ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

2 septembre 2010 *

Dans l'affaire C-290/07 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice, introduit le 14 juin 2007,

Commission européenne, représentée par M. J. Flett, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant:

Scott SA, établie à Saint-Cloud (France), représentée par M. J. Lever, QC, MM. R. Griffith et M. Papadakis, solicitors, ainsi que par MM. P. Gardner et G. Peretz, barristers, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante en première instance,

* Langue de procédure: l'anglais.

soutenue par:

Département du Loiret, représenté par M^e^ A. Carnelutti, avocat,

partie intervenante au pourvoi,

République française, représentée par MM. G. de Bergues, S. Seam et F. Million, en qualité d'agents,

partie intervenante en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. E. Levits (rapporteur), J.-J. Kasel, M. Safjan et M^me^ M. Berger, juges

avocat général: M. P. Mengozzi,
greffier: M. K. Malacek, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 17 décembre 2009,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 février 2010,

rend le présent

Arrêt

1 Par son pourvoi, la Commission des Communautés européennes demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 29 mars 2007, Scott/Commission (T-366/00, Rec. p. II-797, ci-après l'«arrêt attaqué») par lequel le Tribunal a annulé l'article 2 de la décision 2002/14/CE de la Commission, du 12 juillet 2000, concernant l'aide d'État mise à exécution par la France en faveur de Scott Paper SA/Kimberly-Clark (JO L 12, p. 1, ci-après la «décision litigieuse») en tant qu'il concerne l'aide accordée sous la forme du prix préférentiel d'un terrain aménagé.

Le cadre juridique

2 Le règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [88] du traité CE (JO L 83, p. 1) vise, en substance, aux termes de son deuxième considérant, à codifier et à étayer la pratique constante de la Commission dans l'application de l'article 88 CE, en conformité avec la jurisprudence de la Cour.

3 L'article 6, paragraphe 1, de ce règlement précise que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen des aides nouvelles notifiées «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 prolongé dans certains cas dûment justifiés.

4 L'article 10, paragraphe 3, du règlement nº 659/1999 indique:

«Si, en dépit du rappel qui lui a été adressé [...] l'État membre concerné ne fournit pas les renseignements demandés dans le délai imparti par la Commission ou les fournit de façon incomplète, la Commission arrête une décision lui enjoignant de fournir lesdits renseignements [...]»

Les faits à l'origine du litige

5 Scott Paper Company est une société américaine productrice de papier à usage sanitaire et domestique. En vue de permettre l'implantation d'une usine de production

en France, Bouton Brochard Scott SA aux droits de laquelle est venue Scott SA (ci-après «Scott»), filiale française de la société américaine, le département du Loiret et la ville d'Orléans ont, aux termes d'une convention du 12 septembre 1987, confié la mission de réaliser l'ensemble des études et des travaux nécessaires à l'aménagement des terrains requis pour cette implantation, d'une superficie d'environ 68 hectares, à la société d'économie mixte pour l'équipement du Loiret (ci-après la «Sempel»).

6 Les terrains concernés avaient été cédés à la Sempel, pour la somme symbolique d'un franc, par la ville d'Orléans qui les avait elle-même acquis au préalable à la suite de trois transactions, à savoir 30 hectares en 1975, 32,5 hectares en 1984 et 5,5 hectares en 1987. La ville d'Orléans et le département du Loiret s'étaient engagés à financer les coûts d'aménagement du site pour un montant de 80 millions de FRF.

7 À la fin de l'année 1987, la Sempel a vendu à Scott une partie des terrains aménagés, à savoir 48 hectares sur les 68 hectares disponibles, pour un montant de 31 millions de FRF, soit environ 4,7 millions d'euros, conformément à l'accord conclu le 31 août 1987 entre la ville d'Orléans, le département du Loiret et Scott (ci-après, l'«accord Scott»).

8 Cette vente n'a pas fait l'objet d'une notification à la Commission au titre du régime des aides d'État.

9 En janvier 1996, les actions de Scott ont été rachetées par l'entreprise Kimberly-Clark Corp. Cette dernière a annoncé la fermeture de l'usine en janvier 1998. Les actifs de l'usine, à savoir le terrain et ses aménagements, ont été rachetés par Procter & Gamble en juin 1998.

10 À la suite du rapport de la Cour des comptes française pour l'année 1996 commentant la cession du terrain à Scott, la Commission a été saisie d'une plainte. Celle-ci a décidé, en mai 1998, d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, qui a abouti à l'adoption de la décision litigieuse.

11 Dans sa version telle que modifiée par le corrigendum du 2 mars 2001, cette décision déclare incompatible avec le marché commun l'aide d'État sous forme du prix préférentiel de vente du terrain d'une superficie de 48 hectares, pour un montant estimé à 39,588 millions de FRF, soit environ 6,03 millions d'euros ou, en valeur actualisée à la somme de 80,77 millions de FRF, soit 12,3 millions d'euros, et d'un tarif préférentiel de la redevance d'assainissement mise à exécution en faveur de Scott que les autorités françaises devront déterminer. Ladite décision impose, à son article 2, la restitution des sommes déjà illégalement versées à ce titre.

