Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ATHANASIOS RANTOS
présentées le 13 mars 2025 [1]

Affaire C-653/23

SIA „TOODE"
contre
Valsts ieņēmumu dienests

[demande de décision préjudicielle formée par l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie)]

« Renvoi préjudiciel – Aides d'État – Article 107, paragraphe 1, TFUE – Régime d'aides national approuvé par la Commission européenne en vue de soutenir l'économie dans le contexte de la pandémie de COVID-19 – Refus par l'autorité compétente d'octroyer une aide à une entreprise ne remplissant pas les conditions prévues par ce régime – Recours visant à ce qu'une juridiction nationale ordonne l'octroi de cette aide – Expiration au cours de la procédure juridictionnelle du délai fixé pour l'octroi de ladite aide – Détermination de la date à laquelle l'aide est réputée avoir été accordée – Règlement (UE) 2015/1589 – Article 1er – Aide existante ou aide nouvelle »

I. Introduction

1. Une entreprise lettone s'est vu refuser par l'administration fiscale une aide d'État, destinée à soutenir l'économie dans le cadre de la pandémie de COVID-19, au motif qu'elle ne remplissait pas les conditions prévues par le droit national pour en bénéficier. Celle-ci a introduit un recours devant une juridiction nationale visant à faire constater qu'elle remplissait bien ces conditions et à ordonner à l'administration fiscale d'adopter un acte administratif favorable à son égard. Cependant, la durée de validité du régime d'aides approuvé par la Commission européenne a expiré au cours de la procédure juridictionnelle nationale. Cette entreprise peut-elle bénéficier de l'aide en question dans l'hypothèse où le refus initial de l'administration fiscale d'octroyer cette aide est annulé par une décision de justice rendue postérieurement à l'expiration du délai fixé pour son octroi ? Telle est, en substance, la question posée par l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie).

2. La présente affaire amènera la Cour à se prononcer, d'une part, sur la détermination de la date à laquelle une aide d'État est réputée avoir été accordée en vertu de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et, d'autre part, sur le caractère existant ou nouveau de l'aide au sens de

[1] Langue originale : le français.

l'article 1er du règlement (UE) 2015/1589[2], dans le contexte particulier où une juridiction nationale reconnaîtrait le bénéfice d'une aide après l'expiration du délai fixé pour son octroi, tel que prévu par la législation nationale ainsi qu'approuvé par la Commission, et ordonnerait à l'autorité compétente d'octroyer l'aide demandée.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

1. Le règlement 2015/1589

3. L'article 1er du règlement 2015/1589, intitulé « Définitions », énonce :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

b) "aide existante" :

[...]

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

[...]

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 ;

[...] »

2. La communication relative à l'encadrement temporaire

4. La communication de la Commission intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 » (JO 2020, C 91 I, p. 1, ci-après la « communication relative à l'encadrement temporaire »), du 20 mars 2020, a été modifiée à plusieurs reprises. Cette communication comporte une section 3.1., intitulée « Montants d'aide limités », dont les points 21 et 22, dans leur version résultant de sa sixième modification du 24 novembre 2021 (JO 2021, C 473, p. 1), étaient libellés comme suit :

« 21. Au-delà des possibilités existantes fondées sur l'article 107, paragraphe 3, point c), du TFUE, l'octroi, à titre temporaire, de montants d'aide limités à des entreprises confrontées à une pénurie soudaine, voire à une absence de liquidités peut constituer une solution appropriée, nécessaire et ciblée dans les circonstances actuelles.

[2] Règlement du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9).

22. La Commission considérera qu'une aide d'État de ce type est compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), du TFUE, pour autant que toutes les conditions suivantes soient remplies [...] :

[...]

d. l'aide est octroyée au plus tard le 30 juin 2022 ;

[...] »

B. Le droit letton

1. La loi relative à la procédure administrative

5. L'article 250, paragraphe 2, de l'Administratīvā procesa likums (loi relative à la procédure administrative), du 25 octobre 2001 [3], dans sa version applicable au litige au principal, prévoit :

« En appréciant la légalité d'un acte administratif, le juge ne prend en compte dans sa décision que le raisonnement contenu dans l'acte administratif. Cette limitation ne s'applique pas aux cas dans lesquels la demande concerne l'adoption d'un acte administratif favorable. »

6. L'article 254, paragraphe 1, de cette loi dispose :

« Lorsque le juge estime que la demande d'acte administratif est fondée, il ordonne à l'autorité publique de délivrer l'acte administratif concerné. »

2. Les règles lettones en matière d'aides

7. Le décret n° 676 du Conseil des ministres, du 10 novembre 2020 [4], a établi les « Noteikumi par atbalstu Covid-19 krīzes skartajiem uzņēmumiem apgrozāmo līdzekļu plūsmas nodrošināšanai » (règles en matière d'aides destinées à assurer le fonds de roulement des entreprises touchées par la crise de COVID-19, ci-après les « règles lettones en matière d'aides »). Ce régime d'aides, entré en vigueur le 17 novembre 2020, a été institué conformément aux exigences figurant à la section 3.1 de la communication relative à l'encadrement temporaire et a été approuvé par la Commission, par décision SA.59592 (2020/N) du 16 décembre 2022, pour une période allant jusqu'au 30 novembre 2021, laquelle a par la suite été prolongée jusqu'au 30 juin 2022 [5].

