

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

11 novembre 2004 [\(1\)](#)

«Aides d'État – Avantages fiscaux à la transmission d'exploitations agricoles – Bonification de prêts et de garanties en faveur des exploitants agricoles»

Dans l'affaire C-73/03, ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230, premier alinéa, CE, introduit le 19 février 2003,

Royaume d'Espagne, représenté par M. S. Ortiz Vaamonde, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. L. Buendía Sierra, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. A. Rosas, président de chambre, MM. J.-P. Puissochet, S. von Bahr (rapporteur), J. Malenovský et U. Löhmus, juges,

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

Par sa requête, le royaume d'Espagne demande, en vertu de l'article 230, premier alinéa, CE, l'annulation partielle de la décision 2003/293/CE de la Commission, du 11 décembre 2002, relative aux mesures en faveur du secteur agricole mises à exécution par l'Espagne à la suite de la hausse du coût du carburant (JO 2003, L 111, p. 24, ci-après la «décision attaquée»).

Le cadre factuel du litige et la décision attaquée

2

Le 29 septembre 2000, les autorités espagnoles ont notifié à la Commission des Communautés européennes des mesures de soutien au secteur agricole pour faire face à la hausse du coût du carburant.

3

La Commission a demandé des informations supplémentaires aux autorités espagnoles que celles-ci ont fournies par lettres des 9 janvier et 13 mars 2001.

4

Au cours du mois d'avril 2001, la Commission a notifié au royaume d'Espagne sa décision d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE à l'égard de certaines desdites mesures.

5

Par la décision attaquée, la Commission a considéré que deux des mesures qui lui avaient été notifiées constituaient des aides incompatibles avec le marché commun.

6

Les mesures en question sont précisées à l'article 2 de la décision attaquée (ci-après les «mesures litigieuses»). L'une de celles-ci, prévue par la septième disposition transitoire de la loi 14/2000, du 29 décembre 2000, portant mesures fiscales, administratives et d'ordre social (BOE n° 313 du 30 décembre 2000, p. 46631), consiste à étendre aux exercices 2000 et 2001 les avantages fiscaux, introduits par une loi de 1995 pour une période de cinq ans, relatifs à la transmission de certaines terres ou exploitations agricoles. Ces avantages se traduisent par une taxation des plus-values, dans le cadre de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, qui est plus favorable que celle résultant du régime normalement applicable. L'autre mesure litigieuse, prévue par une décision du ministère de l'agriculture du 15 novembre 2000 (BOE n° 276 du 17 novembre 2000, p. 40088), prend la forme d'une bonification de prêts et de garanties en faveur des exploitants agricoles.

7

Par les articles 3 et 4 de la décision attaquée, la Commission met en demeure le royaume d'Espagne d'annuler ces deux régimes d'aides et de prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer auprès des bénéficiaires les montants déjà illégalement versés.

Les conclusions des parties

8

Le royaume d'Espagne conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

—

annuler la décision attaquée en ce qu'elle déclare que constituent des aides d'État incompatibles avec le

traité CE l'extension des avantages fiscaux relatifs à la transmission de terres et d'exploitations agricoles ainsi que la bonification de prêts et de garanties en faveur des exploitants agricoles, et

–
condamner la Commission aux dépens.

9
La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

–
rejeter le recours comme non fondé, et
–
condamner le royaume d'Espagne aux dépens.

Sur le recours

10
Le royaume d'Espagne soulève cinq moyens au soutien de son recours. Les deux premiers moyens visent à obtenir l'annulation de l'article 2 de la décision attaquée pour autant qu'il porte sur la mesure d'extension de certains avantages fiscaux liés à la transmission de terres et d'exploitations agricoles. Les trois autres moyens tendent à l'annulation dudit article 2 dans son intégralité, à savoir en tant également qu'il porte sur la mesure relative à la bonification de prêts et de garanties en faveur des exploitants agricoles.

Sur le premier moyen, tiré de l'inexistence d'aides d'État en raison de l'absence d'avantage sélectif en faveur de certaines entreprises ou productions

Argumentation des parties

11
Le royaume d'Espagne soutient que l'allègement fiscal lié à la transmission de terres et d'exploitations agricoles est accordé au vendeur de terrains et ne bénéficie pas à l'acquéreur. Le but de cette mesure serait d'encourager les ventes et le regroupement des exploitations afin de remédier à la faible dimension structurelle de celles-ci en Espagne et d'augmenter ainsi leur viabilité. La mesure en cause ne viserait donc nullement les agriculteurs qui acquièrent des terres et n'aurait dès lors pas favorisé certaines entreprises ou productions au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE.

