ORDONNANCE DU PRÉSIDENT DU TRIBUNAL
6 décembre 1996 *

Dans l'affaire T-155/96 R,

Ville de Mayence (Allemagne), représentée par M^es^ Martin Heidenhain, Bernhard Maassen, Cord-Georg Hasselmann et Horst Satzky, avocats à Berlin, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e^ Jean Hoss, 15, Côte d'Eich,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Paul F. Nemitz et Dimitris Triantafyllou, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande de sursis à l'exécution de la décision 96/631/CE de la Commission, du 17 juillet 1996, relative à une aide d'État octroyée par la ville de Mayence, collectivité locale de la République fédérale d'Allemagne, à la société Grundstücksverwaltungsgesellschaft Fort Malakoff Mainz mbH & Co. KG, filiale de Siemens AG/Siemens Nixdorf Informationssysteme AG (JO L 283, p. 43),

* Langue de procédure: l'allemand.

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

rend la présente

Ordonnance

Faits et procédure

1 Par décision 96/631/CE, du 17 juillet 1996, relative à une aide d'État octroyée par la ville de Mayence, collectivité locale de la République fédérale d'Allemagne, à la société Grundstücksverwaltungsgesellschaft Fort Malakoff Mainz mbH & Co. KG (ci-après « Fort Malakoff »), filiale de Siemens AG/Siemens Nixdorf Informationssysteme AG (ci-après « Siemens »), la Commission a constaté que la vente d'un terrain situé dans la ville de Mayence à Fort Malakoff, à un prix inférieur à sa valeur marchande, constituait une aide d'État, au sens de l'article 92, paragraphe 1, du traité CE, d'un montant de 4 904 725 DM (JO L 283, p. 43, ci-après « décision »). Elle a établi, à l'article 1er de la décision, que, d'une part, cette aide était illégale car elle avait été accordée en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité imposant l'obligation de notifier les aides d'État et, d'autre part, qu'elle était incompatible avec le marché commun. Elle a ordonné, à l'article 2 de la décision, que la République fédérale d'Allemagne procède à la récupération de l'aide auprès de l'entreprise bénéficiaire.

2 Il est constant que le prix de vente de ce terrain situé au centre ville, à proximité du Rhin, et dont la surface totale était de 22 010 m^2, s'élevait à 13 528 650 DM, soit 614,66 DM le m^2. Le contrat, conclu le 24 février 1992 entre la ville de Mayence et Fort Malakoff, un holding immobilier de Siemens, stipulait que ce prix était dû et payable le jour du transfert de propriété, fixé au 1er janvier 1995. Il ne prévoyait pas d'intérêts pour la période comprise entre la signature du contrat et le transfert de propriété.

3 Le contrat imposait, en compensation de ce prix minoré par rapport à la valeur marchande du terrain susceptible d'être calculée sur la base des prix pratiqués pour des emplacements comparables sur le territoire de la ville de Mayence, un certain nombre d'obligations à Fort Malakoff. Celle-ci était notamment tenue de construire des bâtiments à usage administratif et commercial de 25 000 m^2 de surface utile et un garage sous-terrain de 800 places pour un centre de distribution et de formation de Siemens. Elle était tenue de louer le site, au plus tard un an après l'achèvement des bâtiments et pour une durée minimale de quinze ans, à Siemens ou à des entreprises qui lui sont liées, ces entreprises devant exercer une activité commerciale imposable au titre de la taxe professionnelle. Si cette clause n'était pas entièrement honorée, Fort Malakoff devait verser la différence entre le prix convenu et la valeur marchande effective du terrain au moment de la vente, la somme payée ne pouvant toutefois être inférieure à 40 millions de DM. Ce droit éventuel de la ville de Mayence était garanti par une hypothèque de garantie de premier rang inscrite au livre foncier, pour un montant maximal de 40 millions de DM.

4 Dans la décision, la Commission a accepté les conclusions auxquelles était parvenue la commission d'experts immobiliers indépendants de la ville de Mayence, dans son rapport d'expertise — transmis à cette institution par le gouvernement allemand dans le cadre de la procédure d'examen prévue à l'article 93, paragraphe 2, du traité — sur la valeur marchande du terrain en cause au moment de la signature du contrat de vente et sur la portée économique des obligations spéciales imposées à l'acheteur, ainsi que les arguments du gouvernement allemand tels qu'ils sont exposés dans la décision, à l'exception de la thèse selon laquelle l'obligation de constituer une hypothèque de garantie serait compensée, dans des conditions commerciales normales, par un abaissement du prix de vente. La Commission a estimé, dans ces conditions, que la valeur marchande du terrain devait être fixée, en l'espèce, compte tenu des obligations spéciales contractées par l'acquéreur, à 837,50 DM le m^2, soit 18 433 375 DM pour l'ensemble du terrain, au lieu des 13 528 650 DM stipulés dans le contrat.

