Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

19 septembre 2018 *

« Pourvoi – Aide d'État – Régime d'aides mis à exécution par la France – Garantie illimitée de l'État conférée à l'Institut Français du Pétrole (IFP) par l'octroi du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) – Décision déclarant cette mesure partiellement non constitutive d'une aide d'État et partiellement constitutive d'une aide d'État compatible avec le marché intérieur, sous réserve du respect de certaines conditions – Notion de "régime d'aides" – Présomption d'existence d'un avantage – Charge et niveau de la preuve »

Dans l'affaire C-438/16 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 4 août 2016,

**Commission européenne,** représentée par MM. B. Stromsky et D. Grespan, en qualité d'agents,

partie requérante,

les autres parties à la procédure étant :

**République française,** représentée par M. D. Colas et M^me^ J. Bousin, en qualité d'agents,

**IFP Énergies nouvelles,** établie à Rueil-Malmaison (France), représentée par M^es^ E. Morgan de Rivery et E. Lagathu, avocats,

parties demanderesses en première instance,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. J. L. da Cruz Vilaça, président de chambre, M. A. Tizzano (rapporteur), vice–président de la Cour, M. A. Borg Barthet, M^me^ M. Berger et M. F. Biltgen, juges,

avocat général : M. M. Wathelet,

greffier : M^me^ V. Giacobbo-Peyronnel, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 28 septembre 2017,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 décembre 2017,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

## Arrêt

1 Par son pourvoi, la Commission européenne demande l'annulation de l'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 26 mai 2016, France et IFP Énergies nouvelles/Commission (T-479/11 et T-157/12, ci-après l'« arrêt attaqué », EU:T:2016:320), en tant que, par celui-ci, le Tribunal a annulé l'article 1er, paragraphes 3 à 5, ainsi que les articles 2 à 12 de la décision 2012/26/UE de la Commission, du 29 juin 2011, concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/2008) accordée par la France à l'établissement public « Institut français du pétrole » (JO 2012, L 14, p. 1, ci-après la « décision litigieuse »).

### Le cadre juridique

2 L'article 1er du règlement (CE) nº 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), en vigueur à la date des faits en cause, était libellé comme suit :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

a) "aide" : toute mesure remplissant tous les critères fixés à l'article [107, paragraphe 1, du TFUE] ;

[...]

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 ;

d) "régime d'aides" : toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé ;

e) "aide individuelle" : une aide qui n'est pas accordée sur la base d'un régime d'aides, ou qui est accordée sur la base d'un régime d'aides, mais qui doit être notifiée ;

[...] »

3 Le point 1.2 de la communication de la Commission sur l'application des articles [107] et [108 TFUE] aux aides d'État sous forme de garanties (JO 2008, C 155, p. 10, ci–après la « communication sur les garanties »), intitulé « Formes des garanties », prévoit :

« Les garanties sont généralement liées à un prêt ou à une autre obligation financière contractée par un emprunteur auprès d'un prêteur ; elles peuvent être accordées individuellement ou dans le cadre d'un régime.

Il peut cependant exister diverses formes de garanties, selon la base juridique, le type d'opération couverte, la durée, etc. Sans que cette liste soit exhaustive, les formes de garantie suivantes peuvent être identifiées :

[...]

— les garanties illimitées, par opposition aux garanties limitées dans leur montant et/ou dans le temps. La Commission estime que constituent également une aide sous forme de garantie les conditions de crédit plus favorables obtenues par les entreprises dont la forme juridique exclut la possibilité

d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité ou prévoit explicitement une garantie de l'État ou une couverture des pertes par l'État. La même remarque vaut pour l'acquisition par l'État d'une participation dans une entreprise lorsqu'elle s'accompagne d'une responsabilité illimitée au lieu de la responsabilité limitée normale,

[...] »

4 Le point 2.1 de la communication sur les garanties, intitulé « Remarques générales », énonce :

« Aux termes de l'article [107, paragraphe 1, TFUE], 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.

Ces critères généraux s'appliquent également aux garanties. À l'instar d'autres formes d'aides potentielles, les garanties accordées directement par l'État, c'est–à–dire par les autorités centrales, régionales ou locales, ou au moyen de ressources d'État par des organismes publics tels que des entreprises, et qui sont imputables aux autorités publiques peuvent constituer des aides d'État.

Afin de dissiper les doutes à ce sujet, il conviendrait de clarifier la notion de ressources d'État à l'égard des garanties d'État. Cette forme de garantie présente l'avantage de faire supporter par l'État le risque qui y est associé. Or cette prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime appropriée. Lorsque l'État renonce à tout ou partie de cette prime, il y a à la fois avantage pour l'entreprise et ponction sur les ressources publiques. Par conséquent, même si, finalement, l'État n'est pas amené à faire des paiements au titre de la garantie accordée, il peut néanmoins y avoir aide d'État au sens de l'article [107, paragraphe 1, TFUE]. L'aide est accordée au moment où la garantie est offerte, et non au moment où elle est mobilisée ou à celui où elle entraîne des paiements. C'est donc au moment où la garantie est donnée qu'il y a lieu de déterminer si elle constitue ou non une aide d'État et, dans l'affirmative, d'en calculer le montant.

[...] »

5 Selon le point 2.2 de la communication sur les garanties, intitulé « Aide à l'emprunteur » :

« Le bénéficiaire de l'aide est généralement l'emprunteur. Ainsi qu'il est indiqué au point 2.1, la prise de risque devrait normalement être rémunérée par une prime appropriée. Lorsque l'emprunteur ne paie pas la prime, ou paie une prime inférieure, il obtient un avantage. Par rapport à une situation où il n'est pas accordé de garantie, la garantie de l'État lui permet d'obtenir un prêt à des conditions financières plus avantageuses que celles qui sont normalement consenties sur les marchés financiers. Le plus souvent, grâce à la garantie de l'État, l'emprunteur peut bénéficier de taux plus bas et/ou offrir une sûreté moins élevée. Il est des cas où, sans la garantie de l'État, il ne trouverait pas d'établissement financier disposé à lui concéder un prêt, à quelque condition que ce soit. [...] »

## Les antécédents du litige et la décision litigieuse

6 L'IFP Énergies nouvelles (ci-après l'« IFPEN »), dénommé antérieurement au 13 juillet 2010 Institut français du pétrole, est un établissement public français, chargé notamment d'une mission de recherche et de développement dans les domaines de la prospection pétrolière et gazière, des technologies de raffinage et de la pétrochimie, d'une mission de formation d'ingénieurs et de techniciens ainsi que d'une mission d'information et de documentation des secteurs.

7 Jusqu'à l'année 2006, l'IFPEN était constitué sous forme d'une personne morale de droit privé, placée, conformément à la législation nationale en vigueur, sous le contrôle économique et financier du gouvernement français.

8 En vertu de la loi nº 2005-781, du 13 juillet 2005, de programme fixant les orientations de la politique énergétique (JORF du 14 juillet 2005, p. 11570), l'IFPEN a été transformé, avec effet au 6 juillet 2006, en établissement public à caractère industriel et commercial (ci-après l'« EPIC »).

9 En droit français, les EPIC disposent d'une personnalité juridique distincte de l'État, d'une autonomie financière et de compétences d'attribution spéciales, qui incluent généralement l'exercice d'une ou de plusieurs missions de service public. En tant que personnes morales de droit public, ils ne relèvent pas du droit commun des procédures d'insolvabilité en vertu du principe général d'insaisissabilité des biens publics.

10 Les spécificités du statut juridique des EPIC ayant attiré l'attention de la Commission, celle-ci a, dans sa décision 2010/605/UE, du 26 janvier 2010, concernant l'aide d'État C-56/07 (ex E 15/05) accordée par la France à la Poste (JO 2010, L 274, p. 1, ci-après la « décision "La Poste" »), examiné ce statut au regard des règles régissant les aides d'État dans l'Union européenne. À cet égard, après avoir constaté que, du fait de leur statut, les EPIC bénéficient d'une garantie implicite et illimitée de l'État, la Commission a considéré que, dans ce cas d'espèce, une telle garantie constituait une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, en ce qu'elle permettait à la Poste d'obtenir des conditions de crédit plus favorables que celles qu'elle aurait obtenues si elle avait été jugée sur ses seuls mérites.