8. Le point 23 des règles lettones en matière d'aides, dans leur version en vigueur à l'époque des faits du litige au principal, énonçait :

« La date d'octroi de l'aide est réputée être la date à laquelle [l'administration fiscale] adopte la décision d'octroi de l'aide. »

[3] *Latvijas Vēstnesis*, 2001, n° 164, p. 2551.

[4] *Latvijas Vēstnesis*, 2020, 2020/222A.2.

[5] Par décisions ultérieures de la Commission, la date limite pour l'octroi de l'aide a, tout d'abord, été fixée au 30 novembre 2021 [décision SA.64046 (2021/N) du 3 juin 2021], puis au 30 juin 2022 [décision SA.100596 (2021/N) du 14 décembre 2021].

9. Le point 24 de ces règles prévoyait :

« La décision est adoptée au plus tard le 30 juin 2022 conformément à [la communication relative à] l'encadrement temporaire. »

III. Le litige au principal, les questions préjudicielles et la procédure devant la Cour

10. Les 25 mars et 9 avril 2021, SIA „TOODE" (ci-après « TOODE »), une entreprise lettone, a demandé au Valsts ieņēmumu dienests (administration fiscale nationale, Lettonie, ci-après le « VID » ou l'« administration fiscale ») de bénéficier, pour les mois de janvier et de février 2021, du régime national d'aides destinées à assurer le fonds de roulement des entreprises touchées par la crise de COVID-19 (ci-après le « régime national d'aides »).

11. Par décisions des 23 avril et 7 juin 2021, puis des 9 juin et 23 juillet 2021, le VID a refusé d'accorder à TOODE l'aide demandée au motif que cette entreprise ne remplissait pas les conditions prévues par les règles lettones en matière d'aides. À cet égard, le VID a notamment considéré que le chiffre d'affaires réalisé par ladite entreprise au cours des mois de janvier et de février 2021 n'avait pas suffisamment diminué pour satisfaire aux conditions requises par la législation nationale et ainsi bénéficier de cette aide.

12. TOODE a introduit un recours devant l'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) en faisant notamment valoir que le VID n'avait aucune raison de prendre en compte dans le calcul de son chiffre d'affaires la valeur totale des transactions indiquées dans la déclaration faite au titre de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour l'exercice d'imposition concerné. Par jugement du 14 avril 2022, cette juridiction a rejeté ce recours au motif que les conditions d'octroi de l'aide n'étaient en l'occurrence pas réunies.

13. Le 29 juin 2022, TOODE a interjeté appel de ce jugement devant l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale), la juridiction de renvoi. Cet appel tend à obtenir un acte administratif favorable conformément à l'article 254, paragraphe 1, de la loi relative à la procédure administrative.

14. La juridiction de renvoi relève que le régime national d'aides a été approuvé par la Commission et doit être considéré comme étant compatible avec le marché intérieur pour autant, notamment, que l'aide ait été accordée, conformément au point 22, sous d), de la communication relative à l'encadrement temporaire et au point 24 des règles lettones en matière d'aides, au plus tard le 30 juin 2022. Elle souligne également que, en l'occurrence, ce délai a expiré au cours de la procédure engagée devant celle-ci. Cette dernière estime devoir apprécier, dans le cadre du litige au principal, si TOODE peut encore bénéficier de l'aide demandée. À cet effet, elle doit déterminer la date à laquelle cette aide est réputée avoir été « accordée » en vertu de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et si ladite aide constitue une aide d'État existante ou nouvelle au sens de l'article 1er du règlement 2015/1589.

15. Tout d'abord, en ce qui concerne la date à laquelle l'aide est réputée avoir été accordée, cette juridiction considère qu'un droit certain et inconditionnel à percevoir l'aide au sens de la jurisprudence de la Cour [6] ne peut, en principe, naître qu'à la suite d'une décision de justice, c'est-

[6] À cet égard, la juridiction de renvoi mentionne, notamment, les arrêts du 19 décembre 2019, Arriva Italia e.a. (C-385/18, EU:C:2019:1121, points 36 et 37) ; du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, point 123) ; ainsi que du 12 janvier 2023, DOBELES HES (C-702/20 et C-17/21, EU:C:2023:1, points 76 et 78).

à-dire lorsque le juge national constate que la requérante a rempli toutes les conditions prévues par le droit national pour bénéficier de l'aide en cause et que le refus de l'autorité compétente d'accorder l'aide est illégal et non fondé. Par ailleurs, dans la mesure où le rapport juridique est inexistant, l'exécution d'une décision de justice ne peut pas donner lieu à une adoption rétroactive (ex tunc) d'un acte administratif favorable, le juge national pouvant seulement ordonner à l'autorité compétente d'adopter un acte administratif approprié accordant l'aide ex nunc.

