ARRÊT DU TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

9 septembre 2009 *

Dans les affaires T-30/01 à T-32/01 et T-86/02 à T-88/02,

Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (Espagne), représenté par M^es^ M. Morales Isasi et I. Sáenz-Cortabarría Fernández, avocats,

partie requérante dans les affaires T-30/01 et T-86/02,

Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa (Espagne), représenté par M^es^ M. Morales Isasi et I. Sáenz-Cortabarría Fernández, avocats,

partie requérante dans les affaires T-31/01 et T-88/02,

Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya (Espagne), représenté par M^es^ M. Morales Isasi et I. Sáenz-Cortabarría Fernández, avocats,

partie requérante dans les affaires T-32/01 et T-87/02,

* Langue de procédure : l'espagnol.

soutenus par

Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco (Espagne), représentée par M^es^ M. Morales Isasi et I. Sáenz-Cortabarría Fernández, avocats,

et par

Confederación Empresarial Vasca (Confebask), établie à Bilbao (Espagne), représentée par M^es^ M. Araujo Boyd, L. Ortiz Blanco et V. Sopeña Blanco, avocats,

parties intervenantes dans les affaires T-86/02 à T-88/02,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée initialement, dans les affaires T-30/01 à T-32/01, par M. J. Flett, M^me^ S. Pardo et M. J. L. Buendía Sierra et, dans les affaires T-86/02 à T-88/02, par MM. Buendía Sierra et F. Castillo de la Torre, puis par MM. Castillo de la Torre et C. Urraca Caviedes, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

Comunidad autónoma de La Rioja (Espagne), représentée, dans les affaires T-86/02 et T-87/02, par M^e^ J. M. Criado Gámez et, dans l'affaire T-88/02, par M^e^ I. Serrano Blanco, avocats,

partie intervenante dans les affaires T-86/02 à T-88/02,

ayant pour objet, dans les affaires T-30/01 à T-32/01, une demande d'annulation de la décision de la Commission du 28 novembre 2000 d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE en ce qui concerne les avantages fiscaux octroyés par des dispositions adoptées par la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Guipúzcoa et la Diputación Foral de Vizcaya, sous la forme d'exemption de l'impôt sur les sociétés pour certaines entreprises nouvellement créées, et, dans les affaires T-86/02 à T-88/02, une demande d'annulation des décisions 2003/28/CE, 2003/86/CE et 2003/192/CE de la Commission, du 20 décembre 2001, concernant un régime d'aides d'État mis à exécution par l'Espagne en 1993 en faveur de certaines entreprises nouvellement créées dans la province de Álava (T-86/02), de Vizcaya (T-87/02) et de Guipúzcoa (T-88/02) (respectivement JO 2003, L 17, p. 20, JO 2003, L 40, p. 11, et JO 2003, L 77, p. 1), sous la forme d'exemption de l'impôt sur les sociétés,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (cinquième chambre élargie),

composé de M. M. Vilaras, président, M^me^ M. E. Martins Ribeiro, MM. F. Dehousse (rapporteur), D. Šváby et M^me^ K. Jürimäe, juges,

greffier : M. J. Palacio González, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 15 janvier 2008,

rend le présent

Arrêt

Cadre juridique

I — *Réglementation communautaire*

1 L'article 87 CE dispose :

« 1. Sauf dérogations prévues par le présent traité, sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

[…]

3. Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun :

[…]

c) les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun,

[…] »

2 L'article 88 CE prévoit :

« 1. La Commission procède avec les États membres à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché commun.

2. Si, après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide accordée par un État ou au moyen de ressources d'État n'est pas compatible avec le marché commun aux termes de l'article 87, ou que cette aide est appliquée de façon abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.

[…]

3. La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 87, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale. »

3 Le considérant 4 du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88 CE] (JO L 83, p. 1), prévoit :

« [D]ans un souci de sécurité juridique, il convient de définir dans quelles circonstances une aide doit être considérée comme une aide existante ; […] l'achèvement et l'approfondissement du marché intérieur constitue un processus graduel, ce qui se reflète dans l'évolution constante de la politique en matière d'aides d'État ; […] du fait de cette évolution, certaines mesures qui, au moment de leur mise en œuvre, ne constituaient pas une aide d'État, peuvent être devenues une telle aide. »

4 L'article 1er du règlement nº 659/1999 dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[…]

b) 'aide existante' :

i) […] toute aide existant avant l'entrée en vigueur du traité dans l'État membre concerné, c'est-à-dire les régimes d'aides et aides individuelles mis à exécution avant, et toujours applicables après, ladite entrée en vigueur ;

ii) toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil ;

[…]

v) toute aide qui est réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du marché commun et sans avoir été modifiée par l'État membre. Les mesures qui deviennent une aide suite à la libéralisation d'une activité par le droit communautaire ne sont pas considérées comme une aide existante après la date fixée pour la libéralisation ;

c) 'aide nouvelle' : toute aide, c'est-à-dire tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante ;

[…]

f) 'aide illégale' : une aide nouvelle mise à exécution en violation de l'article [88], paragraphe 3, [CE] ;

[…] »

5 Selon l'article 2, paragraphe 1, et l'article 3 du règlement nº 659/1999, « tout projet d'octroi d'une aide nouvelle est notifié en temps utile à la Commission par l'État membre concerné » et ne peut être mis à exécution « que si la Commission a pris, ou est réputée avoir pris, une décision l'autorisant ».

6 L'article 6 du règlement nº 659/1999, concernant la procédure formelle d'examen, prévoit :

« 1. La décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen récapitule les éléments pertinents de fait et de droit, inclut une évaluation préliminaire, par la Commission, de la mesure proposée visant à déterminer si elle présente le caractère d'une aide, et expose les raisons qui incitent à douter de sa compatibilité avec le marché commun. La décision invite l'État membre concerné et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois. Dans certains cas dûment justifiés, la Commission peut proroger ce délai.

2. Les observations reçues sont communiquées à l'État membre concerné. Toute partie intéressée peut demander, pour cause de préjudice potentiel, que son identité ne soit pas révélée à ce dernier. L'État membre concerné a la possibilité de répondre aux observations transmises dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois. Dans certains cas dûment justifiés, la Commission peut proroger ce délai. »

7 Quant aux mesures non notifiées, l'article 10, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 dispose que, « [l]orsque la Commission a en sa possession des informations concernant une aide prétendue illégale, quelle qu'en soit la source, elle examine ces informations sans délai ».

8 Il est prévu à l'article 13, paragraphe 1, du même règlement que cet examen débouche, le cas échéant, sur l'adoption d'une décision d'ouvrir une procédure formelle d'examen. L'article 13, paragraphe 2, dudit règlement prévoit que, en matière d'aide illégale, la Commission n'est pas liée par les délais applicables en matière d'examen préliminaire et de procédure formelle d'examen en cas d'aide notifiée.

9 L'article 14, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 énonce :

« En cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire […] La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire. »

10 Par sa communication sur les régimes d'aides à finalité régionale, adressée aux États membres le 21 décembre 1978 (JO 1979, C 31 p. 9, ci-après la « communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale »), la Commission a posé les principes de coordination applicables aux régimes d'aides à finalité régionale et a, en introduction, émis des « réserves de principe quant à la compatibilité des aides de fonctionnement avec le marché commun ». En outre, cette communication fixe des plafonds différenciés d'intensité de ces aides, en pourcentage de l'investissement initial et en unités de compte européennes par emploi créé par l'investissement initial (voir points 2 et 3 de la communication).

11 Par sa communication concernant les aides accordées illégalement (JO 1983, C 318, p. 3, ci-après la « communication de 1983 sur les aides illégales »), la Commission a rappelé l'obligation de notification des aides, prévue à l'article 88, paragraphe 3, CE, et a informé les bénéficiaires potentiels d'aides d'État du caractère précaire des aides qui leur seraient octroyées illégalement, en ce sens que tout bénéficiaire d'une aide octroyée illégalement, c'est-à-dire sans que la Commission ait abouti à une décision définitive sur sa compatibilité, peut être amené à restituer l'aide. La Commission y indique également que, dès qu'elle aura connaissance de l'adoption de mesures d'aides par un État membre sans que les exigences de l'article 88, paragraphe 3, CE aient été

respectées, elle publiera au *Journal officiel de l'Union européenne* un avertissement spécifique mettant en garde les bénéficiaires potentiels de l'aide de la précarité de celle-ci.

12 Les lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (JO 1998, C 74, p. 9), telles que modifiées (JO 2000, C 258, p. 5, ci-après les « lignes directrices de 1998 »), remplacent notamment la communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale. Elles prévoient, au point 2 intitulé « Champ d'application », que la Commission les applique aux aides régionales accordées dans tous les secteurs d'activité, à l'exception de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles de l'annexe II du traité, de la pêche et de l'industrie charbonnière.

13 Le point 6.1 des lignes directrices de 1998 prévoit :

« […] la Commission appréciera la compatibilité des aides à finalité régionale avec le marché commun sur la base des présentes lignes directrices dès leur adoption. Cependant, les projets d'aides notifiés avant la communication aux États membres des présentes lignes directrices et pour lesquels la Commission n'a pas encore adopté une décision finale seront appréciés sur la base des critères en vigueur au moment de la notification. »

14 S'agissant des aides au fonctionnement, les lignes directrices de 1998 énoncent notamment :

« 4.15. Les aides régionales destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise (aides au fonctionnement) sont, en principe, interdites. Exceptionnellement, peuvent cependant être octroyées des aides de ce type dans les régions bénéficiant de la dérogation de l'article 87, paragraphe 3, [sous] a), [CE] à condition qu'elles soient

justifiées en fonction de leur contribution au développement régional, de leur nature et que leur niveau soit proportionnel aux handicaps qu'elles visent à pallier. Il incombe à l'État membre de démontrer l'existence des handicaps et d'en mesurer l'importance. »

15 S'agissant des aides liées à l'investissement, elles sont définies à la note en bas de page nº 1 de l'annexe I aux lignes directrices de 1998 comme suit :

« Les aides fiscales peuvent être considérées comme des aides liées à l'investissement lorsqu'elles ont celui-ci pour assiette. En outre, toute aide fiscale peut entrer dans cette catégorie si elle est versée jusqu'à concurrence d'un plafond exprimé en pourcentage de l'investissement […] »

II — *Réglementation nationale*

16 Le cadre fiscal en vigueur au Pays basque espagnol relève du régime de la concertation économique, mis en place par la Ley 12/1981 (loi espagnole nº 12/1981), du 13 mai 1981, ultérieurement modifiée par la Ley 38/1997 (loi espagnole nº 38/1997), du 4 août 1997.

17 En vertu de cette législation, les Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya et de Guipúzcoa (Espagne) peuvent, sous certaines conditions, organiser le régime fiscal applicable sur leurs territoires respectifs. Ils ont, dans ce cadre, pris diverses mesures d'allégement fiscal et notamment les exemptions de l'impôt sur les sociétés en faveur d'entreprises nouvellement créées, en cause dans les présents recours.

18 En 1993, les Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya et de Guipúzcoa ont institué, par l'article 14 des Normas Forales, respectivement, n° 18/1993, n° 5/1993 et n° 11/1993 (ci-après, prises ensemble, les « Normas Forales de 1993 »), des exemptions de l'impôt sur les sociétés pendant dix ans, en faveur des entreprises créées entre la date d'entrée en vigueur de ces dispositions et le 31 décembre 1994. Ces dispositions prévoient :

« 1. Sont exemptées de l'impôt sur les sociétés pendant une période de dix exercices fiscaux consécutifs à compter de celui de leur création, les sociétés qui entament leur activité commerciale à partir de la date d'entrée en vigueur de la présente [Norma Foral] et jusqu'au 31 décembre 1994, pour autant qu'elles remplissent les conditions du point suivant.

2. Pour bénéficier de l'exemption prévue par le présent article, les assujettis doivent remplir les conditions suivantes :

a) entamer leur activité avec un capital libéré minimal de 20 millions de pesetas espagnoles […] ;

[…]

f) réaliser des investissements en actifs fixes corporels entre la date de création de la société et le 31 décembre 1995 pour un montant minimal de 80 millions de pesetas espagnoles, tous les investissements devant concerner des biens destinés à l'activité qui ne font pas l'objet d'une location ou d'une cession à des tiers ;

g) créer au moins dix emplois dans les six mois suivant le début de leur activité et maintenir à ce niveau le nombre annuel moyen de salariés jusqu'à la fin de la période d'exemption ;

[…]

i) disposer d'un plan stratégique d'entreprise s'étendant sur au moins cinq ans […]

6. Les dispositions du présent article sont incompatibles avec tout autre avantage fiscal.

7. L'exemption fiscale transitoire est demandée au département des impôts, des finances et du budget du gouvernement provincial […], lequel, après avoir vérifié l'accomplissement des conditions initialement requises, communique à l'entreprise bénéficiaire, le cas échéant, l'autorisation provisoire, qui doit être adoptée par le Conseil des députés du gouvernement provincial. »

19 Par trois ordonnances, de contenu identique, rendues le 30 juillet 1997, le Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (Cour supérieure de justice du Pays basque, Espagne), saisi par l'administración del Estado en juin et en octobre 1994, a posé à la Cour une question préjudicielle relative à la compatibilité des Normas Forales de 1993 avec le droit communautaire. L'avocat général M. Saggio a déposé ses conclusions dans les affaires correspondantes le 1er juillet 1999. Toutefois, à la suite d'un désistement de la partie requérante au principal, ces affaires ont fait l'objet d'une ordonnance de radiation (ordonnance du président de la Cour du 16 février 2000, Juntas Generales de Guipúzcoa e.a., C-400/97 à C-402/97, Rec. p. I-1073, et conclusions de l'avocat général M. Saggio sous cette ordonnance, Rec. p. I-1074).

Antécédents du litige

20 Les Normas Forales de 1993 prévoyant les exemptions de l'impôt sur les sociétés, en cause en l'espèce, ont fait l'objet d'une plainte en date du 14 mars 1994, enregistrée le 28 avril 1994 (ci-après la « plainte de 1994 »), émanant de la Cámara de Comercio e Industria de la Rioja (chambre de commerce et d'industrie de La Rioja, Espagne), de la Federación de empresas de la Rioja (Fédération des entreprises de La Rioja) et de certaines sociétés.

21 La Commission a reçu, le 10 mai 1994, le président du gouvernement basque et, le 19 mai 1994, le conseiller basque de l'Économie et des Finances.

22 Par lettre du 25 mai 1994, la Commission a invité le Royaume d'Espagne à lui faire part de ses observations sur la plainte de 1994 dans un délai de quinze jours. La Commission ajoutait dans cette lettre que, en l'absence de réponse ou en cas de réponse non satisfaisante, lorsque le délai serait écoulé, elle serait tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE. La Commission rappelait également, dans cette lettre, les obligations des États membres en matière de notification et le fait qu'une aide illégale pouvait faire l'objet d'une demande de remboursement.

23 La Commission a reçu, le 27 juillet 1994, le vice-ministre des finances du gouvernement basque.

24 Par lettre du 30 septembre 1994, le Royaume d'Espagne a adressé une réponse à la Commission, soulignant notamment que les régimes d'exemption en cause ne constituaient pas des aides d'État, dès lors qu'il s'agissait de mesures générales.

25 La Commission a reçu, le 15 décembre 1994, le président et le ministre de l'Industrie du gouvernement basque et, le 1er juin 1995, le vice-président de Interbask, SA.

26 Par lettre du 18 juillet 1995, la Commission a informé les plaignants qu'elle poursuivait son analyse du système fiscal espagnol et des régimes d'autonomie fiscale en vigueur dans les États membres, tout en tenant compte notamment de « l'évolution fédérale en cours dans divers États membres ». Elle a indiqué que les services de la Commission réunissaient les données nécessaires, ce qui supposait un travail considérable de collecte et d'analyse. Elle a ajouté qu'elle déciderait de la suite à donner à leur plainte lorsque ces questions seraient clarifiées et qu'elle leur communiquerait sa décision.

27 Par lettre du 19 janvier 1996, la Commission a informé le Royaume d'Espagne qu'elle examinait l'impact des dispositions en cause sur la concurrence et lui a demandé de lui adresser des informations concernant les bénéficiaires des mesures en cause.

28 La Commission a reçu, le 7 février 1996, le président du gouvernement basque.

29 Par lettres des 19 février et 21 mars 1996, le Royaume d'Espagne a demandé à la Commission une prorogation du délai pour répondre à sa lettre du 19 janvier 1996.

30 Le 17 mars 1997, la Commission a reçu des représentants du gouvernement de La Rioja et des partenaires sociaux de La Rioja.

31 La Commission a reçu une nouvelle plainte le 5 janvier 2000, visant l'exemption fiscale de l'impôt sur les sociétés de dix ans, prévue par l'article 14 de la Norma Foral

nº 18/1993, dont bénéficiait une entreprise implantée en Álava. Cette plainte émanait d'une entreprise concurrente de cette entreprise bénéficiaire de l'exemption fiscale en cause.

32 Par lettre du 3 février 2000, la Commission a demandé aux autorités espagnoles des informations concernant l'aide accordée à l'entreprise bénéficiaire.

33 Par lettre du 8 mars 2000, les autorités espagnoles ont fourni les informations demandées par la Commission.

34 Le 28 novembre 2000, la Commission a notifié aux autorités espagnoles sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE en ce qui concerne les avantages fiscaux octroyés par les dispositions adoptées par la Diputación Foral de Álava, la Diputación Foral de Guipúzcoa et la Diputación Foral de Vizcaya, sous la forme d'exemption de l'impôt sur les sociétés pour certaines entreprises nouvellement créées.

35 Par lettre du 14 décembre 2000, enregistrée le 19 décembre 2000, les autorités espagnoles ont demandé une prorogation du délai imparti pour présenter leurs observations concernant chacun des trois régimes d'exemption fiscale en cause.

36 Par lettres du 5 février 2001, enregistrées le 8 février 2001, les autorités espagnoles ont présenté leurs observations pour chacun des régimes en cause.

37 À la suite de la publication de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen au Journal officiel, la Commission a reçu les observations de tiers dans le courant du mois de mars 2001, qu'elle a transmises aux autorités espagnoles.

38 Par lettre du 17 septembre 2001, les autorités espagnoles ont présenté leurs commentaires en réaction aux observations des tiers.

39 Le 20 décembre 2001, la Commission a adopté les décisions 2003/28/CE, 2003/86/CE, et 2003/192/CE, concernant des régimes d'aides d'État mis à exécution par l'Espagne en 1993 en faveur de certaines entreprises nouvellement créées respectivement dans la province de Álava, de Vizcaya et de Guipúzcoa, sous la forme d'exemption de l'impôt sur les sociétés (respectivement, JO 2003 L 17, p. 20, JO 2003, L 40, p. 11, et JO 2003, L 77, p. 1, ci-après, prises ensemble, les « décisions finales attaquées »). Par lesdites décisions, la Commission a considéré que les régimes d'exemption en cause n'étaient pas compatibles avec le marché commun.

Décisions attaquées

I — *Décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen du 28 novembre 2000 (affaires T-30/01 à T-32/01)*

40 Dans sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, en premier lieu, la Commission considère que les exemptions de l'impôt sur les sociétés en cause constituent des aides d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, en ce qu'elles favorisent certaines entreprises et ne sont pas justifiées par la nature et l'économie du système.

41 En deuxième lieu, la Commission estime que les mesures en cause ne peuvent être considérées comme des aides « de minimis » et qu'elles auraient donc dû être préalablement notifiées. À ce stade, la Commission indique qu'elles peuvent donc être considérées comme des aides illégales.