La procédure devant la Commission

12 Entre le mois de janvier 1997 et le mois d'avril 1998, la Commission a adressé aux autorités françaises différentes demandes de renseignements auxquelles celles-ci ont partiellement répondu.

13 La Commission a décidé, le 20 mai 1998, d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE et en a informé les autorités françaises par lettre du 10 juillet 1998. Cette décision a fait l'objet d'une publication au *Journal officiel des Communautés européennes* du 30 septembre 1998 (JO C 301, p. 4) et octroyait aux parties intéressées un délai d'un mois à compter de la publication pour la présentation de leurs observations.

14 Scott et les autorités françaises ont soumis leurs observations à la Commission, respectivement les 23 et 25 novembre 1998.

15 Les demandes d'informations complémentaires adressées aux autorités françaises en vue de l'établissement de la valeur de marché du terrain litigieux n'ayant été que partiellement satisfaites, la Commission leur a enjoint, le 8 juillet 1999, en application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement nº 659/1999, de lui fournir «tous les documents, informations et données nécessaires pour apprécier les éléments d'aide et la compatibilité des mesures en faveur [de Scott]». Cette injonction identifiait, en outre, certains documents et informations spécifiques. Cette demande n'a reçu, le 15 octobre 1999, qu'une réponse partielle des autorités françaises.

16 À la suite d'une réunion, en date du 7 décembre 1999, entre les représentants de la Commission et ceux du gouvernement français, accompagnés de représentants de Scott, la Commission a autorisé la production de nouveaux éléments quant à l'aide litigieuse jusqu'à la fin de l'année 1999.

17 En réponse à cette invitation, Scott a adressé une lettre à la Commission le 24 décembre 1999 contenant certaines informations complémentaires (ci-après la «lettre de Scott»), les autorités françaises ayant quant à elles communiqué des informations similaires par lettres des 7 janvier et 21 février 2000.

18 Les 12 janvier et 22 février 2000, la Commission a informé Scott qu'elle ne pouvait verser au dossier les observations complémentaires contenues dans sa lettre du 24 décembre 1999.

19 Sur le fondement de l'ensemble des informations et des preuves dont elle disposait, la Commission a adopté la décision litigieuse.

20 Après avoir constaté, au point 29 des motifs de ladite décision, que le terrain litigieux n'avait pas été vendu à Scott dans le cadre d'une procédure d'offre inconditionnelle ni n'avait fait l'objet d'une évaluation de son prix par un expert indépendant, et tout en soulignant à plusieurs reprises, notamment aux points 31, 32, 97, 160, 166 et 168 des motifs de la même décision, qu'elle avait en vain tenté d'obtenir auprès des autorités françaises les informations complètes lui permettant de procéder à l'examen de l'aide litigieuse, la Commission a déterminé le montant de l'aide illégale à récupérer.

21 À cette fin, elle s'est attachée à comparer le prix de marché d'un terrain similaire avec le prix effectivement payé par Scott.

22 Afin de déterminer quel aurait pu être, en 1987, le prix de marché du terrain litigieux, la Commission a considéré les coûts engagés par la ville d'Orléans pour acquérir ledit terrain et y réaliser les aménagements requis pour l'implantation de Scott.

23 S'agissant du terrain non aménagé, la Commission s'est fondée sur le prix moyen payé par la ville d'Orléans lors des trois acquisitions des terrains dont les 48 hectares du terrain litigieux sont issus, de 1975 à 1987, soit 10,9 millions de FRF. Cette valeur était corroborée par les termes du procès-verbal des délibérations du conseil municipal de la ville d'Orléans du 27 mai 1994 et correspondait approximativement à l'évaluation avancée par les autorités françaises dans leurs lettres des 17 mars et 29 mai 1997, ainsi que cela ressort du point 15 des motifs de la décision litigieuse.

24 S'agissant des aménagements réalisés sur le terrain litigieux, la Commission a retenu les coûts engagés par la Sempel ainsi qu'il résulte de son bilan de liquidation, à savoir 140,4 millions de FRF, comme cela est exposé au point 19 des motifs de ladite décision.

25 Après avoir déduit de cette somme notamment les coûts liés des emprunts de la Sempel ainsi que le prix de 31 millions de FRF payé par Scott pour le terrain litigieux, la Commission a estimé à 39,588 millions de FRF le montant de l'aide publique versée à Scott.

26 Dans ces circonstances, le dispositif de la décision litigieuse a été rédigé comme suit:

« Article 1er

L'aide d'État sous forme du prix préférentiel d'un terrain et d'un tarif préférentiel de la redevance d'assainissement, que la France a mise à exécution en faveur de Scott, pour un montant de 39,58 millions de FRF (6,03 millions d'euros) ou, en valeur actualisée, de 80,77 millions de FRF (12,3 millions d'euros), en ce qui concerne le prix préférentiel du terrain, et pour un montant que les autorités françaises devront déterminer, pour ce qui est du second avantage, conformément au mode de calcul fixé par la Commission, est incompatible avec le marché commun.

Article 2

1. La France prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de son bénéficiaire l'aide visée à l'article 1er et déjà illégalement mise à sa disposition.