16. À la demande de la Cour, ladite juridiction a précisé que TOODE remplissait bien les conditions prévues par le droit national pour bénéficier de l'aide au moment où celle-ci a introduit sa demande, de sorte que le refus du VID apparaît illégal et non fondé. Partant, la même juridiction se demande si, dans l'hypothèse où elle ordonnerait au VID d'adopter un acte administratif favorable ainsi que d'accorder et de verser le montant de l'aide demandé, il conviendrait de considérer que la date à laquelle cette aide a été accordée correspond à celle à laquelle cette administration a refusé de manière injustifiée de l'octroyer.

17. Ensuite, en ce qui concerne le caractère existant ou nouveau de l'aide, la juridiction de renvoi se demande si la jurisprudence de la Cour, selon laquelle une aide accordée par l'autorité compétente à une personne après l'expiration d'un régime d'aides approuvé doit être considérée comme une aide nouvelle [7], est transposable à une situation, telle que celle en cause au principal, où l'administration fiscale a indûment refusé d'accorder l'aide demandée alors que le régime d'aides était encore en vigueur et où cette administration se voit ordonner ultérieurement par une décision de justice d'octroyer et de verser le montant de l'aide après l'expiration de ce régime.

18. Enfin, la juridiction de renvoi évoque l'avis émis par la Commission, le 11 septembre 2023, en réponse aux questions qui avaient été soulevées par une autre juridiction lettone [8]. Dans cet avis, cette institution a indiqué que, conformément au point 23 des règles lettones en matière d'aides, l'octroi de l'aide a lieu au moment où l'administration fiscale adopte la décision d'accorder ou de refuser l'aide. En outre, elle a précisé que l'octroi d'une aide après l'expiration du délai fixé à cet effet constituerait une violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE et qu'il appartiendrait aux juridictions nationales d'empêcher le versement de l'aide à son bénéficiaire. Toujours selon ledit avis, les juridictions nationales ne pourraient pas, passé ce délai, accorder une indemnisation, en lieu et place de l'aide, pour le préjudice subi par cette personne du fait de l'absence de versement de l'aide.

19. Dans ces conditions, l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 107, paragraphe 1, TFUE doit-il être interprété en ce sens qu'une aide d'État doit être considérée comme ayant été "accordée" au moment où l'autorité compétente a indûment dénié à un particulier le droit au bénéfice de l'aide, ce qui a été constaté par une décision de justice après l'expiration du délai fixé pour l'octroi de l'aide ?

[7] La juridiction de renvoi cite à cet égard l'arrêt du 7 avril 2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 et C-103/21, EU:C:2022:272, points 31 à 35 et 42).

[8] Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, il s'agissait, plus précisément, de questions soulevées par l'Augstākā tiesa (Senāts) (Cour suprême, Lettonie), dans le cadre de l'affaire SKA-356/2023. La juridiction de renvoi se réfère, plus précisément, à l'avis nº (2023)9452862 de la Commission dans l'affaire SA.106948.NC, lequel a été rendu dans le cadre d'une autre procédure relative à l'application des règles lettones en matière d'aides et de l'encadrement temporaire.

2) L'article 1er, sous b), [ii)], du règlement [2015/1589] doit-il être interprété en ce sens que constitue une aide existante une aide qui, à défaut d'une décision ouvrant droit au bénéfice de l'aide adoptée par l'autorité compétente dans le délai d'octroi de l'aide prévu par un régime d'aide, a été accordée à un particulier après l'expiration dudit délai en exécution d'une décision de justice déclarant que, dans le délai susmentionné, le particulier avait rempli toutes les conditions prévues par le droit national pour pouvoir prétendre à l'aide en question et que le refus de l'autorité compétente d'accorder l'aide était illégal ? »

20. Des observations écrites ont été déposées par TOODE, les gouvernements letton et allemand ainsi que la Commission. Ces parties ont également présenté des observations orales lors de l'audience de plaidoiries qui s'est tenue le 11 décembre 2024.

IV. Analyse

A. Sur la première question préjudicielle

21. Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 107, paragraphe 1, TFUE doit être interprété en ce sens qu'une aide d'État doit être considérée comme ayant été « accordée », au sens de cette disposition, ex tunc, à savoir au moment où l'autorité compétente a indûment refusé à un particulier le droit au bénéfice d'une aide approuvée par la Commission, lorsque l'illégalité de ce refus est constatée par une décision de justice nationale après l'expiration du délai fixé par cette institution pour son octroi.

22. Pour les raisons que j'exposerai dans les points suivants, je suis d'avis qu'il y a lieu de répondre par l'affirmative à cette question.

23. En effet, je rappelle, d'emblée, ainsi qu'il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, qu'une aide d'État doit être considérée comme ayant été « accordée », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, à la date à laquelle un droit certain de percevoir cette aide est conféré au bénéficiaire en vertu de la réglementation nationale applicable [9], de telle sorte que le transfert effectif des ressources en cause n'est pas décisif [10].

