

Le droit des aides d'Etat à l'épreuve du verdissement du droit matériel de l'UE

Cycle UB³ - Actualités en matière de droit des dépenses publiques

ULB, 10 février 2025

Germain Haumont (CIRC), Tom Buytaert (IEE)



Introduction – notre approche

- Le droit des aides d'Etat, instrument central de la protection du marché intérieur européen
- Green Deal – “verdissement” global des politiques de l'Union, notamment
 - Gestion des déchets
 - Agriculture
 - Energie
- Quelles leçons tirer de la “confrontation” de ces logiques pour les trois politiques sectorielles envisagées ?



Introduction – le droit des aides d'Etat

● Art. 107 et 108 TFUE

- 1° **Qualification** d'une mesure nationale comme "**aide d'Etat**" (art. 107(1) TFUE) – 4 conditions cumulatives (notion objective)
 - Mesure *d'origine étatique* et financée au moyen de *ressources publiques*
 - Mesure procurant un *avantage économique*, sous quelque forme que ce soit
 - Mesure favorisant certaines entreprises ou productions (*sélectivité*)
 - Mesure faussant ou risquant de *fausser la concurrence* et affectant les *échanges entre les Etats membres*
- 2° **Examen de compatibilité de l'aide avec le marché intérieur** (comp. exclusive de la Commission UE, contrôle marginal CJUE) (art. 107(2)-(3) TFUE)
 - Mise en balance des effets positifs (incitation au développements de certaines activités) et des effets négatifs (risque d'altération des échanges ou de distorsion de concurrence)
 - Expression de la marge discrétionnaire de la CE via instruments annexes
 - ex. Green Deal: lignes directrices concernant les aides d'Etat au climat, à la protection de l'environnement et à l'énergie (2022)

➔ En principe, toute mesure d'aide nouvelle doit être notifiée à la Commission UE et ne peut être mise en oeuvre avant d'être approuvée (art. 108(3) TFUE) – sauf exceptions (*de minimis*/SIEG/exemption par catégorie)

Introduction – la pertinence du droit de l’environnement en matière d’aides d’Etat

- **Question : quid lorsqu’une aide, par ailleurs compatible, nuit à la protection de l’environnement ?**
 - Cadre “constitutionnel” – clause d’intégration horizontale (art. 11 TFUE), art. 37 Charte
 - Historiquement (en matière de libre circulation surtout) :
 - Si la violation d’autres normes de droit UE matériel est “*détachable*” de (i.e. pas intrinsèquement liée à) l’aide, cette violation n’est pas pertinente
 - Si elle n’est *pas détachable* de l’aide, elle peut aboutir à son incompatibilité
 - “Frilosité” de la CJUE pour l’extension de cette doctrine
 - Ex. énergie/environnement – *Castelnuovo Energia* (T-57/11)

Introduction – la pertinence du droit de l'environnement en matière d'aides d'Etat

- Question : quid lorsqu'une aide, par ailleurs compatible, nuit à la protection de l'environnement ?
 - Affaire *Hinkley Point C* (C-594/18 P)
 - “100 [...] lorsque la Commission vérifie si une aide d'État en faveur d'une activité économique [est compatible avec le marché intérieur], elle doit [...] **vérifier que ladite activité ne viole pas des règles du droit de l'Union en matière d'environnement. Si elle constate une violation de ces règles, elle est tenue de déclarer ladite aide incompatible avec le marché intérieur sans autre forme d'examen.** »
 - 101 S'agissant cependant de la question de savoir si une telle aide d'État satisfait à la seconde condition [de compatibilité] selon laquelle cette aide ne doit pas altérer les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun, celle-ci implique, comme l'a jugé à bon droit le Tribunal, de **mettre en balance les effets positifs de l'aide envisagée pour le développement des activités que celle-ci vise à soutenir et les effets négatifs que peut avoir cette aide sur le marché intérieur.** Or, l'article 26, paragraphe 2, TFUE indique que ce marché « comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ». Partant, l'examen de la seconde condition [de compatibilité] **implique que la Commission prenne en considération les effets négatifs de l'aide d'État sur la concurrence et les échanges entre les États membres, mais n'exige pas de prendre en considération d'éventuels effets négatifs autres que ceux-ci.**

Introduction – la pertinence du droit de l'environnement en matière d'aides d'Etat

● Question : quid lorsqu'une aide, par ailleurs compatible, nuit à la protection de l'environnement ?