42 En troisième lieu, la Commission considère que, bien que l'octroi des aides en cause soit subordonné à la réalisation d'un investissement minimal et à la création d'un nombre minimal d'emplois, les régimes fiscaux en cause ne garantissent pas le respect des règles communautaires en matière d'aides d'État à l'investissement ou à l'emploi à finalité régionale. En revanche, la Commission estime, à ce stade de l'examen, qu'elles constituent des aides au fonctionnement, dans la mesure où elles libèrent les entreprises des coûts qu'elles auraient normalement dû supporter dans le cadre de leur gestion courante ou de leurs activités normales. La Commission rappelle que les aides au fonctionnement sont, en principe, interdites et constate que les dispositions en cause ne peuvent bénéficier de l'exception prévue à l'article 87, paragraphe 3, sous a), CE. En outre, elle émet des doutes quant à la compatibilité des mesures en cause avec les dispositions relatives aux aides d'État à finalité régionale et avec les dispositions sectorielles.

43 Enfin, la Commission considère que les mesures en cause ne peuvent bénéficier des exceptions prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE. Elle décide donc d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, à l'encontre des trois régimes d'exemption, et invite les autorités espagnoles à fournir toutes les informations pertinentes dans un délai d'un mois.

II — *Décisions finales attaquées (affaires T-86/02 à T-88/02)*

44 Dans ses décisions finales attaquées, en premier lieu, la Commission considère que les mesures en cause constituent des aides d'État, dès lors qu'elles procurent à leurs bénéficiaires un avantage, consistant en un allégement des charges grevant normalement leur budget, qui affecte la concurrence et fausse les échanges entre les

États membres. Elle souligne à cet égard que les autorités espagnoles n'ont fourni aucune information sur les cas d'application des mesures en cause.

45 La Commission considère que ces mesures ont un caractère sélectif, puisque « les conditions attachées à l'octroi des aides excluent notamment du bénéfice de celles-ci les entreprises créées avant la date d'entrée en vigueur de la Norma Foral en cause, celles qui réalisent des investissements inférieurs au seuil de 80 millions de pesetas espagnoles (480 810 euros), celles qui ne disposent pas d'un capital libéré dépassant les 20 millions de pesetas espagnoles (120 202 euros) et celles qui créent moins de dix emplois ». Elle ajoute qu'il ressort de la jurisprudence que cette sélectivité n'est pas remise en cause par le caractère objectif des seuils précités.

46 Par ailleurs, la Commission estime que les exemptions d'impôt en cause ne peuvent être justifiées par la nature et l'économie du système fiscal espagnol, les autorités espagnoles n'ayant apporté aucune information à cet égard dans le cadre des procédures relatives aux Normas Forales nº 18/1993 (Álava) et nº 11/1993 (Guipúzcoa). Le Territorio Histórico de Vizcaya, quant à lui, a fait valoir que la Norma Foral nº 5/1993 entraînera une augmentation du nombre de contribuables et donc des recettes fiscales, dans la mesure où elle incite à créer de nouvelles entreprises. Toutefois, la Commission souligne que cet argument n'est pas étayé par une étude approfondie et qu'il n'explique pas la raison pour laquelle l'exemption ne concerne qu'un très petit nombre d'entreprises. De surcroît, le caractère transitoire de la mesure démontrerait qu'elle poursuit un objectif conjoncturel.

47 En deuxième lieu, la Commission estime que les régimes d'exemption fiscale en cause sont des aides nouvelles et non des aides existantes au sens du règlement nº 659/1999. Elle observe, tout d'abord, qu'elles n'ont pas été adoptées avant l'adhésion du Royaume d'Espagne le 1er janvier 1986 et qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune autorisation expresse ou tacite. De plus, la Commission soutient n'avoir jamais indiqué que les exemptions fiscales en cause ne constituaient pas des aides. Enfin, la Commission précise qu'aucun reproche ne peut lui être adressé du fait qu'elle n'a pas ouvert sans délai les procédures formelles d'examen, dès lors que les aides en question ne lui ont pas été notifiées.

48 En troisième lieu, la Commission examine le caractère illégal des exemptions fiscales et observe que les autorités espagnoles ne se sont pas engagées à accorder ces exemptions en respectant les conditions relatives aux aides « de minimis ». Par conséquent, les régimes d'exemption en cause étaient soumis à l'obligation de notification préalable imposée par l'article 88, paragraphe 3, CE. En l'absence de notification, la Commission estime que ces aides sont illégales.

49 Par ailleurs, la Commission indique que les principes de protection de la confiance légitime et de sécurité juridique ne sauraient être invoqués, faute de notification des mesures en cause. À cet égard, la Commission précise n'avoir jamais approuvé un prétendu « système fiscal basque » par sa décision 93/337/CEE, du 10 mai 1993, concernant un système d'aides fiscales à l'investissement au Pays basque (JO L 134, p. 25), relative à des mesures fiscales instaurées en 1988.

50 En quatrième lieu, la Commission estime que les dérogations visées à l'article 87, paragraphe 3, CE ne sont pas applicables en l'espèce. Elle constate que les Territorios Históricos concernés « n'[ont] jamais été éligible[s] à la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, [sous] a), CE » en raison d'un produit intérieur brut par habitant trop élevé. Elle considère également que, en dépit de conditions relatives à l'investissement minimal et à la création d'un nombre minimal d'emplois, les régimes d'exemption en cause n'ont pas le caractère d'aides à l'investissement ou à l'emploi. Elle indique que les aides en question n'ont pas pour assiette le montant de l'investissement, ni le nombre d'emplois ou les coûts salariaux y afférents, mais la base imposable. De plus, les aides concernées ne sont pas versées jusqu'à concurrence d'un plafond exprimé en pourcentage du montant de l'investissement, du nombre d'emplois ou des coûts salariaux y afférents, mais jusqu'à concurrence d'un plafond exprimé en pourcentage de la base imposable.

51 En revanche, la Commission précise que, en déchargeant partiellement les entreprises bénéficiaires de l'impôt sur les sociétés, les aides en cause peuvent être qualifiées d'aides au fonctionnement. Or, la Commission souligne, dans les décisions finales attaquées, que de telles aides sont en principe interdites et que les Territorios Históricos concernés ne remplissent pas les conditions pour bénéficier des exceptions en la matière.

52 En conséquence, la Commission considère que les régimes d'exemption ne peuvent être considérés comme compatibles avec le marché commun en application des dérogations prévues à l'article 87, paragraphe 3, sous a) et c), CE.

53 La Commission examine ensuite si les dispositions en cause peuvent trouver une justification au titre de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, dans la mesure où celui-ci vise les mesures de promotion de certaines activités. Elle observe toutefois que les régimes d'exemption litigieux ne comportent pas de mesures en faveur des petites et des moyennes entreprises, de la recherche et du développement, de la protection de l'environnement, de la création d'emplois ou de la formation. En outre, la Commission relève que, en l'absence de restrictions sectorielles, les exemptions fiscales sont susceptibles d'être accordées à des entreprises relevant des secteurs sensibles de l'agriculture, de la pêche, de l'industrie charbonnière, de la sidérurgie, des transports, de la construction navale, des fibres synthétiques et de l'industrie automobile, sans respecter les règles qui leur sont propres.

54 Enfin, la Commission exclut l'application des autres dispositions dérogatoires prévues à l'article 87, paragraphes 2 et 3, CE.

55 En cinquième lieu, la Commission examine s'il y a lieu d'ordonner la récupération des aides déjà versées. Elle considère que les entreprises bénéficiaires pouvaient être conscientes de l'avantage que les exemptions fiscales comportaient. Elle rappelle en outre que les régimes d'exemption n'ont pas été mis en œuvre dans le respect de la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 3, CE et que, en pareille hypothèse, les entreprises bénéficiaires des aides ne sauraient, en principe, avoir une confiance légitime dans leur régularité.

56 De plus, la Commission estime qu'aucune des circonstances avancées dans les observations des tiers ne saurait être retenue comme étant exceptionnelle. La Commission relève, en effet, que les délais prévus par le règlement nº 659/1999 ne s'appliquent pas aux aides illégales. De plus, elle souligne avoir mis en garde les autorités espagnoles sur l'éventuel caractère illégal des exemptions fiscales en cause, ainsi que sur

la possibilité de devoir les restituer, et ce dès sa lettre du 25 mai 1994. Elle indique également n'avoir, par la suite, jamais qualifié ni directement ni indirectement les exemptions fiscales en cause de mesures compatibles avec le marché commun. Par ailleurs, la Commission considère que l'existence d'autres mesures fiscales en vigueur dans le reste du Royaume d'Espagne ne saurait avoir généré une confiance légitime dans la compatibilité avec le marché commun des exemptions fiscales en cause, compte tenu de leurs caractéristiques très différentes. Enfin, la Commission signale que « la longue période » qui s'est écoulée entre sa première lettre du 25 mai 1994 et la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen résulte dans une grande mesure de l'absence de collaboration des autorités espagnoles. Elle évoque à cet égard l'absence de réponse à sa lettre du 19 janvier 1996.

57 En conclusion, la Commission considère que les régimes d'exemption en cause constituent des aides d'État incompatibles avec le marché commun (voir article 1er des décisions finales attaquées). Elle impose par conséquent la suppression des régimes d'aides en question dans la mesure où ils seraient encore en vigueur (voir article 2 des décisions finales attaquées).

58 L'article 3 des décisions finales attaquées prévoit la récupération des aides dans les termes suivants :

« 1. L'Espagne prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de leurs bénéficiaires les aides visées à l'article 1er et déjà illégalement mises à leur disposition. Quant aux aides non encore versées, l'Espagne doit suspendre tout versement.

2. La récupération a lieu sans délai, conformément aux procédures du droit national, pour autant qu'elles permettent l'exécution immédiate et effective de la présente décision. Les aides à récupérer incluent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition des bénéficiaires, jusqu'à la date de leur récupération. Les intérêts sont calculés sur la base du taux de référence utilisé pour le calcul de l'équivalent subvention dans le cadre des aides à finalité régionale. »

59 L'article 4 des décisions finales attaquées énonce que le Royaume d'Espagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification desdites décisions, des mesures qu'il a prises pour s'y conformer et l'article 5 desdites décisions précise que le Royaume d'Espagne est destinataire de celles-ci.

60 Dans le cadre d'un recours introduit par la Commission, la Cour a constaté le manquement du Royaume d'Espagne pour inexécution des décisions finales attaquées (arrêt de la Cour du 20 septembre 2007, Commission/Espagne, C-177/06, Rec. p. I-7689).

Procédure

61 Par trois requêtes déposées au greffe du Tribunal le 9 février 2001, les requérants, le Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, le Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa et le Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya, ont introduit les présents recours, dans les affaires T-30/01 à T-32/01, en annulation de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen des régimes d'exemption.

62 Par acte séparé enregistré au greffe du Tribunal le 4 mai 2001, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114 du règlement de procédure du Tribunal à l'encontre des recours susmentionnés. Par ordonnance du Tribunal (troisième chambre élargie) du 22 avril 2002, l'exception a été jointe au fond et les dépens ont été réservés.

63 Par trois requêtes déposées au greffe du Tribunal le 26 mars 2002, les requérants ont introduit les présents recours, dans les affaires T-86/02 à T-88/02, en annulation des décisions finales portant sur les régimes d'exemption fiscale précités.

64 Par ordonnance du président de la troisième chambre élargie du Tribunal du 17 mai 2002, les affaires T-86/02 à T-88/02 ont été jointes aux fins de la suite de la procédure, conformément à l'article 50 du règlement de procédure.

65 Par actes déposés au greffe du Tribunal le 1er juillet 2002, la Comunidad autónoma del País Vasco a demandé à intervenir dans la procédure concernant les recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02 au soutien des conclusions des requérants. Par ordonnance du 10 septembre 2002, le président de la troisième chambre élargie du Tribunal a admis cette intervention. L'intervenante a déposé son mémoire et les autres parties ont déposé leurs observations sur celui-ci dans les délais impartis.

66 Par actes déposés au greffe du Tribunal le 9 juillet 2002, la Comunidad autónoma de La Rioja a demandé à intervenir dans la procédure concernant les recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02 au soutien des conclusions de la Commission. Par ordonnance du 12 septembre 2005, le président de la cinquième chambre élargie du Tribunal a admis cette intervention. L'intervenante a déposé ses mémoires et les autres parties ont déposé leurs observations sur ceux-ci dans les délais impartis.

67 Par acte déposé au greffe du Tribunal le 29 juillet 2002, la Confederación Empresarial Vasca (Confebask) a demandé à intervenir dans les procédures concernant les recours T-86/02 à T-88/02 au soutien des conclusions des requérants. Par ordonnance du 9 septembre 2005, le président de la cinquième chambre élargie du Tribunal a admis cette intervention. L'intervenante a déposé son mémoire et les autres parties ont déposé leurs observations sur celui-ci dans les délais impartis.

68 Par ordonnance du 10 septembre 2002, le président de la troisième chambre élargie du Tribunal a décidé de suspendre la procédure dans les affaires T-30/01 à T-32/01 et T-86/02 à T-88/02 jusqu'à ce que la Cour ait statué sur les pourvois dirigés contre les arrêts du Tribunal du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commission (T-127/99, T-129/99 et T-148/99, Rec. p. II-1275, ci-après l'« arrêt Demesa »), et Diputación Foral de Álava e.a./Commission (T-92/00 et T-103/00, Rec. p. II-1385). Dans ces deux arrêts, le Tribunal a statué sur les recours formés contre deux décisions

de la Commission, ayant qualifié d'aides d'État incompatibles avec le marché commun l'octroi à Daewo Electronics Manufacturing España SA (Demesa) et à Ramondín SA et Ramondín Cápsulas SA d'avantages fiscaux sur le territoire historique de Álava [décision 1999/718/CE de la Commission, du 24 février 1999, concernant l'aide d'État mise à exécution par l'Espagne en faveur de Demesa (JO L 292, p. 1), et décision 2000/795/CE de la Commission, du 22 décembre 1999, concernant l'aide d'État mise à exécution par l'Espagne en faveur de Ramondín SA et de Ramondín Cápsulas SA (JO 2000, L 318, p. 36)].

69 La composition des chambres du Tribunal ayant été modifiée, le juge rapporteur a été affecté à la cinquième chambre et les présentes affaires ont été attribuées à la cinquième chambre élargie.

70 Les arrêts de la Cour du 11 novembre 2004, Demesa et Territorio Histórico de Álava/Commission (C-183/02 P et C-187/02 P, Rec. p. I-10609), et Ramondín e.a./Commission (C-186/02 P et C-188/02 P, Rec. p. I-10653), rejetant les pourvois formés contre les arrêts Demesa et Diputación Foral de Álava e.a./Commission, point 68 supra, ont mis fin à la suspension de la procédure.

71 Le 6 janvier 2005, le Tribunal a interrogé les parties sur les conséquences que ces arrêts seraient susceptibles d'avoir sur les présents recours.

72 Par lettre du 7 février 2005, après avoir exposé leur point de vue sur ces arrêts, les requérants ont maintenu leurs recours. Ils se sont toutefois désistés du premier moyen des requêtes dans les affaires T-86/02 à T-88/02.

73 Par ordonnance du président de la cinquième chambre élargie du Tribunal du 11 novembre 2005, les affaires T-30/01 à T-32/01 ont été jointes, aux fins des suites de la

procédure, aux affaires jointes T-86/02 à T-88/02, les parties ayant été entendues, conformément à l'article 50 du règlement de procédure.

74 Le 20 décembre 2005, les requérants ont demandé, à titre de mesure d'organisation de la procédure, qu'il soit pris connaissance et, le cas échéant, statué sur les affaires jointes T-30/01 à T-32/01 et T-86/02 à T-88/02 avant les affaires T-227/01 à T-229/01 et T-230/01 à T-232/01.

75 Le 14 février 2007, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a demandé aux requérants, dans les affaires T-86/02 à T-88/02, de lui communiquer des informations concernant les bénéficiaires des régimes fiscaux en cause.

76 Les requérants ont répondu par courrier déposé au greffe du Tribunal le 12 mars 2007 en s'interrogeant sur la pertinence de cette mesure d'organisation de la procédure. Par acte déposé au greffe du Tribunal le 1er mars 2007, la Confebask a sollicité la révision de cette mesure d'organisation de la procédure.

77 Le 22 mars 2007, le Tribunal a confirmé la mesure d'organisation de la procédure du 14 février 2007 et la réponse des requérants a été déposée au greffe du Tribunal le 23 avril 2007.

78 Le 30 juillet 2007, dans le cadre des mesures d'organisation de la procédure, le Tribunal a posé aux parties des questions, auxquelles les parties ont répondu dans le courant du mois d'octobre 2007.

79 Sur rapport du juge rapporteur, le Tribunal a décidé d'ouvrir la procédure orale. Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions du Tribunal lors de l'audience qui s'est déroulée le 15 janvier 2008.

80 Lors de cette audience, les requérants ont été autorisés à produire un document, qui a été communiqué à la Commission, ainsi qu'il en a été acté dans le procès-verbal de l'audience.

81 Lors de cette audience, le Tribunal a également accordé aux requérants et à la Confebask un délai expirant le 28 janvier 2008 en vue de communiquer certaines informations concernant les bénéficiaires des mesures en cause. Il en a été pris acte dans le procès-verbal de l'audience.

82 À l'issue de l'audience, le président de la cinquième chambre élargie a décidé de surseoir à la clôture de la procédure orale.

83 Par lettres déposées au greffe du Tribunal, le 24 janvier 2008, par le Territorio Histórico de Vizcaya et, le 28 janvier 2008, par les Territorios Históricos de Álava et de Guipúzcoa, les requérants ont déposé des documents concernant les informations demandées. La Confebask a fait de même par courrier du 29 janvier 2008. La Commission, après une prorogation du délai accordée par le Tribunal, a présenté ses observations sur les documents produits le 6 mars 2008.

84 Le président de la cinquième chambre élargie a clos la procédure orale le 12 mars 2008. Les parties en ont été informées par lettre du 13 mars 2008.

85 Les parties entendues en leurs observations sur la jonction, le Tribunal considère, en vertu de l'article 50, paragraphe 1, de son règlement de procédure, qu'il y a lieu de joindre les affaires T-30/01, T-31/01, T-32/01, T-86/02, T-87/02 et T-88/02 aux fins de l'arrêt.

Conclusions des parties

I — *Dans les affaires T-30/01 à T-32/01*

86 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— annuler la décision de la Commission du 28 novembre 2000 d'ouvrir la procédure formelle d'examen des trois régimes d'exemption en cause ;

— condamner la Commission aux dépens.

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

— à titre principal, déclarer les recours sans objet ;

— à titre subsidiaire, déclarer les recours irrecevables ;

— à titre plus subsidiaire, les rejeter comme non fondés ;

— condamner les requérants aux dépens.

II — *Dans les affaires T-86/02 à T-88/02*

88 Les requérants concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— à titre principal, annuler les décisions finales attaquées ;

— à titre subsidiaire, annuler la première phrase de l'article 3 de ces décisions ;

— condamner la Commission aux dépens.

89 La Confebask et la Comunidad autónoma del País Vasco, intervenant au soutien des requérants, concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— à titre principal, annuler les décisions finales attaquées ;

— à titre subsidiaire, annuler leur article 3 ;

— condamner la Commission aux dépens.

90 La Commission et la Comunidad autónoma de La Rioja, intervenant à son soutien, concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

— rejeter les recours comme non fondés ;

— condamner les requérants aux dépens.

En droit

91 Il convient d'examiner, dans un premier temps, les recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02, dirigés contre les décisions finales attaquées et, dans un second temps, les recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01, dirigés contre la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen du 28 novembre 2000.

I — *Sur les recours, dans les affaires T-86/02 à T-88/02, tendant à l'annulation des décisions finales constatant l'incompatibilité des régimes en cause et ordonnant la récupération des aides versées*

A — *Sur la recevabilité de l'intervention de la Confebask dans le cadre des recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02*

1. Arguments des parties

92 Dans le cadre de la procédure orale, la Commission a invoqué l'irrecevabilité de la Confebask à intervenir, au motif qu'elle n'a pas démontré l'existence, parmi ses membres, de bénéficiaires des mesures en cause.

