

PROCEDURY ZWIĄZANE Z REALIZACJĄ POLITYKI KONKURENCJI

KOMISJA

POMOC PAŃSTWA – FRANCJA

Pomoc państwa C 39/1996 (ex NN 127/92) – Pomoc przyznana przez Francję na rzecz Coopérative d'exportation du livre français (CELF)**Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2009/C 142/06)

Pismem z dnia 8 kwietnia 2009 r., zamieszczonym w autentycznej wersji językowej na stronach następujących po niniejszym streszczeniu, Komisja powiadomiła Francję o podjęciu decyzji w sprawie rozszerzenia zakresu postępowania określonego w art. 88 ust. 2 Traktatu WE dotyczącego wyżej wymienionego środka pomocy.

Zainteresowane strony mogą zgłaszać uwagi na temat środka pomocy, w odniesieniu do którego Komisja rozszerza zakres postępowania, w terminie jednego miesiąca od daty publikacji niniejszego streszczenia i następującego po nim pisma. Uwagi należy kierować do Kancelarii ds. Pomocy Państwa w Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji Komisji Europejskiej na następujący adres lub numer faksu:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Grefe des aides d'Etat
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Faks +32 22961242

Otrzymane uwagi zostaną przekazane władzom francuskim. Zainteresowane strony zgłaszające uwagi mogą wystąpić z odpowiednio uzasadnionym pisemnym wnioskiem o objęcie ich tożsamości klauzulą poufności.

STRESZCZENIE

W wyroku z dnia 15 kwietnia 2008 r. ⁽¹⁾ Sąd Pierwszej Instancji stwierdził nieważność decyzji Komisji z dnia 20 kwietnia 2004 r. ⁽²⁾ dotyczącej pomocy przyznanej przez Francję na rzecz Coopérative d'exportation du livre français (CELF).

Od 1980 r. do końca 2001 r. CELF każdego roku otrzymywał pomoc przeznaczoną na zmniejszenie kosztu realizacji małych zamówień na książki w języku francuskim płynących z zagranicy.

Decyzja Komisji, której nieważność stwierdził Sąd Pierwszej Instancji, zamykała formalne postępowanie wyjaśniające przewidziane w art. 88 ust. 2 Traktatu WE, które otwarto decyzją Komisji z dnia 30 lipca 1996 r. ⁽³⁾. W następstwie wyroku

Sądu Pierwszej Instancji formalne postępowanie wyjaśniające wszczęte na mocy wspomnianej decyzji z dnia 30 lipca 1996 r. pozostaje więc otwarte.

Uwzględniając motywy wyroku Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 kwietnia 2008 r. oraz uwzględniając decyzję o wszczęciu postępowania z dnia 30 lipca 1996 r. Komisja pragnie wezwać Republikę Francuską i zainteresowane strony do przedłożenia uwag zgodnie z art. 88 ust. 2 Traktatu WE.

Niniejsza decyzja o przedłużeniu postępowania przewiduje nowy termin składania uwag stron, jak również uzupełnia wspomnianą wcześniej decyzję z dnia 30 lipca 1996 r. Obie decyzje należy rozpatrywać jako nierozdzielalną całość, która daje początek jednemu i temu samemu formalnemu postępowaniu wyjaśniającemu.

⁽¹⁾ SPI, dnia 15 kwietnia 2008, T-348/04, Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE) przeciwko Komisji.

⁽²⁾ Decyzja Komisji 2005/262/WE z dnia 20 kwietnia 2004 r., opublikowana w Dz.U. L 85 z 2.4.2005, s. 27.

⁽³⁾ Decyzja Komisji z dnia 30 lipca 1996 r., opublikowana w Dz.U. C 366 z 5.12.1996, s. 7.

W ocenie Komisji pomoc otrzymana przez CELF stanowi pomoc państwa w rozumieniu art. 87 ust. 1 Traktatu i została przyznana z naruszeniem art. 88 ust. 3. Traktatu WE. Pomoc ta została więc przyznana niezgodnie z prawem.

Jeśli chodzi o zgodność badanych środków ze wspólnym rynkiem, zgodnie ze wspomnianym wyrokiem Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 kwietnia 2008 r., należy osobno rozpatrywać pomoc otrzymaną przed wejściem w życie Traktatu o Unii Europejskiej i pomoc otrzymaną po jego wejściu w życie.

Komisja uznaje, że pomoc otrzymana przez CELF od 1994 do końca 2001 roku miała cel kulturowy w rozumieniu przepisów Traktatu. Komisja zadaje sobie jednakże pytanie czy sporne środki nie były nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do celu, jakiemu służą. W szczególności i zgodnie ze wspomnianym wyrokiem Sądu Pierwszej Instancji z dnia 15 kwietnia 2008 r. Komisja na obecnym etapie nie dysponuje obliczeniami kosztów poniesionych przez CELF na realizację małych zamówień, dokonanych bez zastosowania mnożników, ani obliczeniami z zastosowaniem mnożnika jedynie do zamówień przekazanych w sposób inny niż drogą teletransmisji. Na tym etapie nie można wykluczyć, że takie obliczenia skłonią Komisję do uznania, że pomoc przekazana w latach 1994 do 2001 mogła być niezgodna z zasadą proporcjonalności, a co za tym idzie mogła być niezgodna ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 lit. d) Traktatu.

Komisja ma również wątpliwości co do zastosowania odstępstwa przewidzianego w art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu w odniesieniu do pomocy przekazanej do roku 1993, a także do pomocy przekazanej między rokiem 1994 a końcem roku 2001, jeśli ta ostatnia pomoc nie została uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 lit. d) Traktatu. Pomoc ta z pewnością jest zgodna ze wspólnym interesem, niemniej jednak może być uznana za niezgodną ze wspólnym rynkiem na mocy art. 87 ust. 3 lit. c) Traktatu. W odniesieniu do pomocy przyznanej przed rokiem 1994 Komisja posiada bardzo niewiele danych umożliwiających rozpatrzenie, czy pomoc jest zgodna z zasadą proporcjonalności pomocy.

Ponadto Komisja na tym etapie swojej analizy uznaje za możliwe, iż warunki stosowania art. 86 ust. 2 Traktatu nie zostały spełnione. W szczególności Komisja wyraża wątpliwość co do tego, czy CELF rzeczywiście zobowiązano w sposób oficjalny do prowadzenia omawianej usługi publicznej przez wszystkie omawiane lata, a także co do tego, czy warunek proporcjonalności pomocy został spełniony.

Wreszcie, niezależnie od przedawnienia odnoszącego się do pomocy przekazanej w latach 1980 i 1981, Komisja wzywa władze francuskie, beneficjenta pomocy oraz wszystkie zainteresowane strony do przedłożenia uwag na temat zastosowania do sprawy zasady uzasadnionych oczekiwań, zasady pewności prawa lub innej zasady, która mogłaby skłonić Komisję do rezygnacji z nakazu zwrotu pomocy na podstawie art. 14 ust. 1 zdanie drugie, w przypadku, jeśli środki będące przedmiotem postępowania okazałyby się niezgodne ze wspólnym rynkiem.

TEKST PISMA

„Par la présente, la Commission a l'honneur d'informer les autorités françaises qu'elle a décidé d'étendre la procédure prévue à

l'article 88, paragraphe 2, du traité CE en ce qui concerne la mesure citée en objet.

1. PROCÉDURE

- (1) Par un arrêt en date du 15 avril 2008 ⁽¹⁾, le Tribunal de Première Instance a annulé la décision de la Commission du 20 avril 2004 ⁽²⁾ relative à l'aide mise à exécution par la France en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français [“CELF” ⁽³⁾].
- (2) Cette décision de la Commission clôturait la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88(2) du traité CE, qui avait été ouverte par la décision de la Commission du 30 juillet 1996 ⁽⁴⁾.
- (3) Suite à l'arrêt du Tribunal, la procédure d'examen initiée par la décision précitée du 30 juillet 1996 demeure ouverte.
- (4) Eu égard aux motifs de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008 et compte tenu du fait que la décision d'ouverture date du 30 juillet 1996, la Commission souhaite inviter à nouveau la République française et les parties intéressées, sur la base de l'article 88(2) du traité CE, à présenter leurs observations.
- (5) La présente décision, tout en prévoyant un nouveau délai pour la présentation des observations, complète la décision précitée du 30 juillet 1996. Les deux décisions doivent être considérées comme formant un ensemble indissociable et donneront lieu à une seule et même procédure formelle d'examen. Dans la mesure où la description des faits et du droit ou l'évaluation préliminaire de la Commission dans la présente décision s'écarteraient de la décision du 30 juillet 1996, il y a lieu de tenir compte uniquement de la présente.
- (6) L'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008 fait suite à une longue procédure dont les étapes majeures sont rappelées ci-après.

A. Première phase

- (7) Par courrier en date du 20 mars 1992, la Société internationale de diffusion et d'édition (“SIDE”) a attiré l'attention de la Commission sur des mesures d'aides à la promotion, au transport et à la commercialisation octroyées par les autorités françaises au CELF, aides qui n'auraient pas fait l'objet d'une notification préalable auprès des services de la Commission, en violation de l'article 93, paragraphe 3 (aujourd'hui article 88, paragraphe 3), du traité.

⁽¹⁾ TPI, 15 avril 2008, T-348/04, Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c/ Commission.

⁽²⁾ Décision 2005/262/CE de la Commission européenne en date du 20 avril 2004, publiée au JO L 85 de 2005, p. 27.

⁽³⁾ La Coopérative d'exportation du livre français agit sous le nom commercial de “Centre d'exportation du livre français”.

⁽⁴⁾ Décision de la Commission européenne en date du 30 juillet 1996, publiée au JO C 366 de 1996, p. 7.