● Affaire *Paks II* (T-101/18, pourvoi pendant)

- Violation règles marchés publics

30 [Contrairement à ce que fait valoir la République d'Autriche,] **rien ne permet de conclure [que, dans son arrêt Hinkley Point C, la CJUE] a entendu abandonner sa jurisprudence selon laquelle il convenait d'opérer une distinction entre les modalités présentant un lien indissociable avec l'objet de l'aide et celles qui n'en avaient pas. [...]**

32 Doit ainsi être **rejetée** l'interprétation de la République d'Autriche selon laquelle, au vu de l'arrêt [Hinkley Point C], **la Commission est désormais tenue de vérifier à l'égard de toute modalité de l'aide ou toute circonstance en relation avec l'aide, même si elle ne présente pas de lien indissociable avec celle-ci, qu'elle ne viole aucune disposition ou principe général du droit de l'Union.**

- Interaction avec la procédure en manquement contre la Hongrie (art. 258 TFUE)

33 Il y a lieu d'ajouter que, dans une situation où, comme dans la présente affaire, sont en cause deux procédures distinctes qui relèvent toutes deux de la compétence de la Commission et dont celle-ci doit respecter les règles respectives, surgirait un risque de contradiction ou de violation des règles desdites procédures si la Commission était tenue d'apprécier la même modalité de l'aide tant dans le cadre de la procédure concernant l'autorisation de l'aide en cause que dans le cadre d'une procédure de manquement.

41 Contrairement à ce que fait valoir la République d'Autriche, c'est à juste titre que la Commission a considéré, dans l'intérêt de la cohérence des résultats de l'examen de la compatibilité de l'aide et de la procédure en manquement, qu'elle **pouvait renvoyer à son appréciation effectuée dans le cadre de la procédure en manquement. [NB: à savoir, pas de violation du droit de l'Union des marchés publics]**

- Considération des effets négatifs sur l'environnement

72 En ce qui concerne l'argument avancé par la République d'Autriche selon lequel la Commission n'a pas dûment pris en considération les effets sur l'environnement notamment en ce qui concernait l'élimination des déchets, il convient de relever que **la Commission n'était donc pas obligée, lors de l'identification des effets négatifs de la mesure en cause, de tenir compte de la mesure dans laquelle celle-ci était défavorable à la réalisation des principes de protection de l'environnement invoqués par la République d'Autriche (voir, en ce sens, arrêt [Hinkley Point C]).**

Cas d'étude (1) – les aides d'Etat dans le secteur nucléaire

- Quelques exemples tirés de la pratique décisionnelle de la Commission, notamment

- *Hinkley Point C*, UK (décisions CE 2014 et 2015, arrêt CJUE 2020)
- *Transfert de responsabilités pour les déchets nucléaires*, Allemagne (décision CE 2017)
- *Paks II*, Hongrie (décision CE 2017, pourvoi pendant CJUE)
- *Dukovany*, République tchèque (décision CE 2024)
- *Prolongation de deux centrales nucléaires*, Belgique (aff. pendante)
- *Construction d'une centrale nucléaire*, Pologne (aff. pendante)



Cas d'étude (1) – les aides d'Etat dans le secteur nucléaire

● Principes :



- « [La compétence législative de l'Union en matière d'énergie] n'affect[e] pas le **droit d'un État membre de déterminer** les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, **son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique** » (art. 194(2) TFUE)



- la mesure d'aide doit respecter les « autres règles du droit de l'Union » (*Hinkley Point C*)

- Cadre spécifique applicable au secteur nucléaire (not. règles Euratom)
- Règles du marché européen de l'électricité (en particulier *Electricity Market Design (EMD)*)
- Environnement?

Cas d'étude (1) – les aides d'Etat dans le secteur nucléaire

- Principes :

- la mesure d'aide doit respecter les « autres règles du droit de l'Union » (*Hinkley Point C*)

- *Environnement?*

- Evaluation préalable des incidences sur l'environnement

- Effets positifs de la mesure sur le plan de la décarbonation

- Principes de droit de l'environnement (pollueur-payeur, précaution)?

- *Effets négatifs* de la mesure sur l'environnement?