93 À la suite des questions posées lors de l'audience, la Confebask a fourni certains documents. Ainsi, elle a produit un document, émanant du directeur général des finances (Director General de Hacienda) de chacun des trois Territorios Históricos, attestant que certaines entreprises avaient bénéficié des exemptions fiscales en cause. Ces documents attestent que ces entreprises sont concernées par les décisions finales attaquées et, en particulier, par l'article 3 de ces décisions, ordonnant la récupération des aides. Une attestation, signée du secrétaire général et du président de la Confebask,

atteste en outre de la qualité de membre de la Confebask pour chacune de ces entreprises, lors de l'introduction des demandes en intervention.

94 Ces documents ont été communiqués à la Commission, qui maintient que la Confebask n'a pas démontré sa recevabilité à intervenir.

2. Appréciation du Tribunal

95 Il y a lieu de rappeler que l'ordonnance du 9 septembre 2005 du président de la cinquième chambre élargie du Tribunal, par laquelle la Confebask a été admise à intervenir dans le cadre des recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02, ne s'oppose pas à ce qu'il soit procédé à un nouvel examen de la recevabilité de son intervention dans l'arrêt mettant fin à l'instance (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 8 juillet 1999, Hüls/Commission, C-199/92 P, Rec. p. I-4287, point 52).

96 En vertu de l'article 40, deuxième alinéa, du statut de la Cour de justice, applicable au Tribunal en vertu de l'article 53, premier alinéa, du même statut, le droit d'intervenir appartient à toute personne justifiant d'un intérêt à la solution du litige.

97 Selon une jurisprudence constante, est admise l'intervention d'associations représentatives qui ont pour objet la protection de leurs membres dans des affaires soulevant des questions de principe de nature à affecter ces derniers [ordonnances du président de la Cour du 17 juin 1997, National Power et PowerGen, C-151/97 P(I) et C-157/97 P(I), Rec. p. I-3491, point 66, et du 28 septembre 1998, Pharos/Commission, C-151/98 P, Rec. p. I-5441, point 6 ; ordonnance du président du Tribunal du 19 avril 2007, MAAB/Commission, T-24/06, non publiée au Recueil, point 10].

98 En outre, il convient de rappeler que l'adoption d'une interprétation large du droit d'intervention à l'égard des associations vise à permettre de mieux apprécier le cadre des affaires tout en évitant une multiplicité d'interventions individuelles qui compromettraient l'efficacité et le bon déroulement de la procédure (ordonnance National Power et PowerGen, point 97 supra, point 66 ; ordonnance du Tribunal du 26 juillet 2004, Microsoft/Commission, T-201/04 R, Rec. p. II-2977, point 38).

99 En l'espèce, la Confebask est une organisation professionnelle confédérative intersectorielle, ayant pour objet la représentation, la coordination, l'information et la défense des intérêts généraux et communs aux entrepreneurs des organisations du Pays basque espagnol qui la composent. Elle a notamment pour objet la représentation et la défense des intérêts des entreprises basques face à l'administration et aux organisations sociales et professionnelles.

100 Il n'est pas contesté qu'il s'agit d'une organisation représentative d'entreprises du Pays basque espagnol.

101 En outre, il convient de constater que, ainsi qu'il ressort des documents produits dans le cadre de la procédure orale, certaines entreprises, qui étaient membres de la Confebask lorsque celle-ci a introduit sa demande en intervention, ont bénéficié d'aides accordées au titre des régimes fiscaux en cause en l'espèce.

102 Dès lors, les intérêts de ces entreprises, à la fois adhérentes de la Confebask et bénéficiaires effectives des mesures fiscales en cause, sont susceptibles d'être affectés par l'issue des présents recours.

103 Au surplus, la Confebask a participé à la procédure administrative ayant mené à l'adoption des décisions finales attaquées.

104 Dès lors, il y a lieu de considérer que la Confebask justifie d'un intérêt à la solution du litige et que son intervention au soutien des requérants est recevable.

B — *Sur le bien-fondé des recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02*

105 Les requérants font valoir cinq moyens dans leurs requêtes. Ils se sont toutefois désistés du premier moyen, tiré du caractère général des mesures en cause et de l'absence d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE (voir point 72 ci-dessus).

106 Dans le cadre de leur deuxième moyen, ils soutiennent que les régimes d'exemption en cause auraient dû être considérés comme des aides existantes et non comme des aides nouvelles. Le troisième moyen est tiré de la violation de l'article 88, paragraphe 1, CE, et des articles 17 à 19 du règlement nº 659/1999, au motif que la Commission aurait dû appliquer la procédure relative aux régimes d'aides existants. Le quatrième moyen est fondé sur la violation de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, au motif que les régimes en question n'étaient pas des aides au fonctionnement incompatibles avec le marché commun, mais des aides à l'investissement ou à la création d'emplois. Dans le cadre de leur cinquième moyen, les requérants soutiennent que l'obligation de récupérer les aides en question est entachée d'un vice de procédure, de la violation des principes de sécurité juridique, de bonne administration, de protection de la confiance légitime et d'égalité de traitement. Enfin, dans leurs mémoires en réplique, les requérants invoquent la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, au motif que la Commission aurait dû, dans sa décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, mentionner l'existence de réunions avec les autorités espagnoles.

1. Sur le deuxième moyen, tiré du caractère prétendument existant des régimes d'aides en cause

107 Le deuxième moyen se subdivise en deux branches. La première branche est fondée sur la violation de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999 ; la seconde branche est fondée sur la violation de l'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999.

a) Sur la première branche, fondée sur la violation de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999

Arguments des parties

108 Selon les requérants, la Commission aurait dû considérer que les régimes d'exemption étaient des aides existantes, dès lors que, conformément à l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999, ils ne constituaient pas des régimes d'aides au moment de leur mise en vigueur et sont devenus des régimes d'aides par la suite en raison de l'évolution du marché commun, sans avoir été modifiés par l'État membre.

109 En premier lieu, les requérants soutiennent que la Commission a tacitement considéré que les régimes d'exemption ne constituaient pas des aides d'État au moment de leur entrée en vigueur.

110 Selon eux, au moment où la Commission a eu connaissance de ces régimes, en 1994, celle-ci n'avait aucune obligation de clore la phase préliminaire d'examen par une décision au sens de l'article 249 CE et pouvait exprimer par son seul silence sa position favorable, selon laquelle les mesures examinées ne constituaient pas des aides.

111 La jurisprudence développée en ce sens à l'égard des mesures notifiées vaudrait également en cas d'examen préliminaire de dispositions non notifiées, dont la Commission a connaissance. La jurisprudence imposant à la Commission d'engager la procédure formelle d'examen en cas de doute concernant la compatibilité avec le marché commun d'une mesure nationale impliquerait d'ailleurs que l'absence d'une telle décision signifie, en principe, que la Commission estime la mesure en cause conforme au droit communautaire.

112 La communication de la Commission aux États membres, du 4 mars 1991, sur les modalités de notification des aides et les modalités de procédure applicables aux aides consenties en violation des dispositions de l'article [88], paragraphe 3, CE (ci-après la « communication de 1991 »), confirmerait, au demeurant, que la Commission ne s'estime pas tenue d'adopter une décision au terme de l'examen préliminaire, lorsque l'État membre répond de manière satisfaisante à sa demande d'information. De plus, il ressortirait de cette même communication que le membre de la Commission chargé des questions de concurrence proposait seulement à la Commission de ne pas agir contre la mesure examinée, lorsqu'il n'avait aucun doute à propos de sa compatibilité. Cette « clôture de procédure sans suite » se caractériserait par l'absence de décision formelle.

113 L'article 232 CE ne ferait pas obstacle à cette manière de procéder. Selon les requérants, les autorités nationales n'auraient pas la capacité procédurale pour agir en carence aux fins de contraindre la Commission à adopter une décision sur une plainte dont elles ne sont pas l'auteur.

114 Les requérants précisent ensuite à partir de quand la Commission est censée avoir clos sans suite la procédure d'examen préliminaire. Ils indiquent, à cet égard, que, avant l'entrée en vigueur du règlement nº 659/1999, aucune disposition n'imposait de délai à la Commission. Toutefois, la jurisprudence aurait déduit du principe de sécurité juridique l'obligation pour la Commission de prendre position dans un délai raisonnable. Compte tenu de la nature de la procédure préliminaire d'examen, le délai pour la clore devrait, par conséquent, être bref. La Commission l'aurait elle-même admis. Selon les requérants, l'obligation, pour la Commission, d'agir avec diligence s'imposerait même dans les cas où les mesures nationales n'ont pas été notifiées en vertu de la communication de 1983 sur les aides illégales.

115 Dans un tel contexte, les requérants estiment que la Commission a admis que les régimes d'exemption échappaient à la qualification d'aides d'État, à la fois implicitement et explicitement.

116 Ils font observer que, dans sa demande d'information du 25 mai 1994, la Commission a averti les autorités espagnoles qu'elle serait dans l'obligation d'ouvrir la procédure formelle d'examen en cas d'absence de réponse ou de réponse insuffisante. Or, la Commission n'a pas engagé cette procédure après réception, le 30 septembre 1994, de la réponse par laquelle le Royaume d'Espagne contestait le caractère d'aide d'État des régimes d'exemption. Les requérants en déduisent que la Commission a jugé que cette réponse était satisfaisante et que les régimes en cause n'étaient pas des aides au sens de l'article 87 CE.

117 Les requérants estiment que ce qui précède peut être corroboré par la lettre du 18 juillet 1995, que la Commission a adressée aux auteurs de la plainte de 1994 pour les informer de la suite réservée à celle-ci et qui, selon eux, laisse entrevoir que les régimes d'exemption en cause n'étaient pas des aides d'État.

118 D'autres éléments permettraient encore de présumer que la Commission a tacitement admis que les régimes d'exemption ne constituaient pas des aides d'État. Premièrement, la Commission n'aurait pas publié au Journal officiel un avis informant les tiers du caractère précaire des régimes d'exemption. Deuxièmement, la Commission reconnaîtrait, dans ses écritures, que l'examen des régimes d'exemption aurait pris du retard. Or, aucun reproche ne serait adressé à cet égard aux autorités nationales dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen ou dans les décisions finales attaquées. Troisièmement, la demande de renseignements du 3 février 2000 de la Commission aux autorités espagnoles ne se référerait pas à la plainte de 1994. Il en ressortirait, au contraire, que la Commission entendait examiner le régime d'exemption de la province d'Álava à partir de la décision 1999/718 (voir point 68 ci-dessus). Au demeurant, cette lettre ne constituerait pas une injonction à fournir des informations quant aux bénéficiaires des mesures en question ; ces informations ne présenteraient d'ailleurs aucun intérêt dans le cas d'un prétendu régime d'aides dont l'analyse s'effectue in abstracto. Quatrièmement, la décision d'ouvrir la procédure formelle ne serait pas davantage liée à la plainte de 1994. Elle serait au contraire fondée sur la communication de la Commission sur l'application des règles relatives aux aides d'État aux mesures

relevant de la fiscalité directe des entreprises (JO 1998, C 384, p. 3, ci-après la « communication de 1998 sur les aides fiscales »).

119 Par ailleurs, la circonstance que la Commission a adopté des décisions relatives à d'autres régimes fiscaux des Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya et de Guipúzcoa après 1994 ne changerait rien au fait qu'elle a initialement estimé que les régimes d'exemption n'étaient pas des aides d'État. La décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen et les décisions finales attaquées démontreraient l'arbitraire de la Commission, qui, en outre, ne justifierait pas la priorité de traitement accordée aux régimes de 1996, instituant d'autres avantages fiscaux tels que des crédits d'impôt et des réductions de base imposable, alors même qu'elle considérerait que ces derniers étaient moins « agressifs » que ceux de 1993, en cause en l'espèce.

120 Dans leur mémoire en réplique, les requérants relèvent une série d'éléments dont il ressortirait que la Commission aurait explicitement rejeté la plainte de 1994, au motif que les régimes d'exemption ne constituaient pas des aides d'État.

121 Il ressortirait ainsi des débats au Sénat espagnol du 22 avril 1997 (Boletín Oficial de las Cortes Generales du 28 avril 1997, nº 204, 681/000550) que, lors d'une réunion du 17 mars 1997, le membre de la Commission chargé des questions de concurrence aurait confirmé à une délégation de la Comunidad autónoma de La Rioja que la plainte de 1994 « n'était pas de la compétence de l'Union européenne, mais de celle de l'État membre en question ». Il découlerait également d'un article de presse publié sur Internet, le 24 octobre 2002, que cette plainte n'avait d'ailleurs pas été prise en considération. Les requérants déduisent de ces deux éléments que la Comunidad autónoma de La Rioja est intervenue dans le cadre de la plainte de 1994 et que la Commission l'a expressément rejetée parce que, les régimes d'exemption n'étant pas des aides d'État, elle ne relevait pas du droit communautaire. Les requérants déduisent de la décision de la Commission relative à l'aide accordée à Ramondín que, dans le cadre de la plainte contre cette aide, la Comunidad autónoma de La Rioja avait renoncé à contester la compatibilité de la Norma Foral nº 22/1994 (Álava), prise isolément, avec le droit relatif aux aides d'État. Ils estiment que ce changement d'attitude s'expliquerait par le rejet susmentionné de la plainte de 1994. Enfin, la Commission n'aurait jamais fait la moindre allusion à cette plainte, ou au fait que son examen serait différé pour des raisons d'opportunité, dans les actions qu'elle a entreprises à partir de 1997 contre les

différents régimes fiscaux des Territorios Históricos de Álava, de Vizcaya et de Guipúzcoa. En particulier, la Commission ne l'aurait pas mentionnée dans les observations qu'elle a déposées sur les questions préjudicielles posées par une juridiction espagnole dans le cadre des affaires ayant donné lieu à l'ordonnance du président de la Cour du 16 février 2000, Juntas Generales de Guipúzcoa e.a. (C-400/97 à C-402/97, Rec. p. I-1073), concernant les trois régimes d'exemption en cause. De même, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen à leur égard renverrait seulement à la plainte déposée le 5 janvier 2000.

122 Par conséquent, ni le courrier du 18 juillet 1995, adressé par la Commission aux auteurs de la plainte de 1994, ni celui du 19 janvier 1996, par lequel celle-ci a demandé aux autorités espagnoles de nouveaux renseignements, ne sauraient empêcher le Tribunal de constater que le membre de la Commission chargé des questions de concurrence a confirmé, en 1997, le rejet de la plainte susmentionnée. Au contraire, le courrier du 18 juillet 1995 annoncerait expressément qu'une décision serait adoptée et qu'elle serait communiquée aux plaignants.

123 Selon les requérants, la Commission a donc considéré que les mesures en cause ne constituaient pas des aides d'État au moment de leur entrée en vigueur.

124 En deuxième lieu, les requérants soutiennent que les décisions litigieuses ne s'expliquent que par une évolution de la politique en matière d'aides d'État, qui a conduit à un changement de critère dans l'examen de certaines mesures fiscales. Ils allèguent ainsi l'existence d'une évolution du marché commun, au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999.

125 Ils soulignent que la proposition à l'origine du règlement nº 659/1999 ne prévoyait pas la catégorie des aides existantes visée désormais à son article 1er, sous b), v). Ils estiment que cette disposition a précisément été insérée a posteriori pour tenir compte des changements intervenus dans la politique de la Commission en matière d'aides d'État. Il résulterait au demeurant du considérant 4 dudit règlement que cette disposition visait effectivement les évolutions de la politique de la Commission en matière d'aides d'État

et les requérants en déduisent que l'évolution du marché commun est synonyme d'évolution dans le cadre de la politique en matière d'aides d'État.

126 Selon les requérants, il ressortirait de la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1er décembre 1997, sur un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises (JO 1998, C 2, p. 1), que la Commission a manifesté sa volonté de procéder au réexamen des régimes fiscaux en vigueur dans les États membres, annonçant ainsi un changement de critère d'appréciation en ce qui les concerne. Sa communication de 1998 sur les aides fiscales le confirmerait, dans la mesure où la Commission y indique qu'elle procédera au « réexamen cas par cas » des régimes fiscaux « sur la base de » celle-ci. Ils ajoutent que la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen se référerait expressément à cette communication.

127 Par ailleurs, ils estiment que la décision 93/337, invoquée par la Commission, n'est pas une référence valable. En effet, selon eux, la Commission a qualifié les crédits d'impôt de 1988, en cause dans la décision 93/337, de mesures sélectives, car ils ne s'appliquaient qu'à certaines activités. La Commission n'a pas appliqué un critère lié au montant minimal d'investissement. En revanche, les mesures d'exemption en cause en l'espèce n'excluraient aucune activité et pourraient donc légitimement être considérées comme des mesures générales en 1993.

128 Ils invoquent également la décision 2003/755/CE de la Commission, du 17 février 2003, concernant le régime d'aides mis en œuvre par la Belgique en faveur des centres de coordination établis en Belgique (JO L 282, p. 25), dans laquelle Commission aurait admis que l'article 1er, sous b), v), du règlement no 659/1999 s'appliquait à l'hypothèse où, après avoir initialement considéré qu'une mesure ne constituait pas une aide, elle modifie son appréciation et estime qu'elle en est une.

129 Les requérants estiment donc qu'il y a eu une évolution de la politique en matière d'aides d'État au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement no 659/1999.

130 En troisième lieu, ils soulignent que les mesures fiscales en cause n'ont pas été modifiées.

131 Ils concluent que la Commission a commis une erreur de droit en refusant de considérer les mesures en cause comme des aides existantes au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999.

132 La Commission, soutenue par la Comunidad autónoma de La Rioja, conclut au rejet de cette première branche du moyen.

Appréciation du Tribunal

133 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que le traité institue des procédures distinctes selon que les aides sont existantes ou nouvelles. Alors que les aides nouvelles doivent, conformément à l'article 88, paragraphe 3, CE, être notifiées préalablement à la Commission et ne peuvent être mises à exécution avant que la procédure n'ait abouti à une décision finale, les aides existantes peuvent, conformément à l'article 88, paragraphe 1, CE, être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité (arrêt de la Cour du 15 mars 1994, Banco Exterior de España, C-387/92, Rec. p. I-877, point 20). Les aides existantes ne peuvent donc faire l'objet, le cas échéant, que d'une décision d'incompatibilité produisant des effets pour l'avenir (arrêt Demesa, point 68 supra, point 172).

134 Il ressort de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999, entré en vigueur le 16 avril 1999, et donc applicable lors de l'adoption des décisions finales attaquées, que constitue notamment une aide existante « toute aide réputée existante parce qu'il peut être établi qu'elle ne constituait pas une aide au moment de sa mise en vigueur, mais qui est devenue une aide par la suite en raison de l'évolution du marché commun et sans avoir été modifiée par l'État membre ».

135 Les requérants font valoir que les trois conditions de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999 sont remplies. La Commission a considéré que les deux premières conditions, tenant à ce que les régimes en cause ne constituaient pas des régimes d'aides au moment de leur mise en vigueur, mais le seraient devenus en raison de l'évolution du marché commun, n'étaient pas réunies en l'espèce (voir les points 78 de la décision 2003/28, 76 de la décision 2003/86 et 74 de la décision 2003/192).

136 Il y lieu d'examiner si la Commission a considéré à juste titre que ces conditions n'étaient pas remplies en l'espèce.

137 S'agissant de la première condition, les requérants soutiennent que la Commission a admis, de façon implicite et explicite, que les régimes en cause ne constituaient pas des régimes d'aides d'État au moment de leur entrée en vigueur.

138 Premièrement, les requérants soutiennent, dans leur mémoire en réplique, que la Commission a explicitement rejeté la plainte de 1994.