12
La Commission fait valoir que ladite mesure favorise à l'évidence les entreprises agricoles. Même si une telle mesure avantage directement les vendeurs de terrains, la Commission souligne, d'une part, que le vendeur sera souvent une entreprise agricole et le demeurera après la vente des terres si celles qui sont vendues ne représentent qu'une partie de son exploitation. D'autre part, les acquéreurs eux-mêmes sont des entreprises agricoles qui, selon la Commission, bénéficient indirectement de l'aide, puisqu'ils disposent d'une offre plus importante de terres à un prix moins élevé en raison de l'allègement fiscal en cause.

Appréciation de la Cour

13
Il y a lieu de rappeler qu'une mesure d'aide peut consister en un allègement des charges qui normalement

grèvent le budget d'une entreprise (voir, notamment, arrêt du 5 octobre 1999, France/Commission, C-251/97, Rec. p. I-6639, point 35). L'article 87, paragraphe 1, CE commande de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, cette mesure d'allègement est de nature à favoriser «certaines entreprises ou certaines productions» par rapport à d'autres. Dans l'affirmative, ladite mesure remplit la condition de sélectivité constitutive de la notion d'aide d'État prévue par cette disposition (voir arrêt du 20 novembre 2003, GEMO, C-126/01, non encore publié au Recueil, point 35).

14

Il est constant que la mesure en cause consiste en un allègement des taxes normalement dues dans le cadre de l'impôt sur le revenu des plus-values réalisées lors de la vente de terrains et que cette mesure n'est pas applicable à toutes les entreprises, mais uniquement à certains vendeurs de terrains agricoles. Or, ainsi que le relève à juste titre la Commission, ces derniers sont fréquemment des exploitants agricoles, qui le demeurent après la vente desdits terrains. Ladite mesure a donc pour effet de favoriser les producteurs agricoles.

15

Par ailleurs, il est évident que, en encourageant la mise sur le marché d'un plus grand nombre de terrains à un prix qui tient compte de l'allègement fiscal accordé auxdits vendeurs, la mesure en cause favorise également les producteurs agricoles qui acquièrent ces terrains.

16

L'argument des autorités espagnoles consistant à soutenir que ladite mesure a pour objet de remédier à l'insuffisante superficie des exploitations agricoles en Espagne n'est pas pertinent. En effet, la Cour a souligné à maintes reprises que les aides d'État ne sont pas caractérisées par leurs causes ou leurs objectifs, mais sont définies en fonction de leurs effets (voir, notamment, arrêt du 15 juillet 2004, Espagne/Commission, C-501/00, non encore publié au Recueil, point 125). Par conséquent, la circonstance que cette mesure poursuit un objectif de politique commerciale ou industrielle, tel que le regroupement des terrains agricoles, ne suffit pas à la faire échapper à la qualification d'«aides» au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE.

17

Il s'ensuit que la Commission n'a pas commis d'erreur en constatant que la mesure d'allègement fiscal en cause procure un avantage à ses bénéficiaires et qu'elle favorise ainsi certaines entreprises ou productions au sens de ladite disposition.

18

Le premier moyen doit donc être rejeté comme non fondé.

Sur le deuxième moyen, tiré de la compatibilité de la mesure d'allègement fiscal en cause avec les lignes directrices concernant les aides dans le secteur agricole

Argumentation des parties

19

Le royaume d'Espagne invoque ce moyen à titre subsidiaire. Si l'acquéreur de terrains devait être considéré comme un bénéficiaire de la mesure en cause, ainsi que le prétend la Commission, il y aurait lieu de constater qu'il doit, en tout état de cause, remplir certaines conditions énoncées dans les lignes directrices de la Communauté concernant les aides d'État dans le secteur agricole (JO 2000, C 28, p. 2, et rectificatif JO 2000, C 232, p. 19, ci-après les «lignes directrices»). Cet acquéreur doit en particulier posséder une certaine compétence professionnelle et son exploitation doit respecter des critères de viabilité économique,

conformément aux dispositions du point 4.1 des lignes directrices. Ladite mesure devrait donc être considérée comme une aide à l'investissement compatible avec les règles du traité en matière d'aides d'État.

