

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

13 janvier 2005 *

Dans l'affaire C-174/02,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Hoge Raad der Nederlanden (Pays-Bas), par décision du 8 mars 2002, parvenue à la Cour le 13 mai 2002, dans la procédure

Streekgewest Westelijk Noord-Brabant

contre

Staatssecretaris van Financiën,

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. A. Rosas, K. Lenaerts, S. von Bahr et K. Schiemann (rapporteur), juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M^{me} M.-F. Contet, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 22 janvier 2004,

considérant les observations présentées:

- pour le Streekgewest Westelijk Noord-Brabant, par M^{es} H. Gilliams et P. H. L. M. Kuypers, advocaten,
- pour le gouvernement néerlandais, par M^{me} H. G. Sevenster, en qualité d'agent,
- pour la Commission des Communautés européennes, par MM. J. Flett et H. van Vliet, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 4 mars 2004,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 93, paragraphe 3, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 3, CE), afin, notamment,

de préciser, d'une part, qui peut se prévaloir de l'interdiction de mise à exécution visée à la dernière phrase de cette disposition et, d'autre part, de clarifier dans quelles circonstances il existe un lien suffisant entre une aide et une taxe finançant cette aide, de telle sorte que l'interdiction énoncée par ladite disposition s'étend à la taxe.

- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Streekgewest Westelijk Noord-Brabant (organisme local chargé de la collecte de déchets ménagers, ci-après le «Streekgewest») au Staatssecretaris van Financiën (ci-après le «Staatssecretaris»). Le Streekgewest demande à ce dernier le remboursement de taxes sur les déchets payées en vertu de l'article 18 de la Wet belastingen op milieugrondslag du 23 décembre 1994 (loi instituant des taxes pour la protection de l'environnement, *Staatsblad* 1994, 923, 924 et 925, ci-après la «WBM»), au motif qu'elles auraient été perçues en violation de l'interdiction de mise à exécution visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

- 3 L'article 93, paragraphe 3, du traité dispose:

«La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché commun, aux termes de l'article 92, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.»

La réglementation nationale

- 4 Conformément à l'article 93, paragraphe 3, du traité, le gouvernement néerlandais a, par lettre du 7 août 1992, notifié à la Commission le projet de la Wet op de verbruiksbelastingen op milieugrondslag (loi instituant des taxes sur la consommation pour la protection de l'environnement), qui, dans une forme modifiée, a abouti ultérieurement à la WBM. Par lettre du 3 décembre 1992, la Commission a fait savoir au gouvernement néerlandais qu'elle avait pris la décision, le 25 novembre 1992, de ne pas soulever d'objections à l'encontre des mesures d'aide qui étaient incluses dans ce projet de loi. Cette décision est publiée dans le *Journal officiel des Communautés européennes* du 24 mars 1993 (JO C 83, p. 3).

- 5 Lors de l'examen parlementaire du projet de loi, il a été décidé d'y apporter quelques modifications. Le gouvernement néerlandais ayant, par lettre du 6 décembre 1993, notifié ces modifications à la Commission, celle-ci a fait savoir, par lettre du 13 avril 1994, qu'elle avait pris la décision, le 29 mars 1994, de ne pas soulever d'objections à l'encontre des modifications projetées. Cette décision est publiée dans le *Journal officiel des Communautés européennes* du 4 juin 1994 (JO C 153, p. 20).

- 6 Le 13 octobre 1994, un projet de loi tendant à modifier la WBM par l'introduction d'un amendement à titre permanent et de deux amendements à titre temporaire a été déposé au Parlement néerlandais. En ce qui concerne la taxe sur les déchets, ce projet de loi prévoyait une augmentation de son montant de 28,50 NLG à 29,20 NLG par 1 000 kg de déchets, et la possibilité d'un remboursement de cette taxe à toute personne livrant des résidus de désencrage à des fins de transformation et à toute personne livrant des déchets provenant du recyclage de matières plastiques à une entreprise de transformation des déchets. Le gouvernement néerlandais a notifié ces mesures, qualifiées de «précisions», à la Commission par lettre du 27 octobre 1994.