139 Toutefois, il ressort des éléments du dossier que, postérieurement à la plainte de 1994, la Commission a poursuivi ses investigations (voir points 21 et suivants ci-dessus), sans cependant adopter une quelconque décision explicite.

140 Ainsi, par lettre du 18 juillet 1995, la Commission a informé les plaignants qu'elle poursuivait son analyse au regard du système fiscal espagnol et des régimes d'autonomie fiscale en vigueur dans les États membres, tout en tenant compte notamment de l'évolution fédérale en cours dans divers États membres. Elle a indiqué que ses services réunissaient les données nécessaires, qu'elle déciderait de la suite à donner à leur plainte lorsque ces questions seraient clarifiées et qu'elle leur communiquerait sa décision. Il en résulte clairement que la Commission poursuivait l'examen de la plainte et qu'elle n'avait alors adopté aucune décision.

141 De même, par lettre du 19 janvier 1996, la Commission a informé le Royaume d'Espagne qu'elle examinait l'impact des dispositions fiscales en cause sur la concurrence et lui a demandé de lui adresser des informations concernant les bénéficiaires des mesures en cause. Or, indépendamment de la question de savoir si une réponse est parvenue à la Commission à cet égard, point sur lequel les parties sont en désaccord, il y a lieu de constater que, en tout état de cause, cette lettre démontre que, à cette époque, la Commission n'avait pas pris position sur les régimes en cause (voir, en ce sens et par analogie, arrêt du Tribunal du 15 septembre 1998, Gestevisión Telecinco/Commission, T-95/96, Rec. p. II-3407, point 88).

142 Enfin, il y a lieu de constater que le texte de la question d'un sénateur espagnol, posée au gouvernement espagnol, concernant la réunion du 17 mars 1997, n'émane pas de la Commission et ne fait qu'attester du fait que des propos, prétendument tenus par le membre de la Commission chargé des questions de concurrence, ont été rapportés dans le cadre de débats parlementaires nationaux. Un tel élément ne peut être considéré comme une prise de position explicite de la Commission, et ce quel qu'en soit le contenu.

143 De même, ni un article de presse ni les déductions des requérants à propos de l'attitude des plaignants ou de la Commission dans le cadre d'autres procédures ne sont susceptibles de démontrer l'existence d'une décision que la Commission aurait adoptée en l'espèce.

144 Il convient de constater, en conséquence, qu'aucun des documents produits ne constitue une décision adressée à l'État membre et qu'aucun des éléments avancés ne peut conduire à établir l'existence d'une prise de position claire et explicite de la Commission (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 5 avril 2006, Deutsche Bahn/Commission, T-351/02, Rec. p. II-1047, points 46 à 49).

145 Par conséquent, l'existence d'une décision explicite de la Commission, déclarant que les régimes en cause ne constituaient pas des régimes d'aides d'État au moment de leur entrée en vigueur, n'est pas établie.

146 Deuxièmement, les requérants soutiennent que la Commission n'était pas tenue de clore la phase préliminaire d'examen par une décision au sens de l'article 249 CE et pouvait exprimer, par son seul silence, sa position selon laquelle les mesures fiscales en cause ne constituaient pas des aides.

147 Une telle interprétation ne saurait être admise.

148 En effet, il y a lieu de rappeler que le seul silence d'une institution ne peut produire des effets juridiques obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant, sauf lorsque cette conséquence est expressément prévue par une disposition du droit communautaire. Le droit communautaire prévoit, dans certains cas spécifiques, que le silence d'une institution a valeur de décision lorsque cette institution a été invitée à prendre position et qu'elle ne s'est pas prononcée à l'expiration d'un certain délai. En l'absence de telles dispositions expresses, fixant un délai à l'expiration duquel une décision implicite est réputée intervenir et définissant le contenu de cette décision, l'inaction d'une institution ne saurait être assimilée à une décision, sauf à mettre en cause le système des voies de recours institué par le traité (arrêt du Tribunal du 13 décembre 1999, Sodima/Commission, T-190/95 et T-45/96, Rec. p. II-3617, points 31 et 32).

149 En l'espèce, il est constant que les régimes fiscaux en cause, institués en 1993, n'ont pas été notifiés à la Commission.

150 Or, les règles applicables en matière d'aides d'État ne prévoient pas que le silence de la Commission vaut décision implicite d'absence d'aide, en particulier lorsque les mesures en cause n'ont pas été notifiées à la Commission. En effet, la Commission, qui possède une compétence exclusive en ce qui concerne la constatation de l'incompatibilité éventuelle d'une aide avec le marché commun, est obligée, au terme de la phase préliminaire d'examen portant sur une mesure étatique, d'adopter à l'égard de l'État membre concerné une décision qui constate soit l'absence d'aide, soit l'existence d'une aide compatible, soit la nécessité d'ouvrir la procédure formelle d'examen, prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE (arrêt Gestevisión Telecinco/Commission, point 141 supra, points 53 à 55).

151 Dès lors, une telle décision, qui est par ailleurs notifiée à l'État membre, ne peut être tacite et résulter du silence de la Commission pendant un certain temps.

152 En l'espèce, il ne saurait donc être admis que la Commission ait pu adopter une décision implicite, en vertu de laquelle les régimes fiscaux en cause n'auraient pas constitué des régimes d'aides lors de leur mise en vigueur.

153 Le simple fait pour la Commission de ne pas avoir ouvert la procédure formelle d'examen, durant une période relativement longue, sur une mesure étatique donnée ne saurait, à lui seul, conférer à cette mesure le caractère objectif d'une aide existante, s'il s'agit d'une aide. Les incertitudes susceptibles d'avoir existé à cet égard peuvent, tout au plus, être considérées comme ayant fait naître une confiance légitime des bénéficiaires empêchant la récupération de l'aide versée par le passé (arrêt du Tribunal du 30 avril 2002, Government of Gibraltar/Commission, T-195/01 et T-207/01, Rec. p. II-2309, point 129).

154 Au surplus, les requérants n'ont pas invité la Commission à prendre position sur la plainte de 1994, ce qui aurait entraîné, à l'expiration d'un délai de deux mois, la possibilité d'agir en carence, conformément à l'article 232 CE, dès lors que, contrairement à ce que les requérants soutiennent (voir point 113 ci-dessus), ils auraient été recevables pour ce faire, tout comme ils sont recevables, dans le cadre des présents recours, à agir en annulation contre les décisions finales adoptées par la Commission (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 26 novembre 1996, T. Port, C-68/95, Rec. p. I-6065, point 59).

155 En conséquence, aucune décision tacite d'absence d'aide ne peut être considérée comme ayant été adoptée en raison du silence de la Commission en l'espèce.

156 Les arguments des requérants, qui se fondent, premièrement, sur la jurisprudence, deuxièmement, sur le comportement de la Commission en l'espèce et, troisièmement, sur certaines dispositions des communications de la Commission, ne sauraient modifier cette appréciation.

157 En effet, premièrement, la jurisprudence invoquée par les requérants (arrêt de la Cour du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 45 ; arrêt du Tribunal du 17 juin 1999, ARAP e.a./Commission, T-82/96, Rec. p. II-1889, point 28), concernait des situations dans lesquelles des décisions explicites de la Commission avaient été adoptées et n'est donc pas pertinente en l'espèce. De même, l'arrêt de la Cour du 11 décembre 1973, Lorenz (120/73, Rec. p. 1471), applicable en matière d'aide notifiée, n'est pas applicable en matière d'aide non notifiée, comme c'est le cas en l'espèce (arrêts de la Cour du 11 juillet 1996, SFEI e.a., C-39/94, Rec. p. I-3547, points 46 à 48, et du 15 février 2001, Autriche/Commission, C-99/98, Rec. p. I-1101, point 32 ; voir arrêts du Tribunal Gestevisión Telecinco/Commission, point 141 supra, points 77 et 78, et du 15 juin 2005, Regione autónoma della Sardegna/Commission, T-171/02, Rec. p. II-2123, point 48, et la jurisprudence citée).

158 Deuxièmement, les arguments tirés du comportement de la Commission doivent également être rejetés.

159 Ainsi, l'absence de réaction après la réponse du Royaume d'Espagne du 30 septembre 1994 ou le fait que la Commission a reconnu, dans ses écritures, le retard de l'examen des régimes fiscaux en cause en l'espèce ne peuvent être utilement invoqués pour conclure à l'existence d'une décision de la Commission admettant l'absence d'aide en l'espèce. De plus, contrairement à ce qu'affirment les requérants, le courrier du 18 juillet 1995, adressé par la Commission aux plaignants (voir point 26 ci-dessus), atteste que la Commission poursuivait son analyse et ne peut conduire à admettre l'adoption d'une décision implicite, en vertu de laquelle les régimes fiscaux en cause n'auraient pas constitué des régimes d'aides lors de leur mise en vigueur.

160 Par ailleurs, les requérants invoquent le fait que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen ne renvoie qu'à la plainte du 5 janvier 2000 (voir point 31 ci-dessus) et non à celle de 1994.

161 Il y a lieu de relever, à cet égard, que la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen vise les trois régimes fiscaux litigieux, sans toutefois mentionner la plainte de 1994. En effet, cette décision a été adoptée par la Commission à la suite de la plainte du 5 janvier 2000, émanant de concurrents d'une entreprise bénéficiaire de l'exemption de l'impôt sur les sociétés.

162 Toutefois, le fait que la plainte de 1994 n'a pas été mentionnée dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen ne saurait impliquer l'existence d'une décision tacite de la Commission admettant que les régimes en cause ne constituaient pas des aides d'État, dès lors que, ainsi qu'il a été rappelé (voir point 152 ci-dessus), une telle décision ne saurait être implicite.

163 S'agissant de l'argument tiré de l'adoption, par la Commission, de décisions relatives à d'autres régimes fiscaux institués par les requérants après la plainte de 1994 et du caractère arbitraire des décisions attaquées, il doit également être rejeté comme étant dénué de pertinence au regard du moyen invoqué, relatif à la notion d'aide existante.

164 Troisièmement, aucun argument ne peut davantage être tiré de la communication de 1983 sur les aides illégales et de la communication de 1991.

165 En effet, la communication de 1983 sur les aides illégales rappelle, au contraire, l'obligation de notifier les projets d'aides et indique notamment que tout bénéficiaire d'une aide octroyée illégalement, « c'est-à-dire sans que la Commission ait abouti à une décision définitive sur sa compatibilité » peut être amené à restituer l'aide. Certes, cette communication mentionne également que, dès qu'elle aura connaissance de l'adoption

de mesures d'aides illégales par un État membre, la Commission publiera au Journal officiel un avertissement spécifique mettant en garde les bénéficiaires potentiels de l'aide de la précarité de celle-ci (voir point 11 ci-dessus). Il ne saurait toutefois en être inféré que l'absence de publication d'un tel avertissement pourrait être assimilée à l'adoption d'une décision tacite d'absence d'aide, eu égard à la jurisprudence mentionnée ci-dessus (arrêt Sodima/Commission, point 148 supra).

166 Aucun argument ne saurait davantage être tiré de la communication de 1991, évoquée par les requérants (voir point 112 ci-dessus). En effet, cette communication prévoit notamment que, en cas de réponse insatisfaisante de l'État membre, la Commission « se réserve » la possibilité de faire usage de certains pouvoirs (injonction de suspension des mesures en cause ou mise en demeure de communiquer les observations et données nécessaires pour apprécier la compatibilité de l'aide avec le marché commun) et conclut qu'il « est dans les intentions de la Commission de faire usage des pouvoirs précités dans tous les cas où cela s'avère nécessaire pour faire cesser toute violation des dispositions du traité en matière d'aide d'État ». Il ne ressort donc aucunement de cette communication qu'une absence de réponse formelle de la Commission équivaudrait à une décision tacite de celle-ci admettant l'absence de qualification d'aides des mesures en cause.

167 En conséquence, l'argument selon lequel la Commission aurait tacitement rejeté la plainte de 1994 et admis que les régimes en cause ne constituaient pas des régimes d'aides d'État doit être rejeté.

168 Il résulte de ce qui précède que l'existence d'une décision de la Commission, admettant que les régimes en cause ne constituaient pas des régimes d'aides d'État au moment de leur entrée en vigueur, n'est pas établie.

169 Dès lors que cette première condition de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999 n'est pas remplie, les mesures en cause ne peuvent être considérées comme des aides existantes au sens de cette disposition.

170 En conséquence, l'argumentation relative à la deuxième condition, tendant à démontrer que les mesures en cause sont devenues des aides en raison de l'évolution du marché commun, est inopérante.

171 En tout état de cause, s'agissant de l'argumentation des requérants concernant la deuxième condition de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999, il convient de considérer qu'elle ne saurait être admise.

172 En effet, les requérants soutiennent qu'il résulte de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999 et de son considérant 4 que la notion d'évolution du marché commun est synonyme de celle d'évolution de la politique en matière d'aides d'État (voir point 125 ci-dessus).

173 Or, il y a lieu de rappeler que la notion d'« évolution du marché commun » peut être comprise comme une modification du contexte économique et juridique dans le secteur concerné par la mesure en cause (arrêt de la Cour du 22 juin 2006, Belgique et Forum 187/Commission, C-182/03 et C-217/03, Rec. p. I-5479, point 71). Une telle modification peut, en particulier, résulter de la libéralisation d'un marché initialement fermé à la concurrence (arrêt du Tribunal du 4 avril 2001, Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia/Commission, T-288/97, Rec. p. II-1169, point 89).

174 En revanche, cette notion ne vise pas l'hypothèse dans laquelle la Commission change son appréciation sur le seul fondement d'une application plus rigoureuse des règles du traité en matière d'aides d'État (arrêt Belgique et Forum 187/Commission, point 173 supra, point 71). À cet égard, il y a lieu de rappeler que le caractère d'aide existante ou d'aide nouvelle d'une mesure étatique ne saurait dépendre d'une appréciation subjective de la Commission et doit être déterminé indépendamment de toute pratique administrative antérieure de la Commission (arrêts du Tribunal Government of Gibraltar/Commission, point 153 supra, point 121, et du 23 octobre 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commission, T-269/99, T-271/99 et T-272/99, Rec. p. II-4217, point 80, et Diputación Foral de Álava e.a./Commission, T-346/99 à T-348/99, Rec. p. II-4259, point 84).

175 Il s'ensuit que le seul constat d'une évolution de la politique en matière d'aides d'État ne saurait, en soi, suffire à constituer une « évolution du marché commun » au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999, dès lors que la notion objective d'aide d'État, telle qu'elle découle de l'article 87 CE, n'est pas elle-même modifiée.

176 En l'espèce, aucun des arguments des requérants concernant l'évolution de la politique en matière d'aides d'État n'est de nature à caractériser « l'évolution du marché commun » au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999.

177 En effet, à l'appui de leur argumentation concernant l'évolution de la politique en matière d'aides d'État, les requérants invoquent l'adoption, le 1er décembre 1997, par le Conseil de l'Union européenne, d'un code de conduite dans le domaine de la fiscalité des entreprises (voir point 126 ci-dessus).

178 Le Tribunal relève à cet égard que les États membres se sont engagés à démanteler de façon progressive certaines mesures fiscales qualifiées de dommageables, tandis que la Commission exprimait son intention d'examiner ou de réexaminer, au regard des règles relatives aux aides d'État, les régimes fiscaux en vigueur dans les États membres (points D et J du code de conduite).

179 Contrairement à ce qu'allèguent les requérants, aucun changement de critère d'appréciation de la notion d'aide d'État n'a été annoncé dans ce code de conduite et les requérants n'étayent d'ailleurs aucunement leur affirmation à cet égard.

180 Les requérants invoquent également la communication de 1998 sur les aides fiscales, qui annoncerait, selon eux, un réexamen cas par cas des régimes fiscaux (voir point 126 ci-dessus).

181 Dans cette communication de 1998 sur les aides fiscales, qui s'appuie largement sur la jurisprudence de la Cour et du Tribunal et apporte des clarifications quant à l'application des articles 87 CE et 88 CE aux mesures fiscales, la Commission n'annonce toutefois pas une modification des critères d'appréciation concernant les mesures fiscales au regard des articles 87 CE et 88 CE (voir, en ce sens, arrêts Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commission, point 174 supra, point 79, et du 23 octobre 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commission, point 174 supra, point 83).

182 Par ailleurs, les requérants soulignent que, dans la décision 93/337, la Commission a appliqué un critère de sélectivité différent de celui utilisé en l'espèce (voir point 127 ci-dessus).

183 Dans la décision 93/337, la Commission a notamment souligné que les mesures fiscales ne s'appliquaient qu'à certaines entreprises et que certaines activités n'en bénéficiaient pas (point III de la décision). Dans les décisions finales attaquées, la Commission s'est fondée sur un critère de sélectivité différent, relatif à l'investissement minimal supérieur à un certain montant.

184 L'article 87, paragraphe 1, CE, impose de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure nationale est de nature à favoriser « certaines entreprises ou certaines productions » par rapport à d'autres. Il s'agit d'une notion objective, qui est susceptible d'être appréciée selon différents critères de sélectivité, sans pour autant qu'il doive en être déduit un changement des critères d'appréciation du caractère sélectif des aides d'État.

185 Dès lors, les arguments invoqués ne permettent pas de conclure que les critères de sélectivité appliqués par la Commission dans son appréciation des mesures fiscales sous l'angle de l'article 87, paragraphe 1, CE, aient connu un changement postérieurement à l'adoption des mesures fiscales litigieuses (voir, en ce sens, arrêt Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commission, point 174 supra, point 79).

186 En outre, à supposer même que les requérants aient établi un changement de critères dans l'appréciation de la qualification d'aide par la Commission, l'argument tiré du caractère existant des mesures fiscales en cause ne pourrait pas être accueilli. En effet, il n'est aucunement démontré que ce changement allégué des critères de sélectivité appliqués par la Commission résulterait de l'« évolution du marché commun » au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999. Il doit être rappelé, à cet égard, que cette notion ne vise pas l'hypothèse dans laquelle la Commission change son appréciation sur le seul fondement d'une application plus rigoureuse des règles du traité en matière d'aides d'État (arrêt Belgique et Forum 187/Commission, point 173 supra, point 71).

187 Enfin, s'agissant de la décision 2003/755, invoquée par les requérants, il y a lieu de relever qu'il ne s'agit pas d'un élément pertinent. En effet, la mesure en cause dans cette décision était une aide existante, dès lors qu'elle avait été notifiée et autorisée précédemment et que, dans le cadre de l'examen permanent des régimes d'aides existants, prévu par l'article 88, paragraphe 1, CE, la Commission avait décidé de procéder au réexamen du régime en cause. C'est d'ailleurs précisément à propos de cette décision 2003/755 que la Cour a jugé que la notion d'« évolution du marché commun » ne visait pas l'hypothèse dans laquelle la Commission change son appréciation sur le seul fondement d'une application plus rigoureuse des règles du traité en matière d'aides d'État (arrêt Belgique et Forum 187/Commission, point 173 supra, point 71). Cette décision ne vient donc aucunement étayer la thèse des requérants.

188 Par conséquent, aucun des éléments avancés par les requérants n'est de nature à démontrer l'existence d'une évolution du marché commun au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999.

189 Il résulte de ce qui précède que les régimes fiscaux en cause ne peuvent pas être considérés comme des régimes d'aides existants au sens de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999.

190 Dès lors, la première branche du deuxième moyen, fondée sur la violation de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999, doit être rejetée comme étant non fondée.

b) Sur la seconde branche, fondée sur la violation de l'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999

Arguments des parties

191 À supposer que le Tribunal refuse d'admettre que la Commission a considéré que les régimes d'exemption n'étaient pas des aides d'État, les requérants font valoir néanmoins que les circonstances de l'espèce démontrent qu'elle les a jugés compatibles avec le marché commun et qu'elle les a autorisés au sens de l'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999. En effet, cette disposition viserait notamment les mesures adoptées avant son entrée en vigueur et auxquelles la Commission ne se serait pas opposée.