11 C'est dans le contexte de la procédure ayant conduit à l'adoption de la décision « La Poste » que les autorités françaises ont informé la Commission, au cours de l'année 2006, de la transformation de l'IFPEN de personne morale de droit privé en EPIC. Cette information a été transmise à la Commission dans le cadre d'une procédure ouverte au cours de l'année 2005 et portant sur l'examen, au regard des règles régissant les aides d'État, d'un financement public accordé à l'IFPEN par les autorités françaises.

12 La Commission a décidé de séparer l'examen de la question de savoir si la transformation de l'IFPEN en EPIC pouvait constituer une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE de l'examen du financement public de l'IFPEN. Ainsi, d'une part, le 16 juillet 2008, elle a clôturé l'examen du financement public accordé à l'IFPEN par l'adoption de la décision 2009/157/CE concernant la mesure d'aide mise à exécution par la France en faveur du groupe IFP [C 51/05 (ex NN 84/05)] (JO 2009, L 53, p. 13). D'autre part, le même jour, par une décision publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* (JO 2008, C 259, p. 12), elle a décidé d'ouvrir une procédure formelle d'examen relative à la garantie illimitée de l'État en faveur de l'IFPEN et a invité les parties intéressées à présenter leurs observations.

13 Le 29 juin 2011, la Commission a adopté la décision litigieuse.

14 Dans cette décision, la Commission a, en premier lieu, considéré, sur la base d'un raisonnement analogue à celui qu'elle avait tenu dans la décision « La Poste », que la transformation de l'IFPEN en EPIC avait conféré à cet établissement, à partir du 6 juillet 2006, le bénéfice d'une garantie illimitée et implicite de l'État.

15 À cet égard, la Commission a relevé, en substance, que les particularités liées au statut d'EPIC impliquaient que l'État joue le rôle de garant en dernier ressort sur le remboursement des créances de l'IFPEN. De cette façon, il y aurait à la fois un avantage pour cet établissement et une ponction sur les ressources publiques, puisque l'État renoncerait à la rémunération qui accompagne normalement les garanties. En outre, la garantie créerait un risque d'engagement potentiel et futur sur les ressources de l'État, ce dernier pouvant se voir obligé de payer les dettes de l'IFPEN.

16 En deuxième lieu, la Commission a précisé que la garantie illimitée de l'État découlant du statut d'EPIC de l'IFPEN pouvait constituer une aide d'État pour autant qu'elle couvrait des activités économiques de celui-ci. Elle a donc décidé de limiter la portée de son examen de l'existence d'une aide d'État aux seules activités ayant une nature économique menées par l'IFPEN.

17 En troisième lieu, la Commission a examiné si cette garantie implicite et illimitée apportait un avantage sélectif à l'IFPEN, au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, dans ses relations avec les institutions bancaires et financières, avec les fournisseurs ainsi qu'avec les clients.

18 Tout d'abord, en ce qui concerne les relations avec les institutions bancaires et financières, la Commission a conclu que cet établissement n'avait pas tiré d'avantage économique réel de la garantie de l'État inhérente à son statut d'EPIC pendant la période allant de sa transformation en EPIC, au mois de juillet 2006, jusqu'à la fin de l'année 2010 (ci-après la « période concernée »). Cette institution a néanmoins souligné qu'une telle conclusion ne valait que pour le passé, puisqu'elle ne pouvait présumer des comportements futurs des opérateurs de marché ni de l'évolution de leur perception de l'impact de la garantie de l'État sur le risque de défaut de l'IFPEN.

19 Ensuite, s'agissant des relations avec les fournisseurs, la Commission a conclu que l'IFPEN avait bénéficié d'un avantage économique réel, consistant en une baisse des prix pratiqués par ses fournisseurs. Cette baisse de prix aurait résulté d'une appréciation plus favorable par ces derniers du risque de défaut de l'IFPEN, celui-ci ne pouvant pas être mis en liquidation judiciaire en vertu de son statut d'EPIC. À cet égard, elle a, en substance, considéré que, en l'absence de la garantie de l'État, un fournisseur souhaitant bénéficier d'une garantie comparable devrait recourir aux services d'un établissement de crédit ou d'assurance spécialisé. Dès lors, la baisse de prix pourrait être estimée en termes de coûts de la couverture du risque équivalent.

20 Enfin, pour ce qui est des relations avec les clients, la Commission a considéré que, compte tenu de la garantie apportée par l'État à l'IFPEN, ses clients étaient assurés que ce dernier ne serait jamais en situation de liquidation judiciaire, et serait donc toujours en mesure de remplir ses obligations contractuelles, ou, dans l'hypothèse où il ne le ferait pas, d'être indemnisés pour ce manquement. Or, en l'absence de cette garantie, un client souhaitant bénéficier du même niveau de protection serait contraint de souscrire une garantie de bonne fin auprès d'un intermédiaire financier. Dès lors, l'IFPEN aurait bénéficié d'un avantage économique réel, consistant en l'absence de paiement d'une prime correspondant à une garantie de bonne fin, à tout le moins, à une garantie de meilleur effort, avantage qu'il aurait offert à ses clients.

21 La Commission a considéré que l'avantage économique tiré par l'IFPEN du fait de la garantie de l'État était sélectif, dans la mesure où les concurrents de l'IFPEN, soumis aux procédures d'insolvabilité de droit commun, ne bénéficiaient pas d'une garantie de l'État comparable.

22 En quatrième et dernier lieu, la Commission a examiné la compatibilité de cette aide d'État en tenant compte des règles exposées dans l'encadrement communautaire des aides d'État à la recherche, au développement et à l'innovation (JO 2006, C 323, p. 1). Elle a conclu que l'aide d'État accordée au « groupe IFPEN » était compatible avec le marché intérieur, sous réserve de certaines conditions, précisées dans la décision litigieuse.

**La procédure devant le Tribunal et l'arrêt attaqué**

23 Par des requêtes déposées au greffe du Tribunal respectivement le 9 septembre 2011 (affaire T-479/11) et le 5 avril 2012 (affaire T-157/12), la République française et l'IFPEN ont introduit chacun un recours contre la décision litigieuse.

24 À l'appui de leurs recours, la République française et l'IFPEN ont reproché à la Commission d'avoir méconnu ses obligations probatoires en matière d'aides d'État et interprété de manière erronée la notion d'« avantage sélectif », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

25 Par ordonnance du 2 décembre 2013, le Tribunal a suspendu la procédure dans les affaires T-479/11 et T-157/12 jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour dans l'affaire C-559/12 P, relative à la légalité de la décision « La Poste ».

26 Le 3 avril 2014, la Cour a prononcé l'arrêt France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

27 Par décision du 8 septembre 2015, le Tribunal a joint les affaires T-479/11 et T-157/12 aux fins de la phase orale de la procédure et de la décision mettant fin à l'instance.

28 Par l'arrêt attaqué, le Tribunal a accueilli partiellement les recours introduits par la République française et par l'IFPEN dans ces affaires et a annulé la décision litigieuse, en ce qu'elle avait qualifié d'« aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, la garantie découlant du statut d'EPIC de l'IFPEN et qu'elle avait déterminé les conséquences de cette qualification. Le Tribunal a rejeté les recours pour le surplus.

29 Les motifs de l'arrêt attaqué, pertinents pour le présent pourvoi, sont en substance les suivants.

30 Tout d'abord, le Tribunal a expliqué, aux points 78 à 89 de l'arrêt attaqué, que la méthode choisie par la Commission pour déterminer l'existence d'un avantage sélectif au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE – consistant à examiner le bénéfice que l'IFPEN aurait tiré de son statut d'EPIC dans ses relations avec les institutions bancaires et financières ainsi qu'avec les fournisseurs et les clients – n'était pas erronée.

31 Cependant, le Tribunal a relevé, au point 90 de cet arrêt, que la manière dont la Commission avait appliqué cette méthode au cas d'espèce présentait des défauts majeurs, notamment en ce qui concerne la définition du prétendu avantage que l'IFPEN aurait tiré de la garantie illimitée de l'État, inhérente à son statut d'EPIC, dans ses relations avec les fournisseurs et les clients. En particulier, au point 94 dudit arrêt, le Tribunal a considéré que la conclusion de la Commission, selon laquelle cette garantie avait fait naître au profit de l'IFPEN un « avantage économique réel », était fondée sur un raisonnement purement hypothétique.