- 7 Par lettre du 25 novembre 1994, la Commission a attiré l'attention du gouvernement néerlandais sur le fait que la notification était incomplète et elle a posé à cet égard un certain nombre de questions. Ce gouvernement y a répondu par lettre du 20 décembre 1994. Dans celle-ci, il a également fait savoir que le projet de loi concernait aussi deux nouvelles mesures d'aide. L'une de ces mesures consistait en une exonération temporaire de la taxe sur les déchets pour les boues de dragage susceptibles d'être épurées.
- 8 La WBM, la loi de mise en œuvre de ce projet de loi, ainsi que la loi modificative ont été adoptées par la première chambre des Staten-Generaal le 21 décembre 1994. Par arrêté royal du 23 décembre 1994, la date d'entrée en vigueur de la WBM modifiée a été fixée au 1^{er} janvier 1995.
- 9 La Commission ayant estimé que la WBM, telle que modifiée, était entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, elle a, par lettre du 25 janvier 1995, informé le gouvernement néerlandais qu'elle considérait les mesures d'aide en question comme des aides qui n'avaient pas été notifiées, puisqu'elles avaient été adoptées avant que la Commission prenne position à leur égard, et lui a demandé de lui communiquer entre autres les textes intégraux de la WBM. La Commission ne s'est prononcée qu'au terme de la période d'imposition litigieuse. Par télécopie du 23 mai 1995, complétée par lettre du 3 juillet 1995, elle a fait savoir qu'il n'existait pas, selon elle, d'éléments d'aides incompatibles avec le marché commun.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 10 Le Streekgewest est un organisme doté de la personnalité juridique, initialement constitué et contrôlé par 18 communes de la région néerlandaise du Westelijk Noord-Brabant. Depuis le 1^{er} janvier 1997, les communes qui constituent cet organisme sont au nombre de 7. Le Streekgewest est chargé de la collecte des

ordures ménagères et de leur acheminement vers une installation de traitement relevant également de sa responsabilité. Chaque fois que des déchets sont livrés à une installation de traitement, la taxe est due en vertu de l'article 18 de la WBM.

11 Pour la période du 1^{er} au 31 janvier 1995, le Streekgewest a acquitté un montant de 499 914,00 NLG au titre de la taxe sur les déchets. Il a toutefois introduit une réclamation et a demandé le remboursement de la somme versée. Cette demande a été rejetée par décision de l'inspecteur des contributions. Le Streekgewest a introduit un recours devant le Gerechtshof te's-Gravenhage (Pays-Bas) contre cette décision et ce dernier a ordonné le remboursement de 80 796,40 NLG.

12 Le Staatssecretaris a formé un pourvoi contre l'arrêt de ladite juridiction devant le Hoge Raad der Nederlanden. Le Streekgewest a également attaqué devant celui-ci le refus du Gerechtshof de lui accorder le remboursement de la totalité du montant.

13 Estimant que la solution du litige au principal dépendait de l'interprétation de l'article 93, paragraphe 3, du traité, le Hoge Raad der Nederlanden a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) Les dispositions de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité [...] ne peuvent-elles être invoquées que par un justiciable affecté par la distorsion de la concurrence transfrontalière résultant d'une mesure d'aide?

2) Dans le cas où une mesure d'aide, telle que visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité [...], consiste dans l'exonération d'une taxe (y compris la réduction de la taxe et l'allégement fiscal), dont le produit est affecté au

Trésor, tandis qu'il n'est pas prévu à cet égard que l'exonération est suspendue pendant la durée de la procédure de notification, cette taxe doit-elle déjà être considérée comme un élément de cette mesure d'aide au motif que la perception de la taxe à charge de ceux qui ne bénéficient pas d'une exonération est le moyen qui permet d'atteindre un effet favorable, de sorte que l'interdiction, prévue par cette disposition, s'applique également à (la perception de) cette taxe aussi longtemps que la mise à exécution de cette mesure d'aide n'est pas permise sur la base de ladite disposition?

- 3) En cas de réponse négative à la question précédente: dans le cas où un lien, tel que [le fait qu'une petite partie de la taxe en cause (0,70 NLG par tonne de déchets) sert à compenser les effets des régimes de remboursement visés au point 6 du présent arrêt], doit être établi entre l'augmentation d'une taxe déterminée, dont le produit est affecté au Trésor, et une mesure d'aide projetée au sens de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité [...], l'introduction de cette augmentation doit-elle être considérée comme (un début de) la mise à exécution, au sens de cette disposition, de ladite mesure d'aide? Si la réponse à cette question dépend de l'intensité de ce lien, quelles circonstances sont à cet égard importantes?

- 4) Si l'interdiction de la mise à exécution de la mesure d'aide vise également la taxe, une décision finale de la Commission, déclarant la mesure d'aide compatible avec le marché commun, n'a-t-elle pas pour effet que l'illégalité de la taxe est couverte a posteriori?

- 5) Si l'interdiction de la mise à exécution de la mesure d'aide vise également la taxe, la personne à charge de laquelle cette taxe est perçue peut-elle, en invoquant l'effet direct de l'article 93, paragraphe 3, du traité [...], s'y opposer par voie judiciaire pour le montant intégral de la taxe ou seulement pour une partie de celle-ci?