24. Il appartient donc, en principe, à la juridiction de renvoi de déterminer, sur la base du droit national applicable, le moment auquel l'aide d'État concernée doit être considérée comme ayant été accordée. À cette fin, cette juridiction doit tenir compte de l'ensemble des conditions posées par le droit national pour l'octroi de l'aide en cause [11].

25. Je relève, à cet égard, ainsi qu'il ressort des explications fournies par la juridiction de renvoi, que, en vertu des dispositions du droit letton applicables en l'espèce et, notamment, du point 23 des règles lettones en matière d'aides, l'aide est réputée accordée à la date à laquelle

[9] Ainsi, l'élément déterminant pour établir la date à laquelle le droit de percevoir une aide d'État a été conféré à ses bénéficiaires par une mesure déterminée tient à l'acquisition par ces bénéficiaires d'un droit certain à percevoir cette aide et à l'engagement corrélatif, à la charge de l'État, d'accorder ladite aide. Voir, à cet égard, arrêt du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, points 115 et 123 ainsi que jurisprudence citée).

[10] Voir arrêt du 20 mai 2021, Azienda Sanitaria Provinciale di Catania (C-128/19, EU:C:2021:401, point 45 et jurisprudence citée).

[11] Voir arrêt du 28 octobre 2020, INAIL (C-608/19, EU:C:2020:865, points 31 et 32 ainsi que jurisprudence citée).

l'administration fiscale adopte la décision d'octroi de l'aide. En l'occurrence, le refus d'accorder l'aide demandée est intervenu avant la date limite du 30 juin 2022 prévue au point 22, sous d), de la communication relative à l'encadrement temporaire [12].

26. La juridiction de renvoi considère cependant que les décisions de refus adoptées par le VID n'ont pas pu faire acquérir à TOODE un droit certain de percevoir l'aide en vertu du droit national au sens de la jurisprudence de la Cour, rappelée au point 23 des présentes conclusions. À cet égard, cette juridiction estime qu'un tel droit ne peut naître qu'à la suite d'une décision de justice constatant que, contrairement aux motifs retenus par ces décisions de refus, une entreprise remplissait, à la date à laquelle elle a sollicité l'aide, toutes les conditions requises par le droit national pour pouvoir bénéficier de cette aide et ordonnant à l'autorité compétente de prendre, pour l'avenir (ex nunc), un acte administratif favorable en vertu duquel le montant de l'aide lui est dûment accordé et versé [13].

27. Néanmoins, dans l'hypothèse où la date à laquelle l'aide est réputée accordée en vertu du droit national correspondrait à celle de l'adoption de la décision de justice ou de l'acte administratif favorable pris en exécution de cette décision, le recours introduit par TOODE contre les décisions du VID risquerait, comme le fait valoir le gouvernement allemand dans ses observations écrites, d'être vidé de sa substance. En effet, compte tenu de l'expiration du délai fixé pour l'octroi de l'aide, en vertu du point 22, sous d), de la communication relative à l'encadrement temporaire et du point 24 des règles lettones en matière d'aides tel qu'approuvé par la Commission, l'autorité compétente pourrait, comme l'ont soutenu l'administration fiscale devant la juridiction de renvoi et le gouvernement letton dans ses observations écrites, se trouver dans l'impossibilité d'adopter un tel acte administratif rectificatif en exécution de la décision de justice intervenue après l'expiration du délai fixé pour l'octroi de l'aide, de sorte que la décision de justice serait privée d'effet.

28. La juridiction de renvoi relève, par ailleurs, que, si l'on venait à considérer que l'aide a été octroyée après l'expiration du délai fixé pour son octroi, TOODE risquerait, pour les mêmes motifs que ceux empêchant l'adoption d'un acte rectificatif par l'administration fiscale en exécution d'une décision de justice intervenue après ce délai, de ne pas pouvoir faire usage de la possibilité qui existe en droit letton d'introduire un recours en indemnisation contre l'administration fiscale ou l'État letton, un tel recours risquant de se heurter à l'interdiction d'accorder une indemnisation, en lieu et place de l'aide, pour le préjudice subi par cette entreprise du fait de l'absence de versement de l'aide [14].

29. Avant de procéder à l'analyse de la situation en cause dans la présente affaire, j'estime important d'apporter quelques clarifications sur la notion du « droit de percevoir une aide d'État » qui constitue l'élément déterminant pour établir le moment auquel une aide doit être considérée comme ayant été accordée au sens de la jurisprudence de la Cour rappelée aux points 23 et 24 des présentes conclusions.

30. Il me semble nécessaire de préciser que les « conditions posées par le droit national pour l'octroi de l'aide en cause », évoquées par cette jurisprudence, ne peuvent qu'être les conditions établies par la législation nationale applicable au moment de l'adoption de la décision

[12] Il n'est par ailleurs pas contesté que TOODE a introduit un recours juridictionnel contre la décision de refus adoptée par l'administration fiscale dans le délai imparti.

[13] Cela indiquerait, selon la juridiction de renvoi, qu'un droit certain de percevoir l'aide n'est acquis par une entreprise, à l'instar de TOODE, qu'à compter de la date d'adoption de la décision de justice ou de l'acte administratif favorable.