32 Ainsi, d'une part, pour ce qui est des relations entre l'IFPEN et ses fournisseurs, le Tribunal a constaté, au point 95 du même arrêt, que, selon la Commission, l'avantage que cet établissement avait pu retirer de la garantie illimitée de l'État consistait en une baisse des prix que ses fournisseurs lui avaient accordée du fait de l'absence de risque de défaut.

33 Toutefois, au point 99 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a fait observer qu'aucun élément ne prouvait l'existence, sur le marché concerné ou dans la vie des affaires en général, d'un phénomène de baisse des prix consentie, par leurs fournisseurs, aux établissements qui jouissent d'une garantie de l'État contre le risque d'insolvabilité.

34 D'autre part, s'agissant des relations entre l'IFPEN et ses clients, le Tribunal a rappelé, au point 111 de cet arrêt, que la Commission avait identifié l'avantage que cet établissement avait pu retirer de la garantie de l'État inhérente à son statut comme étant l'absence de paiement d'une prime correspondant à une garantie de bonne fin ou de meilleur effort, avantage que cet établissement avait pu offrir à ses clients.

35 Toutefois, le Tribunal a considéré, au point 114 dudit arrêt, qu'un tel raisonnement présupposait que, dans des conditions normales du marché, les clients des instituts de recherche, tels que l'IFPEN, recourent à ce type de garanties pour se protéger contre le risque d'insolvabilité de leur cocontractant et que, en présence d'une garantie telle que celle dont bénéficie l'IFPEN, les clients de ce dernier n'avaient pas besoin d'obtenir eux-mêmes une garantie équivalente.

36 Or, le Tribunal a jugé que la Commission n'avait fourni aucun élément de preuve susceptible de démontrer le caractère fondé ou vraisemblable de ce raisonnement.

37 Ensuite, aux points 133 à 181 de cet arrêt, le Tribunal a rejeté les arguments soulevés par la Commission concernant la portée et l'application de la présomption d'avantage établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

38 À cet égard, le Tribunal a fait observer, au point 136 de l'arrêt attaqué, que la possibilité de recourir à une présomption comme mode de preuve dépend de la plausibilité des hypothèses sur lesquelles celle-ci est fondée et a rappelé, aux points 139 et 140 de cet arrêt, que la présomption établie dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), reposait sur une double prémisse que la Cour avait jugée plausible, à savoir l'existence d'une influence favorable de la garantie sur l'appréciation par les créanciers du risque de défaut du bénéficiaire et une diminution du coût de crédit. Or, le Tribunal a relevé que, à l'inverse, dans la présente affaire, la Commission n'avait fourni, dans la décision litigieuse, aucun élément susceptible de démontrer la plausibilité de ces hypothèses, notamment le fait que le statut d'EPIC de l'IFPEN était de nature à inciter les fournisseurs à consentir des baisses de prix.

39 Ainsi, le Tribunal a relevé, au point 142 de son arrêt, que la Commission ne pouvait pas se prévaloir de la présomption posée par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), pour établir l'existence d'un avantage dans les relations de l'IFPEN avec ses fournisseurs et même avec ses clients. En effet, cette présomption permettrait seulement d'établir l'existence d'un avantage prenant la forme de conditions de crédit plus favorables et s'appliquerait donc seulement aux relations entre un EPIC et les institutions financières et bancaires.

40 Le Tribunal s'est également prononcé, aux points 162 et suivants de l'arrêt attaqué, sur l'argument avancé par la Commission, fondé sur la jurisprudence de l'Union en la matière, selon lequel, lorsqu'elle apprécie un régime d'aides, cette institution peut se borner à étudier les caractéristiques générales du régime en question afin de vérifier s'il comporte des éléments d'aide d'État.

41 À cet égard, sans se prononcer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par l'IFPEN et la République française contre cet argument, tirée de ce que la décision litigieuse ne qualifiait pas la garantie en cause de « régime d'aides », le Tribunal a rejeté ledit argument comme étant non fondé.

42 En effet, si le Tribunal, au point 168 de l'arrêt attaqué, a considéré que la garantie rattachée au statut d'EPIC en général relève de la notion de « régime d'aides », au sens de l'article 1er, sous d), du règlement nº 659/1999, il a en revanche jugé, aux points 169 à 172 de cet arrêt, que la transformation de l'IFPEN en EPIC, dans la mesure où elle pouvait être qualifiée d'« aide d'État », constituait une aide accordée sur la base d'un régime d'aides qui doit être notifiée, c'est-à-dire une aide individuelle au sens de l'article 1er, sous e), de ce règlement.

43 Enfin, en ce qui concerne les relations entre l'IFPEN et les institutions bancaires et financières, le Tribunal a relevé, au point 187 de l'arrêt attaqué, que la Commission pouvait, en principe, se prévaloir de la présomption établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217). Toutefois, aux points 188 et 189 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a jugé que cette présomption avait été renversée par la Commission elle-même, puisque celle-ci avait constaté, dans la décision litigieuse, que l'IFPEN n'avait tiré aucun avantage économique réel prenant la forme de conditions de crédit plus favorables qui lui auraient été accordées par les institutions bancaires et

financières en vertu de son statut d'EPIC. Le Tribunal en a conclu, au point 190 de cet arrêt, que l'examen effectué par la Commission avait démontré que l'IFPEN n'avait tiré aucun avantage de sa transformation en EPIC dans ses relations avec les institutions bancaires et financières pendant la période concernée.

44 Au terme de son raisonnement, le Tribunal a conclu, au point 197 de l'arrêt attaqué, que la Commission n'avait pas, dans la décision litigieuse, démontré l'existence d'un avantage que l'IFPEN aurait pu retirer de la garantie de l'État rattachée à son statut d'EPIC, tant dans ses relations avec les institutions bancaires et financières que dans celles avec les fournisseurs et les clients.

45 Par conséquent, le Tribunal a annulé l'article 1er, paragraphes 3 à 5, ainsi que les articles 2 à 12 de la décision litigieuse, par lesquels la Commission avait qualifié la garantie découlant du statut d'EPIC de l'IFPEN d'« aide d'État » au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et déterminé les conséquences de cette qualification.

## Les conclusions des parties

46 La Commission demande à la Cour :

– d'annuler l'arrêt attaqué ;

– de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour un nouvel examen ;

– de réserver les dépens de l'instance.

47 La République française demande à la Cour :

– de rejeter le pourvoi ;

– de condamner la Commission aux dépens.

48 L'IFPEN demande à la Cour :

– de rejeter le pourvoi ;

– de condamner la Commission aux entiers dépens, y compris à ceux encourus devant le Tribunal.

## Sur le pourvoi

49 La Commission soulève trois moyens à l'appui de son pourvoi.

### *Sur le premier moyen*

50 Par son premier moyen de pourvoi, divisé en trois branches, la Commission reproche au Tribunal d'avoir commis des erreurs de droit en lui interdisant de limiter son examen aux caractéristiques générales du régime d'aides en cause, et d'avoir conclu à tort que la garantie dont bénéficie l'IFPEN dans ses relations avec les institutions bancaires et financières ne constitue pas une aide d'État, en s'appuyant sur l'absence d'un avantage réel pour cet établissement dans le passé (première et deuxième branches). La Commission reproche également au Tribunal d'avoir excédé les limites de son contrôle juridictionnel en accueillant un grief qui n'avait pas été soulevé par l'IFPEN et qui n'était pas suffisamment circonstancié par la République française (troisième branche).

Sur la première branche du premier moyen

– Argumentation des parties

51 Dans le cadre de la première branche du premier moyen, dirigé contre les points 162 et 164, ainsi que contre les points 168 à 173 de l'arrêt attaqué, la Commission soutient que le Tribunal a erronément jugé que la garantie dont bénéficie l'IFPEN ne relevait pas de la notion de « régime d'aides » visée à l'article 1er, sous d), du règlement nº 659/1999 et que, par conséquent, elle ne pouvait pas se fonder sur les caractéristiques générales de cette garantie pour démontrer que celle-ci constitue une aide d'État.

52 À cet égard, la Commission relève que cette notion de « régime d'aides » recouvre des mesures qui sont caractérisées par le fait que certains éléments ne sont pas définis et restent indéterminés au moment de leur adoption, voire, dans certains cas, pendant leur application. Ainsi, lorsque la Commission étudie la portée de telles mesures afin de déterminer si elles constituent des aides au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, elle peut se limiter à examiner leurs caractéristiques générales.