- (8) Par courrier du 2 avril 1992, la Commission, ayant rappelé aux autorités françaises que tout projet tendant à instituer ou à modifier des aides devait faire l'objet d'une notification préalable auprès de ses services, a demandé auxdites autorités de l'informer sur la nature et l'objet des mesures d'aides évoquées par la SIDE.
- (9) Les autorités françaises, par courrier du 29 juin 1992, ont confirmé à la Commission l'existence de subventions au profit du CELF. Elles précisait que ces mesures visaient à faire connaître la littérature et la langue françaises dans les pays non francophones et que le CELF s'était vu confier par ailleurs la gestion de trois systèmes d'aides ponctuelles visant également à faciliter l'accès des lecteurs éloignés aux livres français.
- (10) Par courrier du 7 août 1992, la Commission confirmait à la SIDE l'existence d'aides en faveur du CELF, précisait leur objet et l'informait que les mesures en cause n'avaient pas été notifiées. Elle précisait cependant que les aides contestées ne semblaient pas de nature à altérer les échanges entre Etats membres. Dans ces conditions, la SIDE était invitée à présenter ses observations.
- (11) Par courrier du 7 septembre 1992, la SIDE faisait savoir à la Commission qu'elle entendait dénoncer le caractère discriminatoire des mesures et les conséquences qui en découlaient sur le commerce intracommunautaire, sans contester toutefois l'objectif culturel visé par le Ministère de la culture agissant dans le souci de voir diffuser la langue et la littérature françaises.
- (12) Par décision en date du 18 mai 1993 ⁽¹⁾, la Commission a considéré, que compte tenu de la situation particulière de la concurrence dans le secteur du livre et du but culturel des régimes d'aide en cause, la dérogation prévue à l'article 92, paragraphe 3, point c) du traité leur était applicable.
- (13) La SIDE, par requête du 2 août 1993, a introduit un recours en annulation contre cette décision. Par un arrêt du 18 septembre 1995 ⁽²⁾, le Tribunal a fait partiellement droit à la demande de la SIDE en prononçant l'annulation de la décision de la Commission du 18 mai 1993, mais uniquement en ce qui concerne les mesures en faveur des petites commandes.
- (14) Le Tribunal a considéré que la Commission était en mesure d'adopter une décision favorable à l'égard des trois régimes d'aide suivants, gérés par le CELF pour le compte de l'État:
- les aides au fret aérien ou au sac postal aérien;
 - le programme "Page à Page" ⁽³⁾ (aide à la diffusion de livres en langue française dans les pays d'Europe centrale et orientale);
 - le "Programme Plus" (manuels universitaires en langue française à destination des étudiants de l'Afrique subsaharienne).
- (15) Le Tribunal a estimé que la Commission avait obtenu suffisamment d'informations sur ces trois derniers régimes pour justifier la constatation que leur impact sur le fonctionnement des règles de concurrence était négligeable. Par ailleurs, le Tribunal indique que "Pour ce qui est du but culturel des aides litigieuses, il est constant entre les parties que l'objectif poursuivi par le gouvernement français est la diffusion de la langue et de la littérature françaises". Le Tribunal a estimé qu'il y avait lieu de conclure que l'appréciation de l'objectif culturel des aides litigieuses ne posait pas de difficultés particulières à la Commission et qu'il n'était pas nécessaire d'obtenir d'autres renseignements pour reconnaître le caractère culturel de cet objectif.
- (16) Par contre, le Tribunal a estimé en ce qui concerne les compensations accordées exclusivement au CELF pour les petites commandes que la Commission aurait dû procéder à un examen approfondi des conditions de la concurrence dans le secteur concerné avant de se prononcer sur la compatibilité des mesures avec le marché commun.
- (17) Le Tribunal a donc conclu, au point 76 de l'arrêt, que la Commission aurait dû engager la procédure contradictoire de l'article 93, paragraphe 2 (aujourd'hui article 88, paragraphe 2), du traité, et qu'il y avait donc lieu d'annuler la décision de la Commission du 18 mai 1993, pour autant qu'elle concernait la subvention accordée exclusivement au CELF pour compenser le surcoût de traitement des petites commandes de livres en langue française passées par des libraires établis à l'étranger.

B. Seconde phase

- (18) Conformément à l'arrêt du Tribunal du 18 septembre 1995, la Commission a décidé par la décision précitée du 30 juillet 1996 d'ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 88, paragraphe 2, du traité CE. Les tiers intéressés, invités à présenter leurs observations à la Commission, lui ont adressé leurs commentaires notamment au cours des mois de décembre 1996 et janvier 1997.
- (19) Au terme de cette instruction, la Commission a adopté le 10 juin 1998 une nouvelle décision positive ⁽⁴⁾. Elle a confirmé le but culturel des aides aux petites commandes, et a estimé sur la base des dispositions de l'article 87, paragraphe 3, point d) du traité qu'elles n'étaient pas de nature à altérer les conditions des échanges et de la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt commun sur le marché de l'exportation du livre en langue française.

⁽¹⁾ Décision NN 127/92 "Aides aux exportateurs de livres français" (JO C 174 du 25.6.1993, p. 6).

⁽²⁾ TPI, T-49/93, Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c/ Commission, Recueil p. II-2501.

⁽³⁾ Devenu par la suite le programme "Á l'Est de l'Europe".

⁽⁴⁾ Décision 1999/133/CE de la Commission européenne en date du 10 juin 1998 relative à l'aide d'état en faveur du CELF, JO L 44 de 1999, p. 37.

- (20) Par un arrêt en date du 28 février 2002 ⁽¹⁾, le Tribunal a prononcé l'annulation de l'article 1er, dernière phrase, de ladite décision. Le Tribunal a en effet considéré que la Commission aurait dû procéder aux vérifications nécessaires pour acquérir les données pertinentes en vue de distinguer le marché de la commission de celui de l'exportation du livre en langue française en général.
- (21) Le Tribunal a estimé que la Commission, s'étant abstenue de procéder à cette vérification, avait commis une erreur manifeste d'appréciation en retenant le marché de l'exportation du livre en langue française en général comme marché de référence, alors qu'il était établi que l'aide contestée était destinée aux seuls commissionnaires à l'exportation.
- (22) Par contre, dans son arrêt du 22 juin 2000 ⁽²⁾, la Cour de Justice a rejeté, sans aborder le fond de l'affaire, le recours des autorités françaises contre la décision du 10 juin 1998 et a confirmé que, même dans le cas où une aide pourrait être considérée compatible avec le marché commun, ce fait était sans influence sur l'obligation de notification.

C. Troisième phase

- (23) Suite à l'annulation partielle de la décision du 10 juin 1998 par l'arrêt du Tribunal du 28 février 2002, la Commission a demandé aux autorités françaises et à la SIDE, par courriers du 14 juin 2002, de bien vouloir s'exprimer sur les motifs de l'annulation de la décision et en particulier sur les éléments relatifs au marché en cause.
- (24) Les autorités françaises étaient invitées à commenter plus particulièrement les spécificités de l'offre du CELF par rapport à celles des autres acteurs sur le marché, dont la SIDE. La SIDE était invitée à commenter plus spécifiquement la notion de petites commandes et à indiquer quelle était la particularité éventuelle de son offre par rapport à celle du CELF et des autres acteurs sur le marché.
- (25) La SIDE a adressé sa réponse à la Commission par courrier du 12 août 2002. Les autorités françaises ont transmis leur réponse par courrier du 17 septembre 2002.
- (26) Après avoir demandé à la SIDE, par courrier du 19 septembre 2002, de bien vouloir lui indiquer si sa réponse contenait des informations confidentielles, et obtenu une réponse négative le 30 septembre 2002, la Commission, par courrier du 17 octobre 2002, a transmis pour commentaires aux autorités françaises la réponse de la SIDE accompagnée de ses annexes. Elle leur a également posé à cette occasion une nouvelle série de questions complémentaires.
- (27) Par courrier du 30 octobre 2002, la Commission a également posé à la SIDE une série de questions complémentaires à laquelle il a été répondu par courriers des 31 octobre 2002 et 9 décembre 2002. La SIDE a fait savoir à la Commission, par courrier du 23 décembre 2002, suite à la demande de la Commission du 16 décembre 2002, que ses réponses ne contenaient aucune information confidentielle et qu'elles pouvaient être transmises pour commentaires aux autorités françaises.
- (28) Les autorités françaises n'ayant pas répondu dans les délais prescrits, la Commission a été contrainte de leur adresser un rappel par courrier en date du 27 novembre 2002. Par courrier du 19 décembre 2002, les autorités françaises ont demandé un nouveau report de délai à la Commission.
- (29) Le 9 janvier 2003, la Commission a adressé pour commentaires aux autorités françaises la réponse de la SIDE du 23 décembre 2002. Par courrier du 17 janvier 2003, les autorités françaises ont répondu aux questions de la Commission du 17 octobre 2002.
- (30) Par courrier du 4 février 2003, les autorités françaises ont sollicité un nouveau report de délai de la Commission, en ce qui concerne la demande de commentaires à la seconde réponse de la SIDE du 23 décembre 2002. La Commission a accordé partiellement les délais sollicités par courrier du 11 février 2003. Par courrier en date du 11 mars 2003, les autorités françaises ont adressé leur réponse à la Commission.
- (31) Par ailleurs, la SIDE, sur sa demande, a été reçue par les services de la Commission et a pu exposer sa vision de l'affaire depuis son origine, lors d'une réunion qui s'est tenue le 4 mars 2003.
- (32) A l'issue de cette procédure, la Commission européenne a repris une troisième décision d'autorisation le 20 avril 2004 estimant l'aide litigieuse compatible avec le marché commun sur le fondement de l'article 87, paragraphe 3, point d) du traité, après avoir notamment établi que les aides n'étaient pas susceptibles de surcompenser les coûts engendrés par le traitement des petites commandes.

D. Quatrième phase

- (33) Dans son arrêt du 15 avril 2008, le Tribunal a annulé la décision d'autorisation de la Commission du 20 avril 2004.
- (34) Il a estimé que la Commission avait commis, en ce qui concerne la partie de l'aide versée au CELF avant la date d'entrée en vigueur du traité UE (1^{er} novembre 1993), une erreur de droit en considérant que l'aide litigieuse était compatible avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3, point d), alors qu'il aurait fallu appliquer les règles de fond qui étaient en vigueur durant la période en cause. Le Tribunal a notamment pris en compte le fait que le traité UE ne comportait pas de dispositions transitoires concernant l'application de l'article 87, paragraphe 3 d), et que le principe de sécurité juridique s'oppose, sauf exceptions, à ce que le point de départ de l'application dans le temps d'un acte communautaire soit fixé à une date antérieure à celle de sa publication.