Cas d'étude (1) – les aides d'Etat dans le secteur nucléaire

Quelques enseignements

- Contrôle “strict” du respect des “autres règles” du droit de l'Union, en particulier les normes “économiques sectorielles” et évaluation des incidences sur l'environnement
- Intégration des effets positifs, mais pas des effets négatifs, pour l'environnement
- Contrôle plus timide des *principes* du droit de l'environnement (tension avec l'art. 194(2) TFUE)



Cas d'étude sectoriel (2)

- Articulation des aides européennes et nationales à l'agriculture

I. Mise en place d'incitants économiques aux instruments écovolontaristes de la PAC

II. Mise en place d'aides nationales complémentaires aux aides PAC

I. Mise en place d'**incitants économiques** aux instruments éco-volontaristes de la PAC

-> Examen de **l'existence** d'une aide

II. Mise en place d'**aides nationales complémentaires** aux aides PAC

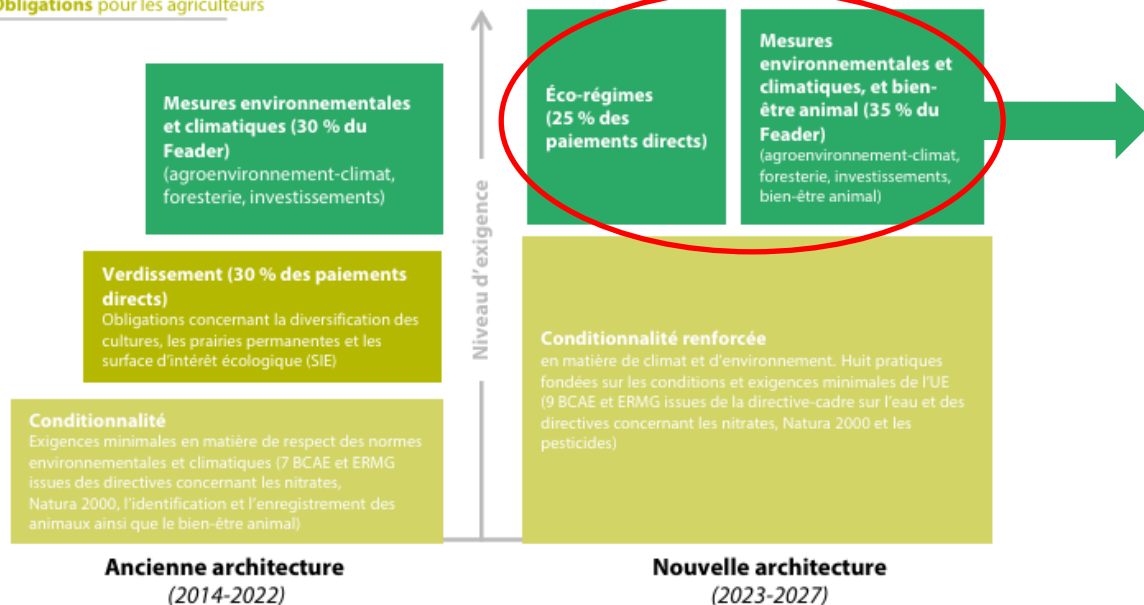
-> Examen de **compatibilité** de l'aide