53 En l'occurrence, la Commission estime que la garantie de l'État dont bénéficie l'IFPEN, qui n'est pas liée à un projet spécifique et qui lui est octroyée pour une période et un montant indéterminés, doit être qualifiée de « régime d'aides ». Selon la Commission, il s'agit, en particulier, d'un « régime de régimes d'aides », étant donné que l'octroi de la garantie en faveur de l'IFPEN appartient lui-même à un régime d'aides plus vaste, à savoir la garantie implicite et illimitée de l'État rattachée par la loi au statut d'EPIC.

54 La Commission conteste, dès lors, les affirmations du Tribunal, figurant aux points 168 à 170 de l'arrêt attaqué, selon lesquelles la garantie rattachée au statut d'EPIC doit être qualifiée de « régime d'aides », alors que la reconnaissance du statut d'EPIC, avec l'octroi de la garantie qui en résulte, constitue une aide individuelle qui doit être notifiée à la Commission.

55 À cet égard, la Commission relève, d'une part, que, contrairement à la constatation figurant au point 171 de l'arrêt attaqué, l'exigence de notification de l'aide ne prouverait nullement que la garantie dont bénéficie l'IFPEN ne constitue pas un régime d'aides. En effet, tant les régimes d'aides que les aides individuelles doivent être notifiés à la Commission.

56 D'autre part, la Commission met en exergue le fait que l'interprétation du Tribunal aurait pour effet de la priver de la possibilité d'adopter des mesures utiles pour demander aux autorités françaises de mettre fin à la garantie pour un EPIC déterminé. En effet, conformément à l'article 108, paragraphe 1, TFUE, la Commission peut proposer des mesures utiles par rapport aux seuls régimes d'aides, et non aux aides individuelles.

57 L'IFPEN rétorque que la première branche du premier moyen est, à un double titre, manifestement irrecevable.

58 À cet égard, l'IFPEN fait observer, premièrement, que le raisonnement exposé par la Commission repose sur une interprétation inédite de la notion de « régime d'aides », selon laquelle la garantie dont bénéficie l'IFPEN serait un « régime de régimes d'aides ». Ainsi, la première branche serait fondée sur une argumentation nouvelle, laquelle ne saurait être admise au stade du pourvoi, en vertu de l'article 170, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour.

59 Deuxièmement, l'IFPEN relève que, ainsi que le Tribunal l'a lui-même reconnu au point 164 de l'arrêt attaqué, la décision litigieuse n'a pas qualifié de « régime de régimes d'aides » l'octroi de la garantie en faveur de l'IFPEN. En fait, cette décision aurait été adoptée sur la base des règles du droit substantiel et procédural de l'Union qui excluent que la Commission puisse considérer que la mesure examinée constitue un régime d'aides.

60 Sur le fond, l'IFPEN ainsi que le gouvernement français contestent l'argumentation de la Commission.

– Appréciation de la Cour

61 Il importe de rappeler, d'une part, que, conformément à l'article 1er, sous d), du règlement nº 659/1999, constitue un « régime d'aides » toute disposition sur la base de laquelle, sans qu'il soit besoin de mesures d'application supplémentaires, des aides peuvent être octroyées individuellement à des entreprises, définies d'une manière générale et abstraite dans ladite disposition, et toute disposition sur la base de laquelle une aide non liée à un projet spécifique peut être octroyée à une ou à plusieurs entreprises pour une période indéterminée et/ou pour un montant indéterminé.

62 D'autre part, l'article 1er, sous e), de ce règlement définit la notion d'« aide individuelle » comme étant toute aide qui n'est pas accordée sur la base d'un régime d'aides, ou qui est accordée sur la base d'un régime d'aides, mais qui doit être notifiée.

63 En outre, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour en matière d'aides d'État, la Commission peut, dans le cas d'un régime d'aides, se borner à étudier les caractéristiques générales du régime en cause, sans être tenue d'examiner chaque cas d'application particulier afin de vérifier si ce régime comporte des éléments d'aide (arrêts du 9 juin 2011, Comitato « Venezia vuole vivere » e.a./Commission, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, point 130, ainsi que du 15 novembre 2011, Commission et Espagne/Government of Gibraltar et Royaume-Uni, C-106/09 P et C-107/09 P, EU:C:2011:732, point 122).

64 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de vérifier si, ainsi que le soutient la Commission, le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a jugé, aux points 169 à 172 de l'arrêt attaqué, que la garantie dont bénéficie l'IFPEN ne constitue pas un régime d'aides et que la Commission ne pouvait, dès lors, se fonder sur les caractéristiques générales de cette mesure pour démontrer qu'elle constitue une aide d'État.

65 À cet égard, il y a lieu de relever, en premier lieu, que le Tribunal a considéré à bon droit, au point 169 de l'arrêt attaqué, que la mesure examinée dans la décision litigieuse était non pas, de manière générale, la garantie attachée au statut d'EPIC, mais, ainsi qu'il ressort notamment des considérants 21 à 24 de cette décision, une mesure spécifique, à savoir la transformation de l'IFPEN en EPIC.

66 Force est en effet de constater que la mesure en cause ne contient aucune disposition sur la base de laquelle il serait possible d'octroyer des aides, au sens de l'article 1er, sous d), du règlement nº 659/1999. En effet, cette mesure se limite à consentir à une personne morale déterminée, en l'espèce l'IFPEN, le bénéfice d'une garantie illimitée et implicite de l'État attaché au statut d'EPIC, qui entraîne l'octroi à cet opérateur d'une telle garantie.

67 Par conséquent, et contrairement à ce que soutient la Commission, ladite mesure ne relève pas de la notion de « régime d'aides » visée à l'article 1er, sous d), du règlement nº 659/1999.

68 En deuxième lieu, il convient de relever, à l'instar de l'IFPEN, que, la Commission ayant fait le choix d'analyser la mesure en question comme une aide individuelle ad hoc, c'est au regard de cette seule qualification qu'il appartenait au Tribunal d'examiner la validité de la décision litigieuse.

69 En particulier, comme l'a rappelé le Tribunal au point 171 de l'arrêt attaqué, la Commission a indiqué, aux considérants 256 à 259 de la décision litigieuse, que la transformation de l'IFPEN en EPIC constituait une aide nouvelle au sens de l'article 1er, sous c), du règlement nº 659/1999, soumise à l'obligation de notification, et que, dans la mesure où le changement du statut de l'IFPEN ne lui avait pas été formellement notifié, mais seulement signalé de façon incidente dans le cadre d'une autre procédure, cette obligation n'avait pas été respectée par les autorités françaises, de sorte que la transformation de l'IFPEN en EPIC constituait une aide illégale.

70 Dans ces conditions, force est de constater, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 78 de ses conclusions, que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit lorsqu'il a jugé, au point 172 de l'arrêt attaqué, que, dans la mesure où la transformation de l'IFPEN en EPIC pouvait être qualifiée d'« aide d'État », elle constituait une aide accordée sur la base d'un régime d'aides qui devait être notifiée, c'est-à-dire une aide individuelle au sens de l'article 1er, sous e), du règlement nº 659/1999.

71 Par ailleurs, l'argumentation de la Commission tirée de la notion de « régime de régimes d'aides » ne saurait infirmer cette conclusion, dès lors que, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 80 de ses conclusions, une telle notion est absente du règlement nº 659/1999. À cet égard, l'article 1er de ce dernier, qui énumère les différentes catégories d'aides, se limite à définir les régimes d'aides et les aides individuelles, sans prévoir la possibilité qu'une mesure relevant de la notion de « régime d'aides » visée à l'article 1er, sous d), dudit règlement puisse appartenir, elle-même, à un régime d'aides plus vaste.

72 Il en va de même de l'argumentation de la Commission selon laquelle la qualification de la transformation de l'IFPEN en EPIC d'« aide individuelle », établie par le Tribunal, aurait pour effet de la priver de la possibilité d'adopter des mesures utiles, au sens de l'article 108, paragraphe 1, TFUE, pour demander aux autorités françaises de mettre fin à la garantie pour un EPIC déterminé.