⁽¹⁾ TPI, T-155/98, Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c/ Commission, Recueil p. II-1179.

⁽²⁾ CJCE, C-332/98, France c/ Commission, Aide à la Coopérative d'exportation du livre français, Recueil p. I-4833.

(35) En outre, le Tribunal a considéré que la Commission avait commis une erreur manifeste d'appréciation dans l'examen de la compatibilité de l'aide litigieuse en ayant surévalué les coûts de traitement des petites commandes qui étaient réellement supportés par le CELF. En effet, dans sa décision du 20 avril 2004, la Commission n'a pas pris en compte les coûts effectifs du traitement des petites commandes, mais a réalisé une estimation de ces coûts à partir des coûts totaux supportés par le CELF (affectation au traitement des petites commandes d'une partie des coûts totaux en fonction d'une clé de répartition qui est différente pour chaque catégorie de coûts). Des facteurs multiplicateurs ont été appliqués pour certaines catégories de coûts compte tenu des difficultés supplémentaires qu'entraînerait le traitement des petites commandes par rapport aux autres activités du CELF. Or, le Tribunal a estimé que ces difficultés pouvaient être résolues grâce à la télétransmission qui concernait les deux tiers des petites commandes. Le Tribunal a donc considéré que la Commission avait commis une erreur d'appréciation en appliquant ces coefficients multiplicateurs à certains coûts (et, en tout état de cause, aux commandes télétransmises) et a conclu qu'en l'absence desdits coefficients, les coûts liés au traitement des petites commandes auraient été minorés et le résultat d'exploitation de l'activité relatif aux petites commandes aurait été positif (600 000 francs français, soit 91 469 euros). Selon le Tribunal, la Commission n'a donc pas démontré l'absence de surcompensation.

(36) Suite à l'arrêt du Tribunal, la procédure d'examen initiée par la décision précitée du 30 juillet 1996 demeure donc ouverte et la Commission doit adopter une nouvelle décision prenant en considération les motifs de l'arrêt du Tribunal.

E. Procédure devant les juridictions nationales et questions préjudicielles

(37) Il convient par ailleurs de noter que des procédures sont en cours en France devant les juridictions nationales et qu'elles ont donné lieu à des saisines de la Cour de Justice des Communautés européennes sur le fondement de l'article 234 du traité. Les principales étapes de ces procédures sont brièvement rappelées ci-dessous.

(38) La SIDE a saisi les juridictions françaises sur le fondement de l'effet direct de l'article 88, paragraphe 3, du traité. Par un arrêt du 5 octobre 2004, confirmant un jugement du Tribunal administratif de Paris en date du 26 avril 2001, la Cour administrative d'appel de Paris a enjoint à l'État français de procéder à la mise en recouvrement des aides versées au CELF.

(39) Le Conseil d'État a été saisi en cassation et il a confirmé, par un arrêt du 29 mars 2006, certains aspects de la décision de la Cour administrative d'appel, notamment le fait que les aides en cause n'avaient pas un caractère purement compensatoire d'obligations de service public ⁽¹⁾, ne pouvaient pas être qualifiées d'aides

existantes par le juge national, et que le CELF ne pouvait pas se prévaloir d'une confiance légitime.

(40) Néanmoins, dans son arrêt du 29 mars 2006, le Conseil d'État a également décidé de surseoir à statuer sur les pourvois jusqu'à ce que la Cour de Justice se soit prononcée sur les questions préjudicielles qu'il lui posait en ce qui concerne les obligations du juge national à l'égard d'une aide d'État non notifié mais déclarée postérieurement compatible avec le marché commun par une décision de la Commission.

(41) Dans son arrêt du 12 février 2008 ⁽²⁾, la Cour de Justice a dit pour droit:

“L'article 88, paragraphe 3, dernière phrase, CE doit être interprété en ce sens que le juge national n'est pas tenu d'ordonner la récupération d'une aide mise à exécution en méconnaissance de cette disposition, lorsque la Commission des Communautés européennes a adopté une décision finale constatant la compatibilité de ladite aide avec le marché commun au sens de l'article 87 CE. En application du droit communautaire, il est tenu d'ordonner au bénéficiaire de l'aide le paiement d'intérêts au titre de la période d'illégalité. Dans le cadre de son droit national, il peut, le cas échéant, ordonner en outre la récupération de l'aide illégale, sans préjudice du droit de l'État membre de mettre celle-ci à nouveau à exécution, ultérieurement. Il peut également être amené à accueillir des demandes d'indemnisation de dommages causés en raison du caractère illégal de l'aide.

Dans une situation procédurale telle que celle du litige au principal, l'obligation, résultant de l'article 88, paragraphe 3, dernière phrase, CE, de remédier aux effets de l'illégalité d'une aide s'étend également, aux fins du calcul des sommes à acquitter par le bénéficiaire, et sauf circonstances exceptionnelles, à la période écoulée entre une décision de la Commission des Communautés européennes constatant la compatibilité de cette aide avec le marché commun et l'annulation de ladite décision par le juge communautaire”.

(42) Après avoir pris en compte l'arrêt de la Cour de Justice du 12 février 2008 ainsi que l'arrêt précité du Tribunal en date du 15 avril 2008, le Conseil d'État a, dans son arrêt du 19 décembre 2008, annulé les articles 2, 3 et 4 de l'arrêt précité de la Cour administrative d'appel de Paris et décidé comme suit.

(43) Tout d'abord, il est enjoint au Ministre de la Culture et de la Communication de procéder à la mise en recouvrement des intérêts afférents à l'aide d'État versée au CELF depuis 1980 et jusqu'à la date de l'arrêt du Conseil d'État, calculés conformément au règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004. Il est également enjoint au Ministre de procéder ultérieurement à la mise en recouvrement des intérêts qui seront dus

⁽¹⁾ Selon le Conseil d'État, la Cour administrative d'appel a pu légalement se fonder sur ce qu'il n'était pas établi que le montant des aides n'excédait pas les charges résultant des obligations de service public imposées au CELF, et sur ce qu'il n'avait pas été procédé à une définition préalable et transparente des bases de la compensation.

⁽²⁾ CJCE, C-199/06, 12 février 2008, Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication c/ Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE).

entre la date de l'arrêt du Conseil d'État et la date où, soit il aura définitivement été constaté la compatibilité de l'aide avec le marché commun, soit il aura été procédé, à titre définitif, à la restitution de l'aide.

- (44) En outre, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de Justice se soit prononcée sur les questions préjudicielles suivantes:

"1. Le juge national peut-il surseoir à statuer sur la question de l'obligation de restitution d'une aide d'État jusqu'à ce que la Commission se soit prononcée par une décision définitive sur la compatibilité de l'aide avec les règles du marché commun, lorsqu'une première décision de la Commission déclarant cette aide compatible a été annulée par le juge communautaire?"

2. Lorsque la Commission a déclaré à trois reprises l'aide compatible avec le marché commun, avant que ces décisions soient annulées par le Tribunal de première instance des Communautés européennes, une telle situation est-elle susceptible de constituer une circonstance exceptionnelle pouvant conduire le juge national à limiter l'obligation de récupération de l'aide?"

- (45) La procédure devant la Cour de Justice en ce qui concerne ces questions préjudicielles est actuellement pendante (affaire C-1/09).

2. DESCRIPTION DE LA MESURE EN CAUSE

- (46) Le Ministère de la Culture a décidé en 1980, conformément aux orientations de politique générale du gouvernement français concernant la promotion du livre et de la littérature en langue française, d'octroyer des aides aux commissionnaires à l'exportation qui accepteraient tout type de commandes, quelles que soit leur montant et leur rentabilité. Ces mesures ont été mises en œuvre afin de pallier la carence du marché et de promouvoir le maintien d'une activité relative aux petites commandes non rentables au sein du marché de la commission à l'exportation.

- (47) Selon les autorités françaises, de petites librairies, établies dans des zones essentiellement non francophones, parfois difficiles d'accès et/ou lointaines, rencontraient de sérieuses difficultés d'approvisionnement, leurs demandes ne pouvant pas être satisfaites par les circuits de distribution traditionnels, quand les quantités d'ouvrages commandés étaient insuffisantes ou lorsque le prix unitaire des livres commandés n'était pas assez élevé pour que la prestation puisse être rentable.

- (48) Les aides en cause avaient donc pour objectif de permettre aux commissionnaires à l'exportation de servir l'ensemble des commandes émanant de libraires établis à l'étranger dans des zones essentiellement non francophones, quels que soit leur montant, leur rentabilité et leur destination. L'objectif était que puisse être assurée, dans le cadre de la politique française de soutien à la diversité culturelle, une distribution optimale de livres en langue française, et que soit ainsi favorisée la diffusion de la littérature francophone dans le monde entier.

- (49) Le mécanisme d'aide retenu par les autorités françaises, dénommé "Programme petites commandes", consistait en une subvention ayant pour objet de compenser les surcoûts de traitement des petites commandes d'un montant inférieur ou égal à 500 francs français (FRF), soit environ 76 euros.

- (50) Selon les autorités françaises, l'entreprise bénéficiaire de subventions devait s'engager à communiquer à la Direction du livre et de la lecture du Ministère de la Culture l'ensemble des éléments concernant l'activité générale de l'entreprise (chiffre d'affaires global, comptes financiers, budgets prévisionnels, copies des délibérations ayant validé ces données, le cas échéant, rapport du commissaire aux comptes, et grille récapitulative des salaires), ainsi que toutes pièces relatives à l'activité à subventionner, notamment le compte d'emploi des subventions, justifiant de l'exécution des prestations donnant lieu à la subvention allouée l'année précédente.