Point de départ de la réflexion

Figure 7 – L'architecture verte de la PAC

Mesures **volontaires**

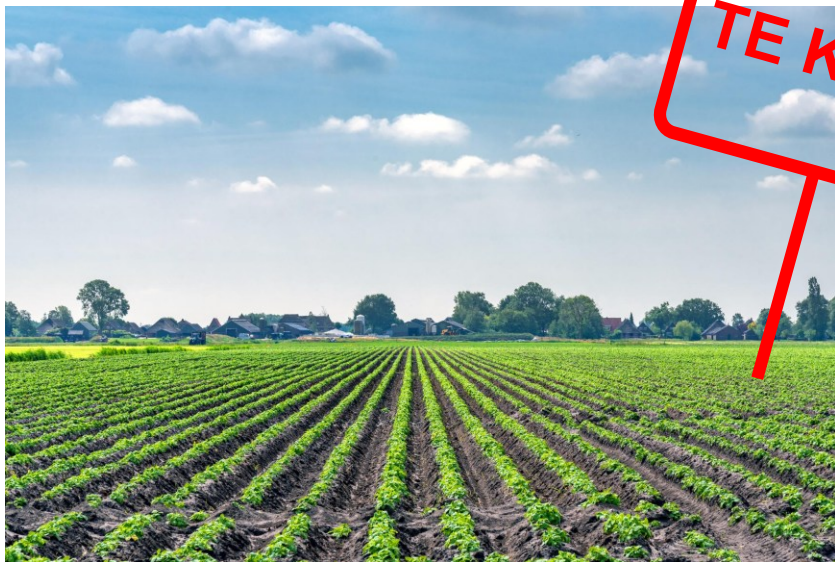
Obligations pour les agriculteurs



Les propriétaires publics (10% SAU) peuvent-ils imposer ces instruments éco-volontaristes aux agriculteurs auxquels ils louent/vendent leurs terres, en contrepartie d'un incitant financier (p. ex. un prix inférieur au prix du marché)?

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document de la Commission européenne intitulé *Approved 28 CAP Strategic Plans (2023-2027)*, juin 2023.

Ce qui allait devenir l'affaire Huts...



Le CPAS met aux enchères :

- 79 parcelles agricoles, réparties en 40 exploitations ;
- En un lot unique ;
- Une seule offre est finalement soumise, par une société d'investissement (17,5 mi €).

La société d'investissement remporte le lot de parcelles.

L'affaire Huts en trois actes

Un **agriculteur lésé** par les conditions de mise aux enchères saisit un tribunal gantois (-> appel).

La **Commission européenne** rend un avis sur l'existence d'une aide d'Etat.

La **Cour d'appel de Gand** annule la vente.



Article 29, § 1^{er}, du règlement 2015/1589 portant modalités d'application de l'article 108 du TFUE :

« Les juridictions des États membres peuvent demander à la Commission de leur fournir des informations en sa possession ou un avis sur des questions relatives à l'application des règles en matière d'aides d'État ».

Existence d'un avantage pour l'acquéreur ?

Focus sur le **prix** > **maintien de l'utilité agricole** des terres

« Le fait que les terres étaient louées et utilisées par 40 occupants différents au moment de la transaction indique qu'elles auraient pu être vendues à plusieurs acheteurs tout en préservant leur utilité, **ce qui aurait pu mener à un prix plus élevé que la vente en un seul lot** » (§ 31).

Le fait que les 40 exploitants n'étaient pas en mesure de remettre une offre pour le lot unique n'est **pas discriminatoire**.

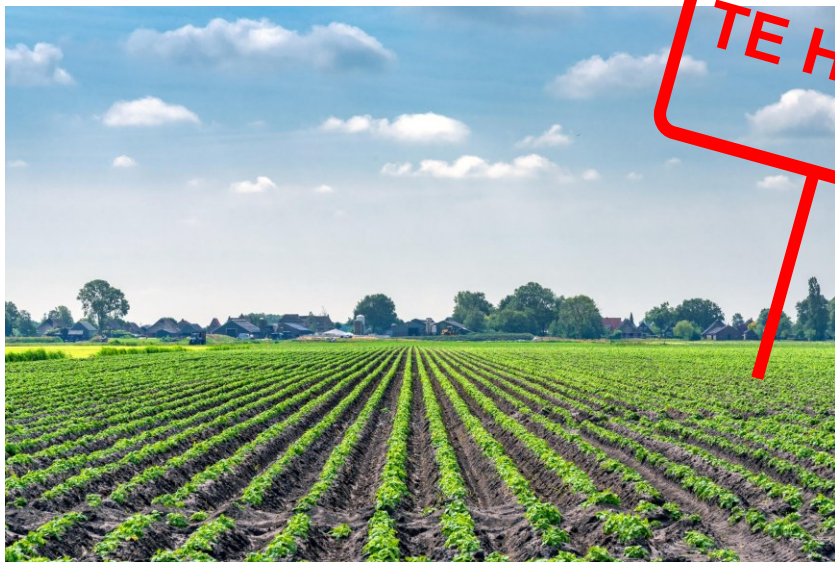
« Toutefois, la vente en lot unique ne semble pas, en elle-même, affecter le caractère non-discriminatoire des enchères (...). La Commission n'a pas été informée d'éléments indiquant que les relativement gros acheteurs intéressés par la vente en lot unique n'ont pas été traités de la même manière » (§ 32).

