Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

13 mai 2014*

«Manquement d'État — Arrêt de la Cour constatant un manquement — Inexécution — Article 260 TFUE — Aides d'État — Récupération — Régime d'aides illégal et incompatible avec le marché intérieur — Aides individuelles accordées dans le cadre de ce régime — Sanction pécuniaire»

Dans l'affaire C-184/11,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, introduit le 18 avril 2011,

Commission européenne, représentée par MM. C. Urraca Caviedes et B. Stromsky, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, MM. A. Tizzano, L. Bay Larsen (rapporteur), E. Juhász, A. Borg Barthet et C. G. Fernlund, présidents de chambre, MM. A. Rosas, A. Prechal, MM. E. Jarašiūnas et C. Vajda, juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,

greffier: M^me^ M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 10 septembre 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 23 janvier 2014,

rend le présent

* Langue de procédure: l'espagnol.

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour:

— de constater que, en n'ayant pas adopté toutes les mesures nécessaires que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (C-485/03 à C-490/03, EU:C:2006:777), relatif au manquement du Royaume d'Espagne aux obligations résultant des décisions 2002/820/CE de la Commission, du 11 juillet 2001, concernant le régime d'aides d'État mis à exécution par l'Espagne en faveur des entreprises de la province d'Álava sous la forme d'un crédit d'impôt de 45 % des investissements (JO 2002, L 296, p. 1), 2002/892/CE de la Commission, du 11 juillet 2001, concernant le régime d'aide d'État mis à exécution par l'Espagne en faveur de certaines entreprises nouvellement créées dans la province d'Álava (JO 2002, L 314, p. 1), 2003/27/CE de la Commission, du 11 juillet 2001, concernant le régime d'aides d'État mis à exécution par l'Espagne en faveur des entreprises de la province de Vizcaya sous la forme d'un crédit d'impôt de 45 % des investissements (JO 2003, L 17, p. 1), 2002/806/CE de la Commission, du 11 juillet 2001, concernant le régime d'aide d'État mis à exécution par l'Espagne en faveur de certaines entreprises nouvellement créées dans la province de Vizcaya (JO 2002, L 279, p. 35), 2002/894/CE de la Commission, du 11 juillet 2001, concernant le régime d'aides d'État mis à exécution par l'Espagne en faveur des entreprises de la province de Guipúzcoa sous la forme d'un crédit d'impôt de 45 % des investissements (JO 2002, L 314, p. 26), et 2002/540/CE de la Commission, du 11 juillet 2001, concernant le régime d'aides d'État mis à exécution par l'Espagne en faveur de certaines entreprises nouvellement créées dans la province de Guipúzcoa (JO 2002, L 174, p. 31, ci-après, ensemble, les «décisions litigieuses»), le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces décisions et de l'article 260, paragraphe 1, TFUE;

— de condamner le Royaume d'Espagne à verser à la Commission une astreinte d'un montant de 236 044,80 euros par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), à compter du jour du prononcé de l'arrêt qui sera rendu dans la présente affaire et jusqu'au jour de l'exécution totale de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777);

— de condamner le Royaume d'Espagne à verser à la Commission une somme forfaitaire dont le montant résulte de la multiplication d'un montant journalier de 25 817,40 euros par le nombre de jours durant lesquels l'infraction a persisté, compris entre le prononcé de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777) et celui de l'arrêt qui sera rendu dans la présente affaire ou la date à laquelle cet État membre aura mis fin à l'infraction, et

— de condamner le Royaume d'Espagne aux dépens.

Les antécédents du litige

2 Le 11 juillet 2001, la Commission a adopté les décisions litigieuses, dont les articles 1er sont rédigés respectivement comme suit:

— décision 2002/820:

«L'aide d'État, sous la forme d'un crédit d'impôt de 45 % des investissements, illégalement mise à exécution par l'Espagne dans la province d'Álava, en violation de l'article 88, paragraphe 3, [CE], par le biais de la loi provinciale nº 22/1994 du 20 décembre 1994, de la cinquième disposition additionnelle de la loi provinciale nº 33/1995 du 20 décembre 1995, de la septième disposition additionnelle de la loi provinciale nº 31/1996 du 18 décembre 1996, modifiées par le point 2.11 de la disposition dérogatoire de la loi provinciale nº 24/1996 du 5 juillet 1996 portant sur l'impôt des

sociétés, de la onzième disposition additionnelle de la loi provinciale nº 33/1997 du 19 décembre 1997, de la septième disposition additionnelle de la loi provinciale nº 36/1998 du 17 décembre 1998, est incompatible avec le marché commun»;