73 À cet égard, il suffit de faire observer, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, que les considérations du Tribunal concernant la nature d'aide individuelle de la mesure examinée, figurant aux points 169 à 172 de l'arrêt attaqué, se fondent sur les circonstances spécifiques liées à la transformation de l'IFPEN en EPIC et ne sont pas, en principe, transposables à tous les établissements de ce genre.

74 Dans ces conditions, et sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la recevabilité de la première branche du premier moyen, il convient, en tout état de cause, de rejeter cette branche comme étant non fondée.

Sur la deuxième branche du premier moyen

– Argumentation des parties

75 Dans le cadre de la deuxième branche du premier moyen, la Commission soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a jugé que la garantie rattachée au statut d'EPIC ne procurait pas d'avantage à l'IFPEN dans ses relations avec les institutions bancaires et financières, en se fondant uniquement sur l'absence d'un avantage réel pour cet établissement dans ces relations pendant la période concernée.

76 À cet égard, la Commission relève, tout d'abord, que, la mesure en cause constituant un régime d'aides, le Tribunal aurait dû vérifier si cette garantie était, compte tenu de ses caractéristiques générales, susceptible de procurer un avantage à l'IFPEN dans le futur, et ce indépendamment de l'absence d'avantage réel en termes de conditions de crédit pendant la période concernée. La Commission souligne à cet égard qu'elle a examiné les effets réels de la garantie sur cette période dans le seul but de vérifier si un avantage concret s'était matérialisé sur ladite période et non pas pour rechercher si la garantie constituait ou non une aide d'État, question qui dépendait exclusivement de l'appréciation des effets potentiels de cette mesure.

77 Par ailleurs, selon la Commission, l'approche adoptée par le Tribunal reviendrait à accorder un traitement plus favorable aux États membres qui ne notifient pas l'octroi des garanties illimitées par rapport à ceux qui le font conformément à l'article 108 TFUE, alors que, selon un principe constant en matière d'aides d'État, les premiers États membres ne sauraient être avantagés par rapport aux seconds.

78 En effet, lorsqu'un État membre notifie son intention d'octroyer une garantie de cette nature, la Commission, dans la mesure où elle ne peut pas connaître les effets réels de la mesure, n'en examine que les effets potentiels. Si, en revanche, un État membre octroie une telle garantie sans la notifier au préalable, il pourra ensuite démontrer que cette mesure n'a produit aucun effet concret et, par conséquent, exclure sa qualification d'« aide d'État ». De ce fait, les États membres seraient incités à ne pas notifier l'octroi de garanties illimitées.

79 À titre subsidiaire, la Commission fait valoir que, même à vouloir considérer que la garantie dont bénéficie l'IFPEN ne constitue pas un régime d'aides mais une aide individuelle, le Tribunal aurait dû fonder son examen sur les effets potentiels de la garantie, c'est-à-dire sur les effets que cette mesure était susceptible de produire.

80 L'IFPEN et le gouvernement français contestent cette argumentation.

– Appréciation de la Cour

81 Il y a lieu de relever d'emblée, ainsi qu'il a été jugé dans le cadre de la première branche du premier moyen, que la mesure en cause ne constitue pas un régime d'aides, au sens de l'article 1er, sous d), du règlement nº 659/1999.

82 Ainsi, c'est à juste titre que le Tribunal a conclu, au point 173 de l'arrêt attaqué, que la jurisprudence relative aux obligations probatoires pesant sur la Commission en matière de régime d'aides n'était pas applicable en l'espèce.

83 Dans ces conditions, dans la mesure où la deuxième branche du premier moyen de pourvoi se fonde sur la prémisse erronée que la mesure en cause constitue un régime d'aides, cette branche doit être rejetée comme étant non fondée.

84 S'agissant de l'argumentation évoquée à titre subsidiaire par la Commission, il convient de vérifier si, ainsi que le soutient cette dernière, le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a jugé que, afin de démontrer l'existence d'un avantage pour l'IFPEN dans ses relations avec les institutions bancaires et financières, la Commission ne pouvait limiter son examen aux effets potentiels que la mesure en cause était susceptible de produire et qu'elle aurait dû également examiner les effets réels que la garantie rattachée au statut d'EPIC produisait.

85 Toutefois, cette argumentation procède d'une lecture erronée de l'arrêt attaquée.

86 En effet, aux points 79 et 182 de cet arrêt, le Tribunal a constaté que, dans la décision litigieuse, la Commission avait admis que, pendant la période concernée, l'IFPEN n'avait pas tiré d'avantage économique réel de la garantie rattachée à son statut d'EPIC dans ses relations avec les institutions bancaires et financières. En particulier, le Tribunal a souligné que, au considérant 199 de cette décision, la Commission avait observé que l'avantage potentiel que l'IFPEN aurait pu retirer de la garantie illimitée sous la forme d'un taux de marché plus avantageux ne s'était pas matérialisé sur la période concernée.

87 Compte tenu de ce constat, le Tribunal a jugé, au point 188 de l'arrêt attaqué, que la présomption simple au sens de l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), selon laquelle la garantie implicite et illimitée de l'État inhérente au statut d'EPIC a pour conséquence une amélioration de la position financière de l'entreprise bénéficiaire concernée, avait été renversée en l'espèce.

88 Ainsi, et contrairement à ce que soutient la Commission, le Tribunal n'a aucunement indiqué qu'elle aurait dû vérifier les effets réels de la mesure en cause sur la période considérée afin d'établir l'existence d'un avantage pour l'IFPEN dans ses relations avec les institutions bancaires et financières. En effet, le Tribunal s'est limité à relever que, dès lors que la Commission avait constaté elle-même l'absence d'effets réels sur cette période, la présomption simple établie par l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), était renversée.

89 Par conséquent, la deuxième branche du premier moyen de pourvoi doit être écartée dans son intégralité.

Sur la troisième branche du premier moyen

– Argumentation des parties

90 Par la troisième branche du premier moyen, la Commission reproche au Tribunal d'avoir statué au-delà des griefs avancés par les parties en ce qui concerne l'existence d'un avantage pour l'IFPEN dans ses relations avec les institutions bancaires et financières.

91 À cet égard, la Commission relève que son analyse relative à l'existence d'un tel avantage n'avait fait l'objet d'aucune critique de la part de l'IFPEN dans sa requête en première instance. Quant à la République française, celle-ci se serait contentée de contester l'existence de cet avantage au seul motif que la Commission ne l'avait pas démontré, sans faire valoir aucun argument au soutien de cette prétention.

92 Par conséquent, en accueillant un grief qui n'avait pas été soulevé par l'une des parties demanderesses en première instance et ne l'avait été que de manière insuffisamment circonstanciée par l'autre partie demanderesse, le Tribunal aurait méconnu les limites de sa compétence juridictionnelle.

93 L'IFPEN et le gouvernement français contestent cette argumentation.

– Appréciation de la Cour

94 Il convient de souligner, d'emblée, qu'il ressort des points 58 et 185 de l'arrêt attaqué que la République française a bien contesté, dans le cadre de la première branche de son troisième moyen de recours devant le Tribunal, les conclusions de la Commission, figurant dans la décision litigieuse, portant sur l'existence d'un avantage pour l'IFPEN dans ses relations avec les institutions bancaires et financières.

95 De même, ainsi qu'il a été relevé par M. l'avocat général au point 92 de ses conclusions, l'IFPEN a contesté à plusieurs reprises, dans sa requête et sa réplique déposées devant le Tribunal, l'analyse de la Commission relative à l'existence d'un tel avantage.

96 Dans ces conditions, la troisième branche du premier moyen de pourvoi doit être écartée comme étant non fondée.

97 Aucune des branches du premier moyen n'ayant été accueillie, celui-ci doit être rejeté.

***Sur le deuxième moyen***

Argumentation des parties

98 Par son deuxième moyen dirigé, en substance, contre les points 134 à 137 et 188 à 193 de l'arrêt attaqué, la Commission reproche au Tribunal, d'une part, d'avoir commis une erreur de droit en ce qui concerne la définition de la portée de la présomption d'existence d'un avantage établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), et, d'autre part, d'avoir erronément jugé que cette présomption avait été, en l'espèce, renversée en ce qui concerne les relations de l'IFPEN avec les institutions bancaires et financières.