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. L'aide à récupérer inclut des intérêts à partir de la date à laquelle elle a été mise à la disposition du bénéficiaire, jusqu'à la date de sa 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.

Article 3

La France informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.

Article 4

La République française est destinataire de la présente décision.»

La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué

27 Au soutien de son recours en annulation partielle de la décision litigieuse, Scott a fait valoir quatre moyens tirés, notamment, de la violation des formes substantielles de cette décision en tant que la Commission n'avait pas pris en compte certains documents et informations transmis par Scott à l'expiration du délai prévu dans la décision d'ouverture de la procédure d'examen. En outre, elle soutenait, par son quatrième moyen, que la Commission avait commis différentes erreurs d'appréciation dans la

fixation du montant de l'aide, en particulier dans la ventilation des 31 millions de FRF payés par Scott pour le terrain litigieux.

28 La Commission a conclu au rejet du recours dans son ensemble, mais a également admis, dans son mémoire en défense, qu'elle avait commis une erreur en considérant que la somme de 31 millions de FRF versée par Scott servait à l'acquisition de la parcelle de 68 hectares et non à celle du terrain litigieux. Partant, elle a corrigé la décision litigieuse le 21 mars 2001 et réduit en conséquence le montant de l'aide à récupérer.

29 À titre liminaire, le Tribunal a analysé la recevabilité, contestée par la Commission, de quatre pièces annexées par Scott à sa requête. À ce titre, il a précisé, au point 44 de l'arrêt attaqué, que lesdites pièces étaient valablement annexées à la requête introductive d'instance et qu'elles faisaient, de ce fait, partie du dossier devant le Tribunal. Il a estimé, partant, que leur recevabilité n'était pas en cause. Il a précisé que la Commission contestait en réalité le fait que ces pièces soient prises en considération dans le cadre de l'appréciation de la légalité de la décision litigieuse, dans la mesure où elles ne faisaient pas partie du dossier de la Commission au cours de la procédure administrative.

30 Après s'être exprimé sur trois de ces pièces, acceptant les arguments de la Commission pour les deux premières et rejetant l'objection d'irrecevabilité pour la troisième, le Tribunal a jugé que la Commission avait, à tort, refusé de verser au dossier la lettre de Scott.

31 Le Tribunal a, en particulier, souligné aux points 58 à 61 de l'arrêt attaqué que, eu égard aux circonstances de l'espèce et au fait que la Commission avait accepté des informations similaires comprises dans les lettres des autorités françaises des 7 janvier et 21 février 2000, elle aurait dû prendre en considération les informations contenues dans la lettre de Scott.

32 Partant, le Tribunal a conclu, au point 63 de l'arrêt attaqué, que cette lettre pouvait être invoquée par Scott pour contester la légalité de la décision litigieuse. Sur ce fondement, il a directement examiné le quatrième moyen d'annulation relatif au fait que des erreurs d'appréciation dans l'évaluation de l'aide litigieuse auraient été commises.

33 À cet égard, le Tribunal a procédé à un raisonnement en trois étapes.

34 En premier lieu, il a relevé des erreurs de méthode et de calcul commises par la Commission ainsi que des imprécisions dans les données qu'elle a retenues pour ses évaluations.

35 Le Tribunal a notamment souligné que, en optant pour la méthode des coûts en vue d'évaluer la valeur de marché du terrain litigieux, la Commission avait commis des erreurs tant dans le choix de cette méthode que dans son application même.

36 Ainsi, d'une part, le Tribunal a jugé, au point 106 de l'arrêt attaqué, que la Commission s'est fondée sur des informations secondaires et indirectes en optant pour la méthode des coûts d'acquisition pour établir la valeur du terrain litigieux non aménagé.

37 D'autre part, il a constaté, aux points 110 et 111 de l'arrêt attaqué, que la Commission a commis une erreur de calcul dans la détermination du prix d'acquisition du terrain litigieux par la ville d'Orléans qui aboutit à une valeur du terrain litigieux non aménagé approchant l'estimation faite par les autorités françaises lors de la procédure administrative visée au point 15 des motifs de la décision litigieuse. Le Tribunal a jugé, au point 111 de l'arrêt attaqué, que cette erreur, bien que jouant en faveur de Scott, était inexcusable. Or, sans cette erreur, la Commission aurait possiblement remarqué que les données contenues dans le procès-verbal des délibérations du conseil

municipal de la ville d'Orléans du 27 mai 1994 ne confirmaient pas nécessairement ses évaluations.

38 En outre, le Tribunal a jugé, aux points 114 à 119 dudit arrêt, que les données utilisées par la Commission étaient imprécises. Ainsi, le terrain cédé à Scott ayant été acheté par les collectivités locales françaises en trois fois durant une période s'étendant de 1975 à 1984, la Commission ne pouvait retenir le prix moyen résultant de ces transactions pour évaluer la valeur de marché du terrain litigieux non aménagé en 1987.