— décision 2002/892:

«L'aide d'État, sous la forme d'une réduction de la base imposable, illégalement mise à exécution par l'Espagne dans la province d'Álava, en violation de l'article 88, paragraphe 3, [CE], par le biais de l'article 26 de la loi provinciale 24/1996 du 5 juillet, est incompatible avec le marché commun»;

— décision 2003/27:

«L'aide d'État, sous la forme d'un crédit d'impôt de 45 % des investissements, illégalement mise à exécution par l'Espagne dans la province de Vizcaya, en violation de l'article 88, paragraphe 3, [CE], par le biais de la quatrième disposition additionnelle de la loi provinciale nº 7/1996 du 26 décembre 1996, prorogée sans limitation dans le temps par la deuxième disposition de la loi provinciale nº 4/1998 du 2 avril 1998, est incompatible avec le marché commun»;

— décision 2002/806:

«L'aide d'État, sous la forme d'une réduction de la base imposable, illégalement mise à exécution par l'Espagne dans la province de Vizcaya, en violation de l'article 88, paragraphe 3, [CE], par le biais de l'article 26 de la loi provinciale 3/1996 du 26 juin, est incompatible avec le marché commun»;

— décision 2002/894:

«L'aide d'État, sous la forme d'un crédit d'impôt de 45 % des investissements, illégalement mise à exécution par l'Espagne dans la province de Guipúzcoa, en violation de l'article 88, paragraphe 3, [CE], par le biais de la dixième disposition additionnelle de la loi provinciale 7/1997 du 22 décembre 1997, est incompatible avec le marché commun»;

— décision 2002/540:

«L'aide d'État, sous la forme d'une réduction de la base imposable, illégalement mise à exécution par l'Espagne dans la province de Guipúzcoa, en violation de l'article 88, paragraphe 3, [CE], par le biais de l'article 26 de la loi provinciale 7/1996 du 4 juillet, est incompatible avec le marché commun».

3 L'article 2 de chacune des décisions litigieuses enjoint au Royaume d'Espagne de supprimer le régime d'aides en cause dans la mesure où il produirait encore des effets.

4 L'article 3 de chacune de ces décisions est rédigé dans les termes suivants:

«1. L'Espagne prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès de leurs bénéficiaires les aides visées à l'article 1er et déjà illégalement mises à leur disposition.

[...]

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

5 L'article 4 de chacune des mêmes décisions dispose:

«L'Espagne informe la Commission, dans un délai de deux mois à compter de la date de la notification de la présente décision, des mesures qu'elle a prises pour s'y conformer.»

L'arrêt Commission/Espagne

6 Le 19 novembre 2003, la Commission a introduit, en application de l'article 88, paragraphe 2, CE, six recours en manquement contre le Royaume d'Espagne, ceux-ci ayant notamment pour objet de faire constater que cet État membre n'avait pas pris, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions des articles 2 et 3 de chacune des décisions litigieuses.

7 Dans son arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), rendu le 14 décembre 2006, la Cour a jugé que le Royaume d'Espagne avait manqué à son obligation d'adopter les mesures nécessaires pour se conformer auxdits articles 2 et 3.

La procédure précontentieuse

8 Par des lettres des 21 décembre 2006 et 7 mars 2007, la Commission a demandé au Royaume d'Espagne de lui fournir des informations sur les mesures adoptées pour exécuter l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777).

9 Par une lettre de mise en demeure du 11 juillet 2007, la Commission a engagé la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE, en soulignant qu'elle n'avait pas reçu d'informations concernant les mesures adoptées par le Royaume d'Espagne pour se conformer à cet arrêt.

10 En réponse à cette lettre de mise en demeure, le Royaume d'Espagne a transmis à la Commission, le 11 septembre 2007, des informations relatives aux bénéficiaires des régimes d'aides en cause dans ledit arrêt (ci-après les «régimes d'aides en cause»), aux montants à récupérer en vue d'assurer l'exécution du même arrêt et aux mesures adoptées pour procéder à leur récupération.

11 Le 3 octobre 2007, à la demande du Royaume d'Espagne, une réunion s'est tenue avec les services de la Commission, afin de préciser les méthodes qu'il convenait d'appliquer en vue de déterminer les montants d'aides devant être récupérés. Par la suite, le Royaume d'Espagne et la Commission ont échangé diverses correspondances au sujet de l'exécution des décisions litigieuses et des méthodes appliquées pour assurer cette exécution.