- 6) Dans ce dernier cas, le droit communautaire énonce-t-il des exigences spécifiques en ce qui concerne la manière dont doit être déterminée la partie de la taxe qui tombe sous le coup de l'interdiction visée à l'article 93, paragraphe [3], dernière phrase, du traité [...]?»

Sur la première question

- 14 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions de l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité peuvent être invoquées par un justiciable qui n'est pas affecté par la distorsion de la concurrence transfrontalière résultant d'une mesure d'aide.
- 15 Conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il découle de l'effet direct reconnu à la dernière phrase du paragraphe 3 de l'article 93 du traité que le caractère immédiatement applicable de l'interdiction de mise à exécution visée par cet article s'étend à toute aide qui aurait été mise à exécution sans être notifiée (voir arrêt du 21 novembre 1991, Fédération nationale du commerce extérieur des produits alimentaires et Syndicat national des négociants et transformateurs de saumon, C-354/90, Rec. p. I-5505, point 11, ci-après l'«arrêt FNCE»).
- 16 Il a en outre été jugé que, lorsque le mode de financement d'une aide au moyen d'une taxe fait partie intégrante de la mesure d'aide, les conséquences qui découlent de la méconnaissance, de la part des autorités nationales, de l'interdiction de mise à exécution visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité s'étendent également à cet aspect de la mesure d'aide (arrêt du 21 octobre 2003, Van Calster e.a., C-261/01 et C-262/01, Rec. p. I-12249, point 52). Dans de telles circonstances, il s'ensuit que les autorités nationales sont tenues, en principe, de rembourser les taxes

perçues en violation du droit communautaire (voir arrêts du 14 janvier 1997, Comateb e.a., C-192/95 à C-218/95, Rec. p. I-165, point 20, et Van Calster e.a., précité, point 53).

- 17 Il appartient aux juridictions nationales de sauvegarder les droits des justiciables face à une éventuelle méconnaissance, de la part des autorités nationales, de l'interdiction de mise à exécution des aides. Une telle méconnaissance, invoquée par les justiciables qui peuvent s'en prévaloir et constatée par les juridictions nationales, doit conduire celles-ci à en tirer toutes les conséquences conformément à leur droit national (voir, notamment, arrêts FNCE, précité, point 12, et du 16 décembre 1992, Lornoy e.a., C-17/91, Rec. p. I-6523, point 30).
- 18 S'agissant de règles nationales relatives à la qualité et à l'intérêt d'un justiciable pour agir en justice, la Cour a jugé que le droit communautaire exige que de telles règles ne portent pas atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective lors de l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (arrêts du 11 juillet 1991, Verholen e.a., C-87/90 à C-89/90, Rec. p. I-3757, point 24, et du 11 septembre 2003, Safalero, C-13/01, Rec. p. I-8679, point 50).
- 19 Un justiciable peut avoir un intérêt à se prévaloir devant les juridictions nationales de l'effet direct de l'interdiction de mise à exécution visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité non seulement en vue de faire effacer les effets négatifs de la distorsion de concurrence engendrée par l'octroi d'une aide illégale, mais aussi en vue d'obtenir le remboursement d'une taxe perçue en violation de cette disposition. Dans cette dernière hypothèse, le point de savoir si le justiciable a été affecté par la distorsion de concurrence résultant de la mesure d'aide est sans pertinence pour apprécier son intérêt à agir. Seul doit être pris en considération le fait que le justiciable est assujéti à une taxe qui fait partie intégrante d'une mesure d'aide mise à exécution en violation de l'interdiction visée à cette disposition.

20 Cette conclusion est en outre justifiée par l'objectif d'assurer l'effet utile de l'interdiction de mise à exécution visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité (voir, notamment, arrêt FNCE, précité, point 16).

21 Il y a donc lieu de répondre à la première question que l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité doit être interprété en ce sens qu'il peut être invoqué par un justiciable assujéti à une taxe faisant partie intégrante d'une mesure d'aide et perçue en violation de l'interdiction de mise à exécution visée à cette disposition, indépendamment de la question de savoir si ce justiciable est affecté par la distorsion de concurrence résultant de la mesure d'aide.

Sur les deuxième et troisième questions

22 Les deuxième et troisième questions concernent les circonstances dans lesquelles il existe un lien suffisant entre une taxe et une mesure d'aide qui consiste en une exonération de cette taxe avec le résultat que l'interdiction de mise à exécution visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité s'applique non seulement à la mesure d'aide mais aussi à la taxe. Il convient de traiter ces deux questions ensemble.

23 Par sa deuxième question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'interdiction de mise à exécution visée à l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité s'applique à une taxe lorsqu'une mesure d'aide consiste en une exonération de cette taxe. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir dans quelles conditions la compensation de la perte de recettes due à l'exonération par l'augmentation de la taxe crée un lien suffisant entre l'aide et la taxe, de telle sorte que l'interdiction de mise à exécution visée à cette disposition s'étend à la taxe.