Enseignements :

1. Le prix de la vente et le nombre de lot doivent être fixés pour obtenir le **meilleur prix du marché**.
2. La qualité d'agriculteur, le projet agricole proposé, et les atouts agroécologiques de ce dernier ne sont **pas pris en compte**.

= Principe de
l'opérateur privé en
économie de marché

Et si...



Le CPAS avait mis **en location** :

- 79 parcelles agricoles, réparties en 40 exploitations.

Trib. UE, 13 juillet 2022, T-150/20, *Tartu Agro*

L'État estonien pouvait fixer un prix en se comportant comme « un opérateur privé [...] guidé par des perspectives de rentabilité à plus long terme » ; « il n'est pas exclu qu'un tel opérateur prévoie, ainsi que l'invoque la requérante, des **obligations contractuelles supplémentaires** pour ne pas devoir faire lui-même les investissements nécessaires [...] dans **l'entretien des terres et dans l'amélioration de la qualité des sols** » (pt. 101).



Possibilité pour l'autorité publique de rémunérer
ces obligations contractuelles supplémentaires
sans accorder une aide d'Etat

Nouvelle décision de la Commission le 25 novembre 2024 (publiée le 3 février 2025)

Distinction entre :

- **L'entretien des terres** : pratique normale de l'exploitant, qui ne peut pas être rémunérée comme un service environnemental (>< arguments selon lesquels (i) « les terres seraient sinon parties en friche » et (ii) une « gestion active et durable produit aussi un impact positif sur la valeur des terres »).
- **L'amélioration des terres** : les investissements effectivement réalisés (< contractés) par l'entreprise peuvent être rémunérés comme un service environnemental bénéficiant au propriétaire, pour autant qu'ils ne soient pas financés par des ressources externes, y compris des paiements au titre de la PAC.

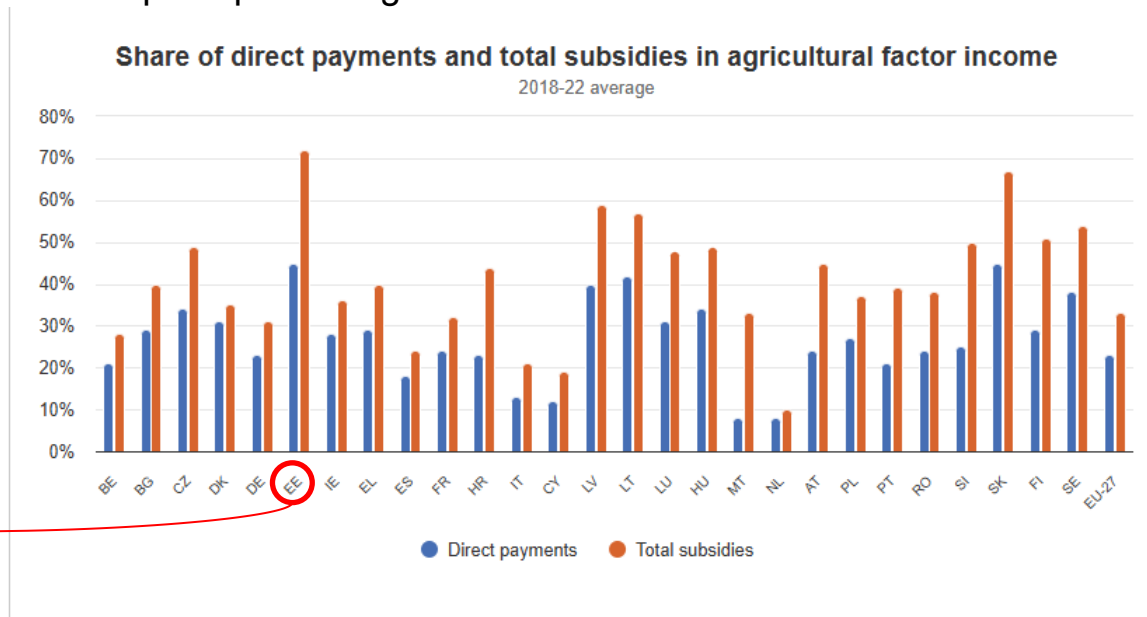


Seuls les investissements payés au moyen de **ressources propres** sont pris en compte comme services environnementaux rendus à l'Etat estonien pouvant être rémunérés sans que cela constitue un avantage.