20

La Commission fait valoir que, outre le fait que les arguments développés par le royaume d'Espagne sont présentés tardivement, ces arguments ne prouvent aucunement que les conditions visées au point 4.1 des lignes directrices sont remplies. S'il est vrai que la réglementation espagnole exige un certain niveau de formation des exploitants agricoles, elle n'exigerait en revanche aucune évaluation des perspectives de nature à démontrer la viabilité économique de l'exploitation et ne mentionnerait pas le respect des normes minimales concernant l'environnement, l'hygiène et le bien-être des animaux, conformément au point 4.1.1.3 des lignes directrices. En outre, ladite réglementation n'indiquerait pas clairement que les intensités maximales d'aides ne seront pas dépassées et n'exclurait pas les investissements ayant pour objectif d'augmenter la production des produits qui ne trouvent pas de débouchés normaux sur les marchés, conformément aux points 4.1.1.2 et 4.1.1.4 des lignes directrices.

Appréciation de la Cour

21

La Cour considère qu'il n'est pas nécessaire de se prononcer sur l'argument de la Commission relatif au caractère tardif des éléments fournis par le royaume d'Espagne car, en tout état de cause, elle s'estime en mesure de trancher la question de la compatibilité de la mesure d'allègement fiscal avec les lignes directrices. À cet égard, il y a lieu de constater que le royaume d'Espagne soutient qu'il a respecté deux critères, à savoir la compétence professionnelle de l'exploitant agricole et la viabilité économique de son exploitation. Quant au second critère, le royaume d'Espagne ne mentionne cependant aucune étude de perspectives de nature à démontrer la viabilité économique des exploitations concernées, conformément au point 4.1.1.3 des lignes directrices. Par ailleurs, le point 4.1 de celles-ci prévoit d'autres critères, tels que le respect de normes communautaires minimales concernant l'environnement, l'hygiène et le bien-être des animaux, critères au sujet desquels le royaume d'Espagne n'a apporté aucune précision relative à leur éventuelle mise en œuvre.

22

Il s'ensuit que les éléments dont se prévaut le royaume d'Espagne ne sont pas de nature à démontrer que la mesure d'allègement fiscal en cause constituait une aide à l'investissement au sens des lignes directrices.

23

Dans ces conditions, il y a lieu de rejeter le deuxième moyen invoqué par le royaume d'Espagne comme non fondé.

Sur le troisième moyen, tiré de l'inexistence d'une aide en raison de l'absence d'effets sur le commerce entre États membres

Argumentation des parties

24

Le royaume d'Espagne fait valoir que, en raison de la hausse du prix du carburant, la Commission avait recommandé aux États membres de ne pas diminuer leurs taxes sur ce produit de manière à ne pas corroborer les allégations de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) qui prétendait que les prix élevés du carburant étaient dus aux taxes frappant celui-ci dans lesdits États. Le royaume d'Espagne se serait donc conformé aux recommandations de la Commission, contrairement à l'attitude d'autres États membres tels que la République française, la République fédérale d'Allemagne et la République italienne. Les autorités

espagnoles auraient adopté d'autres mesures, notamment celles visées à l'article 2 de la décision attaquée, dont l'effet sur la compétitivité des entreprises du secteur agricole établies en Espagne aurait, en réalité, été bien inférieur à celui de la réduction des taxes sur le carburant dans les autres États membres.

25

Il s'ensuit, selon le royaume d'Espagne, que le commerce entre États membres n'est aucunement faussé par les mesures litigieuses et que celles-ci ne peuvent être qualifiées d'aides.

26

La Commission fait valoir que l'argument des autorités espagnoles n'est pas pertinent. Elle rappelle que les règles en matière d'aides d'État n'ont pas pour objectif de corriger les distorsions découlant de disparités entre les régimes fiscaux, voire sociaux, applicables dans les différents États membres. La Commission souligne que ces règles s'appliquent en cas de différences de traitement des entreprises à l'intérieur d'un même État membre. Or, les mesures litigieuses procureraient clairement des avantages aux entreprises agricoles, lesquels ne bénéficieraient pas aux autres entreprises de l'État membre concerné. Il n'y aurait donc pas lieu de remettre en cause le caractère d'aide de ces mesures. Par ailleurs, l'effet sur les échanges, s'agissant de produits très concurrentiels, serait manifeste.