[14] Voir point 18 des présentes conclusions.

administrative [15], ce qui, dans l'hypothèse de litiges, revient finalement aux juridictions nationales compétentes d'apprécier. Il convient ainsi d'établir une distinction entre, *d'une part*, le moment auquel les conditions pour l'octroi d'une aide en vertu du droit national sont objectivement réunies, qui peut dans certains cas être soumis à la condition de l'adoption d'une décision de la part de l'administration constatant le droit d'une entreprise de percevoir l'aide en question de sorte que la date de l'octroi de l'aide corresponde à la date de l'adoption de cette décision et, *d'autre part*, la date à laquelle une juridiction nationale saisie d'un recours juridictionnel dirigé contre une telle décision sera appelée à contrôler l'appréciation effectuée par l'administration quant à la survenance de ces conditions. Partant, la jurisprudence de la Cour, rappelée aux points 23 et 24 des présentes conclusions, vise avant tout à établir le moment auquel les conditions pour l'obtention de l'aide sont réunies en vertu du droit national et non pas à *couvrir* le moment auquel une juridiction nationale saisie d'un recours portant sur la validité de l'appréciation de l'administration procède au contrôle juridictionnel et vérifie si ces conditions sont satisfaites. En effet, la reconnaissance par une décision juridictionnelle d'un droit existant en vertu du droit national n'affecte pas le moment auquel les conditions pour l'octroi de l'aide étaient remplies et l'administration compétente a ou aurait dû, le cas échéant, adopter une décision accordant l'aide en question. Une telle décision aura, en effet, un caractère simplement déclaratif et non constitutif. Il y a lieu de rappeler, à cet égard, que, si le juge national peut rendre un jugement dont il résulte que l'une des parties doit, en application du droit national, recevoir une somme correspondant à une aide d'État, cela ne signifie nullement que, dans ce cas, il accorde lui-même cette aide. Un tel jugement a pour seul effet, en vertu de l'autorité de la chose jugée, de contraindre l'autre partie, généralement l'autorité administrative compétente, à procéder au versement de ladite aide [16].

31. S'il s'avérait que l'unique interprétation possible du droit letton est celle décrite au point 26 des présentes conclusions, ainsi qu'il semble ressortir de la décision de renvoi et qu'il revient à la juridiction de renvoi de vérifier, sans qu'il soit possible de considérer que la date à laquelle l'aide est réputée avoir été accordée est celle à laquelle cette aide a été indûment refusée par l'administration fiscale [17], ce qui implique de reconnaître un effet ex tunc à la décision administrative rectificative adoptée à la suite d'une décision de justice intervenue après l'expiration du délai imparti pour l'octroi de l'aide en question, une telle interprétation serait susceptible de porter atteinte au droit à un recours effectif consacré par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la « Charte »).

32. Avant d'examiner si l'interprétation retenue par la juridiction de renvoi est susceptible de porter atteinte à l'article 47 de la Charte, il apparaît nécessaire de vérifier au préalable que la situation exposée au point 26 des présentes conclusions relève bien du champ d'application de la Charte.

33. Je rappelle à cet égard que, aux termes de l'article 51, paragraphe 1, de la Charte, relatif à son champ d'application, les dispositions de celle-ci s'adressent aux États membres uniquement lorsqu'ils mettent en œuvre le droit de l'Union. Dès lors qu'une situation juridique ne relève pas du champ d'application du droit de l'Union, la Cour n'est pas compétente pour en connaître et les dispositions éventuellement invoquées de la Charte ne sauraient, à elles seules, fonder cette

[15] En effet, c'est à la législation et non à l'interprétation éventuellement erronée de celle-ci par l'administration à laquelle se réfère ladite jurisprudence.

[16] Voir, en ce sens, arrêt du 12 janvier 2023, DOBELES HES (C-702/20 et C-17/21, EU:C:2023:1, points 75 et 76).

[17] En effet, si, à cette date, l'autorité compétente avait agi légalement et adopté une décision favorable, TOODE se serait vue reconnaître un droit juridiquement certain au bénéfice de l'aide en vertu des règles lettones en matière d'aides.

compétence [18]. En effet, il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel, prévue à l'article 267 TFUE, d'apprécier l'interprétation des dispositions du droit national ou de juger si l'interprétation que la juridiction nationale en donne est correcte [19].

34. Je relève également que, dans une situation qui relève du champ d'application de l'article 47 de la Charte, s'il appartient, en l'absence de réglementation de l'Union en la matière, à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits individuels dérivés de l'ordre juridique de l'Union, les États membres ont toutefois la responsabilité d'assurer, dans chaque cas, le respect du droit à une protection juridictionnelle effective de ces droits tel que garanti à l'article 47 de la Charte [20].