12 Le 27 juin 2008, la Commission a adressé au Royaume d'Espagne, au titre de l'article 228, paragraphe 2, CE, un avis motivé, signé le 26 juin 2008, dans lequel elle estimait que cet État membre n'avait pas adopté toutes les mesures nécessaires que comportait l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777). Dans cet avis motivé, elle relevait notamment le fait que seule une partie des aides accordées dans le cadre des régimes d'aides en cause (ci-après les «aides illégales en cause») avait été récupérée et que les informations reçues par la Commission ne permettaient ni d'identifier tous les bénéficiaires des régimes d'aides en cause ni de déterminer de quelle manière les autorités espagnoles étaient parvenues à la conclusion qu'une partie des aides illégales en cause ne devait pas être récupérée. Par ailleurs, elle invitait le Royaume d'Espagne à se conformer audit avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa notification, en adoptant les mesures nécessaires pour exécuter cet arrêt.

13 Par une lettre du 28 août 2008, les autorités espagnoles ont répondu à l'avis motivé en indiquant qu'elles estimaient que la Commission ne tenait pas compte de l'ensemble des informations fournies précédemment et en donnant des éléments d'explication au sujet de la méthode appliquée pour déterminer le montant des aides illégales en cause devant faire l'objet d'une récupération.

14 Par la suite, deux nouvelles réunions ont été organisées entre les autorités espagnoles et la Commission et diverses correspondances ont été échangées afin de préciser les mesures que le Royaume d'Espagne devait adopter en vue d'assurer l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777).

15 C'est dans ces conditions que la Commission a introduit, le 18 avril 2011, le présent recours.

Les développements intervenus au cours de la présente procédure

16 À la suite de diverses communications successives, par le Royaume d'Espagne, d'informations et de documents relatifs à la récupération des aides illégales en cause, la Commission a considéré, le 30 octobre 2013, que cet État membre s'était conformé aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777).

17 Par conséquent, la Commission considère qu'il n'est plus nécessaire d'imposer au Royaume d'Espagne le paiement d'une astreinte. Toutefois, elle maintient sa demande de condamnation de cet État membre au paiement d'une somme forfaitaire.

Sur la recevabilité du recours

Argumentation des parties

18 Le Royaume d'Espagne soutient que le recours de la Commission doit être rejeté, dès lors qu'il ne précise pas les montants des aides illégales non récupérées, qui correspondraient, respectivement, à chacun des manquements invoqués, à chacune des décisions litigieuses et à chacun des bénéficiaires des régimes d'aides en cause.

19 La Commission considère que sa requête donne des indications suffisantes sur les montants qui restaient à recouvrer et que le Royaume d'Espagne est en mesure de calculer aisément les sommes concernées pour chacune des décisions litigieuses.

Appréciation de la Cour

20 En vertu de l'article 21 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne et de l'article 38, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, dans sa version en vigueur à la date d'introduction du recours de la Commission, cette dernière est tenue, dans toute requête déposée au titre de l'article 260 TFUE, d'indiquer les griefs précis sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer ainsi que, de manière à tout le moins sommaire, les éléments de droit et de fait sur lesquels ces griefs sont fondés (voir, par analogie, arrêts Commission/Danemark, C-52/90, EU:C:1992:151, point 17, et Commission/Pologne, C-281/11, EU:C:2013:855, point 53).

21 À cet égard, force est de constater qu'il ressort de façon claire, tant des motifs que des conclusions de la requête de la Commission, que cette dernière reproche au Royaume d'Espagne de ne pas avoir adopté les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), faute d'avoir récupéré une partie considérable des aides illégales en cause.

22 S'agissant plus particulièrement de l'absence d'indication détaillée, dans la requête, de la répartition du montant des aides non récupérées, il importe de rappeler que, lorsqu'est en cause l'exécution de décisions portant sur des régimes d'aides, il incombe aux autorités de l'État membre concerné, au stade de la récupération des aides, de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée (voir, en ce sens, arrêts Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission, C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, EU:C:2011:368, points 63, 64 et 121, ainsi que Commission/Italie, C-613/11, EU:C:2013:192, point 40), étant donné que ces autorités sont les mieux placées pour déterminer les montants précis à restituer (arrêt Commission/France, C-441/06, EU:C:2007:616, point 39). Il en découle que la Commission peut, au cours d'une procédure de récupération d'aides illégales, se limiter à insister sur le respect de l'obligation de restitution des montants d'aides en cause et laisser aux autorités nationales le soin de calculer le montant précis des sommes à recouvrer (voir, en sens, arrêt Commission/Grèce, C-369/07, EU:C:2009:428, point 49).