- 24 Il convient de relever d'emblée, ainsi que le fait M. l'avocat général aux points 28 et 29 de ses conclusions, que le traité prévoit une délimitation précise entre les régimes concernant, d'une part, aux articles 92 du traité CE (devenu, après modification, article 87 CE), 93 du traité et 94 du traité CE (devenu article 89 CE), les aides d'État et, d'autre part, aux articles 101 du traité CE (devenu, après modification, article 96 CE) et 102 du traité CE (devenu article 97 CE), les distorsions qui résultent de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires ou administratives des États membres, et notamment leurs dispositions fiscales.
- 25 Les taxes n'entrent pas dans le champ d'application des dispositions du traité concernant les aides d'État à moins ne qu'elles constituent le mode de financement d'une mesure d'aide, de sorte qu'elles font partie intégrante de cette mesure.
- 26 Pour que l'on puisse considérer une taxe, ou une partie d'une taxe, comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide, il doit nécessairement exister un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide en vertu de la réglementation nationale pertinente, en ce sens que le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide. Si un tel lien existe, le produit de la taxe influence directement l'importance de l'aide et, par voie de conséquence, l'appréciation de la compatibilité de cette aide avec le marché commun (voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 1970, France/Commission, 47/69, Rec. p. 487, points 17, 20 et 21). C'est ainsi que la Cour a jugé que, dans le cas où il existe un tel lien entre la mesure d'aide et le financement de celle-ci, la notification de la mesure d'aide, prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité, doit également porter sur le mode de financement de celle-ci afin que la Commission puisse procéder à son examen sur la base d'une information complète. À défaut, il ne saurait être exclu que soit déclarée compatible une mesure d'aide qui, si la Commission avait eu connaissance de son mode de financement, n'aurait pas pu l'être (arrêts Van Calster e.a., précité, points 49 et 50, ainsi que du 15 juillet 2004, Pearle e.a., C-345/02, non encore publié au Recueil, point 30).

- 27 Dans l'espèce au principal, la mesure d'aide prend la forme d'une exonération de la taxe sur les déchets. Même si, pour les besoins de l'estimation du budget de l'État membre en cause, l'avantage fiscal a été compensé par l'augmentation du montant de la taxe sur les déchets de 28,50 NLG à 29,20 NLG par 1 000 kg de déchets, cette circonstance n'est pas, à elle seule, suffisante pour démontrer l'existence d'un lien contraignant entre la taxe et l'avantage fiscal.
- 28 En effet, d'une part, il ressort de l'arrêt de renvoi que le texte de la WBM n'établit aucun lien d'affectation contraignant entre la taxe sur les déchets et le financement de l'exonération fiscale. D'autre part, le produit de cette taxe n'influence nullement le montant de l'aide. En effet, l'application de l'exonération fiscale et son étendue ne dépendent pas du produit de ladite taxe.
- 29 Il convient donc de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité doit être interprété en ce sens que l'interdiction qu'il prévoit ne s'applique à une taxe que s'il existe un lien d'affectation contraignant entre le produit de cette taxe et la mesure d'aide en question. Le fait que l'aide est octroyée sous forme d'exonération de la taxe ou que la perte de recettes due à cette exonération est, pour les besoins de l'estimation du budget de l'État membre en cause, compensée par une augmentation de la taxe, ne sont pas à eux seuls suffisants pour engendrer un tel lien.
- 30 Eu égard à la réponse apportée aux deuxième et troisième questions, il n'y a pas lieu de répondre aux quatrième, cinquième et sixième questions.

Sur les dépens

- 31 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

- 1) **L'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité CE (devenu article 88, paragraphe 3, dernière phrase, CE) doit être interprété en ce sens qu'il peut être invoqué par un justiciable assujetti à une taxe faisant partie intégrante d'une mesure d'aide et perçue en violation de l'interdiction de mise à exécution visée à cette disposition, indépendamment de la question de savoir si ce justiciable est affecté par la distorsion de concurrence résultant de la mesure d'aide.**

- 2) **L'article 93, paragraphe 3, dernière phrase, du traité doit être interprété en ce sens que l'interdiction qu'il prévoit ne s'applique à une taxe que s'il existe un lien d'affectation contraignant entre le produit de cette taxe et la mesure d'aide en question. Le fait que l'aide est octroyée sous forme d'exonération de la taxe ou que la perte de recettes due à cette exonération est, pour les besoins de l'estimation du budget de l'État membre en cause, compensée par une augmentation de la taxe, ne sont pas à eux seuls suffisants pour engendrer un tel lien.**

Signatures.