- (51) En pratique, une seule entreprise, le CELF, a bénéficié du Programme "petites commandes". Selon les autorités françaises, l'entreprise devait justifier chaque année des surcoûts engendrés par la prestation relative aux petites commandes à l'appui de sa demande de subvention pour l'année suivante. Concrètement, un quart de la subvention accordée au cours de l'année précédente était versé en début d'année, le solde étant attribué à l'automne suivant, après examen par les pouvoirs publics du budget prévisionnel de l'entreprise bénéficiaire et des fluctuations enregistrées au cours de la première partie de l'exercice. Il était convenu que si le montant de l'aide n'était pas utilisé dans son intégralité, les sommes restantes étaient déduites des subventions prévues pour l'année suivante. En outre, le Ministère de la Culture assistait en tant qu'observateur invité aux conseils d'administration et aux assemblées générales du CELF.

- (52) Il convient de préciser qu'après avoir été en constante diminution depuis 1997, l'aide en cause a été supprimée en 2002. Le CELF a donc reçu chaque année à partir de 1980 et jusqu'à fin 2001 ⁽¹⁾ une aide destinée à réduire le coût de traitement des petites commandes provenant de l'étranger et portant sur des livres rédigés en langue française.

3. APPRÉCIATION DE LA MESURE EN CAUSE

- (53) L'évaluation préliminaire de la Commission exposée ci-dessous prend en compte en particulier les implications résultant de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008.

A. Appréciation de la mesure au regard de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE

- (54) L'article 87, paragraphe 1, du traité CE dispose que "sauf dérogations prévues par le présent traité, 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".

⁽¹⁾ Voir en annexe 1 les montants annuels de l'aide.

(55) Il convient en premier lieu de noter que dans son arrêt du 15 avril 2008, le Tribunal a annulé uniquement l'article 1^{er}, dernière phrase, de la décision de la Commission du 20 avril 2004. Les première et deuxième phrases de l'article 1^{er} de la décision de la Commission selon lesquelles "L'aide en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF) pour le traitement des petites commandes de livres d'expression française, mise à exécution par la France entre 1980 et 2001, constitue une aide relevant de l'article 87, paragraphe 1, du traité. Étant donné que la France a omis de notifier cette aide à la Commission avant de la mettre en œuvre, celle-ci a été octroyée illégalement" n'ont donc pas été annulées par le Tribunal.

(56) En outre, il est intéressant de relever que la conclusion de la Commission selon laquelle la mesure en cause constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité CE n'a jamais été remise en cause ni aux différentes étapes du dossier devant la Commission ni devant les juridictions communautaires. De même, les différentes juridictions nationales qui se sont prononcées dans le dossier ont également conclu à l'existence d'une aide. Par exemple, dans son arrêt du 19 décembre 2008, le Conseil d'État a estimé que "les moyens concernant la qualification d'aide d'État des sommes versées au CELF et l'obligation de la notifier à ce titre ne peuvent qu'être écartés". En effet, dans son arrêt avant dire droit du 29 mars 2006, le Conseil d'État avait notamment déjà considéré que "la cour administrative d'appel n'a ni dénaturé les pièces du dossier, ni inexactement qualifié les faits soumis à son appréciation en jugeant que les aides en cause n'avaient pas un caractère purement compensatoire d'obligations de service public et constituaient des aides d'État soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission".

(57) Il est néanmoins utile d'apporter les précisions suivantes:

— La mesure en cause procure un avantage au CELF puisqu'il s'agit d'une subvention destinée à réduire le coût des petites commandes. Ce point n'a d'ailleurs jamais été contesté par les autorités françaises.

— La mesure est destinée aux commissionnaires en livres et, en pratique, n'a bénéficié qu'au CELF. Elle est donc sélective.

— La mesure est financée au moyen de ressources budgétaires gérées par la Direction du livre et de la lecture du Ministère de la Culture, c'est-à-dire au moyen de ressources d'État. Sa mise en œuvre a été décidée par le Ministère de la Culture et la mesure est donc imputable aux autorités françaises.

— Au moins potentiellement, la mesure affecte les échanges entre les États membres et induit une distorsion de la concurrence. L'aide est en effet attribuée à des commissionnaires français (en pratique, au CELF) qui exportent des livres en langue française principalement vers des pays non francophones. Lesdits commissionnaires français sont donc en concurrence, au moins potentiellement, avec d'autres commissionnaires à l'exportation de livres francophones qui

seraient installés dans d'autres pays francophones de l'Union européenne (Belgique et Luxembourg).

Il convient toutefois de mentionner que l'impact sur les échanges et la distorsion de concurrence engendrée par la mesure sont très faibles, compte tenu notamment des montants en cause de la mesure, de la très faible substituabilité entre les livres en langue française et ceux en une autre langue, ainsi que de l'écart considérable existant entre le volume des livres francophones exportés vers des pays non francophones à partir de la France d'une part, et de la Belgique et du Luxembourg d'autre part.

— Enfin, il convient d'ajouter que les conditions d'application de la jurisprudence Altmark⁽¹⁾ ne sont pas remplies. Dans son arrêt, la Cour de Justice a précisé dans quelles conditions une subvention à une entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général ne constitue pas une aide d'État: "premièrement, l'entreprise bénéficiaire a effectivement été chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations ont été clairement définies; deuxièmement, les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation ont été préalablement établis de façon objective et transparente; troisièmement, la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations; quatrièmement, lorsque le choix de l'entreprise à charger de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire a été déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations".

La Commission considère en l'espèce que la mesure en cause ne remplit pas toutes les conditions de la jurisprudence Altmark. Ainsi, et sans qu'il soit nécessaire de développer chacune des conditions puisque ces dernières sont cumulatives, la Commission constate que le critère de la fixation préalable des paramètres sur la base desquels est calculée la compensation n'a pas été observé, que le choix du CELF n'a pas été effectué dans le cadre d'une procédure de marché public et que le niveau de la compensation n'a pas été déterminé sur la base d'une analyse des coûts encourus par une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de production.

La Commission note d'ailleurs à cet égard que dans son arrêt avant dire droit du 29 mars 2006, le Conseil d'État a estimé que la cour administrative d'appel a pu légalement se fonder sur ce qu'il n'avait pas été procédé à une définition préalable et transparente des bases de la compensation.

⁽¹⁾ CJCE, C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, Recueil p. I-7747.

(58) Dans ces conditions, l'analyse de la Commission est que l'aide accordée au CELF constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité, puisque tous les éléments constitutifs de la notion d'aide d'État sont réunis.

(59) Or, la mesure en cause n'a pas été notifiée à la Commission par les autorités françaises. L'aide a donc été accordée en violation de l'article 88(3) du traité CE qui prévoit que la Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. L'aide a donc été octroyée illégalement.

(60) La mesure en cause constituant une aide d'État au sens de l'article 87(1) du traité CE, il y a lieu de porter une appréciation préliminaire sur sa compatibilité avec le marché commun.

B. Appréciation de la mesure au regard de l'article 87, paragraphes 2 et 3, du traité CE

(61) La Commission considère que les dérogations de l'article 87, paragraphe 2, du traité ne sont pas applicables en l'espèce, car les mesures en cause ne visaient manifestement pas à atteindre les objectifs qui y sont définis.

(62) L'aide ne remplit pas non plus les conditions fixées par la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point a), du traité, dans la mesure où elle n'était pas destinée à favoriser le développement de régions pouvant bénéficier de ladite disposition. La dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point b), concernant la promotion de la réalisation d'un projet important d'intérêt européen commun, ne peut pas non plus être appliquée en l'espèce, puisque la mesure en cause ne visait pas à promouvoir ce type de projet. Comme l'aide ne visait pas non plus à remédier à une perturbation grave de l'économie française, la dérogation contenue dans la seconde partie de l'article 87, paragraphe 3, point b), n'est pas non plus applicable au cas d'espèce.

(63) Il convient donc à ce stade de s'interroger sur l'applicabilité de l'article 87, paragraphe 3, point c) et point d) du traité.

(64) Á titre préliminaire, la Commission rappelle que, conformément à la jurisprudence communautaire ⁽¹⁾, elle jouit, au titre de l'article 87, paragraphe 3 du traité, d'un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice implique des évaluations complexes d'ordre économique et social, qui doivent être effectuées dans un contexte communautaire. Pour autant, il ne saurait être permis aux États membres d'effectuer des versements qui apporteraient une amélioration de la situation de l'entreprise bénéficiaire de l'aide sans être nécessaires pour atteindre les buts prévus par l'article 87, paragraphe 3 du traité. En particulier, les aides au fonctionnement, à savoir les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle-même aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales, ne relèvent en principe pas du champ d'application de l'article 87, paragraphe 3 du traité. En effet, ces aides, en principe, fau-

sent les conditions de concurrence dans les secteurs où elles sont octroyées sans pour autant être capables, par leur nature même, d'atteindre un des buts fixés par l'article 87, paragraphe 3 du traité ⁽²⁾.

(65) En outre, la Commission doit prendre en considération le fait que dans son arrêt du 15 avril 2008, le Tribunal a estimé que la Commission avait commis, en ce qui concerne la partie de l'aide versée au CELF avant la date d'entrée en vigueur du traité UE (1^{er} novembre 1993), une erreur de droit en considérant que l'aide litigieuse était compatible avec le marché commun en vertu de l'article 87, paragraphe 3 d), alors qu'il aurait fallu appliquer les règles de fond qui étaient en vigueur durant la période en cause.

(66) Il convient donc de distinguer dans la suite de la présente décision l'appréciation des aides qui ont été versées après l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne, de celles qui ont été versées antérieurement à cette entrée en vigueur.

(67) Á cet effet, la Commission souhaite préciser que, comme cela a déjà été indiqué précédemment, un quart de la subvention accordée au cours de l'année précédente était versé au CELF en début d'année, le solde étant attribué à l'automne suivant, après examen par les pouvoirs publics du budget prévisionnel de l'entreprise bénéficiaire et des fluctuations enregistrées au cours de la première partie de l'exercice. Si le montant de l'aide n'était pas utilisé dans son intégralité, les sommes restantes étaient déduites des subventions prévues pour l'année suivante. La subvention versée pour l'année 1993 a donc été versée en partie au début de l'année 1993 et le solde a été attribué à l'automne 1993. La décision d'octroyer l'aide pour 1993 a été prise par les autorités françaises à la fin de l'année 1992 ou au début de l'année 1993, et en tout état de cause avant l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne. La Commission estime donc qu'il convient d'apprécier l'aide versée pour l'année 1993 en fonction des règles juridiques applicables avant l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne.

a) Appréciation des aides qui ont été versées pour les années 1994 à 2001

(68) L'article 87, paragraphe 3, point d), du traité CE qui est applicable depuis l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne précise que "*Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun [...] les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun*".