23 Dans ces conditions, l'exigence de précision et de cohérence de la requête introductive d'instance ne saurait impliquer que la Commission soit tenue, à l'occasion de l'introduction d'un recours en manquement portant sur l'adoption des mesures que comporte l'exécution d'un arrêt ayant constaté un manquement d'un État membre à son obligation de récupération d'aides illégales, d'indiquer dans sa requête le montant précis d'aides devant être récupéré en application d'une décision donnée ou, a fortiori, auprès de chacun des bénéficiaires d'un régime d'aides déclaré illégal et incompatible avec le marché intérieur.

24 Par conséquent, il convient de rejeter l'exception d'irrecevabilité du recours soulevée par le Royaume d'Espagne.

Sur le manquement

Argumentation des parties

25 La Commission soutient que le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des décisions litigieuses et de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), en ne récupérant pas la totalité des aides illégales en cause.

26 Elle relève, en particulier, que les arguments avancés par les autorités espagnoles pour ne pas récupérer une partie de ces aides, tirés de la compatibilité de celles-ci avec le marché intérieur, de l'application d'une déduction plafonnée à 100 000 euros en vertu des règles relatives aux aides de minimis et de la prise en compte de déductions fiscales rétroactives, ne sont pas fondés ou ne sont pas assortis de preuves suffisantes. La Commission fait également valoir que certains des ordres de paiement émis par les autorités espagnoles n'ont pas été exécutés.

27 Elle en déduit que les montants non encore récupérés lors de l'introduction de son recours représentent environ 87 % du total des aides illégales en cause à récupérer.

28 Le Royaume d'Espagne conteste l'estimation globale faite par la Commission et considère que les aides illégales en cause couvertes par l'obligation de récupération ont été récupérées.

29 Cet État membre fait notamment valoir que la compatibilité avec le marché intérieur de ces aides individuelles ne doit pas être appréciée sur la base des lignes directrices concernant les aides d'État à finalité régionale (JO 1998, C 74, p. 9) et que lesdites aides répondent, en tout état de cause, à la condition tenant à l'effet incitatif, prévue dans ces lignes directrices ou aux conditions prévues dans d'autres encadrements spécifiques.

30 Il avance, par ailleurs, que l'application des règles fixées dans la communication de la Commission relative aux aides *de minimis* (JO 1996, C 68, p. 9) permet aux autorités espagnoles de ne pas récupérer les montants accordés aux bénéficiaires des régimes d'aides en cause qui ne dépassent pas le plafond de 100 000 euros pour chaque période de trois ans fixé dans cette communication.

31 Le Royaume d'Espagne soutient, en outre, qu'il doit pouvoir octroyer rétroactivement aux bénéficiaires de ces régimes d'aides les déductions fiscales prévues par la législation nationale, qui ne leur ont pas été appliquées en raison du fait qu'ils avaient bénéficié des aides illégales en cause.

32 Cet État membre rejette également les allégations de la Commission relatives à l'absence d'exécution d'ordres de paiement et conteste le calcul des intérêts sur une base composée proposé par la Commission.

Appréciation de la Cour

33 Afin de déterminer si le Royaume d'Espagne a adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), il y a lieu de vérifier si les montants des aides illégales en cause ont été restitués par les entreprises bénéficiaires de celles-ci.

34 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour concernant l'article 228, paragraphe 2, CE, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de cette disposition se situe à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé émis en vertu de celle-ci (voir arrêts Commission/France, C-304/02, EU:C:2005:444, point 30, et Commission/Grèce, EU:C:2009:428, point 43).

35 Le traité FUE ayant supprimé, dans la procédure en manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, l'étape relative à l'émission d'un avis motivé, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 260, paragraphe 1, TFUE est celle de l'expiration du délai fixé dans la lettre de mise en demeure émise en vertu de cette disposition (arrêts Commission/Espagne, C-610/10, EU:C:2012:781, point 67, et Commission/Luxembourg, C-576/11, EU:C:2013:773, point 29).