39 De même, s'agissant de l'évaluation de la valeur des aménagements sur le terrain litigieux, le Tribunal a identifié, aux points 120 à 122 de l'arrêt attaqué, des indices qui auraient dû faire douter la Commission de la fiabilité de l'instrument qu'elle a retenu à cet égard, à savoir les coûts engagés par la Sempel pour la construction desdits aménagements. En particulier, il souligne que la Commission n'avait pas tenu compte de la divergence entre la surface de l'usine à construire telle que mentionnée dans l'accord Scott et la surface de l'usine effectivement réalisée telle que mentionnée dans le procès-verbal des délibérations du conseil municipal de la ville d'Orléans du 27 mai 1994. De même, la divergence entre le montant des travaux à réaliser tel qu'il ressort de l'accord Scott et le coût des travaux tel qu'il résulte du bilan de liquidation de la Sempel n'a pas été prise en considération. À tout le moins, le Tribunal estime que la Commission aurait dû interroger Scott sur les divergences mises à jour par ces éléments.

40 En deuxième lieu, le Tribunal a considéré que si la Commission avait dûment pris en compte les informations et les évaluations contenues dans la lettre de Scott et dans les observations successives des autorités françaises, elle aurait dû remarquer les importantes divergences quant à l'évaluation de la valeur de marché du terrain litigieux. Or, il a souligné, aux points 137 et 138 de l'arrêt attaqué, que face à de tels doutes la Commission aurait nécessairement dû faire appel à d'autres instruments d'évaluation, tel l'avis d'un expert indépendant, pour déterminer la valeur de marché du terrain litigieux, ou, à tout le moins, demander de plus amples informations à Scott

et aux autorités françaises s'agissant des évaluations qu'elles ont invoquées dans leurs observations.

41 En troisième lieu, le Tribunal a jugé que la Commission ne pouvait pas se retrancher derrière son droit d'adopter une décision en matière d'aide d'État sur le fondement des seules pièces disponibles, lorsque, à la suite d'une injonction de fournir des informations, l'État membre concerné n'a pas fait preuve de la coopération requise.

42 Sur le fondement de cette motivation en trois parties, le Tribunal a conclu que la Commission a violé, par la décision litigieuse, son obligation de mener, d'une manière diligente, la phase d'examen visée à l'article 88, paragraphe 2, CE et a, en conséquence, accueilli le quatrième moyen du recours. Partant, sans examiner les trois autres moyens, le Tribunal a annulé l'article 2 de la décision litigieuse.

Les conclusions des parties

43 Par son pourvoi, la Commission demande à la Cour:

— d'annuler l'arrêt attaqué et de statuer sur les questions qui font l'objet du pourvoi, ou, pour toute question pour laquelle elle estimerait que le litige n'est pas en état d'être jugé, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue;

— de condamner Scott à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission tant devant le Tribunal que devant la Cour;

— de condamner la République française à supporter ses propres dépens, exposés tant devant le Tribunal que devant la Cour.

44 Scott demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la Commission aux dépens du pourvoi.

45 Le département du Loiret, qui, par une ordonnance du président de la Cour du 17 juillet 2008, a été admis à intervenir au soutien des conclusions de Scott, demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner la Commission aux dépens.

Sur le pourvoi

46 Les moyens avancés par la Commission au soutien de son pourvoi sont notamment dirigés contre les différentes parties du raisonnement effectué par le Tribunal dans l'arrêt attaqué.

47 Ainsi, en particulier, les neuvième à douzième moyens, qu'il convient d'examiner dans un premier temps, sont dirigés contre la première partie du raisonnement du Tribunal.

Sur les neuvième à douzième moyens, tirés, en substance, de ce que le Tribunal aurait outrepassé ses prérogatives dans l'exercice de son contrôle juridictionnel

Argumentation des parties

48 Aux termes de son neuvième moyen, la Commission reproche au Tribunal d'avoir jugé, notamment aux points 105 à 108 de l'arrêt attaqué, qu'elle a, aux fins d'évaluer la valeur du terrain litigieux et de ses aménagements, retenu à tort la méthode des coûts engagés par les autorités françaises et, partant, violé son obligation d'examiner de façon impartiale et diligente les faits de l'espèce.

49 Or, en l'absence, à la date d'octroi de l'aide litigieuse, de toute évaluation de celle-ci ou de l'organisation d'un appel d'offres ouvert, elle serait fondée à utiliser une telle méthode.

50 À cet égard, d'une part, la Commission disposerait d'une large marge d'appréciation dans le choix de la méthode d'évaluation de la valeur du terrain et de ses aménagements.

51 D'autre part, la méthode des coûts serait particulièrement appropriée en ce qui concerne une opération caractérisée par la vente d'un terrain comportant des aménagements adaptés aux besoins du bénéficiaire.

52 Ce faisant, le Tribunal aurait imposé à la Commission de demander des informations supplémentaires aux autorités françaises et à Scott ou encore d'avoir recours à un expert extérieur dans des circonstances dans lesquelles elle serait pourtant en droit d'utiliser la méthode des coûts, ainsi qu'il résulte de la communication de la Commission concernant les éléments d'aides d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics (JO 1997, C 209, p. 3).

53 Finalement, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal au point 139 de l'arrêt attaqué, la Commission n'aurait aucune raison de privilégier le prix du terrain litigieux tel qu'il résulte de la vente entre Scott/Kimberly-Clark et Procter & Gamble, réalisée en 1998, pour déterminer la valeur qu'aurait eue le bien onze ans auparavant.