5 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 9 octobre 1996, la ville de Mayence a, en vertu de l'article 173, quatrième alinéa, du traité, demandé l'annulation de la décision, adressée par la Commission à la République fédérale d'Allemagne.

6 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le même jour, la requérante a également introduit, en vertu de l'article 185 du traité, une demande de sursis à l'exécution de la décision. La Commission a présenté ses observations écrites par acte déposé au greffe du Tribunal le 8 novembre 1996. Les parties ont été entendues en leurs explications orales le 25 novembre 1996.

En droit

7 En vertu des dispositions combinées des articles 185 et 186 du traité et de l'article 4 de la décision 88/591/CECA, CEE, Euratom du Conseil, du 24 octobre 1988, instituant un Tribunal de première instance des Communautés européennes (JO L 319, p. 1), telle que modifiée par la décision 93/350/Euratom, CECA, CEE du Conseil, du 8 juin 1993 (JO L 144, p. 21), et par la décision 94/149/CECA, CE du Conseil, du 7 mars 1994 (JO L 66, p. 29), le Tribunal peut, s'il estime que les circonstances l'exigent, ordonner le sursis à l'exécution de l'acte attaqué ou prescrire les autres mesures provisoires nécessaires.

8 L'article 104, paragraphe 1, du règlement de procédure précise qu'une demande de sursis à exécution n'est recevable que si le demandeur a attaqué l'acte en question dans un recours devant le Tribunal. Selon une jurisprudence bien établie, la recevabilité du recours au principal ne doit pas, en principe, être examinée dans le cadre d'une procédure de référé. Elle doit être réservée à l'analyse du recours au principal, sauf dans l'hypothèse où celui-ci apparaît, à première vue, manifestement irrecevable, sous peine de préjuger la décision du Tribunal statuant au principal (voir, en dernier lieu, l'ordonnance du président du Tribunal du 14 octobre 1996, Valio/Commission, T-137/96 R, Rec. p. II-1327, point 27).

9 Sur le fond, le paragraphe 2 de l'article 104 prévoit que les demandes relatives à des mesures provisoires doivent spécifier les circonstances établissant l'urgence, ainsi que les moyens de fait et de droit justifiant, à première vue, l'octroi de la mesure à laquelle elles concluent. Les mesures demandées doivent présenter un caractère provisoire en ce sens qu'elles ne doivent pas préjuger la décision sur le fond (voir l'ordonnance Valio Oy/Commission, précitée, point 15).

10 En l'espèce, le président du Tribunal estime opportun d'examiner, en premier lieu, la condition relative à l'urgence.

Sur le periculum in mora

Arguments des parties

11 La requérante rappelle que la condition relative à l'urgence doit être considérée comme remplie si le sursis à l'exécution d'une décision attaquée n'est pas de nature à faire obstacle au plein effet de la décision en cas de rejet du recours au principal et si, inversement, l'exécution immédiate de la décision attaquée provoquerait des effets qu'il serait difficile ou impossible de renverser ultérieurement en cas d'annulation de la décision (voir, notamment, l'ordonnance du président de la Cour du 11 mai 1989, RTE e. a./Commission, 76/89 R, 77/89 R et 91/89 R, Rec. p. 1141, points 12 et suivants).

12 En l'espèce, à défaut du sursis à l'exécution de la décision ordonnant la récupération de l'aide auprès de Fort Malakoff, la République fédérale d'Allemagne exigerait vraisemblablement de la ville de Mayence, par l'intermédiaire du Land, que celle-ci récupère sans délai auprès de Fort Malakoff l'aide d'État alléguée dans la décision, ainsi que les intérêts. Or, la requérante estime qu'elle ne saurait être contrainte de faire valoir, devant une juridiction nationale, contre son intime conviction et en contradiction avec le principe « pacta sunt servanda », un droit au remboursement d'une aide prétendument octroyée en violation des règles de forme, avant même qu'il ne soit établi qu'une prestation financée par des ressources d'État et susceptible d'être qualifiée d'aide a bien été octroyée.