36 Toutefois, lorsque la procédure en manquement a été engagée sur le fondement de l'article 228, paragraphe 2, CE et qu'un avis motivé a été émis avant la date de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à savoir le 1er décembre 2009, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement est celle de l'expiration du délai fixé dans cet avis motivé (voir, en ce sens, arrêt Commission/Belgique, C-533/11, EU:C:2013:659, point 32).

37 Il s'ensuit que, étant donné que, dans la présente affaire, la Commission a émis l'avis motivé le 26 juin 2008, la date de référence pour apprécier l'existence du manquement est celle de l'expiration du délai fixé dans cet avis motivé, à savoir le 27 août 2008.

38 Or, il est constant que, à cette date, les aides illégales en cause devant faire l'objet d'une récupération n'avaient pas été intégralement récupérées par les autorités espagnoles.

39 En effet, si le Royaume d'Espagne fait valoir divers arguments tenant au montant des aides illégales en cause devant être récupérées ou ayant été effectivement récupérées, il ressort des indications écrites données en réponse aux questions posées par la Cour et des précisions apportées lors de l'audience que le Royaume d'Espagne reconnaît que, à supposer même que tous ces arguments soient recevables et fondés, une partie substantielle des aides qui devaient être récupérées pour exécuter l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777) ne l'avait pas été à l'expiration du délai fixé par la Commission dans l'avis motivé.

40 Le Royaume d'Espagne ne saurait donc valablement soutenir qu'il a pris, dans ce délai, toutes les mesures nécessaires afin de mener à bien la procédure de récupération des aides illégales en cause.

41 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas pris, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé émis le 26 juin 2008 par la Commission, toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

Sur les sanctions pécuniaires

Sur la demande d'individualisation du degré d'inexécution de chacune des décisions litigieuses

Argumentation des parties

42 Le Royaume d'Espagne soutient que la Cour est tenue de préciser, pour chacune des décisions litigieuses, les sommes qui n'ont pas encore été récupérées, dans la mesure où cet État membre serait obligé, en vertu de son droit interne, de répercuter les sanctions infligées par la Cour sur les entités infra-étatiques responsables de la violation du droit de l'Union.

Appréciation de la Cour

43 À cet égard, il importe de souligner que la répartition des compétences du pouvoir central et du pouvoir régional sur le plan interne ne saurait avoir une incidence sur l'application de l'article 260 TFUE, dans la mesure où l'État membre concerné reste seul responsable, vis-à-vis de l'Union européenne, du respect des obligations qui résultent du droit de l'Union (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, EU:C:2012:781, point 132).

44 Il s'ensuit que le constat du manquement opéré par la Cour dans le cadre de la procédure prévue à l'article 260, paragraphe 2, TFUE ne peut dépendre des particularités de l'organisation interne de l'État membre concerné.

45 Par ailleurs, il résulte des considérations figurant au point 22 du présent arrêt qu'il appartient au Royaume d'Espagne de vérifier la situation individuelle de chaque entreprise concernée et de calculer le montant précis des aides qui auraient effectivement dû être récupérées en application des décisions litigieuses, en tenant compte des indications découlant de ces décisions.

46 Cette demande du Royaume d'Espagne doit donc être rejetée.

Sur la somme forfaitaire

Argumentation des parties

47 La Commission considère que l'ensemble des éléments juridiques et factuels entourant le manquement constaté constitue un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit de l'Union est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive telle que la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire.

48 En se fondant sur sa communication du 13 décembre 2005, intitulée «Mise en œuvre de l'article 228 CE» [SEC(2005) 1658] (JO 2007, C 126, p. 12), telle qu'actualisée par sa communication du 20 juillet 2010, intitulée «Mise en œuvre de l'article 260 du traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne – Mise à jour des données utilisées pour le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes que la Commission proposera à la Cour de justice dans le cadre de procédures d'infraction» [SEC(2010) 923/3], la Commission propose que le montant de cette somme forfaitaire soit calculé en déterminant, dans un premier temps, un montant journalier résultant de la multiplication d'un forfait de base par un coefficient de gravité et un «facteur n» prenant en compte à la fois la capacité de paiement de l'État membre défaillant et le nombre de voix dont ce dernier dispose au Conseil de l'Union européenne. Dans un second temps, ce montant journalier devrait être multiplié par le nombre de jours de persistance du manquement pour obtenir le montant total de la somme forfaitaire.