Appréciation de la Cour

27

Par ce moyen, le royaume d'Espagne compare l'avantage accordé aux exploitants agricoles espagnols par les mesures litigieuses à celui dont bénéficient les exploitants agricoles d'autres États membres en raison d'une diminution de la taxation des carburants dans ces derniers.

28

Il y a lieu de rappeler que la notion d'avantage accordé aux bénéficiaires d'une aide étatique au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE se détermine par comparaison avec d'autres entreprises du même État membre et non avec des entreprises d'autres États membres (voir, en ce sens, arrêt du 2 juillet 1974, *Italie/Commission*, 173/73, Rec. p. 709, points 36 à 39). Il s'ensuit que la comparaison qui sert de fondement au moyen invoqué par le royaume d'Espagne est erronée.

29

Quant à l'incidence sur les échanges entre États membres, celle-ci dépend de l'existence d'une concurrence effective entre les entreprises établies dans ces États dans le domaine considéré. S'agissant du secteur agricole, il ne fait aucun doute qu'il constitue un secteur très concurrentiel dans l'Union européenne. Dans ce contexte, la Commission a pu considérer à bon droit que les mesures litigieuses affectaient les échanges entre les États membres.

30

Il y a donc lieu de rejeter le troisième moyen comme non fondé.

Sur le quatrième moyen, tiré de l'existence d'un évènement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE

Argumentation des parties

31

Le royaume d'Espagne soutient, à titre subsidiaire, que la hausse extrêmement forte du coût du carburant, qui aurait atteint 47 % au cours de l'année 2000, et les conséquences qu'elle aurait provoquées en matière de

troubles de l'ordre public, de grèves et de rupture d'approvisionnement en produits énergétiques et alimentaires constituent un évènement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE.

32

Le royaume d'Espagne illustre son quatrième moyen en se référant à des données qu'il avait communiquées à la Commission lors de la procédure administrative concernant deux types de culture qu'il estime représentatifs, à savoir la culture de la pomme de terre et celle de la betterave. L'augmentation moyenne du coût du carburant au cours de l'année 2000 par rapport à l'année précédente se serait traduite par une différence de coût du carburant, par hectare, de 27 241 ESP dans le cas de la pomme de terre et de 29 443 ESP dans celui de la betterave. Ces différences correspondraient aux pertes subies par les agriculteurs.

33

Selon le royaume d'Espagne, il ressort clairement de ces chiffres que l'aide moyenne de 1 575 ESP par hectare et par an, accordée au titre de la bonification des intérêts, n'a eu ni pour objet ni pour effet de couvrir des pertes subies par les agriculteurs, mais visait à faciliter l'octroi à ces derniers de prêts et à corriger ainsi le manque de liquidité occasionné par l'accroissement disproportionné des coûts de production lié à l'augmentation du prix du carburant.

34

La Commission rétorque que, dans la décision attaquée, elle ne se prononce pas sur le point de savoir si la hausse du coût du carburant constitue un évènement extraordinaire. En revanche, elle souligne que, même si l'hypothèse d'un évènement extraordinaire était admise, l'aide octroyée ne remplissait pas, en tout état de cause, les conditions énoncées à l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE.

35

La Commission fait valoir à cet égard que le royaume d'Espagne n'a pas démontré que des dommages réels avaient été causés aux exploitations agricoles ni établi que l'aide ne conduisait pas à une compensation excessive des dommages subis par chaque agriculteur. Elle soutient en particulier que les chiffres mentionnés par le royaume d'Espagne reposent sur des prémisses non expliquées. Il en serait ainsi notamment des données relatives à la superficie moyenne des exploitations et à la consommation de carburant par hectare. S'agissant de cette dernière donnée, la Commission s'interroge sur les types de culture, de terrain, de machine et de système d'irrigation auxquels elle correspondrait.

Appréciation de la Cour

36

Il y a lieu de rappeler que, s'agissant d'une dérogation au principe général d'incompatibilité des aides d'État avec le marché commun, l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE doit faire l'objet d'une interprétation stricte. Ainsi que la Cour l'a précédemment jugé, seuls peuvent être compensés, au sens de cette disposition, les désavantages causés directement par des calamités naturelles ou par d'autres évènements extraordinaires (voir arrêt du 29 avril 2004, Grèce/Commission, C 278/00, non encore publié au Recueil, points 81 et 82).