(69) Afin de déterminer si cette disposition du traité pourrait servir de base de compatibilité au cas d'espèce pour les aides versées au CELF entre 1994 et fin 2001, il convient de vérifier si celles-ci avaient bien un objectif culturel et si elles altéraient ou non les conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

⁽¹⁾ TPI, 15 avril 2008, T-348/04, SIDE c/ Commission, points 96 et suivants.

⁽²⁾ CJCE, 15 mai 1997, C-278/95 P, Siemens/Commission.

- (70) Objectif culturel
- (71) Selon les autorités françaises, les aides en cause poursuivaient un objectif culturel consistant à favoriser dans les pays non francophones la diffusion des ouvrages en langue française. Il s'agit donc d'une politique volontariste qui participe d'un courant tendant à préserver et à encourager la diversité culturelle au niveau international.
- (72) La préservation et la promotion de la diversité culturelle figurent parmi les principes fondateurs du modèle européen. Ils sont inscrits au traité, à l'article 151, paragraphe 1, qui dispose que *"La Communauté contribue à l'épanouissement des cultures des États membres, dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun"*, ou encore à l'article 151, paragraphe 4, qui dispose que *"La Communauté tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions du traité, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures"*. La Commission note d'ailleurs que la Communauté est partie à la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles. Les autorités françaises, en favorisant et en soutenant financièrement la diffusion d'ouvrages francophones, ont mis en œuvre une politique culturelle qui correspond aux objectifs fixés par le traité.
- (73) Dans ces conditions, la Commission considère que les aides qui ont été attribuées au CELF par les autorités françaises en vue d'assurer la diffusion d'ouvrages en langue française poursuivaient bien un objectif culturel tel qu'il est compris aux termes du traité.
- (74) La Commission note d'ailleurs que l'objectif culturel des aides versées au CELF a été admis par le Tribunal dans son arrêt précité du 18 septembre 1995. Ainsi, au considérant 62, le Tribunal a considéré que *"Pour ce qui est du but culturel des aides litigieuses, il est constant entre les parties que l'objectif poursuivi par le gouvernement français est la diffusion de la langue et de la littérature françaises. À cet égard, le Tribunal constate également que les éléments dont disposait la Commission lorsqu'elle a adopté sa décision, y compris ceux contenus dans la lettre du conseil de la requérante du 7 septembre 1992, étaient de nature à étayer l'appréciation qu'elle a portée sur la réalité et la légitimité de cet objectif. Dans ces circonstances, il y a lieu de conclure que l'appréciation de l'objectif des aides litigieuses ne posait pas à la Commission des difficultés particulières et qu'il ne lui était pas nécessaire d'obtenir d'autres renseignements pour reconnaître le caractère culturel de cet objectif"*.
- (75) Le critère de l'altération des conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté dans une mesure contraire à l'intérêt commun
- (76) La Commission doit vérifier si les mesures en cause sont bien nécessaires et proportionnelles par rapport à l'objectif de politique culturelle poursuivi par les autorités françaises.
- (77) A titre liminaire, il convient de rappeler que conformément à l'arrêt du Tribunal du 28 février 2002, c'est sur le marché de la commission à l'exportation de livres en langue française qu'il convient d'apprécier les mesures en cause.
- (78) *En premier lieu*, la Commission note que les mesures ont été mises en place afin de promouvoir une activité délaissée par la profession. En effet, le "Programme petites commandes" a été conçu en 1980 par le Ministère de la Culture, à un moment où la profession (le Groupe Hachette et les Messageries du livre) souhaitait abandonner le marché de la commission à l'exportation. Le mécanisme contesté a été institué de façon à encourager les opérateurs à intervenir sur le marché pour que l'ensemble des commandes de livres en langue française qui émanent de librairies situées dans des zones non francophones puisse être satisfait. Ceci garantissait que les livres francophones puissent atteindre toutes les librairies, y compris les plus petites dans des pays lointains, même dans l'hypothèse où elles n'avaient besoin que de quelques livres, d'ailleurs souvent publiés par différents éditeurs. Ceci n'était par exemple pas garanti par la SIDE qui ne fournissait pas tous les pays.
- (79) Par ailleurs, la Commission note qu'il ressort des tableaux figurant à l'annexe 2 de la présente décision que si le CELF, hormis ce qu'il considère comme "petites commandes", vendait un nombre de livres moyen par facture comparable à celui de la SIDE (44 contre 41 en 1999, 46 contre 53 en 2000 et 48 contre 48 en 2001), il répondait également à un grand nombre de commandes particulièrement petites (inférieures en moyenne à trois livres et d'une valeur moyenne approximative de 35 euros): 9 688 commandes en 1999, 8 763 en 2000 et 7 702 en 2001. Il s'ensuit que globalement, le nombre de livres par commande était nettement plus faible pour le CELF que pour la SIDE: 28 contre 41 en 1999, 28 contre 53 en 2000 et 31 contre 48 en 2001. L'activité du CELF était tout particulièrement caractérisée par un grand nombre de très petites commandes (en moyenne moins de trois livres et environ 35 euros), ce qui le distingue nettement de la SIDE.
- (80) Ainsi, la Commission considère que les mesures examinées au regard des l'article 87, paragraphe 3, point d) du traité étaient bien nécessaires pour atteindre l'objectif recherché par les autorités françaises. Les aides étaient nécessaires lorsqu'elles ont été mises en place et leur caractère nécessaire a perduré jusqu'à fin 2001.
- (81) *En deuxième lieu*, la Commission rappelle qu'elle a déjà établi précédemment que l'impact sur les échanges intra-communautaires et la distorsion de concurrence engendrée par la mesure sont très faibles, compte tenu notamment des montants en cause de la mesure, de la très faible substituabilité entre les livres en langue française et ceux en une autre langue, ainsi que de l'écart considérable existant entre le volume des livres francophones exportés vers des pays non francophones à partir de la France d'une part, et de la Belgique et du Luxembourg d'autre part.
- (82) Plus précisément, en ce qui concerne le marché de la commission à l'exportation des livres en langue française, la Commission note que le CELF et la SIDE, dans le cadre de leur activité de commissionnaire à l'exportation, distribuent des livres dans des pays et des territoires non francophones. En effet, dans les pays francophones, le

marché local est couvert par les grands éditeurs grâce à leurs filiales ou à leurs représentants. La commission à l'exportation ne joue donc qu'un rôle très marginal sur les marchés francophones qui constituent pourtant les principaux débouchés pour les livres d'expression française.

- (83) Sur le marché national de la commission à l'exportation des livres en langue française, sont présents des commissionnaires généralistes comme la SIDE et le CELF, et dans une moindre mesure des commissionnaires spécialisés qui vendent également, de façon marginale, directement aux utilisateurs finaux et seraient en concurrence de façon extrêmement marginale avec les deux commissionnaires généralistes, ainsi qu'un certain nombre de librairies qui servent, même à titre occasionnel, des commandes aux libraires étrangers et les librairies en ligne dont l'activité était cependant relativement réduite à l'époque des mesures en cause.
- (84) Sur le marché en cause, c'est donc le plaignant qui a été le principal opérateur affecté par les mesures contestées. Or, les autorités françaises affirment que le programme relatif aux petites commandes était en principe accessible à toute entreprise qui en aurait fait la demande, dès lors qu'elle aurait accepté les conditions relatives à l'attribution des aides. Il semble ainsi que le refus qui a été opposé à la SIDE par le Ministère de la culture en 1991 ait été justifié par le refus de la SIDE de se soumettre à l'obligation de transparence requise pour bénéficier desdites aides. Par ailleurs, en 1996, suite à l'annulation de la décision de la Commission du 18 mai 1993, le Ministère de la culture, soucieux de mettre un terme à la procédure, a rappelé à la SIDE que le régime d'aide aux petites commandes n'était pas par nature réservé au CELF. Il lui a proposé, par courrier du 3 septembre 1996, un entretien afin d'examiner si elle était en mesure de rendre, dans les mêmes conditions de transparence, les mêmes services que ceux rendus par le CELF. Lors d'un entretien qui s'est tenu le 26 septembre 1996, les dirigeants de la SIDE ont fait savoir au Ministère de la culture qu'ils refusaient de bénéficier d'un programme dont la compatibilité avec le droit communautaire pouvait être mise en cause par la Commission.
- (85) Par conséquent, les éléments mentionnés ci-dessus semblent indiquer que l'altération des conditions des échanges et de la concurrence dans la Communauté par les mesures en cause a été relativement limitée.
- (86) Cependant, afin de déterminer si la mesure est bien proportionnelle, la Commission doit également comparer, en troisième lieu, le montant des aides perçues avec les coûts supportés par le CELF pour atteindre l'objectif poursuivi par les autorités françaises.
- (87) Á cet effet, il convient de rappeler les différentes étapes du processus de traitement des commandes, sur lequel les différentes parties s'accordent:
- a) la réception du bon de commande du libraire;
 - b) la codification de la commande;
 - c) la saisie de la commande;
 - d) l'envoi de la commande chez l'éditeur;
- e) la réception des ouvrages;
 - f) l'attribution pour chaque client d'un emplacement physique, la "case" dans laquelle les livres commandés sont stockés;
 - g) l'emballage.
- (88) Il convient par ailleurs de déterminer ce que recouvre la notion de petites commandes. En effet, la commission à l'exportation de livres consiste à honorer des commandes peu importantes. Au sein du marché de la commission à l'exportation, certaines commandes génèrent des surcoûts tels que la prestation ne saurait être rentable. Les autorités françaises ont indiqué que le seuil de 500 FRF (76,22 euros) retenu pour définir une "petite commande" a été déterminé de manière empirique. Les autorités françaises ont précisé que certaines commandes inférieures à 500 FRF pouvaient être rentables, tandis que d'autres, supérieures à ce montant, pouvaient ne pas l'être. L'objectif était de trouver une méthode économiquement acceptable pour que des opérateurs veuillent bien prendre en charge les commandes délaissées, car insuffisamment rentables.
- (89) La notion de petites commandes ayant été définie, il convient de calculer les coûts liés au traitement de ces petites commandes. Dans le cadre de l'analyse de la compatibilité, il incombe aux autorités françaises d'établir le montant et la réalité de ces coûts. Sans une telle démonstration, ceux-ci ne pourront être pris en compte.
- (90) Tout d'abord, compte tenu des débats qui sont intervenus devant le Tribunal dans le cadre de l'instance ayant conduit à l'arrêt du 15 avril 2008, il convient de s'interroger sur la possibilité pour la Commission de considérer les coûts liés aux petites commandes durant toute la période de versement des aides litigieuses uniquement sur la base d'une extrapolation des données relatives à la seule année 1994. La Commission doit en effet examiner la compatibilité de l'aide au regard de l'article 87, paragraphe 3, point d) pour les années allant de 1994 à 2001.
- (91) La Commission n'est pas convaincue à ce stade de la possibilité de procéder à l'extrapolation des données à partir d'une seule année. En effet, les autorités françaises n'ont pas fourni à ce stade de justification suffisante des raisons pour lesquelles ces données ne seraient pas disponibles pour les différentes années concernées ni de démonstration suffisante des raisons pour lesquelles une extrapolation sur la base uniquement de l'année 1994 pourrait être acceptable.
- (92) En outre, dans son arrêt précité du 15 avril 2008, le Tribunal a considéré que la Commission avait commis une erreur d'appréciation en ce qui concerne le calcul des coûts pour l'année 1994.
- (93) Il convient de noter que dans la décision du 20 avril 2004 qui a été annulée, la Commission avait pris en considération le chiffre d'affaires réel de l'activité de traitement des petites commandes. Par contre, la Commission n'avait pas pris en compte les coûts effectifs du