49 En ce qui concerne la durée de l'infraction, la Commission considère que le manquement constaté a duré 2 500 jours à compter de la date de prononcé de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777). Cette durée résulterait de la volonté du Royaume d'Espagne de retarder la récupération des aides illégales en cause, en ne faisant part à la Commission de certaines difficultés rencontrées qu'après l'envoi de l'avis motivé, soit plus de huit ans après l'adoption des décisions litigieuses.

50 S'agissant de la gravité de l'infraction, cette institution rappelle le caractère fondamental des dispositions du traité FUE en matière d'aides d'État. Elle souligne également que plus de 100 entreprises ont bénéficié des régimes d'aides en cause et que la gravité de l'infraction constatée est révélée par le montant des aides non récupéré, lequel s'élève à 569 041 135,75 euros, soit 87 % du montant total à récupérer. Elle relève, par ailleurs, qu'il ne s'agit pas du premier cas dans lequel le Royaume d'Espagne a manqué à ses obligations de récupérer des aides illégales et incompatibles avec le marché intérieur de manière immédiate et effective.

51 En tenant compte de ces éléments, la Commission considère qu'une somme forfaitaire de 64 543 500 euros est adaptée aux circonstances et proportionnée au manquement en cause, ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné. Ce montant serait obtenu par la multiplication d'un montant journalier de 25 817,40 euros, résultant de la multiplication d'un forfait de base de 210 euros par jour, d'un coefficient de gravité de 9 sur une échelle de 1 à 20 et d'un facteur «n» de 13,66, par un nombre de jours de persistance de l'infraction fixé à 2 500.

52 Le Royaume d'Espagne relève, tout d'abord, que la Cour n'est pas tenue par la méthodologie utilisée par la Commission, qui découle de la communication mentionnée au point 48 du présent arrêt.

53 Il souligne, ensuite, que le retard dans la récupération de certaines sommes résulte non pas d'un défaut d'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), mais d'une divergence au sujet des critères applicables dans le cadre de la procédure de récupération des aides, dont la persistance relève, en partie, de la responsabilité de la Commission.

54 Le Royaume d'Espagne conteste, en outre, la gravité de l'infraction en faisant valoir que, en l'espèce, la Commission exerce pour la première fois ses compétences en matière d'aides d'État relatives à des mesures fiscales, ce qui relativiserait l'importance des normes prétendument enfreintes en l'espèce. Le coefficient de gravité devrait donc être fixé à 1.

55 Il considère, par ailleurs, qu'il convient de tenir compte du fait que l'infraction en cause ne concerne qu'une région, qui jouit d'une autonomie importante et représente 6,24 % du produit intérieur brut (PIB) espagnol, en fixant le forfait de base à 13 euros. Cette spécificité impliquerait, en effet, une diminution de la gravité du manquement dans la mesure où elle limite les conséquences de celui-ci sur les intérêts généraux et particuliers.

56 Le Royaume d'Espagne soutient, enfin, que la circonstance que la Cour a constaté dans deux autres affaires un manquement de cet État membre aux règles relatives aux aides d'État est inopérante.

57 Il déduit de ces éléments que le montant journalier utilisé pour le calcul de la somme forfaitaire devrait être limité à 177,58 euros.

Appréciation de la Cour

58 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'il appartient à la Cour, dans chaque affaire et en fonction des circonstances de l'espèce dont elle se trouve saisie ainsi que du niveau de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, d'arrêter les sanctions pécuniaires appropriées, telles que la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire, notamment pour prévenir la répétition d'infractions analogues au droit de l'Union (arrêts Commission/France, C-121/07, EU:C:2008:695, point 59, et Commission/Irlande, C-279/11, EU:C:2012:834, point 66).

59 La condamnation au paiement d'une somme forfaitaire repose essentiellement sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période, postérieurement au prononcé de l'arrêt qui l'a initialement constaté (arrêts Commission/France, EU:C:2008:695, point 58, et Commission/République tchèque, C-241/11, EU:C:2013:423, point 40).

60 La condamnation au paiement d'une somme forfaitaire et la fixation du montant éventuel de cette somme doivent, dans chaque cas d'espèce, demeurer fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait tant aux caractéristiques du manquement constaté qu'à l'attitude propre à l'État membre concerné par la procédure initiée sur le fondement de l'article 260 TFUE. À cet égard, celui-ci investit la Cour d'un large pouvoir d'appréciation afin de décider de l'infliction ou non d'une telle sanction et de déterminer, le cas échéant, son montant (voir, en ce sens, arrêts Commission/Espagne, EU:C:2012:781, point 141, ainsi que Commission/Luxembourg, EU:C:2013:773, points 58 et 59).