54 Scott fait valoir que les objections de la Commission reposent sur une lecture incorrecte de l'arrêt attaqué. Ainsi, le Tribunal aurait fait grief à la Commission non pas de s'être fondée sur la méthode des coûts, mais de ne pas avoir considéré d'autres méthodes d'évaluation de la valeur du terrain litigieux.

55 Le département du Loiret souligne que la Commission était tenue de vérifier toutes les méthodes d'évaluation de la valeur du terrain litigieux pour n'en retenir que la plus fiable. Or, la méthode des coûts retenue par la Commission ne serait que subsidiaire par rapport aux méthodes directes d'évaluation.

56 Concernant le dixième moyen du pourvoi, la Commission souligne qu'elle s'est fondée sur une évaluation de la valeur du bien en cause qui serait la plus avantageuse pour Scott. En outre, et contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal, il ne lui appartenait pas de clarifier les divergences existantes entre les coûts résultant des comptes de la Sempel et le montant stipulé dans l'accord Scott.

57 À cet égard, Scott rétorque que le Tribunal s'est simplement contenté de juger que la Commission ne pouvait prendre comme point de départ pour évaluer la valeur de marché des aménagements réalisés sur le terrain litigieux les dépenses engagées par la Sempel.

58 En ce qui concerne le onzième moyen du pourvoi, la Commission reproche au Tribunal d'avoir considéré, au point 118 de l'arrêt attaqué, que le procès-verbal des délibérations du conseil municipal de la ville d'Orléans du 27 mai 1994 ne comportait qu'un résumé très bref et sans explication détaillée du coût du terrain non aménagé. Ce faisant, le Tribunal outrepasserait ses prérogatives de contrôle dans un domaine dans lequel la Commission disposerait d'une large marge d'appréciation.

59 Au contraire, Scott fait valoir que les références des délibérations du conseil municipal de la ville d'Orléans, indiquées par la Commission dans son pourvoi, ne sont pas correctes au vu des annexes fournies par la Commission elle-même. Scott conclut dès lors qu'il faut rejeter cet élément.

60 En ce qui concerne le douzième moyen, la Commission fait valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en considérant, au point 125 de l'arrêt attaqué, qu'elle aurait dû tenir compte de l'évaluation de la valeur du terrain litigieux non aménagé telle qu'elle résulte du contrôle fiscal réalisé par l'administration française en 1993. Ce faisant, le Tribunal irait au-delà de ses compétences.

61 Scott souligne qu'il aurait été davantage pertinent de retenir l'évaluation du terrain litigieux effectuée par l'administration fiscale, plutôt que la méthode des coûts.

Appréciation de la Cour

62 À titre liminaire, il convient de rappeler que la question de savoir si le Tribunal a pu, à bon droit, conclure sur le fondement des faits qu'il est amené à apprécier que les institutions communautaires ont ou n'ont pas manqué à leur devoir de diligence constitue une question de droit soumise au contrôle de la Cour dans le cadre d'un pourvoi (voir arrêt du 3 septembre 2009, Moser Baer India/Conseil, C-535/06 P, Rec. p. I-7051, point 34).

63 Il s'ensuit que les moyens de la Commission visant à une telle appréciation sont recevables.

64 Quant au bien-fondé de ces moyens, il importe de constater que, s'agissant du domaine des aides d'État, si la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations d'ordre économique qui doivent être effectuées dans le contexte de l'Union européenne, cela n'implique pas que le juge de l'Union doit s'abstenir de contrôler l'interprétation effectuée par la Commission de données de nature économique.

65 En effet, selon la jurisprudence de la Cour, le juge de l'Union doit notamment vérifier non seulement l'exactitude matérielle des éléments de preuve invoqués, leur fiabilité et leur cohérence, mais également contrôler si ces éléments constituent l'ensemble des données pertinentes devant être prises en considération pour apprécier une situation complexe et s'ils sont de nature à étayer les conclusions qui en sont tirées (arrêt du 15 février 2005, Commission/Tetra Laval, C-12/03 P, Rec. p. I-987, point 39).

66 Toutefois, il n'appartient pas au juge de l'Union, dans le cadre de ce contrôle, de substituer son appréciation économique à celle de la Commission (arrêt du 22 novembre 2007, Espagne/Lenzing, C-525/04 P, Rec. p. I-9947, point 57). En effet, le contrôle

que les juridictions de l'Union exercent sur les appréciations économiques complexes faites par la Commission est un contrôle restreint qui se limite nécessairement à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation, de l'exactitude matérielle des faits ainsi que de l'absence d'erreur manifeste d'appréciation et de détournement de pouvoir (voir arrêt du 6 octobre 2009, GlaxoSmithKline Services e.a./Commission e.a., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P et C-519/06 P, Rec. p. I-9291, point 163).