traitement des petites commandes, mais avait réalisé une estimation de ces coûts à partir des coûts totaux supportés par le CELF pour chaque catégorie de frais liés à l'activité de commission à l'exportation du CELF (tels que le coût d'achat des livres, les frais de personnel, les frais généraux, etc.).

- (94) Á la lecture des motifs de l'arrêt du Tribunal (notamment les points 109 à 111), il ne semble à ce stade guère approprié de faire reposer l'ensemble du calcul des coûts de traitement des petites commandes sur de simples estimations. Cependant, les autorités françaises n'ont pas fourni en l'état les données permettant la prise en compte des coûts effectifs du traitement des petites commandes (au moins pour certaines catégories de coûts) ni même une éventuelle justification suffisante des raisons pour lesquelles une estimation de ces coûts à partir des coûts totaux supportés par le CELF pourrait être acceptable. Il en résulte que la réalité des coûts avancés n'est pas établie à ce stade.
- (95) Dans la présente décision, la Commission s'interroge subsidiairement sur les clés de répartition permettant d'affecter une partie des coûts totaux au traitement des petites commandes. Dans la décision du 20 avril 2004 qui a été annulée, la Commission avait ainsi appliqué des clés de répartition qui étaient différentes (par exemple, en fonction du nombre de livres, du nombre de factures, ou du chiffre d'affaires) d'une catégorie à l'autre de coûts.
- (96) Compte tenu des débats qui sont intervenus devant le Tribunal dans le cadre de l'instance ayant conduit à l'arrêt du 15 avril 2008, la Commission ne dispose pas à ce stade de clés de répartition des coûts convaincantes, pouvant notamment être appliquées à chaque catégorie de coûts pendant toute la période concernée.
- (97) En ce qui concerne l'application d'un facteur multiplicateur, les autorités françaises ont avancé l'idée selon laquelle dans certains cas, le traitement des petites commandes pourrait entraîner des difficultés supplémentaires et donc des coûts supplémentaires, qui pourraient par exemple découler du fait que quel que soit le montant d'une commande, l'opérateur qui la traite doit nécessairement répéter, pour chaque commande, un certain nombre d'opérations matérielles.
- (98) Dans son arrêt du 15 avril 2008, le Tribunal s'est en particulier interrogé sur l'application des coefficients multiplicateurs aux commandes télétransmises. Le Tribunal a considéré que la Commission avait, dans sa décision du 20 avril 2004, commis une erreur manifeste d'appréciation en appliquant, à son estimation initiale des coûts liés au traitement des petites commandes, des coefficients multiplicateurs dont la justification était tirée des difficultés techniques supplémentaires de traitement, alors même que celles-ci pourraient être résolues grâce à la télétransmission.
- (99) En effet, une commande télétransmise est reçue par un moyen électronique, ce qui facilite son traitement ultérieur par rapport à une commande sur support papier. L'absence de télétransmission est donc une source de surcoûts et le Tribunal a ainsi considéré qu'il conviendrait

d'appliquer un coefficient multiplicateur différent aux commandes télétransmises et aux commandes non télétransmises. Selon le Tribunal, il ne serait acceptable d'appliquer un facteur multiplicateur aux coûts générés par le traitement des petites commandes, eu égard à l'absence de télétransmission, que si la télétransmission était nettement moins répandue parmi les petites commandes que parmi les autres commandes.

- (100) Or, le Tribunal a noté qu'en 1994, la télétransmission était nettement plus répandue dans l'activité de traitement des petites commandes que dans les autres activités du CELF: parmi les petites commandes, il y avait deux tiers de commandes télétransmises et un tiers de commandes non télétransmises. La Commission note à cet égard qu'elle ne dispose pas d'information sur l'évolution de la proportion des commandes télétransmises au cours des années concernées.
- (101) Le Tribunal a dès lors estimé que la Commission n'aurait pas dû appliquer de coefficients multiplicateurs en ce qui concerne certains coûts tels que les coûts de réception des ouvrages, de main-d'œuvre directe du service commercial, de téléphone, de télex, de frais sur encaissements, et de coursiers. Le Tribunal a ajouté qu'en tout état de cause, même si la Commission pouvait appliquer un coefficient multiplicateur aux catégories de coûts cités précédemment, elle aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en appliquant lesdits coefficients multiplicateurs également aux commandes télétransmises, étant donné que celles-ci ne se heurtent manifestement pas aux difficultés qui ont été invoquées comme justification principale desdits coefficients multiplicateurs.
- (102) Á titre subsidiaire, il conviendrait donc en tout état de cause de calculer les coûts liés aux petites commandes en l'absence des coefficients multiplicateurs non justifiés.
- (103) En l'état, la Commission souligne qu'elle ne dispose pas du calcul des coûts encourus par le CELF pour le traitement des petites commandes sans application des coefficients multiplicateurs, ni dans l'hypothèse d'une application des coefficients multiplicateurs uniquement dans le cas des commandes non-télétransmises.
- (104) En particulier, la Commission observe qu'en l'absence d'explication complémentaire et d'actualisation de ces données, elle ne pourra exploiter les comptes d'emploi du programme de traitement des petites commandes que les autorités françaises avaient fournis pour les années 1994 à 2001 dans leur courrier du 17 janvier 2003, ni les explications relatives à la conduite de l'analyse de comptabilité analytique fournies dans le courrier du 5 mars 1998.
- (105) Le Tribunal a conclu dans son arrêt du 15 avril 2008 que dans sa décision du 20 avril 2004, la Commission avait surévalué les coûts inhérents au traitement des petites commandes, réellement supportés par le CELF et censés être strictement et proportionnellement compensés par l'aide litigieuse. Ainsi, le Tribunal a estimé qu'en l'absence

desdits coefficients, les coûts liés au traitement des petites commandes auraient été minorés de plus de 635 000 FRF (96 805,13 euros), même sans prendre en compte les catégories de coûts autres que celles pour lesquelles un coefficient "trois" a été appliqué et que par conséquent, le résultat d'exploitation de l'activité de traitement des petites commandes aurait été positif de plus de 600 000 FRF (91 469,41 euros). Les autorités françaises sont particulièrement invitées à commenter ce calcul.

(106) Enfin, la Commission s'interroge sur la possibilité pour le CELF de disposer d'un bénéfice raisonnable.

(107) En l'absence de données précises établissant l'existence et la réalité des coûts allégués, la Commission doute que les aides versées pour les années 1994 à 2001 respectent le critère de proportionnalité et soient compatibles sur la base de l'article 87, paragraphe 3, point d) du traité.

b) Appréciation des aides au regard de l'article 87, paragraphe 3, point c) du traité CE

(108) Comme cela a été rappelé précédemment et conformément à l'arrêt précité du Tribunal en date du 15 avril 2008, l'article 87 paragraphe 3, point d) du traité ne peut pas être appliqué aux aides qui ont été versées au CELF pour les années 1980 à 1993. Il convient donc de vérifier si la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c) du Traité pourrait leur être appliquée. La Commission ajoute que pour les aides versées entre 1994 et fin 2001, si celles-ci n'étaient pas déclarées compatibles sur le fondement de l'article 87, paragraphe 3, point d) du traité, il conviendrait alors de s'interroger sur l'applicabilité à ces aides de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point c) du traité.

(109) L'article 87, paragraphe 3, point c) prévoit que peuvent être considérées comme compatibles avec le marché commun les aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(110) Comme cela a déjà été indiqué précédemment, la Commission, jout, au titre de l'article 87, paragraphe 3 du traité, d'un large pouvoir d'appréciation conformément à la jurisprudence communautaire⁽¹⁾. Pour autant, les aides au fonctionnement, à savoir les aides qui visent à libérer une entreprise des coûts qu'elle-même aurait dû normalement supporter dans le cadre de sa gestion courante ou de ses activités normales, ne relèvent en principe pas du champ d'application de l'article 87, paragraphe 3 du traité.