35. J'observe, d'emblée, que la circonstance évoquée par la Commission, selon laquelle le droit de bénéficier une aide d'État relève du droit national, ne saurait exclure le présent cas d'espèce du champ d'application de l'article 47 de la Charte [21]. Si, en effet, le droit de percevoir l'aide en question est conféré par le droit national et ne saurait être fondé sur le droit de l'Union ou sur la décision de la Commission [22], il n'en reste pas moins que, dans la présente affaire, le litige ne porte pas sur l'interprétation des dispositions nationales relatives à l'octroi de l'aide en question, mais concerne l'effectivité du recours juridictionnel introduit par TOODE contre la décision initiale de refus adoptée par le VID et la faculté pour cette autorité d'adopter un acte rectificatif en exécution d'une décision de justice en dehors du délai d'autorisation d'un régime d'aides d'État approuvé par la Commission et des conséquences qui en découlent en vertu de l'article 108, paragraphe 3, TFUE et de l'article 1er du règlement 2015/1589.

36. Ainsi que je l'ai expliqué au point 27 des présentes conclusions, si l'on considérait que la date à laquelle l'aide a été accordée au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE correspond, en vertu du droit national, à celle de l'adoption de l'acte administratif favorable adopté en exécution d'une décision de justice intervenue après l'expiration du délai fixé pour son octroi, cette aide risquerait d'être assimilée à une aide nouvelle et illégale, au sens de l'article 1er du règlement 2015/1589, et ne pourrait pas être octroyée par l'administration fiscale en exécution de la décision de justice, sans méconnaître l'obligation de suspension prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

37. Or, une situation telle que celle exposée au point précédent des présentes conclusions relève non seulement du champ d'application de la Charte, mais est également susceptible de porter atteinte au droit à un recours effectif de TOODE au sens de l'article 47 de celle-ci.

38. Il me paraît opportun de rappeler, pour exclure tout risque de confusion, la différence qui existe entre, d'une part, la période d'autorisation d'un régime d'aides d'État (qui est, en l'occurrence, associée au délai et à la date d'octroi d'une aide), et, d'autre part, la date à laquelle une juridiction nationale rend une décision de justice. En effet, la compétence du juge national pour trancher le litige dont il est saisi et les effets de la décision qu'il rendra ne peuvent pas

[18] Voir, en ce sens, arrêt du 22 avril 2021, Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, point 37 et jurisprudence citée).

[19] Voir, en ce sens, arrêt du 22 mai 2014, Érsekcsanádi Mezőgazdasági (C-56/13, EU:C:2014:352, point 53 et jurisprudence citée).

[20] Voir arrêt du 19 novembre 2019, A. K. e.a. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême) (C-585/18, C-624/18 et C-625/18, EU:C:2019:982, point 115 et jurisprudence citée). En outre, la Cour a précisé que l'article 47 de la Charte se suffit à lui-même et ne doit pas être précisé par des dispositions du droit de l'Union ou du droit national pour conférer aux particuliers un droit invocable en tant que tel. Voir, à cet égard, arrêt du 20 février 2024, X (Absence de motifs de résiliation) (C-715/20, EU:C:2024:139, point 80 et jurisprudence citée).

[21] Par ailleurs, la circonstance que les conditions et les modalités de l'octroi de l'aide en cause sont établies sur le fondement du droit national n'enlève rien au fait que la notion d'« octroi de l'aide » relève du droit de l'Union.

[22] Voir, en ce sens, arrêt du 31 janvier 2023, Commission/Braesch e.a. (C-284/21 P, EU:C:2023:58, points 72 et 79 ainsi que jurisprudence citée).

dépendre et encore moins être soumis au cadre temporel lié à une procédure administrative qui, par sa nature même, poursuit un objectif différent et dépourvu de tout lien avec une procédure judiciaire (nationale).

39. Ne pas reconnaître un effet ex tunc à une décision rectificative adoptée à la suite de la décision de justice conduirait, en pratique, à rendre quasiment impossible l'exercice du droit à un recours juridictionnel effectif, en subordonnant l'exercice de ce droit à la condition que la décision de justice soit rendue avant l'expiration du délai imposé par une procédure administrative. Toutefois, cela risquerait de conduire à la situation paradoxale selon laquelle le moment de l'octroi de l'aide en question et la qualification d'aide existante ou nouvelle d'une décision rectificative adoptée par l'autorité compétente, à la suite de la décision de justice, dépendraient de la plus ou moins grande célérité avec laquelle la juridiction nationale statuerait sur un recours dirigé contre une décision administrative [23].

40. Par ailleurs, il me paraît utile de préciser que, dans d'autres domaines que celui des aides d'État, la Cour a reconnu la faculté pour une juridiction nationale d'annuler avec effet rétroactif (ex tunc) une décision prise par une autorité publique si elle le juge nécessaire afin d'assurer une protection effective des droits de l'entreprise qui a introduit le recours ou de garantir, de manière générale, l'efficacité du système de contrôle [24].

41. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la première question préjudicielle que l'article 107, paragraphe 1, TFUE , lu à la lumière de l'article 47 de la Charte, doit être interprété en ce sens qu'une aide d'État doit être considérée comme ayant été « accordée » à la date à laquelle l'autorité nationale compétente a refusé de l'octroyer à une entreprise, lorsque ce refus a été déclaré illégal par une décision de justice nationale rendue après l'expiration du délai fixé pour l'octroi de l'aide, pour autant que ce refus soit intervenu avant l'expiration du délai imparti pour son octroi et à une date à laquelle l'autorisation de la Commission couvrant cette aide était en vigueur et que l'entreprise remplissait les conditions pour percevoir ladite aide en vertu de la réglementation nationale applicable.

B. Sur la seconde question préjudicielle

42. Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1er, sous b), ii), du règlement 2015/1589 doit être interprété en ce sens que constitue une aide existante une aide d'État accordée à une entreprise après l'expiration du délai fixé par la Commission pour son octroi, en exécution d'une décision de justice nationale déclarant illégal le refus de l'autorité compétente d'accorder l'aide avant l'expiration de ce délai.

[23] Voir, à cet égard, par analogie, conclusions de l'avocat général Tizzano dans l'affaire Kutz-Bauer (C-187/00, EU:C:2002:75, point 66) quant à la possibilité d'annuler ou de modifier un acte administratif avec effet rétroactif au motif qu'une personne ne doit pas subir de préjudice en raison du temps qui lui est nécessaire pour faire valoir ses droits en justice.

[24] Voir, en ce sens, arrêt du 13 octobre 2016, Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej et Petrotel (C-231/15, EU:C:2016:769, points 25 à 29 et jurisprudence citée) sur les effets rétroactifs de l'annulation d'un acte administratif d'une autorité réglementaire nationale par une juridiction nationale, ainsi que conclusions de l'avocat général Campos Sánchez-Bordona dans l'affaire CROSS Zlín (C-303/22, EU:C:2023:652, points 77 et 78 ainsi que jurisprudence citée) sur l'annulation de l'attribution d'un marché public par les juridictions nationales avec effet ex tunc au moment où cette attribution a été décidée. Voir, également, arrêt du 7 mars 2024, Die Länderbahn e.a. (C-582/22, EU:C:2024:213, points 53 à 56 et jurisprudence citée) sur la constatation, par l'organisme de contrôle compétent, de l'invalidité des redevances d'utilisation d'une infrastructure dont la période d'application a expiré, avec effet ex tunc (aux fins de protéger le droit des entreprises de transport ferroviaire de saisir cet organisme).

43. Je rappelle que, dans le cadre du système de contrôle des aides d'État, instauré par les articles 107 et 108 TFUE, la procédure diffère selon que les aides sont existantes ou nouvelles. Tandis que les aides existantes peuvent, conformément à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, être régulièrement exécutées tant que la Commission n'a pas constaté leur incompatibilité avec le marché intérieur, l'article 108, paragraphe 3, TFUE prévoit que les projets tendant à instituer des aides nouvelles ou à modifier des aides existantes doivent être notifiés, en temps utile, à la Commission et ne peuvent être mis à exécution avant que la procédure n'ait abouti à une décision finale [25].

44. La Cour a, en outre, précisé que doivent être considérées comme des aides nouvelles soumises à l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, TFUE les mesures qui tendent à instituer ou à modifier des aides, étant précisé que ces modifications peuvent porter soit sur des aides existantes, soit sur des projets initiaux notifiés à la Commission [26]. Dans ce cadre, l'article 1er, sous b), ii), du règlement 2015/1589 énonce qu'une « aide existante » est une aide autorisée, c'est-à-dire les régimes d'aides et les aides individuelles autorisés par la Commission ou le Conseil. L'article 1er, sous c), de ce règlement prévoit, quant à lui, qu'on entend par « aide nouvelle » tout régime d'aides ou toute aide individuelle, qui n'est pas une aide existante, y compris toute modification d'une aide existante. De plus, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour, une aide accordée à un moment où l'autorisation de la Commission couvrant cette aide n'était plus en vigueur doit être considérée comme une aide nouvelle [27].

45. D'emblée, je relève que la réponse à la seconde question préjudicielle peut clairement être dégagée de la réponse que je suggère d'apporter à la première question, dans la mesure où, si l'aide en cause est réputée avoir été accordée à la date des décisions de refus adoptées par l'administration fiscale, à savoir à un moment où l'autorisation de la Commission couvrant cette aide était en vigueur, ladite aide devrait être considérée comme une aide autorisée et, partant, existante, au sens de l'article 1er, sous b), ii), du règlement 2015/1589, même si celle-ci est versée après la fin de la validité du régime d'aides approuvé par la Commission. Dans un tel cas, le versement de la même aide n'est rien d'autre que l'exécution de la décision juridictionnelle.

46. Je précise également qu'aucun élément du dossier dont dispose la Cour ne semble indiquer que, en l'occurrence, dans le cadre de l'adoption de l'acte administratif rectificatif en exécution de la décision de justice nationale, l'administration fiscale disposerait d'une marge de manœuvre ou d'un pouvoir discrétionnaire lui permettant de modifier l'aide prévue par le régime d'aides letton et dont l'octroi a initialement été refusé par cette autorité, de sorte qu'elle puisse être requalifiée en aide nouvelle, conformément au libellé de l'article 1er, sous c), du règlement 2015/1589.