192 En l'espèce, l'autorisation découlerait de la lettre de la Commission du 25 mai 1994 et de son attitude ultérieure. Ainsi, la Commission n'aurait pas engagé la procédure formelle d'examen dans un délai raisonnable après la réception des réponses des autorités basques à ce courrier, alors qu'elle était tenue d'ouvrir cette procédure si elle avait le moindre doute quant à la compatibilité des régimes en cause avec le marché commun. De plus, ni le courrier de la Commission du 3 février 2000 ni sa décision du 28 novembre 2000 d'ouvrir la procédure formelle ne se réfèreraient à l'examen effectué en 1994. De surcroît, en dépit de son engagement de publier au Journal officiel les mesures d'aide non notifiées dès qu'elle en a connaissance, la Commission n'aurait publié aucun avertissement avant sa décision susmentionnée du 28 novembre 2000.

193 La Commission, soutenue par la Comunidad autónoma de La Rioja, soutient que cette seconde branche du deuxième moyen n'est pas fondée.

Appréciation du Tribunal

194 L'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999 prévoit que, par aide existante, il convient d'entendre « toute aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil ».

195 Il y a lieu de rappeler que cette disposition vise les mesures d'aide ayant fait l'objet d'une décision de déclaration de compatibilité de la part de la Commission.

196 Une telle décision est nécessairement explicite. En effet, la Commission doit se prononcer sur la compatibilité des mesures en cause au regard des conditions posées par l'article 87 CE et, en application de l'article 253 CE, motiver une telle décision à cet égard.

197 Au surplus, lorsqu'il est allégué que des mesures individuelles sont octroyées en application d'un régime préalablement autorisé, la Commission doit, avant d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, déterminer si ces mesures sont ou non couvertes par le régime en cause et, dans l'affirmative, si elles satisfont aux conditions fixées dans la décision d'approbation de celui-ci. Ce n'est qu'en cas de conclusion négative à l'issue de cet examen que la Commission peut considérer les mesures en cause comme des aides nouvelles. En revanche, en cas de conclusion positive, la Commission doit traiter ces mesures en tant qu'aides existantes selon la procédure prévue à l'article 88, paragraphes 1 et 2, CE (arrêts de la Cour du 5 octobre 1994, Italie/Commission, C-47/91, Rec. p. I-4635, points 24 à 26, et du 10 mai 2005, Italie/Commission, C-400/99, Rec. p. I-3657, point 57). Afin de pouvoir déterminer si les mesures individuelles satisfont ou non aux conditions fixées dans la décision d'approbation du régime en cause, cette décision d'approbation doit nécessairement être explicite.

198 Or, en l'espèce, force est de constater que les requérants ne produisent, à l'appui de leurs affirmations, aucune décision par laquelle la Commission aurait autorisé les mesures fiscales en cause, les considérant comme étant compatibles avec le marché commun.

199 L'argument des requérants selon lequel l'autorisation découlerait de la lettre de la Commission du 25 mai 1994, ne saurait être admis. En effet, la lettre du 25 mai 1994 se borne à inviter le Royaume d'Espagne à présenter ses observations sur la plainte de 1994, sans se prononcer sur la compatibilité des mesures en cause avec le marché commun. Cette lettre ne saurait donc constituer une décision d'autorisation des régimes en cause.

200 De même, l'attitude ultérieure de la Commission ne peut être considérée comme une décision d'approbation explicite. Ainsi, ni l'absence de réaction de la Commission après les observations du Royaume d'Espagne du 30 septembre 1994, ni la lettre du 18 juillet 1995 envoyée par la Commission aux plaignants, qui ne se prononce pas sur la compatibilité des régimes en cause (voir point 26 ci-dessus), ne sont susceptibles de constituer une décision autorisant les régimes fiscaux en cause au sens de l'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999.

201 Enfin, les requérants évoquent le fait que la Commission n'a mentionné l'instruction de la plainte de 1994 ni dans son courrier du 3 février 2000, par lequel elle a demandé aux autorités espagnoles des informations concernant la plainte du 5 janvier 2000 (voir point 32 ci-dessus), ni dans sa décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen. Ils invoquent également l'absence de publication au Journal officiel des mesures en cause, contrairement à l'engagement de la Commission dans sa communication de 1983 sur les aides illégales.

202 Toutefois, aucun de ces éléments ne saurait conduire à conclure à l'existence d'une décision explicite d'autorisation de la Commission, au sens de l'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999.

203 Il s'ensuit que la seconde branche du deuxième moyen, tirée d'une violation de l'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999, doit également être rejetée comme non fondée.

204 Par conséquent, le deuxième moyen, tiré de ce que les régimes fiscaux en cause devraient être considérés comme des régimes d'aides existants, doit être rejeté comme non fondé.

2. Sur le troisième moyen, tiré de la violation des règles procédurales applicables aux aides existantes

205 Les requérants, soutenus par la Comunidad autónoma del País Vasco, considèrent que, dans la mesure où les régimes d'exemption devaient être considérés comme des aides existantes, les décisions finales attaquées violent l'article 88, paragraphe 1, CE et les articles 17 à 19 du règlement nº 659/1999, en ce qu'elles auraient été adoptées au terme d'une procédure relative aux aides nouvelles.

206 Le Tribunal constate que, dans la mesure où la qualification de régimes d'aides existants ne peut être retenue en l'espèce (voir point 204 ci-dessus), c'est à bon droit que la Commission a considéré les régimes d'aides en cause comme constituant des aides nouvelles. Elle n'a, ce faisant, pas méconnu les règles procédurales invoquées par les requérants.

207 Il s'ensuit que le troisième moyen, tiré de la violation des règles procédurales, doit être rejeté comme étant non fondé.

3. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE

a) Arguments des parties

208 Les requérants font observer que, selon les indications de la Commission dans les décisions finales attaquées, les régimes d'exemption n'ont pas « le caractère d'aide à l'investissement ou à l'emploi [parce que] ces aides fiscales n'ont pas pour assiette le montant de l'investissement, ni le nombre d'emplois ou les coûts salariaux y afférents, mais la base imposable ».

209 Les requérants contestent la nécessité d'un tel lien et contestent que les régimes en cause constituent des aides au fonctionnement du seul fait que l'impôt sur les bénéfices des entreprises bénéficiaires serait réduit. L'existence d'une telle réduction ne serait pas une raison suffisante pour nier que les régimes d'exemption ont le caractère d'aide à l'investissement ou à la création d'emplois.

210 Selon les requérants, la Commission a admis, dans les décisions finales attaquées, que les régimes en question encouragent la création de nouvelles entreprises. De plus, l'exigence susmentionnée, selon laquelle les régimes d'aides ne peuvent être qualifiés d'aides à l'investissement que s'ils sont exprimés en pourcentage de l'investissement, ne figurerait pas comme telle dans la communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale. L'expression du montant de l'aide en pourcentage de l'investissement servirait seulement à déterminer si l'aide en question respectait le plafond d'aides autorisé dans la région. Or, la Commission aurait dû se référer à cette communication dans la mesure où celle-ci déterminait sa position au moment de l'adoption des régimes d'exemption en cause. Elle n'aurait pu, sans méconnaître le principe de sécurité juridique, se fonder sur les lignes directrices de 1998. La Comunidad autónoma del País Vasco partage cette opinion.

211 En toute hypothèse, les requérants prétendent que les régimes d'exemption en cause étaient des aides à la création d'emplois. En effet, leur bénéfice dépendait de la création

de dix emplois au minimum et du maintien, en moyenne, d'un tel nombre de postes pendant dix ans. En outre, le fait que les régimes d'aides en question ne soient pas exprimés en pourcentage du coût salarial n'aurait d'importance, dans la communication susmentionnée, qu'en vue de calculer si les aides respectaient l'intensité autorisée.

212 La Commission, soutenue par la Comunidad autónoma de La Rioja, conclut au rejet de ce quatrième moyen.

b) Appréciation du Tribunal

213 En premier lieu, les requérants invoquent la violation du principe de sécurité juridique, au motif que la Commission a appliqué les lignes directrices de 1998 postérieures aux dispositions fiscales de 1993 en cause.

214 Il y a lieu de rappeler, tout d'abord, que la Commission est tenue par les encadrements ou les communications qu'elle adopte en matière de contrôle des aides d'État dans la mesure où ils ne s'écartent pas des normes du traité (arrêt de la Cour du 26 septembre 2002, Espagne/Commission, C-351/98, Rec. p. I-8031, point 53).

215 Il convient de relever, ensuite, que les lignes directrices de 1998 prévoient, en leur point 6.1, que « la Commission appréciera la compatibilité des aides à finalité régionale avec le marché commun sur la base des présentes lignes directrices dès leur adoption ». Il ressort donc clairement des lignes directrices de 1998 qu'elles s'appliquent dès leur adoption, y compris aux situations acquises antérieurement à leur entrée en vigueur. Dès lors, l'application des lignes directrices de 1998 en l'espèce n'est pas susceptible de constituer une violation du principe de sécurité juridique.

216 Certes, le point 6.1 prévoit une réserve, selon laquelle « les projets d'aides notifiés avant la communication aux États membres des présentes lignes directrices et pour lesquels la Commission n'a pas encore adopté une décision finale seront appréciés sur la base des critères en vigueur au moment de la notification ».

217 Cependant, il est constant que les régimes d'aides en cause en l'espèce ont été mis en œuvre sans avoir été notifiés.

218 Dès lors, ces régimes d'aides ne peuvent pas être assimilés à des « projets d'aides notifiés avant la communication aux États membres des [lignes directrices de 1998] » au sens de ladite réserve, qui n'est donc pas applicable en l'espèce.

219 En outre et en tout état de cause, il convient de rappeler que, à supposer même qu'il puisse être considéré qu'une irrégularité puisse résulter de l'application des lignes directrices de 1998, elle n'emporterait l'illégalité des décisions finales attaquées et, partant, leur annulation, que dans la mesure où cette irrégularité serait susceptible d'avoir des conséquences sur leur contenu. En effet, s'il était établi que, en l'absence de cette irrégularité, la Commission serait parvenue à un résultat identique, dans la mesure où le vice en question n'était, en tout état de cause, pas susceptible d'influencer le contenu des décisions attaquées, il n'y aurait pas lieu d'annuler ces dernières (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 12 septembre 2007, González y Díez/Commission, T-25/04, Rec. p. II-3121, point 74, et la jurisprudence citée).

220 En l'espèce, les requérants soutiennent, d'une part, que la définition de l'aide à l'investissement telle qu'elle est prévue dans les lignes directrices de 1998 et appliquée par la Commission dans les décisions finales attaquées n'était pas prévue dans la communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale et, d'autre part, que c'est à tort que la Commission a refusé de considérer les régimes d'exemption comme des aides à l'emploi.

221 Toutefois, force est de constater que les requérants n'ont apporté aucun élément permettant de conclure que les régimes en cause remplissaient les conditions de la communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale (voir point 10 ci-dessus) et que l'application de celle-ci aurait conduit à des qualifications différentes des régimes fiscaux en cause. En particulier, il ressort tant des lignes directrices de 1998 que de la communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale que les aides au fonctionnement ne peuvent en principe pas être déclarées compatibles avec le marché commun, en application de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, dans la mesure où elles risquent, par leur nature même, d'altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun. En outre, la communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale ne fournit pas de définition des notions d'aide au fonctionnement, à l'investissement ou à l'emploi allant à l'encontre des interprétations effectuées en l'espèce par la Commission. En revanche, elle fixe des plafonds d'intensité des aides différenciés, en pourcentage de l'investissement initial et en unités de compte européennes par emploi créé par l'investissement initial (voir point 10 ci-dessus), dont il n'est pas établi qu'ils ont été pris en compte par les régimes fiscaux en cause en l'espèce.

222 Dès lors, à supposer que l'application des lignes directrices de 1998 en lieu et place de la communication de 1978 sur les régimes d'aides à finalité régionale puisse être considérée comme erronée, il n'en résulterait, en tout état de cause, aucune conséquence sur le contenu des décisions finales attaquées de nature à emporter l'illégalité de celles-ci.

223 En second lieu, s'agissant des arguments des requérants visant à contester l'appréciation de la Commission au regard de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, le Tribunal rappelle que la Commission bénéficie, pour l'application de cette disposition, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations complexes d'ordre économique et social, qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire (arrêt de la Cour du 24 février 1987, Deufil/Commission, 310/85, Rec. p. 901, point 18). Le contrôle juridictionnel appliqué à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation ainsi qu'au contrôle de l'exactitude matérielle des faits retenus et de l'absence d'erreur de droit, d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits ou de détournement de pouvoir (arrêts de la Cour du 29 février 1996, Belgique/Commission, C-56/93, Rec. p. I-723, point 11, et du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-372/97, Rec. p. I-3679, point 83 ; arrêt Demesa, point 68 supra, point 273).

224 En l'espèce, la Commission a considéré, dans les décisions finales attaquées, que les régimes fiscaux en cause, qui prévoient une exemption de l'impôt sur les sociétés, déchargent partiellement les entreprises bénéficiaires de l'impôt sur les bénéfices et ont le caractère d'aide au fonctionnement.

225 Il y a lieu de considérer que, ce faisant, la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

226 En effet, les aides au fonctionnement visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales (arrêt de la Cour du 19 septembre 2000, Allemagne/Commission, C-156/98, Rec. p. I-6857, point 30 ; arrêts du Tribunal du 8 juin 1995, Siemens/Commission, T-459/93, Rec. p. II-1675, point 48, et du 27 novembre 2003, Regione Siciliana/Commission, T-190/00, Rec. p. II-5015, point 130). Il résulte également des lignes directrices de 1998 que les aides au fonctionnement sont destinées à réduire les dépenses courantes de l'entreprise (voir point 14 ci-dessus).

227 Or, tel est bien le cas des exemptions fiscales en l'espèce. À cet égard, il ressort de l'article 14 des Normas Forales nº 18/1993, nº 5/1993 et nº 11/1993, prévoyant les exemptions de l'impôt sur les sociétés en cause, que les obligations de réaliser un investissement minimal et de créer un nombre minimal d'emplois ne constituent que des conditions d'accès au régime d'aides, nécessaires pour pouvoir bénéficier des exemptions fiscales (voir point 18 ci-dessus). Lorsque ces conditions sont remplies, le montant de l'aide dépend de la base d'imposition positive correspondant au résultat d'exploitation et non du montant de l'investissement. Ainsi, en dépit de ces conditions relatives à l'investissement minimal et à la création d'un nombre minimal d'emplois, les exemptions fiscales sont calculées sur la base des bénéfices réalisés par les sociétés et non en fonction du montant des investissements ou du nombre d'emplois créés. Elles ne sont donc notamment pas liées à l'investissement au sens des lignes directrices de 1998 (voir point 15 ci-dessus).

228 C'est donc à juste titre que la Commission a considéré que les exemptions fiscales en cause, libérant les entreprises bénéficiaires de charges qu'elles auraient dû en principe supporter, constituaient des aides au fonctionnement et n'avaient pas le caractère d'aide à l'investissement ou à l'emploi.

229 À cet égard, les requérants n'avancent aucun élément de nature à démontrer une erreur manifeste d'appréciation de la Commission, dont l'interprétation est conforme à l'article 87 CE et à l'objectif d'une concurrence non faussée que poursuit cette disposition.

230 Il s'ensuit que le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, doit être rejeté.

4. Sur le cinquième moyen, tiré d'un vice de procédure, de la violation des principes de sécurité juridique, de bonne administration, de protection de la confiance légitime et d'égalité de traitement

231 Les requérants et les parties intervenant à leur soutien demandent, à titre subsidiaire, l'annulation de l'obligation de récupération des aides, figurant à l'article 3 des décisions finales attaquées. À l'appui de ces conclusions, ils invoquent, tout d'abord, un vice de procédure. Ils allèguent, ensuite, la violation du principe de sécurité juridique et de bonne administration, la violation du principe de protection de la confiance légitime et la violation du principe d'égalité de traitement.

a) Sur le grief tiré d'un vice de procédure

Arguments des parties

232 Les requérants se plaignent de ce que la Commission a écarté les observations du Royaume d'Espagne déposées dans le cadre de la procédure formelle d'examen. Ils font valoir que, par lettre du 17 septembre 2001, présentée en réplique à des observations de tiers, le Royaume d'Espagne a soulevé un argument tiré de la protection de la confiance légitime, aux fins de contester la possibilité de récupérer les aides déjà accordées. Selon les requérants, c'est à tort que la Commission a considéré que ces observations étaient présentées hors délai. Une telle attitude de la Commission peut entraîner, selon eux, une violation des droits de la défense de l'État membre. Ils ajoutent que ce comportement n'empêche pas le Tribunal d'exercer son contrôle.

233 La Commission conteste cette argumentation.

Appréciation du Tribunal

234 L'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 prévoit que, dans la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, la Commission invite l'État membre concerné et les autres parties intéressées à présenter leurs observations dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois et qui peut être prorogé par la Commission. L'article 6, paragraphe 2, du règlement nº 659/1999 prévoit, quant à lui, que les observations reçues sont communiquées à l'État membre concerné, qui a la possibilité de répondre aux observations transmises dans un délai déterminé, qui ne dépasse normalement pas un mois et qui peut être prorogé par la Commission (voir point 6 ci-dessus).

235 En l'espèce, il convient de relever que, conformément à l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen du 28 novembre 2000, les autorités espagnoles ont été invitées à communiquer leurs observations, ce qu'elles ont fait le 5 février 2001. Puis, par lettre du 17 septembre 2001, elles ont réagi aux observations déposées par les tiers et ont formulé des observations relatives à l'argument tiré de la confiance légitime, dans une partie intitulée « Observations complémentaires : la confiance légitime empêche une décision de récupération des aides ».

236 Dans les décisions attaquées, la Commission a considéré que ces observations complémentaires, venant compléter celles présentées par lettres du 5 février 2001, n'avaient pas à être prises en considération, dès lors qu'elles étaient parvenues à la Commission au-delà du délai d'un mois prévu par l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999.

237 Les requérants estiment que, ce faisant, la Commission a violé les droits de la défense de l'État membre concerné.

238 Il convient, en premier lieu, de rappeler que la violation des droits de la défense constitue une illégalité subjective par sa nature (voir arrêt du Tribunal du 8 juillet 2004, JFE Engineering e.a./Commission, T-67/00, T-68/00, T-71/00 et T-78/00, Rec. p. II-2501, point 425, et la jurisprudence citée), laquelle doit donc être invoquée par l'État membre concerné lui-même (voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 8 juillet 2004, Technische Glaswerke Ilmenau/Commission, T-198/01, Rec. p. II-2717, point 203).

239 Dès lors, les requérants en l'espèce ne sont pas recevables à invoquer le grief tiré de la violation des droits de la défense de l'État membre concerné, en l'occurrence le Royaume d'Espagne.

240 En second lieu, à supposer même que les requérants soient recevables à soulever un tel grief, il ne saurait être retenu par le Tribunal.

241 Selon une jurisprudence constante, le principe du respect des droits de la défense exige que l'État membre en cause soit mis en mesure de faire connaître utilement son point de vue sur les observations présentées par des tiers intéressés, conformément à l'article 88, paragraphe 2, CE et sur lesquelles la Commission entend fonder sa décision, et que, dans la mesure où l'État membre n'a pas été mis en mesure de commenter de telles observations, la Commission ne peut pas les retenir dans sa décision contre cet État. Cependant, pour qu'une telle violation des droits de la défense entraîne une annulation, il faut que, en l'absence de cette irrégularité, la procédure ait pu aboutir à un résultat différent (arrêts de la Cour du 11 novembre 1987, France/Commission, 259/85, Rec. p. 4393, points 12 et 13, et du 14 février 1990, France/Commission, C-301/87, Rec. p. I-307, points 29 à 31).