61 Ainsi, les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour et ne constituent qu'une base de référence utile. De même, des lignes directrices telles que celles contenues dans les communications de la Commission ne lient pas la Cour, mais contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par la Commission (arrêts Commission/Portugal, C-70/06, EU:C:2008:3, point 34, et Commission/Grèce, EU:C:2009:428, point 112).

62 Dans la présente affaire, la Cour estime qu'il y a lieu de prendre en considération les circonstances suivantes aux fins de se prononcer sur la demande de condamnation au paiement d'une somme forfaitaire formulée par la Commission.

63 En ce qui concerne, en premier lieu, la durée du manquement constaté, il n'est pas contesté que le processus de récupération des aides illégales en cause s'est prolongé pendant plus de cinq ans après le prononcé de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777).

64 Or, il est de jurisprudence constante que l'État membre concerné doit parvenir à une récupération effective des sommes dues, une récupération tardive, postérieure aux délais impartis, ne satisfaisant pas aux exigences du traité CE (voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie, C-496/09, EU:C:2011:740, point 86 et jurisprudence citée).

65 Il importe de relever, à cet égard, que l'argument avancé par le Royaume d'Espagne selon lequel le retard observé dans l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777) serait justifié par l'existence de divergences de vue avec la Commission résultant de l'absence de précédent pertinent ne saurait être retenu.

66 En effet, s'il est vrai que certains des problèmes soulevés par cet État membre au cours de la procédure de récupération des aides illégales en cause présentaient un caractère inédit, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour qu'un État membre qui, lors de l'exécution d'une décision de la

Commission en matière d'aides d'État, rencontre des difficultés imprévues et imprévisibles ou prend conscience de conséquences non envisagées par la Commission doit soumettre ces problèmes à l'appréciation de cette dernière en proposant des modifications appropriées de la décision en cause (arrêts Commission/Grèce, C-354/10, EU:C:2012:109, point 70, et Commission/Italie, C-411/12, EU:C:2013:832, point 38).

67 Or, il ressort du dossier soumis à la Cour que les autorités espagnoles n'ont pas pris contact avec la Commission avant la réception de la lettre de mise en demeure et n'ont commencé à soumettre les problèmes rencontrés à cette institution de manière détaillée que près de deux ans après le prononcé de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777).

68 Il résulte de ces éléments que le manquement reproché au Royaume d'Espagne a persisté pendant une période d'une durée considérable et, en tout état de cause, sans rapport avec les difficultés liées à la récupération des aides versées en application de régimes déclarés illégaux et incompatibles avec le marché intérieur.

69 S'agissant, en deuxième lieu, de la gravité de l'infraction, il convient de rappeler le caractère fondamental des dispositions du traité CE en matière d'aides d'État (arrêts Commission/Grèce, EU:C:2009:428, point 118, et Commission/Espagne, EU:C:2012:781, point 125).

70 En effet, les règles sur lesquelles sont fondés tant les décisions litigieuses que l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777) constituent l'expression de l'une des missions essentielles conférées à l'Union en vertu de l'article 2 CE, à savoir l'établissement d'un marché commun, ainsi que de l'article 3, paragraphe 1, sous g), CE, selon lequel l'action de la Communauté comporte un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée dans le marché intérieur (voir, en ce sens, arrêt Commission/Grèce, EU:C:2009:428, point 119).

71 L'importance des dispositions de l'Union enfreintes dans une situation telle que celle en cause dans la présente affaire se reflète notamment dans le fait que, par le remboursement des aides déclarées illégales et incompatibles avec le marché intérieur, se trouve éliminée la distorsion de concurrence causée par l'avantage concurrentiel procuré par celles-ci et que, par cette restitution, le bénéficiaire perd l'avantage dont il avait illégalement bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, EU:C:2012:781, point 127).

72 À cet égard, le fait, invoqué par le Royaume d'Espagne, que les décisions litigieuses constituent le premier cas dans lequel la Commission a exercé ses compétences dans le domaine du contrôle des aides d'État en matière de fiscalité directe des entreprises, à le supposer établi, n'est, en tout état de cause, pas de nature à réduire l'intérêt s'attachant à la récupération des aides illégales en cause après que la qualification des régimes dans le cadre desquels elles ont été octroyées a été établie par les décisions litigieuses.