37

Il s'ensuit qu'un lien direct entre les dommages causés par l'évènement extraordinaire et l'aide étatique doit exister et qu'une évaluation aussi précise que possible des dommages subis par les producteurs concernés est nécessaire.

38

Or, sans qu'il soit besoin, en l'espèce, de déterminer si la forte hausse du prix du carburant constitue un

événement extraordinaire au sens de l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE, force est de constater, tout d'abord, que les mesures litigieuses, à savoir l'allègement fiscal lié à la vente de terrains agricoles et la bonification de prêts et de garanties, sont accordées en fonction des terrains vendus ou des prêts sollicités, indépendamment des dommages subis. Ces mesures ne visent donc pas à compenser directement les pertes encourues.

39

Ensuite, les chiffres allégués par le royaume d'Espagne en ce qui concerne la consommation de carburant des exploitations agricoles ne constituent que des moyennes et ne se rapportent qu'à deux types seulement de culture.

40

Enfin, si le royaume d'Espagne établit une comparaison entre les pertes prétendument encourues par les agriculteurs et l'aide résultant de la bonification de prêts et de garanties, il ne présente aucun chiffre comparatif concernant le montant de l'aide qui résulte de l'allègement fiscal par rapport à ces mêmes pertes.

41

Il s'ensuit que le royaume d'Espagne n'a pas démontré que l'aide attribuée visait à compenser directement les dommages causés par la hausse du prix du carburant. Dans ces conditions, la Commission n'a pas commis d'erreur en considérant, dans la décision attaquée, que les mesures litigieuses ne relèvent pas des dispositions de l'article 87, paragraphe 2, sous b), CE.

42

Il y a donc lieu de rejeter le quatrième moyen comme non fondé.

Sur le cinquième moyen, tiré de la compatibilité des mesures litigieuses avec l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE

43

Ce moyen est présenté à titre subsidiaire par rapport aux deux moyens précédents. Le royaume d'Espagne soutient qu'une lecture souple des lignes directrices s'impose, étant donné les circonstances exceptionnelles ayant présidé à l'adoption des mesures litigieuses. Cette lecture permettrait de considérer que celles-ci sont des aides à l'investissement dans le secteur agricole et relèvent des dispositions de l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE, relatives aux aides destinées à faciliter le développement de certaines activités économiques.

44

La Commission rétorque qu'elle a fait preuve de souplesse dans la décision attaquée en acceptant une grande partie des mesures adoptées par le royaume d'Espagne. Elle souligne qu'elle ne peut cependant ignorer les limites que lui impose l'ordre juridique communautaire ni inventer des motifs de compatibilité non prévus par celui-ci.

Appréciation de la Cour

45

Il y a lieu de constater que ce moyen se confond en grande partie avec le deuxième moyen invoqué par le royaume d'Espagne au soutien de son recours. En effet, le cinquième moyen vise à faire constater que les aides litigieuses constituent des aides à l'investissement, ce qui est précisément l'objet du deuxième moyen. Le royaume d'Espagne se borne à ajouter que, selon lui, une approche stricte de la compatibilité des aides en cause ne se justifie pas en raison des circonstances exceptionnelles sur le fondement desquelles ont été

adoptées lesdites mesures.

46

Il importe de souligner que le royaume d'Espagne n'a nullement expliqué en quoi les mesures litigieuses correspondraient aux conditions prévues à l'article 87, paragraphe 3, sous c), CE. La simple évocation de circonstances exceptionnelles ne saurait suppléer à cette absence d'explication.

47

Pour les raisons développées aux points 21 et 22 du présent arrêt, il convient, dès lors, de rejeter le cinquième moyen soulevé par le royaume d'Espagne comme non fondé.

48

Aucun des moyens soulevés par le royaume d'Espagne n'étant susceptible d'être accueilli, il y a lieu de rejeter le recours.

Sur les dépens

49

Aux termes de l'article 69, paragraphe, 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

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

1)

Le recours est rejeté.

2)

Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.

Signatures.

1 –

Langue de procédure: l'espagnol.