Nouvelle décision de la Commission le 25 novembre 2024 (publiée le 3 février 2025)

Mise en perspective avec la part des aides publiques à l'agriculture dans les revenus des agriculteurs

72% du revenu agricole estonien provient des subsides publics, dont 45 des paiements directs du premier pilier la PAC.



Novembre 2024 - Sources: dépenses de la PAC: Commission européenne, direction générale de l'agriculture et du développement rural (rapport financier), y compris les paiements au titre de Next Generation EU pour la période 2021-2022.

Art. 19 du décret wallon du 2 mai 2019 en matière de bail à ferme

Les bailleurs publics et assimilés peuvent insérer dans un bail à ferme des clauses « qui visent à préserver le bien, son environnement, ou qui visent à atteindre les objectifs et les fonctions de l'agriculture de l'article D.1 du Code wallon de l'Agriculture ».



Levier régional pour inciter les pouvoirs locaux à **rendre les instruments éco-volontaristes du PSN (éco-régimes et MAEC) obligatoires** pour les exploitants de leurs terres.



Si ces clauses sont assorties d'un incitant financier, celui-ci pourrait constituer une aide d'Etat, **sauf** s'il rémunère un investissement réalisé sur ressources propres.

Cadre de la réflexion

- **Article 42 du TFUE** : Les dispositions du chapitre relatif aux règles de concurrence ne sont applicables à la production et au commerce des produits agricoles ***que dans la mesure déterminée par le Parlement européen et le Conseil.***
- **Article 211 du Règlement 1308/2013** portant organisation commune des marchés des produits agricoles : règles en matière d'aides d'Etat **s'appliquent, *sauf exceptions*** prévues par le législateur européen.
- **Règlement 2021/2015** établissant des règles régissant l'aide aux plans stratégiques devant être établis par les États membres dans le cadre de la PAC : règles en matière d'aides d'Etat ***ne s'appliquent pas*** au financement national complémentaire octroyé par les Etats membres au titre de la PAC (deuxième pilier).



Règles de *minimis*, règlement d'exemption et lignes directrices spécifiques au secteur agricole. **Les règles de la PAC constituent alors bien souvent une référence.**

Quid des aides agro-environnementales ?

- **Lignes directrices du 21 décembre 2022 concernant les aides d'Etat dans les secteurs agricoles et forestier et dans les zones rurales**

(74) (...), l'État membre devrait démontrer les avantages d'un tel instrument d'aide national par rapport à l'intervention au titre du plan stratégique relevant de la PAC en question.

(200) L'aide ne peut couvrir que les engagements volontaires allant au-delà :

- (a) des exigences réglementaires correspondantes en matière de gestion et des normes BCAE établies en vertu du titre III, chapitre I, section 2, du règlement (UE) 2021/2115;
- (b) des exigences minimales pertinentes relatives à l'utilisation des engrais et des produits phytosanitaires ainsi que des autres exigences obligatoires pertinentes établies par la législation nationale et le droit de l'Union;
- (c) des conditions établies pour le maintien de la surface agricole conformément à l'article 4, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) 2021/2115.



Conclusion

3 portes d'entrée pour la préservation de l'environnement et du climat

- **Existence de l'aide** : examen exclusivement économique de la Commission, peu encline à inclure des éléments hétérogènes, même lorsque la Cour de justice l'y incite (cf. affaire *Tartu Agro*). « Opérateur en économie de marché » calqué sur un modèle prioritairement **court-termiste**.
- **Compatibilité de l'aide** : beaucoup plus de **flexibilité**, mais nécessite en principe une notification à la Commission (sauf SIEG/*de minimis*/exemption).
- **Aides** (par ailleurs compatibles mais) **méconnaissant le droit de l'environnement** : la Commission ne peut en principe pas les approuver, mais son contrôle à ce titre semble **purement formel** (p. ex. : aucune EIE réalisée alors qu'elle était obligatoire).



La violation par une autorité publique d'une réglementation sectorielle européenne vis-à-vis d'une entreprise peut constituer un avantage, et donc une aide illégale (cf. analyse des aides « gestion des déchets » de la contribution).

Merci de votre
attention!
Des questions ?