73 En l'espèce, les aides illégales en cause s'avèrent particulièrement préjudiciables à la concurrence en raison de l'importance de leur montant, du nombre élevé de leurs bénéficiaires indépendamment du secteur économique dans lequel ils sont actifs (voir, par analogie, arrêt Commission/Italie, EU:C:2011:740, point 63).

74 En outre, bien que, au terme de la présente procédure, d'importantes divergences subsistent entre les parties en ce qui concerne le degré d'inexécution des décisions litigieuses à la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à supposer même que soit admis l'argument du Royaume d'Espagne, présenté en réponse à une question posée par la Cour, selon lequel la somme à récupérer s'élevait à la date du prononcé de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777) à 179,1 millions d'euros et à la date d'introduction du présent recours à 91 millions d'euros, il est constant, d'une part, que, dans l'absolu,

les montants d'aides illégales restant à récupérer étaient importants et reconnus comme tels par cet État membre et, d'autre part, que plus de la moitié desdits montants n'avait pas été récupérée à cette dernière date.

75 En troisième lieu, il importe de relever que le Royaume d'Espagne a déjà fait l'objet de plusieurs arrêts constatant un manquement en raison du fait qu'il n'avait pas immédiatement et effectivement récupéré des aides déclarées illégales et incompatibles avec le marché intérieur.

76 En effet, outre la constatation du défaut d'exécution immédiate et effective des décisions litigieuses opérée dans l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2006:777), dont l'inexécution a donné lieu à la présente procédure, plusieurs autres constatations de manquements ont été effectuées par la Cour, notamment par les arrêts Commission/Espagne (C-499/99, EU:C:2002:408), Commission/Espagne (C-404/00, EU:C:2003:373), Commission/Espagne (C-177/06, EU:C:2007:538), ainsi que par l'arrêt Commission/Espagne (C-529/09, EU:C:2013:31).

77 Par ailleurs, dans l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2012:781), la Cour a constaté que le Royaume d'Espagne avait manqué à ses obligations résultant de l'article 260, paragraphe 1, TFUE en n'ayant pas pris toutes les mesures que comportait l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (EU:C:2002:408).

78 Or, une telle répétition de comportements infractionnels d'un État membre, dans un secteur spécifique de l'action de l'Union peut constituer un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit de l'Union est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive, telle que la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire (arrêts Commission/France, EU:C:2008:695, point 69, et Commission/Irlande, EU:C:2012:834, point 70).

79 Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour estime que, dans le cadre de la présente procédure, il est justifié de condamner le Royaume d'Espagne au paiement d'une somme forfaitaire.

80 En ce qui concerne le montant de ladite somme forfaitaire, il importe de tenir compte, en sus des considérations visées aux points 63 à 78 du présent arrêt, de la capacité de paiement du Royaume d'Espagne (voir, en ce sens, arrêt Commission/Espagne, EU:C:2012:781, point 131).

81 En revanche, l'argument du Royaume d'Espagne selon lequel le montant de la somme forfaitaire devrait être réduit dans la mesure où l'infraction ne concerne qu'une région autonome et non l'ensemble de son territoire ne saurait prospérer.

82 En effet, contrairement à ce que soutient cet État membre, cette circonstance ne saurait conduire à atténuer la gravité du manquement, qui résulte notamment, eu égard aux considérations figurant aux points 69 à 73 du présent arrêt, de l'importance de la distorsion de concurrence qu'a entraînée le manquement constaté, appréciée en tenant compte du montant des aides illégales en cause, du nombre de leurs bénéficiaires et du caractère multisectoriel des régimes d'aides concernés.

83 Sur la base de ces éléments, la Cour considère qu'il sera fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en fixant à 30 millions d'euros le montant de la somme forfaitaire que le Royaume d'Espagne devra acquitter.

84 Il convient, par conséquent, de condamner le Royaume d'Espagne à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de l'Union européenne», une somme forfaitaire de 30 millions d'euros.

Sur les dépens

85 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du Royaume d'Espagne et le manquement ayant été constaté, il y a lieu de le condamner aux dépens.

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

1) En n'ayant pas pris, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé émis le 26 juin 2008 par la Commission européenne, toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Espagne (C-485/03 à C-490/03, EU:C:2006:777), le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

2) Le Royaume d'Espagne est condamné à payer à la Commission européenne, sur le compte «Ressources propres de l'Union européenne», une somme forfaitaire de 30 millions d'euros.

3) Le Royaume d'Espagne est condamné aux dépens.

Signatures