(111) Afin de déterminer si l'article 87, paragraphe 3, point c) pourrait servir de base de compatibilité, il convient de vérifier si les aides en cause poursuivent bien un objectif d'intérêt commun et si elles n'altèrent pas les échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

(112) Á ce stade, la Commission note que les aides poursuivent bien un intérêt commun tel qu'il a été identifié précédemment. Il convient à cet égard de rappeler que l'intro-

duction dans le traité sur l'Union européenne de la dérogation prévue à l'article 87, paragraphe 3, point d), est venue confirmer la politique suivie par la Commission sur la base de l'ex-article 92 paragraphe 3 point c) avant l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne. En effet, la Commission avait par le passé autorisé sur le fondement de cet article des aides ayant des objectifs culturels. Cette pratique a été confirmée par les juridictions communautaires, par exemple, dans l'arrêt précité du Tribunal en date du 18 septembre 1995 dans lequel le Tribunal a bien considéré que la Commission était en mesure d'adopter, sur le fondement de l'ex-article 92 paragraphe 3 point c), une décision favorable à l'égard de trois régimes d'aides gérés par le CELF (les aides au fret aérien, le programme "Page à Page", et le "Programme Plus").

(113) Par contre, la Commission a des doutes à ce stade sur le fait que les aides soient proportionnelles pour atteindre l'objectif recherché. En effet, en ce qui concerne les aides antérieures à 1994, la Commission ne dispose que de peu de données lui permettant de vérifier leur proportionnalité sur les années 1980-1993. La Commission note notamment que ces aides étaient d'un montant relativement important au regard de l'activité du CELF. En ce qui concerne les aides versées de 1994 à 2001, dans le cas où celles-ci n'auraient pas été considérées comme compatibles sur le fondement de l'article 87, paragraphe 3, point d) du traité et qu'il conviendrait de les apprécier au regard du point c) dudit article, la Commission estime à ce stade que dans l'hypothèse où la proportionnalité de ces aides n'aurait pas été établie au regard du point d) dudit article, il n'y aurait pas lieu de conclure différemment en ce qui concerne le point c).

(114) Par conséquent, la Commission conclut à titre préliminaire que les mesures examinées pourraient ne pas être compatibles sur le fondement de l'article 87, paragraphe 3, point c).

C. Appréciation de la mesure au regard de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE

(115) Il ressort de l'analyse préliminaire de la Commission tel qu'exposée précédemment qu'une partie ou que la totalité des aides versées au CELF pourrait ne pas être compatible avec le marché commun sur le fondement de l'article 87, paragraphe 3 du traité. En outre, les autorités françaises ont soutenu à plusieurs reprises que le CELF était investi d'une mission de service public, et que selon elles, les mesures contestées devaient être appréciées au regard des dispositions de l'article 86, paragraphe 2 du traité.

(116) Il convient donc de s'interroger sur l'applicabilité de l'article 86, paragraphe 2, du traité comme base de compatibilité, cet article disposant que "*Les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général ou présentant le caractère d'un monopole fiscal sont soumises aux règles du présent traité, notamment aux règles de concurrence, dans les limites où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie. Le développement des échanges ne doit pas être affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté*".

⁽¹⁾ TPI, 15 avril 2008, T-348/04, SIDE c/ Commission, points 96 et suivants.

- (117) Tout d'abord, il convient de s'interroger en l'espèce sur l'existence d'un service d'intérêt économique général. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice qu'à l'exception des secteurs dans lesquels cette question fait déjà l'objet d'une réglementation communautaire, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la nature des services susceptibles d'être qualifiés d'intérêt économique général. Dès lors, la tâche de la Commission est de veiller à ce que cette marge d'appréciation soit appliquée sans erreur manifeste en ce qui concerne la définition des services d'intérêt économique général.
- (118) En l'espèce, les autorités françaises ont indiqué à plusieurs reprises que le CELF était investi d'une mission spécifique de service public d'ordre culturel consistant à honorer toute commande d'ouvrage francophone émanant de libraires implantés à l'étranger, quel que soit le volume et la nature de la commande. La Commission estime à ce stade de son analyse que cette mission pourrait en effet constituer un service d'intérêt économique général.
- (119) Deuxièmement, il convient de vérifier si le CELF avait bien été chargé de ce service d'intérêt économique général. En effet, conformément à la jurisprudence communautaire, les entreprises en cause doivent avoir été chargées par l'État de la gestion du service considéré au moyen d'un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre.
- (120) En l'espèce, les autorités françaises ont produit plusieurs conventions conclues entre le CELF et le Ministère de la Culture qui démontreraient, selon elles, que le CELF a bien été chargé de la gestion du service d'intérêt économique général en question. Selon les autorités françaises, la Direction du livre et de la lecture a conclu jusqu'en 2001 des conventions annuelles avec le CELF.
- (121) La Commission a examiné les conventions dont elle dispose. Ces conventions concernent les années 1991, 1996 et 1997 et prévoient que le Ministère de la Culture apporte son aide au CELF pour les activités de regroupement des petites commandes de livres destinées à l'étranger. Ces conventions sont d'une durée d'un an, et concernent spécifiquement le CELF. Le montant de l'aide pour l'année en cause y est fixé, et les conventions prévoient également que le CELF devra fournir un compte d'emploi de la subvention et ne pourra pas en principe utiliser l'aide pour d'autres actions. L'aide non utilisée doit être remise à la disposition du Ministère.
- (122) À ce stade de son analyse, la Commission estime que ces conventions ne sont pas très détaillées. Par exemple, la nature précise des obligations de service public n'est pas définie (ainsi, le montant à partir duquel les commandes sont considérées comme étant des "petites commandes" n'est pas indiqué dans la convention).
- (123) Par ailleurs, la Commission ne dispose que des conventions pour les années 1991, 1996 et 1997. Il en résulte qu'il n'est pas établi qu'il ait existé de telles conventions pour les années comprises entre 1980 et 2001 (hormis les 3 années précitées), ni que le CELF ait été chargé de la gestion d'un service d'intérêt économique général par de telles conventions.
- (124) Compte tenu des informations à sa disposition à ce stade, la Commission a donc des doutes sur le fait que le CELF a bien été chargé par un acte officiel pour chacune des années considérées de la gestion du service public en question.
- (125) Enfin, la Commission doit vérifier si l'application des règles de concurrence rendrait impossible l'accomplissement de la mission d'intérêt général et si le développement des échanges n'est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté (conditions de nécessité et de proportionnalité).
- (126) Si la condition de nécessité pourrait être considérée comme remplie compte tenu des développements exposés précédemment sur l'activité de traitement des petites commandes qui avait été délaissée par la profession au début des années 1980, la Commission a des doutes sur le respect de la condition de proportionnalité. En effet, cette condition impose de pouvoir vérifier que le CELF n'a pas été surcompensé. Or, il n'y a dans les conventions aucune explication sur la manière dont le montant de l'aide a été calculé. Par ailleurs, l'obligation imposée au CELF de fournir des comptes d'emploi de la subvention n'est pas accompagnée d'une définition précise des paramètres de calcul et de contrôle du coût de l'activité de service public ce qui semble nécessaire afin de pouvoir réellement vérifier qu'il n'y a pas de surcompensation. En outre, si les conventions prévoyaient bien un report d'une année sur l'autre au cas où une partie de la subvention n'aurait pas été utilisée, elles ne contiennent aucune précision sur le fonctionnement de ce mécanisme et il ne semble pas que ce mécanisme ait été appliqué. La Commission renvoie également aux doutes qu'elle a formulés dans le cadre de l'analyse du critère de proportionnalité au regard de l'article 87, paragraphe 3, du traité CE. Enfin, si la Commission devait, dans une certaine mesure, s'interroger sur la possibilité que la compensation versée au CELF puisse, au regard de l'article 86, paragraphe 2 du traité, inclure un bénéfice raisonnable, elle note cependant que les conventions n'évoquent pas cette hypothèse.
- (127) Par conséquent, compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission considère à ce stade de son analyse que les conditions d'application de l'article 86, paragraphe 2 du traité pourraient ne pas être remplies et invite les autorités françaises à présenter leurs observations à cet égard.

D. Conséquences

- (128) L'analyse préliminaire de la Commission exposée dans la présente décision est donc qu'une partie ou que la totalité des aides qui ont été versées au CELF entre 1980 et la fin de 2001 sans avoir été préalablement notifiées pourraient ne pas être compatibles avec le marché commun.
- (129) Dans une telle hypothèse, la Commission doit en principe ordonner à l'État membre concerné de prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire. Néanmoins, la Commission doit tenir compte des éléments suivants.