13 En outre, il est probable, selon la requérante, qu'une juridiction allemande n'admettrait pas la recevabilité d'un tel recours contre Fort Malakoff, faute

d'intérêt à agir de la requérante aussi longtemps qu'il n'est pas établi que la décision sera maintenue. En toute hypothèse, même si un tel recours était déclaré recevable, il est vraisemblable que le juge national déciderait, d'office ou sur demande, de surseoir à statuer jusqu'à ce que le Tribunal se soit prononcé sur la légalité de la décision, ou qu'il saisirait la Cour d'un renvoi préjudiciel en interprétation, en application de l'article 177 du traité.

14 Par ailleurs, la requérante fait valoir que l'exécution immédiate de la décision permettrait à Fort Malakoff de se prévaloir de la nullité totale ou partielle du contrat de vente en cause pour tenter de s'exonérer, sous ce prétexte, de certaines obligations à long terme prévues dans ce contrat, ce qui créerait une situation irréversible. Les craintes nourries à cet égard par la requérante seraient fondées. Le centre de distribution et de formation de Siemens, que Fort Malakoff s'était engagé à construire, ne serait pas encore achevé et sa rentabilité à moyen et à long terme serait devenue tout à fait hypothétique. La modification de la situation du marché aurait conduit les entreprises opérant dans le secteur du traitement des données à abandonner l'idée de disposer de leurs propres centres de formation, combinés à des centres de distribution. De surcroît, les prix des bureaux susceptibles d'être loués pour l'exploitation d'organismes de formation auraient chuté depuis plusieurs mois dans la région du Rhin-Main et seraient vraisemblablement très inférieurs aux coûts générés par un centre de prestations de service appartenant à un groupe. A cet égard, la requérante a précisé, lors de l'audition, que, dans le cadre d'entretiens qui se sont tenus le 27 septembre 1996, entre la ville de Mayence, Fort Malakoff et Siemens, cette dernière aurait déclaré, premièrement, ne pas être disposée à former un recours contre la décision. Deuxièmement, elle aurait exprimé l'opinion que le contrat conclu avec la ville de Mayence est partiellement ou totalement nul pour violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité. Troisièmement, elle se serait déclarée prête à accepter une augmentation du prix d'achat litigieuse. La requérante déduit de l'ensemble de ces éléments que Siemens cherchera à se dégager de ses obligations à long terme, qui, compte tenu de l'évolution de la situation du marché, sont devenues désavantageuses pour son groupe.

15 Dans ce contexte, l'exécution immédiate de la décision occasionnerait un préjudice grave et irréparable à la ville de Mayence, pour laquelle l'utilisation du site en cause par Siemens jusqu'en 2012 présenterait une importance fondamentale du point de vue tant urbanistique qu'économique et social. En effet, la ville rencontrerait de

très sérieuses difficultés à trouver un nouvel acquéreur, aux prix et aux conditions qui avaient été acceptées par Siemens. A l'inverse, le sursis à l'exécution de la décision ne serait pas de nature à faire obstacle au plein effet de celle-ci, si elle devait être confirmée par le Tribunal. L'aide prétendument octroyée à Fort Malakoff serait proportionnellement modeste et s'élèverait au maximum à 2 % de l'investissement total de cette société dans la réalisation du projet prévu dans le contrat de vente en cause. La récupération de l'aide ne serait donc pas compromise.

16 La Commission rejette, pour sa part, l'argumentation de la requérante. Elle relève d'abord que celle-ci admet que l'exécution de la décision nécessite une intervention de l'État concerné. Or, aucune procédure n'aurait encore été engagée. En outre, et en toute hypothèse, la requérante aurait la possibilité, grâce aux voies de recours juridictionnelles internes, d'obtenir une protection, le cas échéant provisoire, à l'encontre d'une décision nationale ordonnant la récupération de l'aide, afin d'éviter le préjudice allégué.

17 De même, la requérante pourrait se défendre contre d'éventuelles tentatives de Fort Malakoff de se dégager de ses obligations contractuelles, en ayant recours aux voies de droit internes dans le but d'assurer le respect des obligations contractuelles.