67 C'est au regard de ces critères relatifs à l'étendue du niveau de contrôle reconnu au juge de l'Union par la jurisprudence qu'il convient d'examiner les neuvième à douzième moyens du pourvoi par lesquels la Commission reproche au Tribunal d'avoir outrepassé ses compétences juridictionnelles en ayant jugé qu'elle avait contrevenu à son obligation de diligence pour déterminer la valeur de marché du terrain litigieux et, par conséquent, le montant de l'aide d'État litigieuse. À cet égard, les neuvième et dixième moyens se rapportent à l'évaluation de la valeur des aménagements réalisés sur le terrain litigieux, les onzième et douzième moyens se rapportant à l'évaluation de la valeur foncière dudit terrain.

— S'agissant du choix de la méthode des coûts et de l'évaluation de la valeur de marché du terrain litigieux non aménagé

68 À titre liminaire, et ainsi que l'a rappelé M. l'avocat général aux points 138 et 139 de ses conclusions, pour vérifier si la vente d'un terrain par une autorité publique à une personne privée constitue une aide d'État il y a lieu, pour la Commission, d'appliquer le critère de l'investisseur privé dans une économie de marché, afin de vérifier si le prix payé par le présumé bénéficiaire de l'aide correspond au prix qu'un investisseur privé, agissant dans des conditions de concurrence normales, aurait pu fixer. En général, l'usage de ce critère implique de la part de la Commission une appréciation économique complexe (voir, en ce sens, arrêts du 29 février 1996, Belgique/Commission,

C-56/93, Rec. p. I-723, points 10 et 11, ainsi que du 8 mai 2003, Italie et SIM 2 Multimedia/Commission, C-328/99 et C-399/00, Rec. p. I-4035, points 38 et 39).

69 En l'occurrence, il est constant que la Commission a été amenée à évaluer la valeur de marché d'un terrain vendu en 1987, soit treize ans après la réalisation de la vente litigieuse.

70 En outre, il n'est pas contesté que la vente du terrain litigieux à Scott est caractérisée par l'absence tant d'une procédure d'offre inconditionnelle que d'une évaluation par un expert indépendant. Partant, ainsi que l'a relevé le Tribunal, au point 96 de l'arrêt attaqué, la tâche de la Commission était dès lors complexe et ne pouvait qu'aboutir à une estimation approximative de la valeur de marché du terrain litigieux.

71 Pour parvenir à une évaluation de la valeur du terrain litigieux ainsi que des aménagements réalisés, et partant déterminer le montant de l'aide en cause, la Commission s'est fondée sur les coûts d'acquisition et d'aménagement dudit terrain litigieux.

72 S'il est vrai que, ainsi qu'il résulte de la communication de la Commission concernant les éléments d'aides d'État contenus dans des ventes de terrains et de bâtiments par les pouvoirs publics, le recours à une expertise indépendante est une méthode permettant d'obtenir une évaluation de la valeur de marché d'un terrain, il n'en reste pas moins que le Tribunal a outrepassé les limites de son contrôle juridictionnel, dans la mesure où il s'est simplement borné à statuer que, en ayant préféré la méthode des coûts, la Commission avait contrevenu à son obligation de diligence sans démontrer que les éléments ainsi ignorés auraient pu conduire à une appréciation différente quant à l'évaluation du montant de l'aide. Par ailleurs, le Tribunal n'a identifié aucune erreur manifeste d'appréciation.

73 Or, par l'application de cette méthode, la Commission est parvenue à une valeur de marché du terrain litigieux non aménagé, à savoir 10,9 millions de FRF, qui, d'une part, correspond approximativement aux indications des autorités françaises communiquées lors de la procédure administrative et, d'autre part, est corroborée par le procès-verbal des délibérations du conseil municipal de la ville d'Orléans du 27 mai 1994.

74 À cet égard, il faut souligner que l'élément primordial sur lequel s'est fondée la Commission dans ce procès-verbal est clairement identifiable. En effet, il y est mentionné une estimation de la valeur foncière du terrain litigieux non aménagé lors de sa vente à Scott. Par conséquent, la seule circonstance alléguée par Scott que les références de la Commission audit procès-verbal ne correspondent manifestement pas au document qu'elle a joint à son pourvoi ne saurait suffire à en mettre en cause la recevabilité.

75 En outre, et pour les raisons soulignées par M. l'avocat général aux points 160 à 163 de ses conclusions, la Commission ne devait pas être nécessairement encline à douter de la fiabilité de ces données, dans la mesure où elles émanent de l'une des autorités publiques impliquées dans l'opération et qu'elles consistent, d'après le texte même du procès-verbal, en une estimation officielle initiale de la «valeur du foncier» du terrain litigieux.

76 Cela étant précisé, il convient également de relever que la Commission a certes commis une erreur matérielle dans le calcul du montant de l'avantage reçu par Scott en considérant que l'ensemble des parcelles acquis par la ville d'Orléans entre l'année 1975 et l'année 1987 correspondait au terrain attribué à Scott. Toutefois, il n'a pas été démontré que, contrairement à ce qu'affirme le Tribunal au point 113 de l'arrêt attaqué, sans cette erreur, la Commission se serait nécessairement interrogée sur la fiabilité des données qu'elle a utilisées.

77 En effet, d'une part, la valeur de marché du terrain litigieux retenue par la Commission, à savoir 16 FRF/m^2, correspondait approximativement au prix moyen avancé par les autorités françaises dans leurs lettres des 17 mars et 29 mai 1997, à savoir 15 FRF/m^2.

