

Jacques SAMBON

**Tribunal de l'Union européenne,
12 septembre 2013, aff. T 347/09,
Allemagne c/Commission**

Aides d'État – Article 107 TFUE – Transfert à titre gratuit de certaines zones du patrimoine naturel national – Mesures destinées au soutien financier de grands projets de protection de l'environnement et à la conservation de la nature – Décision déclarant les aides compatibles avec le marché commun – Notion d'entreprise – Activités économiques prises en considération – Inapplicabilité de la jurisprudence *Altmark*

Dans la mesure où des mesures étatiques peuvent avantager des entreprises nationales au détriment de leurs concurrentes, et, de ce fait, porter atteinte au système de concurrence libre et non faussée, le droit des aides d'État interdit en principe l'octroi à des entreprises d'avantages provenant de ressources étatiques (art. 107 TFUE; ancien art. 87 TCE). Cette interdiction n'est pas pour autant absolue dans la mesure où en vertu du traité la Commission européenne a la possibilité d'autoriser l'octroi de certaines aides. *A priori*, le contrôle exercé par la Commission ne semblait pas s'appliquer à des mesures de soutien accordées à des associations dont l'objet social est de contribuer à la conservation de la nature, au motif que de telles activités ne génèrent pas de profits. Le principal intérêt de l'arrêt commenté ici tient à la qualification d'entreprise qui peut être donnée à de telles organisations.

La République fédérale d'Allemagne a procédé dans le courant de l'année 2007 au transfert, à titre gratuit, de terrains du patrimoine naturel national (125,000 has.) à plusieurs organisations de protection de la nature et a, par ailleurs, soutenu financièrement des grands projets de protection de l'environnement. Ces deux mesures furent notifiées par les autorités allemandes, en application de l'article 88, § 3, CE (nouvel art. 108, § 3, TFUE), à la Commission européenne. En procédant de la sorte, l'Allemagne sollicitait que cette institution constate l'absence d'aide et partant l'inapplicabilité de l'article 107 TFUE. La Commission qualifia les mesures d'aides d'État mais les autorisa. L'Allemagne contesta devant le Tribunal de l'UE le refus de la Commission européenne de constater l'absence d'aide.

L'Allemagne estimait que la Commission avait commis une erreur manifeste d'appréciation en qualifiant les organisations de protection de l'environnement, bénéficiaires des mesures en cause, comme des entreprises au sens de l'article 87, § 1^{er}, CE. Les activités menées par ces ONG ne poursuivaient pas un but économique mais relevaient de l'intérêt général.

Si le droit des aides d'État ne s'applique pas aux activités qui se rattachent à l'exercice de prérogatives de puissance

publique, il convient toutefois de dissocier les activités de nature économique des «fonctions primaires de nature exclusivement sociale des organisations de protection de l'environnement». Cette dissociation s'impose étant donné qu'un sujet de droit, et notamment une entité publique, peut être considéré comme une entreprise s'agissant d'une partie de ses activités, si ces dernières revêtent une nature économique (pt. 28).

En l'espèce, le Tribunal considère que les ONG bénéficiaires de la cession des habitats naturels accomplissent des activités secondaires à celle de la protection de la nature, telles que la vente de bois, les baux de chasse et de pêche ainsi que le tourisme. N'étant donc pas «liées aux fonctions primaires de nature exclusivement sociale» qui leur incombent, ces activités secondaires constituent bien des activités de nature économique. C'est une conception large des activités économiques qui s'impose. La dissociation est donc possible.

Le statut des ONG en droit national de même que l'absence d'objet lucratif sont dénués de pertinence pour déterminer si elles constituent des entreprises en droit de l'UE (pt. 38). De même, les activités secondaires ne comportent pas non plus, à la différence des régimes de sécurité sociale, d'exigences de solidarité (pt. 42).

Il en résulte que les ONG doivent être considérés comme des entreprises, nonobstant la circonstance que l'offre de biens ou de services est faite sans but lucratif, dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec celle d'opérateurs poursuivant un tel but (pt. 43). Le Tribunal valide ainsi l'analyse de la Commission.