242 En l'espèce, les requérants reprochent précisément à la Commission de ne pas avoir pris en compte les observations du Royaume d'Espagne contenues dans sa lettre du 17 septembre 2001 portant réponse à la demande d'un tiers intéressé de récupération des aides indûment octroyées, à savoir l'Unión General de Trabajadores de La Rioja.

243 Il y a lieu, toutefois, de relever que les décisions attaquées ne sont pas fondées sur la revendication susvisée.

244 L'ordre de récupération des aides contenu dans l'article 3 de chacune des décisions attaquées est la conséquence logique, nécessaire et exclusive de la démonstration préalable de la Commission du caractère illégal et incompatible avec le marché commun des aides en cause.

245 En outre, force est de constater que les requérants se contentent de faire état d'une irrégularité procédurale sans même alléguer et a fortiori démontrer que, en l'absence de cette irrégularité, la procédure aurait pu aboutir à un résultat différent.

246 Il résulte des considérations qui précèdent que le grief tiré d'une violation des droits de la défense de l'Etat membre concerné doit être rejeté.

b) Sur le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de bonne administration, du principe de protection de la confiance légitime et du principe d'égalité de traitement

Arguments des parties

247 Les requérants et les parties intervenant à leur soutien estiment que la Commission a fait naître, dans leur chef et dans celui des bénéficiaires, des espérances fondées dans le fait que les mesures fiscales en cause étaient « légales en droit communautaire » et qu'il n'y aurait pas de demande de remboursement.

248 Ils précisent que, même si l'existence d'une aide non notifiée est établie, ses bénéficiaires peuvent se prévaloir d'une confiance légitime dans des circonstances exceptionnelles. La Confebask estime en outre que la confiance légitime des opérateurs dans la « légalité » des règles générales instituant des allégements fiscaux doit être admise plus facilement que lorsque l'aide résulte d'un acte individuel.

249 À cet égard, premièrement, ils prétendent que la lettre de la Commission du 25 mai 1994 et son attitude subséquente les auraient convaincus de la conformité des régimes en question au droit communautaire.

250 En effet, la Commission aurait averti, dans ce courrier, qu'elle pourrait ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE si elle ne recevait pas de réponse satisfaisante à sa demande de renseignements. Or, les requérants soulignent que la Commission n'a pas ouvert cette procédure après avoir reçu la réponse des autorités basques. De plus, seule la Comunidad autónoma de La Rioja aurait assisté aux réunions avec les « autorités espagnoles » dont la Commission fait état dans son courrier du 18 juillet 1995. Les autorités nationales et les autorités basques n'y auraient pas participé. Par conséquent, en s'abstenant de prendre des mesures démontrant qu'elle continuait à analyser les régimes d'exemption et en ouvrant seulement la procédure formelle d'examen le 28 novembre 2000, la Commission aurait fait croire entre-temps que la réponse des autorités basques, communiquée en septembre 1994, était satisfaisante et que les régimes en cause ne constituaient pas des aides d'État ou constituaient le cas échéant des aides compatibles avec le marché commun.

251 Les requérants et la Comunidad autónoma del País Vasco relèvent, en particulier, que la Commission avait l'obligation de se prononcer dans un délai raisonnable. La Cour aurait ainsi jugé dans son arrêt du 24 novembre 1987, RSV/Commission (223/85, Rec. p. 4617), qu'un délai de 26 mois pour statuer dans le cadre d'une procédure formelle d'examen n'était pas admissible et que, en application du principe de protection de la confiance légitime, il rendait impossible la récupération des aides déjà versées. La pratique de la Commission s'inspirerait au demeurant de cette jurisprudence et les requérants allèguent également la violation du principe d'égalité de traitement à cet égard. En outre, la Commission aurait également l'obligation de faire diligence dans les examens préliminaires. Cette obligation s'y imposerait même avec d'autant plus de sévérité que les décisions d'ouvrir des procédures d'examen ne présenteraient pas de sérieuses difficultés, puisqu'elles ne contiendraient que des appréciations provisoires. Enfin, la circonstance qu'une aide n'a pas été notifiée ne dispenserait pas la Commission de l'obligation d'engager sans délai la procédure formelle d'examen. L'exigence de sécurité juridique s'opposerait en effet à ce qu'elle puisse retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs même en pareille circonstance.

252 Or, en l'espèce, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen serait intervenue 79 mois après l'enregistrement, le 28 avril 1994, de la plainte de 1994 par la Commission. Un examen préliminaire d'une telle durée serait déraisonnable. Compte tenu de ce délai, la récupération des aides serait également contraire en l'espèce au principe de bonne administration.

253 De plus, il ressortirait, en l'espèce, de la lettre du 25 mai 1994 que la Commission disposait de tous les éléments nécessaires à sa décision dès l'enregistrement de la plainte de 1994, le 28 avril 1994. De surcroît, la Commission n'aurait demandé aucune information concrète aux autorités espagnoles dans sa lettre du 19 janvier 1996 et les requérants produisent une lettre à l'en-tête du gouvernement basque, non signée, datée du 5 février 1996, dont ils soutiennent qu'elle constitue la réponse à la lettre de la Commission du 19 janvier 1996. Cette lettre souligne le caractère général des mesures en cause et indique le fait que les destinataires de ces mesures sont toutes les entreprises que les Normas Forales sont susceptibles de concerner. En outre, la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen ne mentionnerait aucun retard, imputable aux autorités espagnoles dans la communication des informations demandées à ce stade. Par ailleurs, la Commission ne pourrait valablement se réfugier derrière la nécessité d'examiner prioritairement d'autres régimes fiscaux, la jurisprudence refusant de prendre en considération de simples motifs de convenance administrative. Enfin, la Commission aurait admis, dans les décisions finales attaquées, qu'il n'était pas nécessaire d'analyser l'« impact réel » des régimes fiscaux dans le cadre de l'examen d'un régime général d'aides.

254 Deuxièmement, les requérants font valoir que la Commission n'a pas publié d'avertissement au Journal officiel, en dépit de sa communication de 1983 sur les aides illégales précisant qu'elle procéderait de la sorte dès qu'elle aurait connaissance de mesures d'aides illégales.

255 Troisièmement, les requérants font valoir qu'il ressort de la pratique décisionnelle de la Commission que, y compris dans des cas d'aides non notifiées, lorsque la durée de l'examen préliminaire avait excédé un délai raisonnable, la Commission n'a pas exigé la récupération des aides. Les requérants se réfèrent notamment à certaines décisions individuelles de la Commission [décisions 92/329/CEE de la Commission, du 25 juillet 1990, relative à l'aide accordée par le gouvernement italien à un fabricant de produits

ophtalmologiques (Industrie ottiche riunite — IOR) (JO 1992, L 183, p. 30), et 2002/15/CE de la Commission, du 8 mai 2001, concernant l'aide d'État mise à exécution par la France en faveur de la société « Bretagne Angleterre Irlande » (« BAI3 » ou « Brittany Ferries ») (JO 2002, L 12, p. 33)], et à des décisions de la Commission sur des centres de coordination [notamment, décisions 2003/81/CE de la Commission, du 22 août 2002, relative au régime d'aides d'État que le Royaume d'Espagne applique aux « centres de coordination de Biscaye » (JO 2003, L 31, p. 26) ; 2003/512/CE de la Commission, du 5 septembre 2002, relative au régime d'aide exécuté par l'Allemagne en faveur des centres de contrôle et de coordination (JO 2003, L 177, p. 17) ; 2003/438/CE de la Commission, du 16 octobre 2002, concernant le régime d'aide d'État C 50/2001 (ex NN 47/2000) — Sociétés de financement — mis à exécution par le Luxembourg (JO 2003, L 153, p. 40) ; 2004/76/CE de la Commission, du 13 mai 2003, concernant le régime d'aide d'État mis à exécution par la France en faveur des quartiers généraux et centres de logistique (JO 2004, L 23, p. 1) ; 2004/77/CE de la Commission, du 24 juin 2003, concernant le régime d'aides mis à exécution par la Belgique sous forme d'un régime fiscal de ruling applicable aux US Foreign Sales Corporations (JO 2004, L 23, p. 14)]. Ils évoquent également la décision 2001/168/CECA de la Commission, du 31 octobre 2000, relative aux lois espagnoles sur l'impôt sur les sociétés (JO 2001, L 60, p. 57). Ils allèguent donc une violation du principe d'égalité de traitement en l'espèce.

256 Enfin, selon la Confebask, la Commission aurait modifié son appréciation des régimes fiscaux des États membres en adoptant sa communication de 1998 sur les aides fiscales. Il ressortirait à ce propos du premier rapport annuel sur la mise en œuvre de cette communication [COM(1998) 595 final] que la Commission avait ainsi pour objectif de « clarifier l'application des règles sur les aides d'État liées à la fiscalité directe des entreprises ». La Confebask souligne également que le rejet du moyen pris de la violation du principe de protection de la confiance légitime dans l'arrêt Demesa et Territorio Histórico de Álava/Commission, point 70 supra, ne fait pas obstacle à une annulation de l'obligation de récupérer les aides déjà accordées en l'espèce.

257 La Commission, soutenue par la Comunidad autónoma de La Rioja, conclut au rejet de ce grief.

Appréciation du Tribunal

— Sur le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de bonne administration, en raison de la durée de l'examen préliminaire

258 Les requérants allèguent que, en n'ouvrant la procédure formelle d'examen que le 28 novembre 2000, soit 79 mois après l'enregistrement de la plainte de 1994, la Commission aurait dépassé la durée raisonnable de la procédure préliminaire d'examen et donc enfreint les principes de sécurité juridique et de bonne administration.

259 Le Tribunal rappelle que, à l'époque de la plainte de 1994, et jusqu'à l'adoption du règlement nº 659/1999, la Commission n'était pas soumise à des délais spécifiques. Elle devait néanmoins veiller à ne pas retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs afin de respecter l'exigence fondamentale de sécurité juridique (arrêts de la Cour du 24 septembre 2002, Falck et Acciaierie di Bolzano/Commission, C-74/00 P et C-75/00 P, Rec. p. I-7869, point 140, et du 23 février 2006, Atzeni e.a., C-346/03 et C-529/03, Rec. p. I-1875, point 61).

260 En effet, dans la mesure où elle possède une compétence exclusive pour apprécier la compatibilité d'une aide d'État avec le marché commun, la Commission est tenue, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité relatives aux aides d'État, de procéder à un examen diligent et impartial d'une plainte dénonçant l'existence d'une aide incompatible avec le marché commun. Il s'ensuit que la Commission ne peut prolonger indéfiniment l'examen préliminaire de mesures étatiques ayant fait l'objet d'une plainte. Le caractère raisonnable de la durée de l'examen d'une plainte doit s'apprécier en fonction des circonstances propres de chaque affaire et, notamment, du contexte de celle-ci, des différentes étapes procédurales que la Commission doit suivre et de la complexité de l'affaire (arrêt du Tribunal du 10 mai 2006, Air One/Commission, T-395/04, Rec. p. II-1343, point 61).

261 En l'espèce, il est constant que la Commission a eu connaissance des régimes d'aides en cause par le biais de la plainte de 1994, enregistrée le 28 avril 1994. Il est également constant que la Commission a notifié, le 28 novembre 2000, aux autorités espagnoles, sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen concernant les régimes d'exemptions fiscales en cause.

262 Un délai, qui peut être évalué à plus de six ans et demi, s'est donc écoulé entre le moment où la Commission a eu connaissance des régimes d'aides en cause et celui de l'ouverture de la procédure formelle d'examen concernant ces derniers.

263 Toutefois, en premier lieu, il convient de relever que les mesures fiscales en cause nécessitaient, de la part de la Commission, un examen approfondi de la législation espagnole. Dans sa lettre du 18 juillet 1995 adressée aux plaignants, la Commission a ainsi précisé qu'elle poursuivait son analyse au regard du système fiscal espagnol et des régimes d'autonomie fiscale en vigueur dans les États membres, tout en tenant compte notamment de l'évolution fédérale en cours dans divers États membres. Elle a indiqué que les services de la Commission réunissaient les données nécessaires, ce qui supposait « un travail considérable de collecte et d'analyse ». Si la complexité de l'examen à effectuer n'est pas, en soi, telle qu'elle justifie la durée de l'examen préliminaire en l'espèce, elle est cependant un élément à prendre en compte.

264 En deuxième lieu, il y a lieu de constater que la durée de la procédure est, en grande partie, imputable aux autorités espagnoles.

265 En effet, la lettre du 19 janvier 1996, par laquelle la Commission a demandé aux autorités espagnoles des informations relatives aux bénéficiaires des mesures en cause, est restée sans réponse.

266 À cet égard, la Commission était fondée à demander ces informations. En effet, en l'espèce, l'octroi des exemptions fiscales en cause était, d'une part, limité dans le temps, dès lors que seules les sociétés créées jusqu'au 31 décembre 1994 pouvaient en bénéficier et, d'autre part, soumis à autorisation du Conseil des députés du gouvernement provincial, après vérification des conditions requises (voir point 18 ci-dessus). Dès lors, dans l'optique d'une décision sur la compatibilité des exemptions fiscales en cause, la question des bénéficiaires était susceptible de revêtir une importance essentielle, notamment au regard de la portée des mesures en cause.

267 Or, la seule lettre produite que les autorités espagnoles ont officiellement adressée à la Commission est celle du 30 septembre 1994, qui souligne essentiellement le caractère général des mesures nationales en cause et conteste l'existence d'aides d'État.

268 Force est donc de constater que la question de la Commission, du 19 janvier 1996, concernant la mise à exécution des régimes en cause et leurs bénéficiaires, n'a pas reçu de réponse, et ce alors même que les autorités espagnoles avaient pourtant, par lettres des 19 février et 21 mars 1996, sollicité une prorogation du délai pour répondre sur ce point (voir point 29 ci-dessus).

269 Certes, les requérants produisent une lettre à l'en-tête du gouvernement basque, non signée, datée du 5 février 1996, dont ils soutiennent qu'elle constitue la réponse à la lettre de la Commission du 19 janvier 1996. Ils ne rapportent cependant pas la preuve que cette réponse a officiellement été communiquée à la Commission et celle-ci soutient ne pas l'avoir reçue.

270 En outre, par lettres des 19 février et 21 mars 1996, le Royaume d'Espagne a demandé à la Commission une prorogation du délai pour répondre à sa lettre du 19 janvier 1996 (voir point 29 ci-dessus), ce qui corrobore la thèse de la Commission, selon laquelle aucune réponse à ses questions ne lui est parvenue. Au surplus, il y a lieu de constater que, en tout état de cause, le contenu de cette lettre du 5 février 1996, qui souligne le caractère général des mesures en cause et indique le fait que les destinataires de ces mesures sont toutes les entreprises que ces Normas Forales sont susceptibles de

concerner, ne fournit pas une réponse précise aux questions posées par la Commission concernant les bénéficiaires.

271 Ce n'est donc qu'après avoir reçu la nouvelle plainte du 5 janvier 2000, concernant l'aide accordée à une entreprise bénéficiaire sur le fondement des dispositions fiscales en cause en Álava, d'une part, et les observations des autorités espagnoles à cet égard, d'autre part, que la Commission a estimé disposer des données suffisantes pour ouvrir la procédure formelle d'examen, le 28 novembre 2000, à propos des mesures fiscales en cause.

272 Enfin, il ne ressort pas des éléments du dossier que la Commission ait été mise en demeure de prendre une position sur la plainte de 1994, afin de clarifier la situation, voire de permettre, compte tenu de l'enjeu, de faire constater son éventuelle carence le cas échéant.

273 Dès lors, la durée de la procédure préliminaire est, au vu de ce qui précède, largement imputable aux autorités nationales qui, ayant omis de notifier les régimes en cause, ont en outre refusé de fournir les renseignements utiles à la Commission (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-303/88, Rec. p. I-1433, point 43).

274 En troisième lieu, s'agissant du contexte dans lequel les mesures fiscales s'inscrivent, il y a lieu de relever que, pendant la période allant de 1996 à 1999, la Commission a examiné d'autres régimes fiscaux, institués par les requérants à cette période (des crédits d'impôt institués en 1994, en 1996 et en 1997 et des réductions de base d'imposition instituées en 1996, qui étaient notamment en cause dans les affaires ayant donné lieu aux arrêts Demesa et du 23 octobre 2002, Diputación Foral de Álava/Commission, points 68 et 70 supra). Ainsi, saisie de plaintes déposées en juin 1996 et en octobre 1997, à l'encontre de l'application, sur le territoire historique de Álava, aux entreprises Demesa et Ramondín, du crédit d'impôt de 45 % et de la réduction de la base imposable à l'impôt sur les sociétés, la Commission a engagé plusieurs procédures, ayant conduit aux décisions 1999/718 et 2000/795 (voir point 68 ci-dessus) et aux décisions de la Commission, des

17 août et 29 septembre 1999, d'ouvrir des procédures formelles d'examen concernant les régimes de crédit d'impôt de 45 % et de réduction de la base imposable à l'impôt sur les sociétés, décisions d'ouverture ayant elles-mêmes fait l'objet de recours devant le Tribunal (arrêts Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commission et Diputación Foral de Álava/Commission e.a., point 174 supra). Si ces procédures ne concernent certes pas les exemptions fiscales de 1993, en cause en l'espèce, il s'agissait néanmoins également d'avantages fiscaux, adoptés par les mêmes autorités, susceptibles de poser le même type de problématiques juridiques, et que la Commission a pu, dans le cadre de sa marge d'appréciation en matière d'aide d'État, estimer devoir être traités plus rapidement, notamment compte tenu de l'absence de réponse à ses questions concernant les bénéficiaires des exemptions fiscales en cause en l'espèce.

275 Il ressort de ce qui précède que, dans les circonstances particulières de l'espèce, la durée de la procédure préliminaire n'a pas porté atteinte au principe général de sécurité juridique.

276 Enfin, s'agissant des arguments relatifs à la violation, par la Commission, du principe de bonne administration, il convient de constater qu'ils sont, en substance, étroitement liés à l'argument tenant à la violation du principe de sécurité juridique du fait de la durée de l'examen préliminaire et doivent donc, au vu de ce qui précède, être rejetés.

277 En conclusion, le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de bonne administration doit être rejeté.

— Sur le grief tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime

278 Il convient de rappeler, à titre liminaire, que la confiance légitime en la régularité d'une aide ne saurait être invoquée que si cette aide a été accordée dans le respect de la procédure prévue par l'article 88 CE (arrêt de la Cour du 20 septembre 1990,

Commission/Allemagne, C-5/89, Rec. p. I-3437, point 14 ; et arrêt Regione autónoma della Sardegna/Commission, point 157 supra, point 64).

279 En effet, une autorité régionale et un opérateur économique diligents doivent, normalement, être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée (arrêts de la Cour Commission/Allemagne, point 278 supra, point 14, et du 14 janvier 1997, Espagne/Commission, C-169/95, Rec. p. I-135, point 51 ; arrêt Demesa, point 68 supra, point 236).

280 Par ailleurs, dès lors que l'article 88 CE ne distingue pas selon qu'il s'agit de régimes d'aides ou d'aides individuelles, ces principes sont d'application y compris en cas de régimes d'aides, contrairement à ce que soutient la Confebask (point 248 supra).

281 En l'espèce, il est constant que les exemptions fiscales, visées par les décisions finales attaquées, ont été instituées sans notification préalable, en violation de l'article 88, paragraphe 3, CE.

282 Cependant, la jurisprudence n'exclut pas la possibilité pour les bénéficiaires d'une aide illégale, car non notifiée, comme tel est le cas des régimes en cause en l'espèce, d'invoquer des circonstances exceptionnelles, qui ont légitimement pu fonder leur confiance dans le caractère régulier de cette aide, pour s'opposer à son remboursement (arrêt de la Cour du 10 juin 1993, Commission/Grèce, C-183/91, Rec. p. I-3131, point 18 ; voir, en ce sens, arrêt Demesa et Territorio Histórico de Álava/Commission, point 70 supra, point 51 ; voir, en ce sens, arrêts du Tribunal du 15 septembre 1998, BFM et EFIM/Commission, T-126/96 et T-127/96, Rec. p. II-3437, points 69 et 70 ; du 29 septembre 2000, CETM/Commission, T-55/99, Rec. p. II-3207, point 122, et Regione autónoma Friuli-Venezia Giulia/Commission, point 173 supra, point 107).