78 D'autre part, sachant que la Commission a souligné, à plusieurs reprises, qu'elle avait retenu une estimation très modérée de ladite valeur, force est de constater que l'erreur de calcul identifiée par le Tribunal a profité à Scott.

79 Finalement, même s'il peut être déploré que la Commission n'ait pas fait preuve d'une parfaite logique dans la détermination des coûts d'acquisition du terrain litigieux non aménagé en considérant le prix moyen des trois transactions échelonnées entre les années 1975 et 1987 pour déterminer la valeur de marché du terrain litigieux dont la parcelle d'origine n'a pas été identifiée, il n'en demeure pas moins que, face à une opération aussi complexe que celle en cause, le Tribunal a outrepassé son niveau de contrôle juridictionnel, dans les circonstances de l'espèce, en affirmant, par l'effet d'une présomption, que la Commission avait violé son obligation de diligence. De même, le Tribunal a également omis d'identifier une erreur manifeste d'appréciation que la Commission aurait commise dans le choix de la méthode ainsi que dans son application.

80 En particulier, il est tout à fait légitime que la Commission ait préféré se fonder sur les indications données par les autorités françaises ainsi que sur le procès-verbal des délibérations du conseil municipal de la ville d'Orléans du 27 mai 1994, plutôt que sur une évaluation établie par l'administration fiscale française utilisée lors d'un contrôle fiscal au cours de l'année 1993. En tout état de cause, dans les circonstances de l'espèce, caractérisées, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 140 de ses conclusions, par un manque ostensible de coopération de la part des autorités françaises, un tel choix ne saurait être constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation.

— S'agissant de l'évaluation de la valeur de marché des aménagements réalisés sur le terrain litigieux

81 Force est de constater que, en ce qui concerne également la valeur de marché des aménagements réalisés sur le terrain litigieux, le Tribunal est resté en défaut d'identifier une erreur manifeste d'appréciation qu'aurait commise la Commission en retenant la méthode des coûts et, partant, a outrepassé les limites de son contrôle juridictionnel.

82 S'il est vrai que, comme le Tribunal l'a relevé aux points 120 et 121 de l'arrêt attaqué, des divergences dans les coûts de réalisation des aménagements ainsi que dans leur superficie ressortaient du dossier, il convient toutefois de souligner que l'extension de la surface de l'usine par rapport à ce qui était originairement prévu dans l'accord Scott correspond approximativement au dépassement des coûts engagés par la Sempel tels qu'ils résultent de son bilan de liquidation, à savoir 75,5 % de dépassement pour 80 % d'extension.

83 Ainsi, il ne saurait être reproché à la Commission de ne pas avoir demandé à Scott des éclaircissements à ce sujet, dans la mesure où un lien entre l'extension de la surface de l'usine et le dépassement des coûts peut être vraisemblablement déduit. À tout le moins, le Tribunal a-t-il constaté, au point 122 de l'arrêt attaqué, que les parties elles-mêmes n'avaient pas été en mesure, lors de l'audience, d'expliquer en quoi l'augmentation de la taille de l'usine aurait pu remettre en question les coûts issus du bilan de liquidation de la Sempel.

84 Dès lors, il résulte de l'ensemble de ces considérations que, dans la mesure où le Tribunal n'a pas démontré que la Commission avait commis une erreur manifeste d'appréciation dans la détermination de la valeur de marché du terrain litigieux et de ses aménagements, il a outrepassé les limites de son contrôle en considérant, sur le

fondement des faits qu'il a constatés, que la Commission avait, dans son examen de la valeur de marché du terrain litigieux, violé son obligation de diligence.

85 En tout état de cause, s'il est vrai que le Tribunal a identifié une erreur de calcul et certaines approximations dans la méthode et les calculs de la Commission, il convient de souligner que, dans le dispositif de l'arrêt attaqué, le Tribunal n'a pas annulé l'article 1er de la décision litigieuse, de sorte qu'il n'a pas considéré que, dans cette affaire, les erreurs et les approximations qui ont entaché la procédure d'examen étaient d'une gravité telle que la légalité de l'ensemble de la décision litigieuse était en cause.

86 Par conséquent, il convient d'accueillir les neuvième à douzième moyens.

Sur le septième moyen, tiré de ce que le Tribunal s'est fondé sur des conjectures plutôt que sur des preuves pour remettre en question les estimations de la Commission

Argumentation des parties

87 Par son septième moyen, la Commission reproche au Tribunal d'avoir jugé qu'elle aurait dû remettre en question ses estimations sur le fondement des informations contenues dans les lettres des autorités françaises et de Scott. À cet égard, il s'agirait non pas d'éléments de preuve d'une intangibilité telle qu'ils auraient pu susciter un doute quant au bien-fondé des appréciations portées par la Commission,

mais bien plus d'allégations qu'il ne lui appartient pas nécessairement de prendre en considération.

88 Scott estime que la Commission occulte la circonstance selon laquelle le Tribunal s'est fondé sur des éléments de preuve. En effet, les déclarations contenues dans la lettre de Scott constitueraient en soi des éléments de preuve.

