EU:T:2002:259, points 33 et 34).

32 Par ailleurs, il a été jugé que, lorsque la Commission a ouvert la procédure formelle d'examen, à l'égard d'une mesure en cours d'exécution, les juridictions nationales sont tenues d'adopter toutes les mesures nécessaires en vue de tirer les conséquences d'une éventuelle violation de l'obligation de suspension de l'exécution de ladite mesure.

33 À cette fin, les juridictions nationales peuvent décider de suspendre l'exécution de la mesure sous examen et ordonner la récupération des montants déjà versés. Elles peuvent aussi décider d'ordonner des mesures provisoires afin de sauvegarder, d'une part, les intérêts des parties concernées et, d'autre part, l'effet utile de la décision de la Commission d'ouvrir la procédure formelle d'examen (arrêt Deutsche Lufthansa, point 8 supra, EU:C:2013:755, points 42 et 43).

34 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de déterminer si la décision attaquée, visant la mesure en cause, produit un effet juridiquement contraignant suffisamment immédiat et certain envers l'État membre destinataire et le ou les bénéficiaires de la mesure sous examen.

35 En l'espèce, d'une part, force est toutefois de constater que l'opération de rachat était déjà intégralement exécutée au moment de l'adoption de la décision attaquée.

36 D'autre part, cette décision vise manifestement une mesure d'aide nouvelle non notifiée, dont la requérante n'a jamais prétendu qu'il s'agissait d'une aide existante pour en déduire que ladite décision comportait des effets juridiques autonomes en raison du seul choix par la Commission de la procédure au titre de l'article 108, paragraphe 2, TFUE (voir, en ce sens, arrêt du 30 juin 1992, Espagne/Commission, C-312/90, Rec, EU:C:1992:282, points 20 à 24).

37 Or, à la différence d'une décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'égard d'une mesure en cours d'exécution, une décision de cette nature visant une mesure intégralement exécutée n'emporte pas, en principe, d'effets juridiques autonomes, faute de posséder un effet juridiquement contraignant suffisamment immédiat et certain envers l'État membre destinataire et le ou les bénéficiaires de la mesure en cause.

38 À cet égard, en premier lieu, il convient d'observer que, en l'espèce, il est constant que la mesure en cause ne saurait être suspendue, dès lors qu'elle avait été intégralement exécutée à la date à laquelle la décision attaquée a été adoptée.

39 Partant, en ce qui concerne la suspension de la mesure en cause, la décision attaquée ne saurait avoir un effet juridiquement contraignant suffisamment immédiat et certain à l'égard de l'État membre, et, en particulier, des juridictions nationales.

40 En deuxième lieu, en raison de son contenu et de sa portée, la décision attaquée ne saurait générer, pour l'État membre concerné, l'obligation d'agir en recouvrement de l'aide octroyée par la mesure en cause.

41 En effet, il ressort, tout d'abord, du règlement nº 659/1999 que la Commission est soumise à des conditions strictes lorsqu'elle envisage d'enjoindre à l'État membre concerné de récupérer provisoirement l'aide.

42 À ce titre, l'article 11, paragraphe 2, du règlement nº 659/1999 exige que le caractère d'aide de la mesure concernée ne fasse pas de doute, qu'il y ait urgence à agir et qu'il existe un risque sérieux de préjudice substantiel et irréparable pour un concurrent.

43 De telles conditions, fixées pour l'adoption d'une décision distincte et d'une portée différente de celle de la décision attaquée, constituent des indices de l'inexistence, pour l'État membre destinataire, d'une obligation générale de récupération des aides illégalement versées, découlant de cette seule dernière décision.

44 Ensuite, quand bien même le juge national, saisi d'une demande en ce sens, pourrait devoir ordonner la récupération de l'aide en cause, que la mesure en cause soit ou non en cours d'exécution à la date de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, cela ne saurait conférer à ladite décision un effet juridiquement contraignant suffisamment immédiat et certain.

45 En effet, l'obligation, incombant au juge national, d'adopter des mesures de sauvegarde au cours d'un litige ayant trait à une éventuelle mesure d'aide requiert la réunion des conditions justifiant de telles mesures, à savoir que la qualification de la mesure d'aide d'État ne fait pas de doute, que l'aide est sur le point d'être ou a été mise à exécution et que ne sont pas constatées des circonstances exceptionnelles rendant inappropriée une récupération (voir, en ce sens, arrêt du 11 mars 2010, CELF et ministre de la Culture et de la Communication, C-1/09, Rec, EU:C:2010:136, point 36).

46 Par ailleurs, il convient de souligner qu'il n'existe pas d'obligation absolue et inconditionnelle imposant au juge national de suivre automatiquement l'appréciation provisoire de la Commission. Il a, notamment, déjà été jugé que, lorsque la juridiction nationale éprouve des doutes sur le point de savoir si la mesure en cause constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE ou quant à la validité ou à l'interprétation de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, d'une part, elle peut demander à la Commission des éclaircissements et, d'autre part, elle peut ou doit, conformément à l'article 267, deuxième et troisième alinéas, TFUE, poser une question préjudicielle à la Cour (arrêt Deutsche Lufthansa, point 8 supra, EU:C:2013:755, point 44).

47 Enfin, en tout état de cause, il convient de relever que, en l'espèce, la requérante n'a aucunement fait état de l'exercice d'un recours devant le juge national.

48 Partant, en ce qui concerne la récupération de l'aide, il convient de considérer que la décision attaquée n'emporte pas d'effet juridiquement contraignant suffisamment immédiat et certain sur l'État membre et, en particulier, sur les juridictions nationales.

49 En troisième lieu, il ne saurait être considéré que la modification des relations commerciales du NEC, qui découlerait de l'incertitude tenant à la légalité de la mesure en cause, puisse constituer un effet juridique autonome de la décision attaquée.

50 En effet, aucun lien causal évident ne peut être établi entre le doute tenant à la légalité de la mesure en cause et l'affectation de la situation juridique de la requérante.

51 Par ailleurs, l'incertitude commerciale et les perceptions des autres opérateurs quant à la situation du bénéficiaire d'une mesure d'aide, comme l'est la requérante en l'espèce, ne sauraient être considérées comme des effets de droit obligatoires, dès lors qu'il ne s'agit que de simples conséquences de fait et non d'effets juridiques que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen est destinée à produire (voir, en ce sens et par analogie, ordonnance du 7 juillet 1981, IBM/Commission, 60/81 R et 190/81 R, Rec, EU:C:1981:165, point 19 ; arrêts du 1er décembre 2005, Italie/Commission, C-301/03, Rec, EU:C:2005:727, point 30, et du 20 mai 2010, Allemagne/Commission, T-258/06, Rec, EU:T:2010:214, point 151).

52 Ainsi, la requérante ne saurait soutenir que la décision attaquée a produit des effets juridiques obligatoires de nature à affecter ses intérêts en modifiant de façon caractérisée sa situation juridique.

53 Par conséquent, la décision attaquée ne saurait, en l'espèce, être qualifiée d'acte attaquable.

54 Partant, il y a lieu de rejeter le recours comme étant irrecevable.

Sur les dépens

55 En vertu de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé, il y a lieu de décider qu'elle supportera, outre ses propres dépens, ceux de la Commission, conformément aux conclusions de cette dernière.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (quatrième chambre)

ordonne :

1) **Le recours est rejeté comme étant irrecevable.**

2) **Gemeente Nijmegen est condamnée aux dépens.**

Fait à Luxembourg, le 3 mars 2015.

Le greffier
E. Coulon

Le président
M. Prek