283 À supposer que les requérants, qui ne sont pas des opérateurs économiques mais les entités territoriales auteurs des régimes d'aides en cause, soient en droit d'invoquer une confiance légitime (arrêt Regione autónoma della Sardegna/Commission, point 157 supra, point 66), il convient donc d'examiner, à l'aune de ces principes, si leurs arguments révèlent des circonstances exceptionnelles, susceptibles d'avoir fondé une confiance légitime dans la régularité des régimes d'aides en cause.

284 Les requérants et les parties intervenant à leur soutien font valoir que le comportement de la Commission constitue une circonstance exceptionnelle de nature à fonder leur confiance légitime dans la régularité des régimes d'aides en cause, en raison, premièrement, de la durée déraisonnable de la procédure préliminaire et de l'inaction de la Commission pendant celle-ci, deuxièmement, de l'absence de publication de l'avertissement aux bénéficiaires potentiels des aides, prévu par la communication de 1983 sur les aides illégales, troisièmement, de la pratique décisionnelle de la Commission et, quatrièmement, du changement de la politique de la Commission en matière d'aides d'État.

285 En premier lieu, les requérants soutiennent que la durée déraisonnable de la procédure préliminaire d'examen a suscité leur confiance légitime dans la régularité de ces aides, qui ferait obstacle à leur récupération. Ils invoquent en particulier l'arrêt RSV/Commission, point 251 supra (point 17), selon lequel un retard pris par la Commission pour décider qu'une aide est illégale et qu'elle doit être supprimée et récupérée par un État membre peut, dans certaines circonstances, fonder chez les bénéficiaires de ladite aide une confiance légitime de nature à empêcher la Commission d'enjoindre audit État membre d'ordonner la restitution de cette aide.

286 Le Tribunal constate cependant que les circonstances de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt RSV/Commission, point 251 supra, étaient exceptionnelles et ne présentent aucune similitude avec celles de l'espèce. En effet, l'aide en cause avait fait l'objet, quoique après son versement au bénéficiaire, d'une procédure de notification formelle à la Commission. Elle se rattachait à des coûts supplémentaires liés à une opération qui avait déjà fait l'objet d'aides autorisées par la Commission. Elle concernait un secteur qui, depuis 1977, avait reçu des autorités nationales des aides autorisées par la Commission. L'examen de sa compatibilité avec le marché commun n'avait pas nécessité une recherche approfondie. La Cour en a déduit que la requérante avait pu,

dans ces conditions, raisonnablement croire que l'aide ne rencontrait pas d'objection de la part de la Commission (arrêt RSV/Commission, point 251 supra, points 14 à 16).

287 De tels éléments différencient fondamentalement ce cas d'espèce de la présente affaire. En effet, les exemptions fiscales en cause n'ont pas été notifiées et ne se situent dans le prolongement d'aucun régime d'aides antérieur autorisé par la Commission. Elles ne concernent pas un secteur particulier et, a fortiori, pas un secteur particulier bénéficiaire d'aides autorisées. En outre, l'examen de la plainte concernant les régimes en cause a nécessité, selon les termes de la Commission dans sa lettre du 18 juillet 1995 adressée aux plaignants, « un travail considérable de collecte et d'analyse » (voir point 26 ci-dessus).

288 Les requérants ne sauraient donc utilement se prévaloir en l'espèce de l'arrêt RSV/Commission, point 251 supra.

289 Les circonstances de l'espèce ne sont pas davantage comparables à celles en cause dans l'arrêt du Tribunal du 12 septembre 2007, Koninklijke Friesland Foods/Commission (T-348/03, non publié au Recueil). En effet, la Commission avait admis, dans la décision attaquée, que le régime néerlandais en cause présentait des similitudes avec le régime belge, sur lequel elle avait pris position de façon répétée, créant ainsi une confiance légitime dans le fait que le régime néerlandais n'était pas une aide (arrêt Koninklijke Friesland Foods/Commission, précité, point 129). Tel n'est pas le cas en l'espèce, dès lors que la Commission n'a aucunement pris position sur le régime en cause, ou sur un autre régime qui serait comparable, de façon telle que la confiance légitime dans leur régularité ait pu être suscitée.

290 En conséquence, compte tenu des circonstances de l'espèce, la durée de la procédure préliminaire ne saurait être considérée comme exceptionnelle et comme étant, dès lors, susceptible de fonder une confiance légitime dans la régularité des régimes en cause.

291 Les requérants se prévalent également de l'attitude de la Commission, et en particulier de son inaction pendant la procédure préliminaire, qui aurait, selon eux, fait naître des espérances fondées dans la régularité des régimes en cause (voir points 249 et 250 ci-dessus).

292 Le Tribunal relève que, par lettre du 25 mai 1994, la Commission a invité le Royaume d'Espagne à lui faire part de ses observations sur la plainte de 1994 dans un délai de quinze jours. La Commission ajoutait, dans cette lettre, que, en l'absence de réponse ou en cas de réponse non satisfaisante, lorsque le délai serait écoulé, elle serait tenue d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

293 Après avoir reçu la réponse des autorités espagnoles du 30 septembre 1994, il ressort des éléments du dossier (voir points 25 et suivants ci-dessus) que des réunions ont eu lieu concernant les régimes en cause, attestant que l'examen de la plainte se poursuivait.

294 De même, par lettre du 18 juillet 1995, la Commission a informé les plaignants qu'elle poursuivait l'analyse de leur plainte, qu'elle déciderait de la suite à lui donner lorsque certaines questions seraient clarifiées et qu'elle leur communiquerait sa décision.

295 Enfin, par lettre du 19 janvier 1996, la Commission a informé le Royaume d'Espagne qu'elle examinait l'impact des mesures fiscales en cause sur la concurrence et a sollicité à cet égard des informations concernant les bénéficiaires de ces mesures.

296 Le Tribunal considère que la Commission ne s'est donc pas montrée inactive à la suite de la plainte de 1994. Elle a, au contraire, procédé à son instruction par des échanges de correspondances jusqu'à l'envoi de sa lettre du 19 janvier 1996 au Royaume d'Espagne, restée sans réponse. Les correspondances et les réunions avec la Commission durant la procédure préliminaire attestent ainsi d'un dialogue, au cours duquel la Commission a

notamment tenté d'obtenir des informations de la part des autorités espagnoles, aux fins de se forger une première opinion.

297 La lettre du 19 janvier 1996 démontre, en outre, que la Commission estimait, à cette date, ne pas disposer des éléments nécessaires pour adopter la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

298 Or, malgré la demande d'informations du 19 janvier 1996, concernant les bénéficiaires des régimes en cause, la Commission n'a pas obtenu de réponse des autorités espagnoles, nonobstant leur demande de prorogation de délai pour ce faire (voir point 29 ci-dessus).

299 Il ressort, en outre, de la lecture des courriers échangés que la Commission a répété, tant aux plaignants qu'au Royaume d'Espagne, que l'examen de la plainte était toujours en cours, sans prendre position quant à la régularité de ces régimes.

300 Par ailleurs, à supposer même qu'il puisse être considéré que la Commission est restée silencieuse depuis l'envoi de sa lettre du 19 janvier 1996 au Royaume d'Espagne jusqu'à la réception de la nouvelle plainte du 5 janvier 2000, un tel silence ne peut, compte tenu des éléments de l'espèce, constituer une circonstance exceptionnelle, de nature à fonder une confiance légitime dans la régularité des régimes fiscaux en cause.

301 En effet, en l'absence de réponse de la part des autorités espagnoles à la demande d'informations concernant les bénéficiaires des régimes, la Commission a pu estimer, ainsi qu'elle l'a précisé dans ses écritures, ne pas disposer d'éléments lui permettant d'apprécier la portée réelle des régimes en cause. Elle a pu, en particulier, considérer que rien ne prouvait que les régimes en cause, qui avaient cessé d'être en vigueur à la fin de l'année 1994, avaient bénéficié à une entreprise.

302 En outre et en tout état de cause, un tel silence ne peut être interprété comme valant approbation implicite de la part de cette institution (voir, en ce sens, arrêt Regione autónoma della Sardegna/Commission, point 157 supra, point 69).

303 Dès lors, l'argument tiré de l'inaction de la Commission pendant la procédure préliminaire ne saurait être accueilli, l'attitude de la Commission ne pouvant, en l'espèce, être considérée comme une circonstance exceptionnelle, de nature à fonder une confiance légitime dans la régularité des régimes fiscaux en cause.

304 En deuxième lieu, au soutien de leur argument tiré de la confiance légitime en raison du comportement de la Commission, les requérants invoquent l'absence de publication au Journal officiel d'un avertissement spécifique, mettant en garde les bénéficiaires potentiels de l'aide de la précarité de celle-ci. Ils soulignent que, par sa communication de 1983 sur les aides illégales, la Commission indique que, dès qu'elle aura connaissance de l'adoption de mesures d'aides illégales par un État membre, elle publiera au Journal officiel un avertissement spécifique mettant en garde les bénéficiaires potentiels de l'aide de la précarité de celle-ci, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce.

305 Le Tribunal rappelle que la Commission peut s'imposer des orientations pour l'exercice de ses pouvoirs d'appréciation par des actes tels que les lignes directrices, dans la mesure où ces actes contiennent des règles indicatives sur l'orientation à suivre par cette institution et qu'ils ne s'écartent pas des normes du traité (voir arrêt de la Cour du 7 mars 2002, Italie/Commission, C-310/99, Rec. p. I-2289, point 52, et la jurisprudence citée ; arrêt du 26 septembre 2002, Espagne/Commission, point 214 supra, point 53).

306 Il y a lieu de relever que, par sa communication de 1983 sur les aides illégales, la Commission prend soin de rappeler l'obligation de notification des aides, prévue à l'article 88, paragraphe 3, CE. En outre, elle informe les bénéficiaires potentiels d'aides d'État du caractère précaire des aides qui leur seraient octroyées illégalement, en ce sens que tout bénéficiaire d'une aide octroyée illégalement, c'est-à-dire sans que la Commission ait abouti à une décision définitive sur sa compatibilité avec le marché commun, peut être amené à restituer l'aide (voir point 11 ci-dessus).

307 Aussi regrettable que soit l'absence de publication au Journal officiel de l'avertissement prévu par la communication de 1983 sur les aides illégales, il n'en demeure pas moins que l'information contenue dans ladite communication, telle que rappelée au point 306 ci-dessus, est dénuée de toute équivoque. En outre, l'interprétation défendue par les requérants reviendrait à donner à cette communication de 1983 sur les aides illégales une portée contraire à l'article 88, paragraphe 3, CE. En effet, le caractère précaire des aides octroyées illégalement découle de l'effet utile de l'obligation de notification prévue par l'article 88, paragraphe 3, CE et ne dépend pas de la publication ou non, au Journal officiel, de l'avertissement prévu par la communication de 1983 sur les aides illégales. En particulier, la récupération des aides octroyées illégalement ne saurait être rendue impossible du seul fait de l'absence de publication d'un tel avertissement par la Commission, sous peine de porter atteinte au système de contrôle des aides d'État, institué par le traité.

308 Dès lors, l'absence de publication de l'avertissement prévu par la communication de 1983 sur les aides illégales ne constitue pas une circonstance exceptionnelle, de nature à fonder quelque confiance que ce soit dans la régularité des aides illégalement octroyées.

309 En troisième lieu, les requérants font valoir que la pratique décisionnelle de la Commission à l'époque des faits est une circonstance qui a pu susciter une confiance légitime.

310 Il convient, toutefois, de rappeler que, si le principe du respect de la confiance légitime s'inscrit parmi les principes fondamentaux de la Communauté, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le maintien d'une situation existante, qui peut être modifiée dans le cadre du pouvoir d'appréciation des institutions communautaires (arrêt de la Cour du 14 février 1990, Delacre e.a./Commission, C-350/88, Rec. p. I-395, point 33). Ce principe s'applique clairement dans le cadre de la politique de la concurrence, qui est caractérisée par un large pouvoir d'appréciation de la Commission (voir, en matière de détermination du montant des amendes, arrêt de la Cour du 28 juin 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commission, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. p. I-5425, point 172).

311 Or, tel est notamment le cas s'agissant de la question de savoir si les conditions pour renoncer à la récupération des aides octroyées illégalement, tenant à l'existence de circonstances exceptionnelles, sont réunies. Ainsi, des décisions concernant d'autres affaires en la matière ne revêtent qu'un caractère indicatif et ne sauraient fonder une confiance légitime, dès lors que les circonstances sont propres à chaque affaire.

312 Dans ces conditions, les décisions de la Commission en la matière, invoquées par les requérants, ne sauraient constituer une circonstance exceptionnelle de nature à fonder une telle confiance légitime.

313 Enfin, en quatrième lieu, la Confebask soutient que la Commission a modifié sa politique en matière d'aides d'État en 1998 et invoque la confiance légitime en la régularité des mesures en cause lors de leur adoption.

314 Or, le Tribunal rappelle à cet égard que le fait que la Commission a adopté sa communication de 1998 sur les aides fiscales ne conduit pas à une modification de ses critères d'appréciation des régimes fiscaux des États membres.

315 En effet, ainsi qu'il a été rappelé précédemment (voir point 180 ci-dessus), la communication de 1998 sur les aides fiscales, qui s'appuie largement sur la jurisprudence de la Cour et du Tribunal, apporte des clarifications quant à l'application des articles 87 CE et 88 CE aux mesures fiscales. Dans cette communication, la Commission n'annonce toutefois pas un changement concernant l'appréciation des mesures fiscales au regard des articles 87 CE et 88 CE (arrêts Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commission, point 174 supra, point 79, et du 23 octobre 2002, Diputación Foral de Álava e.a./Commission, point 174 supra, point 83).

316 Dès lors, l'argument tiré du changement de politique de la Commission ne peut être considéré comme une circonstance exceptionnelle, de nature à fonder une confiance légitime dans la régularité des aides illégalement octroyées.

317 Il résulte de tout ce qui précède que le grief, tiré de ce que le comportement de la Commission aurait constitué une circonstance exceptionnelle de nature à fonder une confiance légitime dans la régularité des aides illégalement octroyées, doit être rejeté comme étant non fondé.

— Sur le grief tiré de la violation du principe d'égalité de traitement

318 Les requérants allèguent, dans le cadre de leur moyen fondé sur la confiance légitime qu'aurait suscitée le délai d'examen préliminaire, la violation du principe d'égalité de traitement, dans la mesure où, dans certaines de ses décisions, la Commission a considéré que le délai de procédure justifiait de ne pas ordonner la récupération des aides en cause.

319 Il ressort d'une jurisprudence constante que le respect de ce principe requiert que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (voir arrêt de la Cour du 26 octobre 2006, Koninklijke Coöperatie Cosun, C-248/04, Rec. p. I-10211, point 72, et la jurisprudence citée).

320 Or, en l'espèce, les requérants n'établissent pas que la situation relative aux régimes d'aides litigieux est comparable aux situations en cause dans les décisions qu'ils invoquent et dans lesquelles la Commission a estimé que la récupération des aides n'avait pas à être ordonnée.

321 En effet, force est de constater que, dans les décisions invoquées par les requérants concernant notamment des régimes d'aides, l'absence de récupération des aides était justifiée par des circonstances de nature à susciter la confiance légitime en la régularité des régimes examinés, et dont la Commission a tenu compte. La Commission a notamment pris en considération le fait que l'absence d'aide avait été expressément constatée dans d'autres décisions concernant des mesures analogues aux régimes examinés dans ces décisions, justifiant ainsi l'absence de récupération des aides (voir les décisions de la Commission sur les centres de coordination, point 255 ci-dessus). Elle a également tenu compte, dans certains cas, du fait que la durée de la procédure en cause n'était aucunement imputable à l'État membre concerné (voir décision 2001/168, point 255 ci-dessus), ou du fait que le seul bénéficiaire du régime en cause ne s'était pas vu octroyer l'avantage litigieux et qu'il n'y avait donc pas lieu à récupération (voir décision 2003/81, point 255 ci-dessus).

322 Tel n'est pas le cas dans les décisions finales attaquées, dans lesquelles la Commission a souligné que, au contraire, les conditions du droit de réclamer la protection de la confiance légitime n'étaient pas réunies (voir points 55 et 56 ci-dessus), ce qui, compte tenu des circonstances de l'espèce, a été validé par le Tribunal (voir points 284 à 317 ci-dessus).

323 Il s'ensuit que les circonstances en cause en l'espèce ne sont aucunement comparables à celles en cause dans les décisions invoquées, dans lesquelles la Commission n'a pas ordonné la récupération des aides.

324 Dès lors, les requérants n'ont pas établi la violation du principe d'égalité de traitement.

325 Il convient de relever, au surplus, que les décisions finales attaquées précisent qu'elles sont sans préjudice de la possibilité que des aides individuelles, versées dans le cadre des régimes d'exemption fiscales, soient considérées, totalement ou partiellement, compatibles avec le marché commun sur la base de leurs caractéristiques propres, que ce soit dans le cadre d'une décision ultérieure de la Commission ou en application

des règlements d'exemption (voir point 103 de la décision 2003/28, point 101 de la décision 2003/86, point 99 de la décision 2003/192).

326 Le grief tiré de la violation du principe d'égalité de traitement doit donc être rejeté comme non fondé.

327 En conclusion, le cinquième moyen, tiré d'un vice de procédure, de la violation des principes de sécurité juridique et de bonne administration, du principe de protection de la confiance légitime et du principe d'égalité de traitement, doit être rejeté dans son intégralité.

5. Sur le sixième moyen, tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999

a) Arguments des parties

328 Les requérants font valoir, après avoir eu connaissance du courrier de la Commission du 18 juillet 1995 produit par celle-ci en annexe à son mémoire en défense, que le contenu de ce courrier aurait dû être mentionné dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen afin de leur permettre de présenter leurs observations en temps utile. Les requérants visent spécialement les réunions qui y sont mentionnées et auxquelles seule la Comunidad autónoma de La Rioja aurait assisté. Ils font valoir que, s'ils avaient été informés du contenu de ce courrier, ils auraient pu interroger les autorités nationales à propos des réunions et notamment quant à leur contenu. Ils estiment qu'ils n'ont pas été en mesure de présenter des observations en temps utile et que les droits qu'ils tiraient de leur qualité de parties intéressées ont ainsi été violés.

329 La Commission soutient que ce sixième moyen est irrecevable et en tout état de cause non fondé.

b) Appréciation du Tribunal

330 Il y a lieu de rappeler que l'article 48, paragraphe 2, du règlement de procédure prévoit que « [l]a production de moyen nouveaux en cours d'instance est interdite à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure ».

331 En l'espèce, le présent moyen a été soulevé par les requérants à la suite de la production, par la Commission, dans son mémoire en défense, du courrier du 18 juillet 1995. Il doit donc être considéré comme se fondant sur des éléments de fait qui se sont révélés pendant la procédure et, comme tel, doit être considéré comme recevable (arrêt de la Cour du 15 octobre 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P à C-252/99 P et C-254/99 P, Rec. p. I-8375, points 369 et suivants).

332 S'agissant du bien-fondé de ce moyen, il convient de rappeler que les intéressés autres que l'État membre responsable de l'octroi de l'aide ne sauraient prétendre eux-mêmes à un débat contradictoire avec la Commission, tel que celui ouvert au profit dudit État (voir arrêt Technische Glaswerke Ilmenau/Commission, point 238 supra, point 192, et la jurisprudence citée ; voir, en ce sens, arrêt du Tribunal du 18 novembre 2004, Ferriere Nord/Commission, T-176/01, Rec. p. II-3931, point 74).