Par ailleurs, l'Allemagne contestait devant le Tribunal que les mesures constituaient un avantage au sens de l'article 107 TFUE, une des quatre conditions qui doivent être remplies pour que la mesure puisse être qualifiée d'aide d'État. Constituent des avantages au sens de l'article 107, § 1^{er}, TFUE, toutes les interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges grevant normalement le budget d'une entreprise. L'Allemagne contesta que cette condition puisse être remplie, notamment au motif que les ONG ne tirent aucun bénéfice de l'utilisation des terrains concernés.

Aux yeux du Tribunal, l'avantage accordé par l'État membre aux organisations de protection de l'environnement consiste dans la mise à disposition gratuite de terrains permettant une exploitation commerciale (pt. 69).

Conformément à une jurisprudence constante, les juridictions de l'UE ne distinguent les mesures s'apparentant à des aides d'État selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définissent en fonction de leurs effets¹. C'est donc l'effet sur le marché qui est décisif pour l'application des règles de concurrence dans le contexte des aides d'État (pt. 70). En effet, l'octroi gratuit des terrains favorise les organisations bénéficiaires «par rapport à d'autres entreprises actives dans les secteurs en cause et qui devraient investir dans des terrains afin d'exercer les mêmes activités économiques» (pt. 70).

Enfin, l'Allemagne arguait aussi que, conformément à la jurisprudence *Altmark*², les avantages en question étaient versés en compensation de la réalisation d'un service public (la contribution à la conservation des habitats naturels) par les ONG bénéficiaires. Le Tribunal a jugé que cette dérogation prétorienne au droit des aides d'État était inapplicable en l'espèce au motif que le quatrième critère énoncé par la

1. C.J.C.E., 26 septembre 1996, France c. Commission, C-241/94, *Rec.*, p. I-4551, pt. 21; C.J.C.E., 29 avril 1999, Espagne c. Commission, C-342/96, *Rec.*, p. I-2459, pt. 23; C.J.C.E., 17 juin 1999, Belgique c. Commission, C-75/97, *Rec.*, p. I-3671, pt. 46; C.J.C.E., 22 décembre 2008, British Aggregates c. Commission, C-487/06 P, pt. 87).
2. C.J.C.E., 24 juillet 2003, *Altmark Trans* et *Regierungspräsidium Magdeburg*, C-280/00, *Rec.*, p. I-7747.

C.J.U.E. n'était pas rempli. Conformément à ce critère, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes qui y sont relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations. Or, les ONG chargées de la protection de la nature avaient été sélectionnées sur la base de leurs qualifications et les grands projets en fonction de leurs mérites sur le plan de la protection du milieu (pt. 84).

L'arrêt commenté s'inscrit dans une jurisprudence constante³. La nécessité de prendre en compte les exigences tenant à la protection de l'environnement, découlant des articles 11 TFUE et 37 CFDUE, pour légitimes qu'elles soient, ne justifie en effet pas l'exclusion de mesures de financement indirect des ONG de protection de la nature, du champ d'application de l'article 107, § 1er, TFUE. L'importance que revêt la conservation de la nature doit, en revanche, conduire la Commission, comme elle l'a fait en l'espèce, à prendre en compte cet objectif dans le cadre de l'octroi des dérogations⁴. Enfin, la Commission européenne n'aura sans doute guère l'occasion à l'avenir de traiter d'affaires d'une telle nature étant donné que la plupart des cessions de terrains publics à des ONG de conservation de la nature ne couvrent que des superficies relativement faibles dont la valeur économique est minime. Les États membres ne sont tenus de notifier à la Commission européenne les cessions de terrains que lorsque leur valeur dépasse un montant maximal de 200.000 euros par entreprise sur une période de trois ans. En dessous de ce seuil, ces mesures tombent dans le champ d'application du Règlement *de minimis* de la Commission (Règlement (UE) n° 1407/2013 du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'UE).

Nicolas DE SADELEER

**Tribunal de l'Union européenne,
26 septembre 2013, aff. T-164/10, Pioneer
Hi-Bred International Inc. c/Commission
européenne**

Recours en carence (art. 265 TFUE) – Dissémination volontaire d'OGM – Procédure d'autorisation de mise sur le marché du maïs TC1507 – Retard dans la soumission au Conseil d'une proposition de décision «à bref délai» – dépassement du délai imparti – évolution des connaissances scientifiques

.....