89 En tout état de cause, le département du Loiret souligne que les documents dont émanent les évaluations auxquelles il est fait référence dans la lettre de Scott existent.

Appréciation de la Cour

90 Ainsi que l'a relevé le Tribunal aux points 56 et 95 de l'arrêt attaqué, la Commission est tenue, dans l'intérêt d'une bonne administration des règles fondamentales du traité CE relatives aux aides d'État, de conduire la procédure d'examen des mesures incriminées de manière diligente et impartiale, afin qu'elle dispose, lors de l'adoption de la décision finale, des éléments les plus complets et fiables possibles pour ce faire (voir, en ce sens, arrêt du 2 avril 1998, Commission/Sytraval et Brink's France, C-367/95 P, Rec. p. I-1719, point 62).

91 Il convient également de rappeler que la légalité d'une décision en matière d'aides d'État doit être appréciée par le juge de l'Union en fonction des éléments d'information dont la Commission pouvait disposer au moment où elle l'a arrêtée (arrêt du 15 avril 2008, Nuova Agricast, C-390/06, Rec. p. I-2577, point 54).

92 Dans cette perspective, il importe d'emblée de constater que le Tribunal n'a pas censuré la décision litigieuse en fonction des éléments dont elle ne disposait pas au moment de son adoption.

93 En l'occurrence, le Tribunal a estimé, aux points 124 à 142 de l'arrêt attaqué, que la Commission avait ignoré des éléments d'information qui auraient pu effectivement être utiles dans la détermination de la valeur du terrain litigieux.

94 En particulier, ainsi qu'il résulte du point 125 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a renvoyé à la lettre de Scott tout comme à celle des autorités françaises du 21 février 2000 qui faisaient, premièrement, référence à une évaluation du terrain litigieux établie par l'administration fiscale française au cours de l'année 1987. Deuxièmement, ces lettres visaient également une expertise du terrain litigieux par le cabinet d'experts Galtier de 1996 ainsi qu'une évaluation des actifs vendus par Scott à Kimberly-Clark Corp., réalisée par le commissaire aux apports au cours du mois de janvier de l'année 1996.

95 Or, s'agissant de ces trois documents, il convient de souligner tout d'abord que ni Scott ni les autorités françaises ne les ont fournis à la Commission durant la procédure administrative. Ensuite, ces lettres sont parvenues à la Commission, à tout le moins, au terme du délai prolongé exceptionnellement par la Commission, en ce qui concerne la lettre de Scott, voire à l'issue de ce terme, en ce qui concerne la lettre des autorités françaises. Enfin, ainsi que l'a rappelé M. l'avocat général aux points 120 et 121 de ses conclusions, aussi bien la lettre de Scott que celles des autorités françaises ne contenaient que de vagues affirmations sur la valeur des biens en cause qui ne pouvaient suffire à obliger la Commission ni à les prendre en considération ni à rouvrir la procédure d'examen.

96 À cet égard, en premier lieu, l'expertise du cabinet Galtier et l'évaluation effectuée par le commissaire aux apports ont été réalisées neuf ans après la vente du terrain litigieux à Scott. Dans ces conditions, la Commission était en droit de ne pas examiner le contenu desdites estimations, considérant qu'elle bénéficiait, avec l'estimation

issue du procès-verbal des délibérations du conseil municipal de la ville d'Orléans du 27 mai 1994, d'informations plus fiables.

97 En second lieu, et ainsi que l'a également relevé le Tribunal au point 125 de l'arrêt attaqué, il ne va pas de soi que la valeur du terrain litigieux retenue dans le cadre d'un contrôle fiscal démontre la valeur marchande dudit terrain. Partant, et contrairement à ce que le Tribunal a conclu, la Commission pouvait, à bon droit, considérer qu'il n'était pas pertinent de demander la production de ladite évaluation du terrain litigieux par l'administration fiscale.

98 Dès lors, il résulte de ce qui précède que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que, en fonction des éléments de preuve dont elle disposait lors de l'adoption de la décision litigieuse, la Commission avait contrevenu à son obligation de diligence pour la simple raison que, d'une part, elle n'a demandé ni à Scott ni aux autorités françaises de produire les évaluations du terrain litigieux auxquelles ces dernières se contentaient de faire référence pour remettre en cause l'évaluation retenue par la Commission et, d'autre part, elle n'a pas non plus procédé à la réouverture de la procédure d'examen.

99 Partant, le septième moyen doit également être accueilli.

100 Il résulte de l'ensemble de ces considérations qu'il y a lieu d'annuler l'arrêt attaqué, dans la mesure où le Tribunal a jugé que la Commission avait violé son obligation d'examen diligent et impartial.

Sur le renvoi de l'affaire devant le Tribunal

101 En vertu de l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé.

102 Étant donné que le Tribunal a uniquement examiné le quatrième moyen invoqué par Scott au soutien de son recours, il y a lieu de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

103 L'affaire étant renvoyée devant le Tribunal, il convient de réserver les dépens afférents à la présente procédure de pourvoi.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) L'arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes du 29 mars 2007, Scott/Commission (T-366/00), est annulé.

2) L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne.

3) Les dépens sont réservés.

Signatures