333 En l'espèce, outre qu'ils ne sont pas intervenus pendant la procédure administrative en tant que tiers intéressés, les requérants ne démontrent aucunement en quoi l'absence de mention, dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, du courrier de la Commission du 18 juillet 1995, qui informait les plaignants de la

poursuite de l'analyse du système fiscal espagnol, aurait méconnu leur droit, prévu par l'article 88, paragraphe 2, CE, de soumettre des observations durant la phase d'examen. À cet égard, le manque de communication entre les autorités centrales d'un État membre et les collectivités territoriales, évoqué par les requérants, constitue un problème interne à l'État membre et ne saurait être imputé à la Commission.

334 Il résulte de ce qui précède que le sixième moyen, tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, doit être rejeté comme n'étant pas fondé.

335 En conséquence, les recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02, tendant à l'annulation des décisions finales attaquées, doivent être rejetés dans leur intégralité.

II — *Sur les recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01 tendant à l'annulation de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen*

336 Dans les affaires T-30/01 à T-32/01, les requérants concluent à l'annulation de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen du 28 novembre 2000, au motif qu'il s'agissait en l'espèce de régimes d'aides existants et que, en les analysant conformément à la procédure prévue pour les aides nouvelles, la Commission a violé l'article 88 CE, les articles 17 à 19 du règlement nº 659/1999, ainsi que les principes de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime.

337 Ils soutiennent également que, contrairement à ce qu'affirme la Commission, leurs recours sont recevables, dès lors que la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen implique un choix des règles de procédure applicables et produit donc des effets juridiques définitifs. En ce qui concerne le choix de la procédure d'examen, la décision finale ne ferait que confirmer la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, laquelle est donc attaquable.

338 La Commission, quant à elle, a soulevé, par actes séparés du 3 mai 2001 dans chacune des affaires T-30/01 à T-32/01, des exceptions formelles d'irrecevabilité. Dans le cadre de ses mémoires en défense du 5 juillet 2002, elle soutient, à titre principal, que les recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01 sont devenus sans objet. Elle demande subsidiairement qu'ils soient déclarés irrecevables et, en tout état de cause, non fondés.

339 Le Tribunal estime pertinent de statuer d'abord sur la question de savoir si les recours sont devenus sans objet.

A — *Arguments des parties*

340 Dans le cadre de ses mémoires en défense, la Commission soutient que les recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01 sont devenus sans objet.

341 Les requérants considèrent, quant à eux, que le moyen d'annulation dans les présentes affaires, d'une part, et les moyens dans les affaires jointes T-86/02 à T-88/02, relatives aux recours contre les décisions finales attaquées, d'autre part, ne sont pas identiques, même si le second moyen soulevé dans les affaires T-86/02 à T-88/02 reproduit le moyen d'annulation invoqué dans les affaires T-30/01 à T-32/01, ainsi que la jurisprudence le permet. À cet égard, ils maintiennent que, s'agissant du choix de la procédure, la décision finale ne peut que confirmer la décision antérieure d'ouverture de la procédure formelle d'examen et n'est pas susceptible de corriger une infraction commise par cette dernière décision.

342 Ils font également valoir que l'arrêt du Tribunal du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava/Commission (T-168/99, Rec. p. II-1371), invoqué par la Commission, n'est pas transposable au cas d'espèce, dès lors que, dans cette affaire, l'unique argumentation du recours avait trait à la qualification d'aide de la mesure litigieuse et non à un vice de la procédure d'examen.

343 Enfin, les requérants estiment que l'adoption par la Commission des décisions sur les régimes d'exemption postérieurement à la présentation des recours contre la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen constitue un élément nouveau leur permettant de demander au Tribunal de considérer le dispositif de leur recours en annulation comme étant élargi à la demande d'annulation des décisions sur les régimes d'exemption.

B — *Appréciation du Tribunal*

344 Aux termes de l'article 113 du règlement de procédure, le Tribunal peut, à tout moment, d'office, constater, les parties entendues, que le recours est devenu sans objet et qu'il n'y a plus lieu de statuer.

345 Un recours en annulation devient sans objet dès lors que la situation juridique du requérant ne saurait être modifiée par l'annulation, ou non, de l'acte attaqué. Dans cette hypothèse, il convient, alors, de prononcer le non-lieu à statuer (arrêt du Tribunal du 13 juin 2000, EPAC/Commission, T-204/97 et T-270/97, Rec. p. II-2267, point 154).

346 Il y a lieu d'examiner si, en l'espèce, la décision du 28 novembre 2000, ouvrant la procédure formelle d'examen, continue de produire des effets juridiques à l'égard des requérants après l'adoption des décisions finales de la Commission, qui closent la procédure formelle d'examen et contre lesquelles les requérants ont formé les recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02, examinés ci-dessus et rejetés (voir point 335 ci-dessus).

347 Il y a lieu de relever que la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen du 28 novembre 2000 conclut provisoirement à l'existence d'aides d'État illégales. Par trois décisions du 20 décembre 2001, la Commission a constaté le caractère d'aides illégales et incompatibles avec le marché commun des trois régimes fiscaux en cause et a

ordonné leur suppression et la récupération des aides versées, les intérêts commençant à courir à compter de la date à laquelle les aides en cause ont été mises à la disposition des bénéficiaires.

348 Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de constater que la situation juridique des requérants ne saurait être modifiée par l'éventuelle annulation de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen.

349 Il convient de rappeler à cet égard que la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen ne produit, en elle-même, aucun effet irréversible quant à la légalité des mesures qu'elle vise. En effet, c'est uniquement la décision finale qui, qualifiant définitivement d'aides ces mesures, a pour effet d'établir leur illégalité (ordonnance du Tribunal du 4 novembre 2002, Salzgitter/Commission, T-90/99, Rec. p. II-4535, point 14).

350 Certes, la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen est susceptible de produire des effets juridiques autonomes pouvant faire l'objet d'un recours en annulation et la jurisprudence a admis la possibilité de former un recours contre cette décision lorsqu'elle emporte de tels effets juridiques, autonomes par rapport à la décision finale. Ainsi, la suspension de la mise en œuvre de la mesure concernée résultant de la qualification provisoire de cette mesure d'aide nouvelle revêt un caractère autonome par rapport à la décision finale, limité dans le temps jusqu'à la clôture de la procédure formelle (arrêt de la Cour du 9 octobre 2001, Italie/Commission, C-400/99, Rec. p. I-7303, points 56 à 62 et 69 ; arrêts Government of Gibraltar/Commission, point 153 supra, points 80 à 86, et Regione Siciliana/Commission, point 226 supra, point 46).

351 En l'espèce, cependant, il est constant que la suspension de la mise en œuvre des mesures fiscales concernées, résultant, en vertu de l'article 88, paragraphe 3, CE, de la qualification provisoire de cette mesure d'aide nouvelle, n'a pas été mise en œuvre.

352 En outre, il apparaît que les effets des décisions finales attaquées ont, depuis leur entrée en vigueur, d'une part, en raison de la nature des mesures qu'elles ordonnent et, d'autre part, eu égard au fait qu'il ne s'agit pas de régimes d'aides existants, supplanté les effets de la décision provisoire d'ouverture de la procédure formelle d'examen. En effet, l'absence de caractère existant des régimes en cause implique la récupération des aides versées et les conséquences de la suppression et de la récupération des aides supplantent celles d'une simple suspension (voir, en ce sens, arrêt EPAC/Commission, point 345 supra, point 156), dès lors qu'elles impliquent le reversement des avantages illégalement perçus ab initio.

353 Par ailleurs, il convient de relever que les requérants font valoir, au soutien de leurs recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01 contre la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, que les mesures en cause étaient des aides existantes et que la Commission, en ouvrant la procédure formelle d'examen et en les qualifiant d'aides nouvelles, a violé les règles procédurales applicables aux aides existantes. Force est de constater que ces arguments rejoignent ceux développés à l'appui des recours en annulation dans les affaires T-86/02 à T-88/02, dirigés contre les décisions finales (voir les deuxième et troisième moyens des recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02, examinés ci-dessus, points 108 et suivants). Or, le Tribunal a jugé que c'était à juste titre que la Commission avait qualifié de nouveaux les régimes d'aides en cause (voir point 204 ci-dessus) et a rejeté les recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02 contre les décisions finales (voir point 335 ci-dessus).

354 Dès lors, au vu de la teneur de l'argumentation présentée par les requérants dans le cadre des recours contre la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, ceux-ci sont devenus sans objet.

355 Dans ces circonstances, le Tribunal ayant confirmé la légalité des décisions de la Commission, devenues définitives, imposant la suppression des régimes fiscaux en cause et la récupération des aides, les requérants ne conservent aucun intérêt à obtenir l'annulation de la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen.

356 S'agissant, par ailleurs, de l'arrêt du 9 octobre 2001, Italie/Commission, point 350 supra, et de l'arrêt du Tribunal du 20 juin 2007, Tirrenia di Navigazione e.a./Commission (T-246/99, non publié au Recueil), évoqués par les parties, il convient de relever que la situation n'était pas la même que celle de l'espèce. En effet, la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, qualifiant les mesures en cause d'aides nouvelles, a abouti à l'adoption, par la Commission, de décisions finales qualifiant les mesures en cause d'aides nouvelles, mais compatibles avec le marché commun, sous réserve du respect de certaines conditions (arrêt Tirrenia di Navigazione e.a./Commission, précité, points 7 et 12).

357 En l'espèce, en revanche, la Commission a adopté trois décisions finales qualifiant les trois régimes en cause d'aides nouvelles incompatibles avec le marché commun.

358 Dès lors que cette appréciation de la Commission, y compris au regard de la qualification de régimes d'aides nouveaux, a été validée par le Tribunal (voir points 204, 207 et 335 ci-dessus), il s'ensuit que les mesures d'aides en cause doivent être supprimées et les aides récupérées ab initio et qu'il n'y a plus lieu de statuer sur la question de savoir si les mêmes mesures, dont la Commission a demandé la suspension dans la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen, avaient ou non à être suspendues dans l'attente de la ou des décisions mettant fin à la procédure ouverte par la décision attaquée (voir, en ce sens, arrêt du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava/Commission, point 342 supra, points 23 à 27).

359 Les requérants soutiennent que l'arrêt du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava/Commission, point 342 supra, ne serait pas transposable en l'espèce, dès lors que l'unique argumentation du recours avait trait à la qualification d'aide de la mesure litigieuse, alors que, en l'espèce, leur argument consiste à invoquer le fait qu'il s'agissait d'une aide existante et que la procédure d'examen a été viciée.

360 Le Tribunal constate cependant que cet argument ne saurait infirmer la conclusion selon laquelle les recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01 sont devenus sans objet.

361 En effet, il y a lieu de rappeler que l'arrêt du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava/Commission, point 342 supra, concernait un recours dirigé contre la décision de la Commission d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, à propos du crédit d'impôt et de la réduction de la base d'imposition dont bénéficiaient, respectivement, Ramondín et Ramondín Cápsulas. Or, le Tribunal a considéré que ce recours contre la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen était devenu sans objet, dès lors que le recours contre la décision finale de la Commission, fondé sur une argumentation identique, avait lui-même été rejeté par le Tribunal.

362 Le Tribunal constate que la situation est donc transposable en l'espèce, nonobstant l'argument soulevé par les requérants. En effet, ainsi qu'il a déjà été rappelé, les arguments concernant la qualification de régimes d'aides existants et le prétendu vice de procédure ont été examinés par le Tribunal et rejetés. Dès lors, au regard de l'objet du litige, la solution de l'arrêt du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava/Commission, point 342 supra, est transposable en l'espèce.

363 Il s'ensuit que, sans qu'il soit besoin de statuer ni sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission, ni sur la demande d'annulation des décisions finales attaquées formulée par les requérants dans le cadre de leurs répliques, il y a lieu de constater que les recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01 sont devenus sans objet, de sorte qu'il n'y a plus lieu de statuer à leur égard.

Sur les demandes de mesures d'organisation de la procédure

364 En premier lieu, les requérants demandent au Tribunal d'inviter la Commission à produire certains documents.

365 Le Tribunal constate, à cet égard, que la Commission a produit, en annexe à ses mémoires en défense, une copie de la plainte de 1994 et la lettre du 18 juillet 1995 qu'elle a adressée aux plaignants.

366 Dans la mesure où le Tribunal a pu examiner l'ensemble des moyens des requérants sur le fondement des éléments versés au dossier et des explications données lors de l'audience, il n'y a pas lieu de demander la production de documents supplémentaires à la Commission (voir, en ce sens, arrêt de la Cour du 22 novembre 2007, Sniace/Commission, C-260/05 P, Rec. p. I-10005, points 77 à 79, confirmant l'arrêt du Tribunal du 14 avril 2005, Sniace/Commission, T-88/01, Rec. p. II-1165, point 81).

367 En second lieu, les requérants demandent que le Tribunal prenne connaissance et statue sur les recours introduits dans les affaires T-30/01 à T-32/01 et T-86/02 à T-88/02 avant de statuer sur ceux introduits par les requérants dans les affaires T-227/01 à T-229/01 et T-230/01 à T-232/01, ayant pour objet les décisions de la Commission considérant comme des régimes d'aides incompatibles avec le marché commun les régimes fiscaux instituant, d'une part, un crédit d'impôt de 45 % des investissements et, d'autre part, une réduction de la base imposable.

368 Le Tribunal constate que les examens des affaires évoquées par les requérants ont été concomitants. Les audiences ont ainsi eu lieu, dans l'ensemble de ces affaires, les 15, 16 et 17 janvier 2008 et les arrêts sont prononcés le même jour, de sorte que cette demande de mesure d'organisation de la procédure est devenue sans objet.

369 Les demandes de mesures d'organisation de la procédure des requérants doivent donc être rejetées.

Sur les dépens

I — *Affaires T-30/01 à T-32/01*

370 Aux termes de l'article 87, paragraphe 6, du règlement de procédure, en cas de non-lieu à statuer, le Tribunal règle librement les dépens. Compte tenu de ce que les requérants ont succombé dans les recours qu'ils ont introduits contre les décisions finales dans les affaires T-86/02 à T-88/02, prises à la suite de la décision d'ouverture de la procédure attaquée dans le cadre des affaires T-30/01 à T-32/02, il y a lieu de les condamner aux dépens dans les affaires T-30/01 à T-32/02 (voir, en ce sens, arrêt du 6 mars 2002, Diputación Foral de Álava/Commission, point 342 supra, point 28).

II — *Affaires T-86/02 à T-88/02*

371 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Les requérants ayant succombé en leurs conclusions et moyens dans les recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02, il y a lieu de les condamner à supporter, outre leurs propres dépens, ceux de la Commission et de la Comunidad autónoma de La Rioja, conformément aux conclusions de ces dernières.

372 La Comunidad autónoma del País Vasco et la Confebask supporteront leurs propres dépens.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (cinquième chambre élargie)

déclare et arrête :

1) Les affaires T-30/01 à T-32/01 et T-86/02 à T-88/02 sont jointes aux fins de l'arrêt.

2) Dans les affaires T-30/01 à T-32/01 :

— **il n'y a plus lieu de statuer sur les recours ;**

— **le Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, le Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa et le Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya supporteront leurs propres dépens, ainsi que ceux exposés par la Commission.**

3) Dans les affaires T-86/02 à T-88/02 :

— **les recours sont rejetés ;**

— **le Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava, le Territorio Histórico de Guipúzcoa — Diputación Foral de Guipúzcoa et le Territorio Histórico de Vizcaya — Diputación Foral de Vizcaya supporteront leurs propres dépens, ainsi que ceux exposés par la Commission et la Comunidad autónoma de La Rioja ;**

— **la Comunidad autónoma del País Vasco — Gobierno Vasco et la Confederación Empresarial Vasca (Confebask) supporteront chacune leurs propres dépens.**

Vilaras Martins Ribeiro Dehousse

Šváby Jürimäe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 septembre 2009.

Signatures

Table des matières

Cadre juridique . . . . . II - 2932

I — Réglementation communautaire . . . . . II - 2932

II — Réglementation nationale . . . . . II - 2939

Antécédents du litige . . . . . II - 2942

Décisions attaquées . . . . . II - 2945

I — Décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen du 28 novembre 2000 (affaires T-30/01 à T-32/01) . . . . . II - 2945

II — Décisions finales attaquées (affaires T-86/02 à T-88/02) . . . . . II - 2946

Procédure . . . . . II - 2951

Conclusions des parties . . . . . II - 2956

I — Dans les affaires T-30/01 à T-32/01 . . . . . II - 2956

II — Dans les affaires T-86/02 à T-88/02 . . . . . II - 2957

En droit . . . . . II - 2959

I — Sur les recours, dans les affaires T-86/02 à T-88/02, tendant à l'annulation des décisions finales constatant l'incompatibilité des régimes en cause et ordonnant la récupération des aides versées . . . . . II - 2959

A — Sur la recevabilité de l'intervention de la Confebask dans le cadre des recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02 . . . . . II - 2959

1. Arguments des parties . . . . . II - 2959

2. Appréciation du Tribunal . . . . . II - 2960

B — Sur le bien-fondé des recours dans les affaires T-86/02 à T-88/02 . . . . . II - 2962

1. Sur le deuxième moyen, tiré du caractère prétendument existant des régimes d'aides en cause . . . . . II - 2963

a) Sur la première branche, fondée sur la violation de l'article 1er, sous b), v), du règlement nº 659/1999 . . . . . II - 2963

Arguments des parties . . . . . II - 2963

Appréciation du Tribunal . . . . . II - 2969

b) Sur la seconde branche, fondée sur la violation de l'article 1er, sous b), ii), du règlement nº 659/1999 . . . . . II - 2981

Arguments des parties . . . . . II - 2981

Appréciation du Tribunal . . . . . II - 2982

2. Sur le troisième moyen, tiré de la violation des règles procédurales applicables aux aides existantes . . . . . II - 2984

3. Sur le quatrième moyen, tiré de la violation de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE . . . . . II - 2985

a) Arguments des parties . . . . . II - 2985

b) Appréciation du Tribunal . . . . . II - 2986

4. Sur le cinquième moyen, tiré d'un vice de procédure, de la violation des principes de sécurité juridique, de bonne administration, de protection de la confiance légitime et d'égalité de traitement . . . . . II - 2990

a) Sur le grief tiré d'un vice de procédure . . . . . II - 2991

Arguments des parties . . . . . II - 2991

Appréciation du Tribunal . . . . . II - 2991

b) Sur le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de bonne administration, du principe de protection de la confiance légitime et du principe d'égalité de traitement . . . . . II - 2994

Arguments des parties . . . . . II - 2994

Appréciation du Tribunal . . . . . II - 2998

— Sur le grief tiré de la violation des principes de sécurité juridique et de bonne administration, en raison de la durée de l'examen préliminaire . . . . . II - 2998

— Sur le grief tiré de la violation du principe de protection de la confiance légitime . . . . . II - 3002

— Sur le grief tiré de la violation du principe d'égalité de traitement II - 3011

5. Sur le sixième moyen, tiré de la violation de l'article 6, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 . . . . . II - 3013

a) Arguments des parties . . . . . II - 3013

b) Appréciation du Tribunal . . . . . II - 3014

II — Sur les recours dans les affaires T-30/01 à T-32/01 tendant à l'annulation de la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen . . . . . II - 3015

A — Arguments des parties . . . . . II - 3016

B — Appréciation du Tribunal . . . . . II - 3017

Sur les demandes de mesures d'organisation de la procédure . . . . . II - 3021

Sur les dépens . . . . . II - 3023

I — Affaires T-30/01 à T-32/01 . . . . . II - 3023

II — Affaires T-86/02 à T-88/02 . . . . . II - 3023