18 En tout état de cause, la résiliation du contrat aurait uniquement pour effet de rétablir la situation antérieure à sa conclusion. La requérante aurait alors la possibilité de procéder à une vente publique du terrain et d'en obtenir un meilleur prix. A supposer même qu'elle rencontre des difficultés pour trouver un nouvel acquéreur ou obtenir un prix équivalent, son préjudice serait d'ordre purement financier et présenterait par conséquent un caractère réparable. La requérante n'aurait d'ailleurs pas démontré qu'une nouvelle vente, dans de telles conditions, menacerait les finances municipales. L'appréciation qu'elle a émise sur le montant relativement faible de l'aide alléguée confirmerait plutôt que ni elle-même ni Fort Malakoff ne seraient affectées outre mesure par la récupération immédiate de l'aide.

Appréciation du juge des référés

19 Selon une jurisprudence bien établie, l'urgence de l'adoption de mesures provisoires doit s'apprécier en examinant si l'exécution des actes litigieux, avant l'intervention de la décision du Tribunal statuant au principal, est de nature à entraîner, pour la partie qui sollicite les mesures, des dommages graves et irréversibles, qui ne pourraient être réparés si la décision attaquée est annulée ou qui, malgré leur caractère provisoire, seraient hors de proportion avec l'intérêt de la partie défenderesse à ce que ses actes soient exécutés, même lorsqu'ils font l'objet d'un recours contentieux. C'est à la partie demanderesse qu'il appartient de prouver que ces conditions sont remplies (voir, en dernier lieu, l'ordonnance du président du Tribunal du 28 août 1996, Séché/Commission, T-112/96 R, RecFP p. II-1121, point 16).

20 En l'espèce, le risque de préjudice grave et irréparable en cas d'exécution immédiate de la décision résulterait, selon la requérante, en premier lieu, de l'obligation dans laquelle elle pourrait se trouver d'engager une action judiciaire à l'encontre de Fort Malakoff en vue de récupérer la prétendue aide d'État et, en second lieu, d'une éventuelle modification des conditions contractuelles, voire d'une annulation du contrat à la demande de Siemens, à la suite de la modification du prix de vente consécutive à la décision ordonnant le recouvrement de l'aide.

21 En ce qui concerne, en premier lieu, le risque lié au fait que la requérante pourrait être contrainte d'engager une action à l'encontre de sa cocontractante en vue de récupérer le montant de l'aide alléguée, il importe de souligner, tout d'abord, que, d'après les éléments du dossier et les observations concordantes des parties, aucune initiative ni aucune mesure dans ce sens n'ont jusqu'à présent été prises.

22 En outre, à supposer même que le gouvernement allemand entame une procédure visant à la récupération par la requérante de l'aide alléguée, l'intéressée ne précise pas la nature exacte de son préjudice. Le seul fait qu'elle puisse être tenue de dénoncer une clause contractuelle relative, en l'occurrence, au prix de vente, en

raison de sa prétendue irrégularité, et d'engager une action contre Fort Malakoff en vue de récupérer le montant de l'aide alléguée, ne serait pas, comme elle le soutient, en contradiction avec le principe « pacta sunt servanda », mais répondrait uniquement aux exigences liées au principe de la légalité de l'action de l'administration.

23 En ce qui concerne, en second lieu, le risque de préjudice grave et irréparable lié à la prétendue volonté de Fort Malakoff et de Siemens de se dégager de certaines de leurs obligations à long terme en se prévalant de la nullité totale ou partielle du contrat en cause pour violation des articles 92 et 93 du traité, il convient de relever que la requérante ne fournit aucun élément susceptible de confirmer que ces entreprises entendent effectivement se soustraire à leurs obligations contractuelles. En particulier, elle ne fait état d'aucune initiative de leur part en vue de négocier une éventuelle modification du contrat afin de tenir compte de l'augmentation du prix de vente résultant de la décision. Au contraire, la déclaration de Siemens, lors d'une entrevue avec la requérante, le 27 septembre 1996, selon laquelle elle serait prête à accepter l'augmentation de prix résultant de la décision, comme l'a rapporté la requérante lors de l'audition, laisserait plutôt supposer qu'elle n'a pas l'intention de contester ses obligations à long terme. Plus généralement, les éléments du dossier et les observations des parties ne révèlent aucune mesure concrète, qui aurait été adoptée par Fort Malakoff ou Siemens, visant à obtenir une modification du contrat.