Dans cette affaire, le Tribunal de l'Union européenne était saisi d'un recours en carence (art. 265 TFUE) introduit contre la Commission européenne par la société américaine Pioneer Hi-Bred International, concepteur d'un nouveau maïs transgénique résistant aux insectes, le maïs TC1507. La requérante reprochait à la Commission de s'être abstenue de soumettre au Conseil la demande d'autorisation, conformément à ce que prévoit, en cas d'objections d'autres États membres, la procédure d'autorisation de mise sur le marché du maïs TC1507, prévue par l'article 18 de la directive 2001/18/CE relative à la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement¹. L'affaire a défrayé la chronique: alors que 19 États membres sur 28 ont marqué leur opposition à la mise sur le marché de ce nouvel OGM sur le territoire de l'Union, le Conseil n'a pas pu bloquer le processus d'autorisation de mise sur le marché du maïs en question, faute d'une majorité qualifiée pour en décider ainsi².

La procédure d'autorisation de mise sur le marché d'un organisme transgénique est longue et complexe. D'aucuns ont dénoncé, à l'occasion de cette affaire, son caractère peu démocratique³. Pour rappel, elle s'articule en plusieurs étapes.

Le demandeur introduit sa demande, accompagnée d'une évaluation des risques pour la santé et pour l'environnement, auprès de l'autorité compétente d'un État membre – en l'espèce l'Espagne – (art. 13), laquelle notifie la demande à la Commission et aux autorités compétentes des autres États membres, vérifie si la notification est conforme aux exigences de la directive et établit un rapport d'évaluation dans les 90 jours de la réception de la notification. Ensuite, si cette évaluation est positive – ce qui était le cas ici –, l'autorité nationale transmet le dossier avec son avis favorable à la Commission européenne, laquelle notifie dans les 30 jours ledit dossier aux autorités compétentes des autres États membres pour avis (art. 14). En cas d'objection persistante de la part d'un ou plusieurs États membres, débute la procédure de comitologie prévue par l'article 5 de la décision 1999/468/CE du Conseil, du 28 juin 1999, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission⁴. C'était le cas dans l'affaire commentée, des États membres ayant contesté le rapport d'évaluation favorable de l'autorité espagnole. La directive prévoit dans ce cas que ladite procédure doit aboutir impérativement à une décision adoptée et publiée dans les 120 jours (art. 18).

Quand l'objection porte, comme ici, sur un risque pour la santé ou pour l'environnement, la Commission peut demander à un comité scientifique – en l'occurrence l'Agence européenne de sécurité des aliments (EFSA) – son avis sur les risques en question (art. 28), ce qu'elle a fait en l'espèce à trois reprises (2004, 2006 et 2008). A chaque fois, l'EFSA a rendu un avis concluant à l'absence de risque pour la santé ou pour l'environnement. Suite à ces avis, conformément à ce que prévoit l'article 5, § 2, de la décision 1999/468/CE déjà citée, la Commission a convoqué, le 25 février 2009, un comité de réglementation *ad hoc* pour un vote en faveur ou en défaveur de la proposition de décision concernant la mise

3. L. IDOT, commentaire sous l'aff. T-347/09, *Europe*, n° 11, novembre 2013, p. 42.

4. Sur ce point, voir Nicolas de SADELEER, *Commentaire Mégret. Environnement et marché intérieur*, Bruxelles, ULB, 2010, pp. 503-526.

1. Dir. 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (J.O., L 106, p. 1).

2. Il faut noter cependant que le maïs TC 1507 est déjà autorisé à l'importation sur le territoire européen pour l'alimentation humaine et animale. Ici, c'est de la mise en culture de cette variété dont il s'agit.

3. Voir par ex. L. NOUALHAT, «Comment l'Europe a autorisé le maïs OGM TC1507», *Libération*, 11 février 2014 (en ligne sur http://www.liberation.fr/terre/2014/02/11/comment-l-europe-a-autorise-le-mais-ogm-tc1507_979461); S. FABREGAT, «L'autorisation du maïs TC1507, symbole d'une Europe anti-démocratique?», *Actu-Environnement*, 11 février 2014, en ligne sur <http://www.actu-environnement.com/ae/news/autorisation-culture-mais-tc1507-europe-20738.php4>.

4. J.O., L 184, p. 23.