47. Par ailleurs, la circonstance que l'aide en cause au principal sera versée postérieurement à l'expiration du délai fixé par la Commission pour son octroi, et en dehors du contexte particulier caractérisé par la crise liée à la pandémie de COVID-19 qui s'est résorbée dans l'intervalle, ne permet pas de considérer que cette aide ne pourrait pas être utilisée conformément à l'objectif initialement prévu par le régime d'aides letton ou qu'elle risquerait de fausser la concurrence sur le marché. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour, rappelée au point 23 des présentes conclusions, que la date du versement effectif de l'aide n'affecte pas le droit d'obtenir l'aide en question lorsque cette aide est octroyée dans le délai fixé par une décision de la Commission, de

[25] Voir arrêt du 28 octobre 2021, Eco Fox e.a. (C-915/19 à C-917/19, EU:C:2021:887, point 36 et jurisprudence citée).

[26] Voir arrêt du 28 octobre 2021, Eco Fox e.a. (C-915/19 à C-917/19, EU:C:2021:887, point 38 et jurisprudence citée).

[27] Voir arrêt du 7 avril 2022, Autonome Provinz Bozen (C-102/21 et C-103/21, EU:C:2022:272, points 32, 34 et 42).

sorte que ladite aide puisse être versée après l'expiration de ce délai [28]. En outre, le versement de l'aide après l'expiration du régime d'aides ne serait pas susceptible de fausser la concurrence sur le marché, dans la mesure où un tel versement ne constitue que le simple rétablissement d'un droit perturbé par la décision initiale du VID et permettrait, en réalité, de restaurer l'équilibre concurrentiel sur le marché [29]. Il découle, en tout état de cause, de la jurisprudence de la Cour que c'est à la date à laquelle le droit de percevoir une aide d'État a été conféré qu'une mesure est susceptible d'entraîner une distorsion de la concurrence de nature à affecter les échanges entre les États membres, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE [30].

48. Eu égard à ce qui précède, je propose de répondre à la seconde question préjudicielle que l'article 1er, sous b), ii), du règlement 2015/1589 doit être interprété en ce sens que constitue une « aide existante » une aide qui est versée par l'autorité nationale compétente après l'expiration du délai d'octroi de l'aide prévu par un régime d'aides, en exécution d'une décision de justice nationale déclarant que, avant l'expiration du délai susmentionné, l'entreprise avait rempli toutes les conditions prévues par le droit national pour pouvoir prétendre à l'aide en question et que le refus initial de cette autorité d'accorder l'aide était illégal. Dans un tel cas, l'aide en cause est réputée avoir été accordée au moment du refus initial de ladite autorité d'octroyer l'aide.

V. Conclusion

49. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie) de la manière suivante :

1) L'article 107, paragraphe 1, TFUE, lu à la lumière de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne,

   doit être interprété en ce sens que :

   une aide d'État doit être considérée comme ayant été « accordée » à la date à laquelle l'autorité nationale compétente a refusé de l'octroyer à une entreprise, lorsque ce refus a été déclaré illégal par une décision de justice nationale rendue après l'expiration du délai fixé pour l'octroi de l'aide, pour autant que ce refus soit intervenu avant l'expiration du délai imparti pour son octroi et à une date à laquelle l'autorisation de la Commission couvrant cette aide était en vigueur et que l'entreprise remplissait les conditions pour percevoir l'aide en vertu de la réglementation nationale applicable.

2) L'article 1er, sous b), ii), du règlement (UE) 2015/1589, du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

   doit être interprété en ce sens que :

[28] À cet égard, force est de constater que la décision de la Commission ne prévoit aucune obligation pour les États membres de verser l'aide dans un délai concret.

[29] Au contraire, on pourrait soutenir que c'est le fait de ne pas accorder l'aide en question qui serait susceptible de fausser la concurrence sur le marché ou, à tout le moins, de conduire à une discrimination injustifiée à l'égard d'un opérateur économique, tel que TOODE, qui se verrait refuser l'octroi d'une aide d'État alors que celui-ci remplissait les conditions pour en bénéficier, tandis qu'une autre entreprise concurrente qui remplirait tout autant les conditions d'octroi de la même aide pourrait quant à elle en bénéficier.

[30] Voir, à cet égard, arrêt du 25 janvier 2022, Commission/European Food e.a. (C-638/19 P, EU:C:2022:50, point 123).

constitue une « aide existante » une aide qui est versée par l'autorité nationale compétente après l'expiration du délai d'octroi de l'aide prévu par un régime d'aides, en exécution d'une décision de justice nationale déclarant que, avant l'expiration du délai susmentionné, l' entreprise avait rempli toutes les conditions prévues par le droit national pour pouvoir prétendre à l'aide en question et que le refus initial de l'autorité compétente d'accorder l'aide était illégal. Dans un tel cas de figure, l'aide est réputée avoir été accordée au moment du refus initial de l'autorité nationale compétente d'octroyer l'aide.