99 Dans le cadre de ce moyen, la Commission rappelle, tout d'abord, que, en vertu de cet arrêt, elle n'est pas tenue de démontrer les effets réels d'une garantie pour établir l'existence d'un avantage dans le chef de l'entité bénéficiant du statut d'EPIC. En effet, elle pourrait s'appuyer, à cet égard, sur une présomption simple, découlant de la garantie même.

100 Ensuite, la Commission relève que le Tribunal a erronément considéré, aux points 188 à 192 de l'arrêt attaqué, que la présomption d'avantage avait été renversée en raison de l'absence d'effet réel sur les relations entre l'IFPEN et les institutions bancaires et financières pendant la période concernée, dès lors que cette dernière circonstance n'était pas suffisante pour renverser cette présomption. Pour établir que ladite présomption avait été renversée, il aurait fallu démontrer que la garantie en question n'était pas susceptible, en raison des particularités de l'IFPEN, de procurer un avantage à cet établissement dans ses relations avec lesdits opérateurs.

101 Enfin, la Commission conclut que, en ayant ainsi réduit la portée de la présomption d'avantage, le Tribunal a méconnu l'article 107, paragraphe 1, TFUE, ainsi que les règles de preuve de l'existence d'un avantage au sens de cette disposition.

102 L'IFPEN et la République française contestent cette argumentation.

103 L'IFPEN fait valoir que le Tribunal a correctement jugé que, en l'occurrence, la Commission ne pouvait pas se prévaloir de la présomption découlant de l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

104 L'IFPEN souligne que cette présomption constitue une exception au principe selon lequel il incombe à la Commission de démontrer qu'une mesure remplit les conditions pour être qualifiée d'« aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. Une telle présomption devrait ainsi être interprétée strictement et, par suite, être appliquée uniquement lorsque l'existence d'un avantage réel est plausible.

105 L'IFPEN ajoute que, dans la décision litigieuse, la Commission n'a pas précisé les raisons pour lesquelles il serait plausible de présumer l'existence d'un avantage en faveur de l'IFPEN. De ce fait, ladite décision ne répondrait pas aux exigences de motivation découlant de l'article 296 TFUE.

106 S'agissant du renversement de la présomption, l'IFPEN fait observer que le Tribunal a relevé à bon droit, aux points 189 à 192 de l'arrêt attaqué, que, pendant la période concernée, cet établissement n'avait tiré aucun bénéfice de la garantie rattachée à son statut d'EPIC dans ses relations avec les institutions bancaires et financières. De plus, la Commission n'aurait fourni aucun élément permettant d'établir un changement possible de la situation après l'année 2010, qui aurait amené l'IFPEN à emprunter des sommes à des conditions différentes de celles du marché.

107 La République française, quant à elle, estime que le deuxième moyen de la Commission doit être rejeté comme étant non fondé. À cet égard, ce gouvernement se réfère, en substance, aux arguments développés dans le cadre de sa réponse à la deuxième branche du premier moyen.

Appréciation de la Cour

108 Il convient de relever que, selon une jurisprudence constante de la Cour, la qualification d'une mesure d'« aide d'État », au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, requiert que toutes les conditions suivantes soient remplies. Premièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre les États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage sélectif à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence (arrêts du 21 décembre 2016, Commission/World Duty Free Group e.a., C-20/15 P et C-21/15 P, EU:C:2016:981, point 53 et jurisprudence citée, ainsi que du 18 mai 2017, Fondul Proprietatea, C-150/16, EU:C:2017:388, point 13).

109 S'agissant, en particulier, de la troisième de ces conditions, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence également constante de la Cour, sont considérées comme des aides d'État les interventions qui, sous quelque forme que ce soit, sont susceptibles de favoriser directement ou indirectement des entreprises, ou qui doivent être considérées comme un avantage économique que l'entreprise bénéficiaire n'aurait pu obtenir dans des conditions normales de marché (arrêts du 2 septembre 2010, Commission/Deutsche Post, C-399/08 P, EU:C:2010:481, point 40 et jurisprudence citée, ainsi que du 27 juin 2017, Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania, C-74/16, EU:C:2017:496, point 65 et jurisprudence citée).

110 Il importe de souligner que, ainsi que le Tribunal l'a relevé au point 71 de l'arrêt attaqué, il appartient à la Commission d'apporter la preuve de l'existence d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE. En particulier, il ressort de la jurisprudence de la Cour relative aux principes en matière d'administration de la preuve dans le secteur des aides d'État que la Commission est tenue de conduire la procédure d'examen des mesures intéressées de manière diligente et impartiale, afin qu'elle dispose, lors de l'adoption d'une décision finale établissant l'existence et, le cas échéant, l'incompatibilité ou l'illégalité de l'aide, des éléments les plus complets et fiables possibles pour ce faire (arrêt du 3 avril 2014, France/Commission, C-559/12 P, EU:C:2014:217, point 63).

111 Toutefois, il ressort de l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217, points 98 et 99), que, dans le cadre dudit examen, la Commission peut se prévaloir d'une présomption simple selon laquelle l'octroi d'une garantie implicite et illimitée de l'État en faveur d'une entreprise qui n'est pas soumise aux procédures ordinaires de redressement et de liquidation a pour conséquence une amélioration de sa position financière par un allégement des charges qui, normalement, grèvent son budget. Ainsi, dans le cadre d'une procédure relative à des aides existantes, pour prouver l'avantage procuré par une telle garantie à l'entreprise bénéficiaire, il suffit à la Commission d'établir l'existence même de cette garantie, sans devoir démontrer les effets réels produits par celle–ci à partir du moment de son octroi.

112 C'est à la lumière de ces considérations qu'il convient de vérifier si, ainsi que le soutient la Commission, le Tribunal a commis des erreurs de droit lorsqu'il a défini la portée de la présomption simple d'existence d'un avantage établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), et, par suite, jugé que celle-ci avait été renversée en l'espèce.

113 À cet égard, il importe de relever que, aux points 134 à 137 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a, en premier lieu, souligné que la possibilité de recourir à une présomption comme mode de preuve dépend de la plausibilité des hypothèses sur lesquelles celle-ci est fondée. En particulier, la présomption établie dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), reposerait sur la double

prémisse, jugée plausible par la Cour, selon laquelle, d'une part, l'existence d'une garantie des autorités publiques d'un État membre a une influence favorable sur l'appréciation par les créanciers du risque de défaut du bénéficiaire de cette garantie et, d'autre part, cette influence favorable se traduit par la diminution du coût de crédit.

114 En deuxième lieu, en ce qui concerne les relations de l'IFPEN avec les institutions bancaires et financières, le Tribunal a jugé, aux points 188 à 190 de l'arrêt attaqué, que la présomption ainsi établie par la Cour avait été, en l'espèce, renversée, car l'examen effectué par la Commission avait mis en évidence que, pendant la période concernée, l'IFPEN n'avait pas tiré d'avantage économique réel de la garantie rattachée à son statut d'EPIC.

115 Or, il y a lieu de constater que le raisonnement du Tribunal exposé aux points 134 à 137 et 188 à 190 de son arrêt est entaché d'erreurs de droit.

116 En effet, ainsi que l'a relevé en substance M. l'avocat général au point 123 de ses conclusions, la seule circonstance que l'IFPEN bénéficie d'une garantie de l'État était de nature à permettre à la Commission de se prévaloir de la présomption d'avantage, telle que dégagée par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), cette présomption étant fondée sur l'idée que, grâce à la garantie attachée à son statut, un EPIC bénéficie ou pourrait bénéficier de conditions financières plus avantageuses que celles qui sont normalement consenties sur les marchés financiers. Pour se prévaloir de cette présomption, la Commission n'était donc pas tenue de démontrer les effets réels produits par la garantie en cause (voir, en ce sens, arrêt du 3 avril 2014, France/Commission, C-559/12 P, EU:C:2014:217, point 99).

117 Ainsi, s'il est vrai qu'une telle présomption n'est qu'une présomption simple, et donc réfragable, elle ne saurait être pour autant renversée que dans la mesure où il est démontré que, compte tenu du contexte économique et juridique dans lequel s'insère la garantie rattachée au statut de l'EPIC concerné, ce dernier n'a pas obtenu dans le passé et, selon toute plausibilité, n'obtiendra pas dans l'avenir un quelconque avantage économique réel de cette garantie.