- (130) Tout d'abord, l'article 15 du Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 ⁽¹⁾ prévoit que les pouvoirs de la Commission en matière de récupération d'une aide sont soumis à un délai de prescription de dix ans. Le délai de prescription commence le jour où l'aide illégale est accordée au bénéficiaire et toute mesure prise par la Commission ou un État membre, agissant à la demande de la Commission, à l'égard de l'aide illégale interrompt le délai de prescription.
- (131) L'analyse de la Commission est que cette règle de prescription est applicable. Dans son arrêt du 5 octobre 2006 relatif à l'affaire Transalpine ⁽²⁾, la Cour de Justice a en effet considéré que dans la mesure où le règlement (CE) n° 659/1999 contient des règles de nature procédurale, celles-ci s'appliquent à toutes les procédures administratives en matière d'aides d'État pendantes devant la Commission au moment où le règlement (CE) n° 659/1999 est entré en vigueur, à savoir le 16 avril 1999. Or, la présente affaire s'inscrit dans le cadre de la procédure formelle d'examen ouverte depuis 30 juin 1996.
- (132) Au cas d'espèce, les aides ayant été versées chaque année depuis 1980 et la Commission ayant procédé à une demande d'informations auprès des autorités françaises en avril 1992, il apparaît que les aides versées au CELF en 1980 et 1981 ne peuvent pas être récupérées compte tenu du délai de prescription.
- (133) En second lieu, la Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général de droit communautaire. En effet, selon la jurisprudence communautaire, la Commission est tenue de prendre en considération les circonstances exceptionnelles qui justifient qu'elle renonce à ordonner la récupération des aides accordées illégalement lorsque cette récupération est contraire à un principe général du droit communautaire.
- (134) La Commission invite les autorités françaises, le bénéficiaire de l'aide et toute autre partie intéressée à soumettre leurs observations sur l'application en l'espèce du principe de la confiance légitime, du principe de la sécurité juridique, ou de tout autre principe qui pourrait conduire la Commission à ne pas exiger la récupération de l'aide conformément à l'article 14-1, deuxième phrase, du règlement (CE) n° 659/1999 précité dans l'hypothèse où les mesures examinées seraient considérées comme incompatibles avec le marché commun.
- (135) En ce qui concerne le principe de la confiance légitime, il convient de rappeler brièvement la jurisprudence communautaire en la matière.
- (136) Il est ainsi de jurisprudence constante ⁽³⁾ que, compte tenu du caractère impératif du contrôle des aides étatiques opéré par la Commission au titre de l'article 88 CE, les entreprises bénéficiaires d'une aide ne sauraient avoir, en principe, et sauf circonstances exceptionnelles, une confiance légitime dans la régularité de l'aide que si celle-ci a été accordée dans le respect de la procédure. En effet, un opérateur économique diligent doit normalement être en mesure de s'assurer que cette procédure a été respectée, même lorsque le caractère illégal de la décision d'octroi de l'aide est imputable à l'État considéré.
- (137) En outre, dans son arrêt précité du 12 février 2008 concernant le CELF, la Cour de Justice a rappelé aux points 65 et suivants qu'après l'annulation d'une décision positive de la Commission, la possibilité pour le bénéficiaire des aides illégalement mises à exécution d'invoquer des circonstances exceptionnelles, qui ont légitimement pu fonder sa confiance dans leur caractère régulier, et de s'opposer, par conséquent, à leur remboursement ne saurait être exclue. Toutefois, la Cour poursuit en considérant, à propos d'une situation dans laquelle la Commission avait initialement décidé de ne pas soulever d'objections à l'encontre d'aides litigieuses, qu'une telle circonstance ne pouvait pas être considérée comme susceptible d'avoir fait naître une confiance légitime de l'entreprise bénéficiaire, dès lors que cette décision avait été contestée dans les délais de recours contentieux, puis annulée par la Cour ⁽⁴⁾. En effet, tant que la Commission n'a pas pris une décision d'approbation, et même tant que le délai de recours à l'encontre d'une telle décision n'est pas écoulé, le bénéficiaire n'a pas de certitude quant à la légalité de l'aide envisagée, seule susceptible de faire naître chez lui une confiance légitime. La Cour de Justice constate donc que, pareillement, lorsqu'un recours en annulation a été introduit, le bénéficiaire ne peut nourrir une telle certitude tant que le juge communautaire ne s'est pas définitivement prononcé.
- (138) Ce n'est finalement que dans des cas très limités que le principe de confiance légitime trouve à s'appliquer. Il s'agit d'affaires dans lesquelles la Commission a, par exemple, fourni des assurances précises de nature à faire naître des espérances fondées des autorités nationales et/ou du bénéficiaire quant à la régularité de l'aide ⁽⁵⁾.
- (139) En ce qui concerne le principe de la sécurité juridique, il convient de rappeler que, dans certaines décisions, la Commission a décidé de ne pas ordonner la récupération d'une aide lorsque cette récupération allait à l'encontre de ce principe. En effet, l'exigence fondamentale de sécurité juridique vise à garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit communautaire et, partant, s'oppose à ce que la Commission puisse retarder indéfiniment l'exercice de ses pouvoirs. Cependant, ce principe ne trouve à s'appliquer que dans des cas très stricts ⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 83, 27.3.1999).

⁽²⁾ CJCE, 5 octobre 2006, affaire C-368/04, Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH, point 34.

⁽³⁾ Voir par exemple TPI, 12 septembre 2007, affaires T-239/04 et T-323/04, République italienne et Brandt Italia SpA c/ Commission, point 149 et suiv; CJCE, 15 décembre 2005, aff. C-148/04, Unicredito Italiano, points 104, 108-111; TPI, 15 juin 2005, aff. T-171/02, Regione autonoma della Sardegna/Commission, points 64-65.

⁽⁴⁾ Voir également par exemple CJCE, 14 janvier 1997, C-169/95, Espagne c/ Commission, pt 53; TPI, 15 juin 2005, aff. T-171/02, Regione autonoma della Sardegna/Commission, points 64-65.

⁽⁵⁾ Voir par exemple CJCE, 22 juin 2006, affaires jointes C-182/03 et C-217/03, Belgique et Forum 187 c/ Commission, point 147.

⁽⁶⁾ Voir, par exemple, la décision de la Commission relative aux GIE fiscaux, affaire C 46/2004 (ex NN 65/2004), 20 décembre 2006 (JO L 112, 30 avril 2007).

(140) La Commission note enfin que dans son arrêt précité du 19 décembre 2008, le Conseil d'État a posé une question préjudicielle à la Cour de Justice en ce qui concerne l'existence de circonstances exceptionnelles qui serait susceptible de conduire le juge national à limiter l'obligation de récupération de l'aide.

4. CONCLUSION

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission a des doutes sur la compatibilité de la mesure examinée avec le marché commun et invite les autorités françaises, dans le cadre de la procédure de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, à présenter leurs observations et à fournir toute information utile pour l'évaluation de la mesure dans un délai d'un mois à compter de la date de réception de la présente. Elle invite les autorités françaises à transmettre immédiatement une copie de cette lettre au bénéficiaire de l'aide.

La Commission rappelle aux autorités françaises l'effet suspensif de l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et se réfère à l'article 14 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil qui prévoit que toute aide illégale pourra faire l'objet d'une récupération auprès de son bénéficiaire.

Par la présente, la Commission avise les autorités françaises qu'elle informera les intéressés par la publication de la présente lettre et d'un résumé de celle-ci au *Journal officiel de l'Union européenne*. Elle informera également les intéressés dans les pays de l'AELE signataires de l'accord EEE par la publication d'une communication dans le supplément EEE du Journal offi-

ciel, ainsi que l'autorité de surveillance de l'AELE en leur envoyant une copie de la présente. Tous les intéressés susmentionnés seront invités à présenter leurs observations dans un délai d'un mois à compter de la date de cette publication.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la publication du texte intégral de la lettre. Cette demande et les informations susmentionnées demandées par la Commission devront être envoyées par lettre recommandée ou par télécopie à:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffé des aides d'État
1049 Bruxelles/Brussel
BELGIQUE/BELGIË
Fax +32 22961242

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission
Neelie KROES
Membre de la Commission

ANNEXE 1

Montant des aides attribuées au CELF depuis 1980 au titre du traitement des petites commandes*Éléments communiqués par les autorités françaises et non contestés par la SIDE**(en euros)*

Année	Montant de l'aide	Année	Montant de l'aide
1980	91 470	1992	422 280
1981	91 470	1993	382 650
1982	205 510	1994	304 900
1983	164 640	1995	304 900
1984	137 200	1996	304 900
1985	141 780	1997	243 920
1986	248 490	1998	182 940
1987	214 950	1999	121 960
1988	213 430	2000	60 980
1989	259 160	2001	38 110
1990	304 900	2002	0
1991	373 500	Total	4 814 040

ANNEXE 2

DONNÉES COMMUNIQUÉES EN EUROS

Tableau a

1999	SIDE	CELf petites commandes	CELf sans petites commandes	CELf Total
Chiffres d'affaires	818 297	329 204	10 027 299	10 358 503
Nombre de factures	2 187	9 688	13 210	22 898
Nombre de lignes	27 470/27 978	21 978	263 080	285 058
Nombre de livres	88 163	26 996	575 593	602 589
Nombre de clients ⁽¹⁾	non communiqué	2 171	718	2 889
Nombre moyen de lignes par factures	13,07	2,26	20	12
Nombre moyen de livres par lignes	3,21	1,22	2	2
Nombre moyen d'exemplaires par facture	40,84	2,79	44	28
Prix moyen d'un exemplaire vendu	9,09	12,19	17	17
Valeur moyenne d'une ligne	29,17	14,98	38	38
Valeur moyenne d'un compte client	non communiqué	151,84	13 968	3 585

⁽¹⁾ La Commission regrette que la SIDE n'ait pas souhaité produire de données concernant le nombre de ses clients et la valeur moyenne d'un compte client.

Tableau b

2000	SIDE	CELf petites commandes	CELf sans petites commandes	CELf Total
Chiffres d'affaires	1 021 831	301 604,53	11 151 915	11 480 519
Nombre de factures	2 069	8 763	12 565	21 448
Nombre de lignes	29 006	20 387	258 124	278 511
Nombre de livres	102 229	25 229	586 643	610 872
Nombre de clients	non communiqué	2 007	631	2 638
Nombre moyen de lignes par factures	14,97	2,32	20	13
Nombre de livres moyen par lignes	3,52	1,24	2	2
Nombre moyen d'exemplaires par facture	52,75	2,87	46	28
Prix moyen d'un exemplaire vendu	9,87	11,95	19	19
Valeur moyenne d'une ligne	29,17	14,79	43	41
Valeur moyenne d'un compte client	non communiqué	150,28	17 684	4 344

Tableau c

2001	SIDE	CELF Petites commandes	CELF sans petites commande	CELF TOTAL
Chiffres d'affaires	905 077	275 068	12 817 252	13 092 330
Nombre de factures	2 137	7 702	12 195	19 897
Nombre de lignes de commandes	23 990	17 681	256 019	273 700
Nombre de livres	105 518	21 853	590 278	512 129
Nombre de clients	non communiqué	1 659	835	2 494
Nombre moyen de lignes par factures	11,23	2,30	21	14
Nombre moyen de livres par lignes	4,27	1,24	2	2
Nombre moyen d'exemplaires par facture	47,97	2,84	48	31
Prix moyen d'un exemplaire vendu	8,66	12,59	22	21
Valeur moyenne d'une ligne	37,73	15,56	50	48
Valeur moyenne d'un compte client	non communiqué	165,80	15 360	5 250

„