24 De plus, en admettant même que Fort Malakoff cherche à se dégager de ses obligations contractuelles, ce qui n'est pas établi, la requérante n'apporte aucune explication concrète ni n'invoque d'argument convaincant permettant de supposer que, en application du droit allemand des contrats, la récupération de l'aide alléguée pourrait conduire à une remise en cause de certaines obligations essentielles stipulées dans le contrat, alors que le montant à rembourser atteindrait, d'après ses propres observations, au maximum 2 % de l'investissement total de Fort Malakoff dans la réalisation du projet en cause. Or, en l'absence d'indications plus précises, il semble de prime abord peu plausible qu'une augmentation

relativement modérée du prix de vente puisse justifier une modification fondamentale de certaines des obligations essentielles contractées par Fort Malakoff, voire l'annulation du contrat.

25 En outre, la requérante n'a pas démontré que les voies de recours internes que lui offre le droit allemand pour s'opposer, le cas échéant, à une modification ou à une dénonciation du contrat, en partie ou en totalité, par sa cocontractante, ne lui permettraient pas d'éviter de subir un préjudice grave et irréparable, à supposer qu'elle puisse établir son existence (voir les ordonnances du président de la Cour du 6 février 1986, Deufil/Commission, 310/85 R, Rec. p. 537, point 22, du 15 juin 1987, Belgique/Commission, 142/87 R, Rec. p. 2589, point 26, et du 17 mars 1989, Italie/Commission, 303/88 R, Rec. p. 801, publication sommaire).

26 Sous cet aspect, il importe de souligner que le juge allemand est seul compétent pour déterminer si, au regard des dispositions pertinentes du droit allemand, la modification du prix de vente consécutive à la décision ordonnant la récupération de l'aide alléguée peut justifier, dans les circonstances de l'espèce, la nullité totale ou partielle du contrat. Dans ce contexte, il est le mieux à même d'apprécier, le cas échéant, s'il y a lieu d'adopter des mesures provisoires en vue de sauvegarder les droits de la requérante en attendant l'issue de la procédure au principal pendante devant le Tribunal.

27 Par ailleurs, et en tout état de cause, il convient de relever que le sursis à l'exécution de la décision, dans le cadre de la présente procédure, aurait uniquement pour effet d'écarter, durant la procédure au principal, toute action des autorités publiques allemandes destinée à récupérer l'aide alléguée. Elle ne ferait

pas nécessairement et automatiquement obstacle à une éventuelle action de Fort Malakoff visant à faire constater la nullité du contrat ou à en obtenir une modification, au motif qu'il comporterait une aide illégale octroyée en violation de l'article 93, paragraphe 3, du traité dont l'effet direct a été consacré par la Cour. Dans une telle hypothèse, il incomberait au juge national éventuellement saisi d'apprécier l'opportunité de surseoir à statuer ou d'adopter d'autres mesures provisoires, conformément aux règles procédurales internes, en attendant que le Tribunal rende sa décision dans le cadre du recours au principal (voir ci-dessus point 26).

28 Enfin, en supposant même que l'application immédiate de la décision puisse conduire à une annulation irréversible du contrat, ce qui n'est pas établi, la requérante n'a pas démontré qu'elle se trouverait dans une situation économique et financière difficile et qu'elle ne serait pas en mesure de céder le terrain en cause, situé au centre ville, à un ou à plusieurs autres acquéreurs, à des conditions aussi favorables tant du point de vue financier que de la politique urbanistique et des répercussions économiques et sociales.

29 Il ressort de l'ensemble des éléments qui précèdent que la requérante n'a pas apporté d'arguments convaincants permettant de supposer que l'exécution immédiate de la décision est susceptible de lui occasionner un préjudice difficilement réparable.

30 Il s'ensuit que la condition relative à l'existence d'un periculum in mora n'est pas remplie. La présente demande de sursis à exécution doit dès lors être rejetée, sans qu'il soit nécessaire d'examiner, d'une part, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission et, d'autre part, les moyens et arguments invoqués par la requérante pour justifier, sur le fond, l'octroi de la mesure provisoire sollicitée.

Par ces motifs,

LE PRÉSIDENT DU TRIBUNAL

ordonne:

1) La demande en référé est rejetée.

2) Les dépens sont réservés.

Fait à Luxembourg, le 6 décembre 1996.

Le greffier

H. Jung

Le président

A. Saggio