118 Dans ces conditions, contrairement aux affirmations du Tribunal figurant aux points 134 à 137 et 188 à 190 de l'arrêt attaqué, la seule circonstance que le bénéficiaire d'une telle garantie n'a tiré dans le passé aucun avantage économique réel de son statut d'EPIC ne suffit pas, à elle seule, à renverser la présomption d'existence d'un avantage.

119 Par conséquent, c'est à tort que le Tribunal a jugé, aux points 134 à 137 de l'arrêt attaqué, que la possibilité de se prévaloir de la présomption établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), reposait sur l'existence d'effets réels dans le chef du bénéficiaire de la garantie, et, par suite, aux points 188 à 190 de cet arrêt, que, en ce qui concerne les relations de l'IFPEN avec les institutions bancaires et financières, ladite présomption avait été renversée.

120 Compte tenu des considérations qui précèdent, il y a lieu d'accueillir le deuxième moyen.

### *Sur le troisième moyen*

Argumentation des parties

121 Par son troisième moyen dirigé contre les points 134 à 161 de l'arrêt attaqué, la Commission reproche au Tribunal d'avoir conclu à tort qu'elle ne pouvait pas se prévaloir d'une présomption simple d'existence d'un avantage au profit de l'IFPEN dans le cadre des relations de celui-ci avec ses fournisseurs et ses clients.

122 Selon la Commission, une telle conclusion du Tribunal serait fondée, en substance, d'une part, sur une interprétation erronée de l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), et de la communication sur les garanties, ainsi que, d'autre part, sur une prétendue absence d'influence plausible de la garantie sur les relations entre l'IFPEN et ses fournisseurs et ses clients.

123 En premier lieu, s'agissant de l'interprétation de l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), la Commission fait valoir qu'il ne résulte aucunement de cet arrêt que la présomption d'existence d'un avantage ne pourrait s'appliquer aux relations d'un EPIC avec ses fournisseurs et avec ses clients. À cet égard, elle souligne que l'avantage identifié par la Cour dans ledit arrêt repose sur deux éléments, à savoir l'amélioration des conditions de crédit et l'absence de paiement par l'EPIC de la prime appropriée correspondant à la prise de risque supportée par l'État. Or, ces considérations s'appliqueraient également aux relations entre un EPIC, tel que l'IFPEN, et ses créanciers commerciaux.

124 Par ailleurs, le fait que l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), et la communication sur les garanties font référence, dans le cadre de l'examen de la présomption d'existence d'un avantage, uniquement aux crédits accordés par des établissements bancaires ou financiers n'exclurait pas que ladite présomption puisse également être appliquée dans le cadre des relations d'un EPIC avec ses créanciers commerciaux, dans la mesure où c'est seulement à titre d'exemple que la Cour a, dans cet arrêt, procédé à une telle référence.

125 En deuxième lieu, en ce qui concerne la prétendue absence d'influence plausible de la garantie sur les relations d'un EPIC, tel que l'IFPEN, avec ses fournisseurs et ses clients, la Commission relève, tout d'abord, qu'il ne saurait être raisonnablement soutenu que les créanciers commerciaux sont en général indifférents au remboursement de leurs créances. Au contraire, dans toute opération de crédit, qu'il s'agisse d'un crédit financier ou d'un crédit commercial, le risque de défaut de remboursement est un élément qui pèse sur la relation entre les cocontractants. Par conséquent, dans le cas d'espèce, l'assurance pour un créancier commercial de l'IFPEN d'être remboursé de sa créance par l'État en cas de défaut de ce dernier revêtirait, en principe, une importance non négligeable pour ce créancier.

126 Ensuite, la Commission fait observer que, au point 139 de l'arrêt attaqué, le Tribunal a considéré que la plausibilité de l'hypothèse d'une influence favorable de l'existence d'une garantie étatique sur les relations de l'IFPEN avec ses fournisseurs, se traduisant par une baisse des prix consentis par ces derniers, ne s'imposait pas par elle-même. Or, selon la Commission, si une baisse de prix peut découler d'une pluralité de facteurs et non pas seulement de l'existence d'une garantie rattachée au statut d'EPIC, il ne conviendrait pas pour autant d'écarter l'application de la présomption d'existence d'un avantage dégagée dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), en matière de relation d'un EPIC avec ses fournisseurs.

127 L'IFPEN rétorque, que, par son troisième moyen, la Commission vise en réalité à contester les appréciations de fait et de preuve faites par le Tribunal aux points 90 à 131 de l'arrêt attaqué. Ce moyen devrait donc être rejeté comme étant irrecevable.

128 Sur le fond, l'IFPEN ainsi que la République française contestent l'argumentation de la Commission.

129 L'IFPEN fait observer que, dans la mesure où l'octroi de la garantie rattachée au statut d'EPIC constitue une aide individuelle et que la présomption établie par l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), n'est pas applicable en l'occurrence, le Tribunal a correctement conclu, au point 129 de l'arrêt attaqué, que la Commission devait examiner les effets réels de la garantie, afin de démontrer l'existence d'un avantage pour l'IFPEN.

130 En outre, l'IFPEN soutient que, contrairement à ce que la Commission fait valoir dans son pourvoi, celle-ci n'a pas, dans la décision litigieuse, identifié un avantage dans le chef de ses créanciers, notamment de ses fournisseurs et de ses clients.

131 À cet égard, il souligne que, dans la décision litigieuse ainsi que dans son pourvoi, la Commission a erronément conclu, d'une part, s'agissant des relations entre l'IFPEN et ses fournisseurs, que ces derniers sont dispensés de payer une commission d'affacturage pour céder leurs créances vers l'IFPEN, dès lors qu'ils bénéficient de la garantie implicite de l'État, et, d'autre part, en ce qui concerne les relations entre l'IFPEN et ses clients, que, grâce à la garantie liée à son statut d'EPIC, l'IFPEN a pu offrir à ses clients une garantie de bonne fin ou de meilleurs efforts. Ainsi, le Tribunal aurait correctement considéré, respectivement aux points 99 à 108 et aux points 111 à 120 de l'arrêt attaqué, que l'hypothèse invoquée par la Commission, eu égard au prétendu avantage pour l'IFPEN dans ses relations avec les clients et les fournisseurs, était théorique et non plausible.

132 La République française, quant à elle, estime que le Tribunal n'a pas commis une erreur de droit en ce qui concerne la définition du champ d'application de la présomption d'existence d'un avantage découlant de la garantie implicite et illimitée de l'État. En effet, selon cet État membre, le Tribunal a eu raison de ne pas étendre cette garantie aux relations de l'EPIC avec ses fournisseurs et ses clients.

133 À cet égard, la République française rappelle que la présomption établie par l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), n'est pas fondée sur une hypothèse concernant les relations de l'EPIC avec ses fournisseurs ou ses clients, de sorte que la Commission ne pourrait pas s'en prévaloir dans de telles circonstances.

134 En tout état de cause, ainsi que le Tribunal l'a relevé au point 136 de l'arrêt attaqué, la possibilité de recourir à une telle présomption comme mode de preuve dépend de la plausibilité des hypothèses sur lesquelles celle-ci est fondée.

135 À cet égard, la décision litigieuse se fonderait, d'une part, sur l'hypothèse selon laquelle l'EPIC qui bénéficie d'une garantie de l'État profite d'une baisse des prix consentis par ses fournisseurs. Or, le Tribunal aurait relevé, à juste titre, qu'une baisse de prix dans les relations entre un fournisseur et l'EPIC concerné repose sur une pluralité de facteurs, notamment le volume des commandes passées, les délais de paiement accordés par le fournisseur, ou l'ancienneté des relations contractuelles. Une baisse de prix ne résulterait donc pas de l'existence d'une garantie des autorités publiques au bénéfice de l'EPIC.

136 D'autre part, s'agissant des relations entre l'IFPEN et ses clients, ledit État membre soutient que le Tribunal a eu raison de considérer, au point 141 de l'arrêt attaqué, que la Commission n'avait pas défini dans la décision litigieuse l'avantage qui découlerait pour l'IFPEN de l'existence de la garantie de l'État et que, par conséquent, la présomption dont elle entendait se prévaloir était, à cet égard, dépourvue d'objet. En effet, selon la République française, la Commission n'a pas démontré en quoi la garantie implicite et illimitée de l'État inhérente au statut d'EPIC aurait pour conséquence une amélioration de sa position dans ses relations avec ses clients.

Appréciation de la Cour

137 À titre liminaire, il y a lieu de relever que, contrairement à ce que soutient l'IFPEN, la Commission ne cherche pas, par son troisième moyen, à contester des appréciations de fait et de preuve faites par le Tribunal dans l'arrêt attaqué.

138 En effet, par ce moyen, la Commission fait valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a jugé, aux points 134 à 160 de l'arrêt attaqué, qu'elle ne pouvait se prévaloir de la présomption d'existence d'un avantage établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), pour démontrer l'existence, au profit de l'IFPEN, dans les relations de celui-ci avec ses fournisseurs et ses clients, d'un avantage découlant de la garantie de l'État.

139 À cet égard, il est vrai que, dans cet arrêt, la Cour a expressément reconnu l'existence d'une présomption simple d'avantage lié à la garantie rattachée au statut d'un EPIC en ce qui concerne seulement les relations que celui-ci peut entretenir avec les institutions bancaires et financières. Toutefois, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 168 de ses conclusions, il ne ressort pas dudit arrêt qu'une telle présomption ne pourrait, par principe, pas s'appliquer à d'autres relations de l'EPIC, notamment à celles qu'il entretient avec ses fournisseurs et ses clients.

140 Tout d'abord, contrairement à ce qu'a indiqué le Tribunal au point 147 de l'arrêt attaqué, il ne saurait être tiré aucune considération utile du fait que, dans la décision « La Poste », qui était contestée dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), la démonstration de l'existence d'un avantage au profit de l'EPIC avait été faite par la Commission en examinant seulement les relations de celui-ci avec les institutions bancaires et financières, sans procéder à l'examen de ses relations avec les fournisseurs et les clients. En effet, une telle circonstance n'a été aucunement relevée par la Cour aux points 94 à 99 de ce dernier arrêt, dans lesquels la présomption simple d'avantage liée à la garantie rattachée au statut d'EPIC a été établie.

141 Ensuite, s'agissant des conséquences que le Tribunal a tirées, au point 152 de l'arrêt attaqué, du renvoi à l'arrêt du 8 décembre 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814), effectué par la Cour au point 96 de l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), il convient de souligner que, dans le premier de ces arrêts, la Cour a jugé, en substance, que les juridictions nationales étaient compétentes pour annuler, sur le fondement de l'article 108, paragraphe 3, TFUE, une garantie de l'État, dans une situation où une aide illégale avait été mise à exécution au moyen de cette garantie, laquelle avait été octroyée par une autorité publique afin de couvrir un prêt accordé par une société financière au bénéfice d'une entreprise qui n'aurait pu obtenir un tel financement dans des conditions normales de marché.

142 Dans l'affaire ayant conduit à l'arrêt du 8 décembre 2011, Residex Capital IV (C-275/10, EU:C:2011:814), la qualification de la garantie fournie par l'autorité publique d'« aide d'État » en faveur de l'emprunteur n'a pas été débattue devant la Cour, dès lors qu'il était constant que, au moment de la constitution de ladite garantie, l'emprunteur se trouvait déjà en difficulté, de sorte que, en l'absence d'une telle garantie, il n'aurait pas été en mesure d'obtenir un financement sur le marché de capitaux.

143 Ainsi, contrairement à ce que le Tribunal a jugé au point 152 de l'arrêt attaqué, le renvoi à cet arrêt ne fournit aucune indication utile quant à la portée de la présomption simple d'avantage établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217).

144 De même, au point 156 de l'arrêt attaqué, le Tribunal ne pouvait tirer aucune conséquence sur la portée de ladite présomption du renvoi opéré par la Cour, au point 97 de l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), aux points 1.2, 2.1 et 2.2 de la communication sur les garanties.

145 Certes, il est vrai que ces points de la communication sur les garanties se réfèrent uniquement à l'avantage dont le bénéficiaire d'une garantie de l'État peut profiter sous forme de conditions de crédit plus avantageuses, telles qu'un taux de prêt plus bas ou des exigences moins strictes en termes de sûreté. Toutefois, le renvoi opéré par la Cour auxdits points de la communication sur les garanties se justifiait au regard des circonstances de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), dans laquelle il était question seulement de l'avantage que l'EPIC en cause pouvait tirer de la garantie découlant de son statut dans ses relations avec les institutions bancaires et financières.

146 Enfin, il convient de relever que l'argument que le Tribunal a, au point 159 de l'arrêt attaqué, entendu tirer des observations faites par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), en particulier au point 104 de celui-ci, manque, à tout le moins, de clarté. En effet, il

ne saurait être compris en quoi ces observations confirment, ainsi que le Tribunal l'a pourtant énoncé, que le mode de preuve allégée accepté par la Cour pour établir si une garantie implicite et illimitée de l'État, inhérente au statut d'EPIC, est constitutive d'un avantage économique serait uniquement applicable au cas d'un emprunteur qui, grâce à ladite garantie, bénéficie de taux d'intérêt plus bas ou peut fournir une sûreté moins élevée.

147 Dans ces conditions, force est de constater que le Tribunal a commis une erreur de droit lorsqu'il a jugé, au point 160 de l'arrêt attaqué, que la présomption d'existence d'un avantage établie par la Cour dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), est confinée aux relations qui impliquent une opération de financement, un prêt ou, plus largement, un crédit de la part du créancier d'un EPIC, notamment aux relations entre cet EPIC et les institutions bancaires et financières.

148 Partant, le troisième moyen doit être accueilli.

149 Cela étant, il y a lieu de préciser que cet arrêt ne saurait non plus être interprété en ce sens que ladite présomption peut être étendue, de manière automatique, aux relations d'un EPIC avec ses fournisseurs et ses clients, sans qu'il soit nécessaire d'examiner, au préalable, si, compte tenu des comportements desdits acteurs, l'avantage que l'établissement peut en tirer est similaire à celui qu'il tire de ses relations avec les institutions bancaires et financières.

150 En effet, ainsi qu'il a été constaté au point 116 du présent arrêt, la présomption établie dans l'arrêt du 3 avril 2014, France/Commission (C-559/12 P, EU:C:2014:217), est fondée sur l'hypothèse selon laquelle, grâce à la garantie attachée à son statut, l'EPIC concerné bénéficie ou pourrait bénéficier de conditions financières plus avantageuses que celles qui sont normalement consenties sur les marchés financiers. Ainsi, l'application de ladite présomption aux relations de l'EPIC avec les fournisseurs et les clients ne se justifierait que dans la mesure où de telles conditions plus avantageuses se présentent également dans les relations avec ces derniers sur les marchés intéressés.

151 Par conséquent, lorsque la Commission vise à appliquer ladite présomption, elle doit examiner le contexte économique et juridique dans lequel s'insère le marché affecté par les relations en question. En particulier, la Commission est tenue de vérifier si les comportements des acteurs sur le marché concerné justifient une hypothèse d'avantage analogue à celle qui se trouve dans les relations de l'EPIC avec les institutions bancaires et financières.

152 Il résulte de tout ce qui précède que l'arrêt attaqué doit être annulé en tant que, par cet arrêt, le Tribunal a annulé l'article 1er, paragraphes 3 à 5, ainsi que les articles 2 à 12 de la décision litigieuse.

**Sur le renvoi de l'affaire au Tribunal**

153 Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, cette dernière, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, peut soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

154 Le litige n'étant pas en état d'être jugé sur les argumentations sous-jacentes aux deuxième et troisième moyens, la Cour doit renvoyer l'affaire au Tribunal pour que ces moyens soient débattus.

**Sur les dépens**

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

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

1) **L'arrêt du Tribunal de l'Union européenne du 26 mai 2016, France et IFP Énergies nouvelles/Commission (T-479/11 et T-157/12, EU:T:2016:320), est annulé en tant que, par cet arrêt, le Tribunal a annulé l'article 1er, paragraphes 3 à 5, ainsi que les articles 2 à 12 de la décision 2012/26/UE de la Commission, du 29 juin 2011, concernant l'aide d'État C 35/08 (ex NN 11/2008) accordée par la France à l'établissement public « Institut français du pétrole ».**

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

3) **Les dépens sont réservés.**

Da Cruz Vilaça Tizzano Borg Barthet

Berger Biltgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 19 septembre 2018.

Le greffier
A. Calot Escobar

Le président de la Vème chambre
J. L. da Cruz Vilaça