

**La conciliation entre le droit des aides d'État et le droit de
l'environnement**

Rapport de Stage pour le Diplôme de Master 2
« Droit de l'Union européenne et droit de l'OMC »

Promotion « Jean Raux »

Présenté par :

Corentin LE BOURHIS

Sous la direction de :

Nathalie HERVÉ-FOURNEREAU
Professeur à l'Université de Rennes 1

Structure d'accueil :

Service de l'eau du Conseil régional de Bretagne

Suffragant :

Alexandra LANGLAIS
Professeur à l'Université de Rennes 1

Année 2016-2017

Les porteurs de projet de territoire dans les baies algues vertes cherchent à promouvoir les changements de pratiques agricoles. Pour ce faire, des dispositifs d'aide et de soutien aux agriculteurs sont prévus. Or, il est important que ces dispositifs soient compatibles avec le droit de la concurrence, notamment le droit des aides d'Etat mis en place à l'échelle de l'Union Européenne, ce, afin d'éviter des contentieux autour de la légalité des systèmes d'aide.

I. Le droit des aides d'Etat

L'Union européenne est aujourd'hui composée d'un marché unique dans lequel les biens, les services, les capitaux et les personnes circulent librement et à l'intérieur duquel les citoyens européens peuvent vivre, travailler, étudier ou faire des affaires librement. Pour réglementer ce marché, l'Union européenne, en accord avec les États membres, a mis en place des règles du droit de la concurrence. Ce droit est une compétence exclusive de l'Union européenne, les pays de l'UE n'étant pas habilités à adopter des actes contraignants par eux-mêmes.

Le droit européen de la concurrence est composé de plusieurs branches. Parmi ces branches figure le droit des aides d'Etat. Ce droit a été développé afin de lutter contre des mesures anti-concurrentielles qui pourraient être adoptées par des États, ces aides étant considérées comme à l'origine de plusieurs problèmes (poids sur le budget des Etats ; impact sur le fonctionnement du marché ; biens et services de moindre qualité.

Le droit des aides d'État est défini à l'article 107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne. Il est indiqué dans son paragraphe 1 que « *Sont incompatibles avec le marché intérieur, 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 menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Cinq conditions cumulatives apparaissent sous cette définition. Dans une Communication de 2016 la Commission reprend toutes les évolutions jurisprudentielles pour définir plus précisément l'article 107. Une aide sera considérée comme aide d'Etat, donc incompatible avec le droit de la concurrence, si les cinq conditions suivantes sont remplies.

Condition n°1 : Une aide publique

Par aide publique, il est nécessaire de justifier la présence de deux critères cumulatifs :

- **L'imputabilité de l'État**¹ (la possibilité d'attribuer la responsabilité de l'aide à l'État), lorsque l'auteur de l'aide est une entreprise publique ou privée la Cour de justice se fonde « *sur un ensemble d'indices résultant des circonstances en l'espèce et du contexte dans lequel cette mesure est intervenue* ». Parmi ces critères, figurent notamment : le statut juridique de l'entreprise² ; son intégration dans les structures de l'administration publique ; l'intensité de la tutelle exercée par les autorités publiques ;

¹ Au sens Européen, cela signifie l'Etat et les collectivités territoriales qui lui sont liées.

² La notion d'entreprise est à voir au sens large ; cela renvoie à l'activité de l'entité concernée plus qu'à sa forme juridique.

la nature de ses activités et leurs conditions d'exercice sur le marché, ainsi que la probabilité de l'implication des autorités publiques ou de leur absence d'implication dans l'adoption d'une mesure.

- La présence de ressource de l'État. Il y a ressource d'État lorsque ces ressources sont sous « *contrôle public* ». La Cour a indiqué dans un arrêt Air France que « *Même si les sommes correspondant à une mesure d'aide d'État sont des ressources financières d'entreprises et ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État* »³.

Condition n°2 : Une aide sélective

Pour déterminer si la mesure est générale ou sélective, le juge identifie d'abord si les entreprises auxquelles l'avantage est octroyé se trouvent, au regard de l'objectif de la mesure en cause, dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des entreprises qui n'en bénéficient pas. Si les entreprises bénéficiaires se trouvent, en revanche, dans une situation comparable à celle des autres entreprises, la Cour apprécie si la différence de traitement qui résulte de la mesure est justifiée par la nature ou l'économie du système dans lequel elle s'inscrit. Une aide a ainsi déjà été autorisée alors que sélective dans le secteur du granulat⁴. L'aide n'affectait que les entreprises de ce secteur en raison de sa particularité.

Condition n°3 : Une aide affectant les échanges entre États membres

Toute aide qui perturbe le marché ou renforce la position d'une entreprise par rapport à ses concurrentes est présumée affecter les échanges entre États membres. Il ressort d'une jurisprudence constante que la condition d'affectation des échanges entre États membres (condition 3) et celle relative à la distorsion de concurrence (condition 4) sont, en règle générale, indissociables. Depuis la Communication de 2016, il est possible de ne pas valider ce critère au regard de la notion d'activité purement locale. L'activité purement locale a été accepté par la Commission dans certains cas, comme par exemple, les installations sportives et de loisirs destinées principalement à un public local et peu susceptibles d'attirer des clients ou des investissements d'autres États membres.

Condition n°4 : Une aide affectant la concurrence

La notion d'affectation de la concurrence est très large : elle peut être actuelle ou potentielle. L'affectation de la concurrence peut être européenne comme nationale. Ainsi, peu importe qu'une mesure ne menace pas effectivement la concurrence, il suffit qu'elle soit, dans sa nature, susceptible de l'être pour que la mesure soit qualifiée d'aide. Cependant, en des circonstances particulières (montant faible), la condition d'affectation de la concurrence peut être éliminée. C'est le cas notamment grâce à la notion d'aide *de minimis*, décrite dans la section 2 de ce document.

³ TPICE, 12 décembre 1996, Air France c/ Commission, aff. T-358/94

⁴ TUE, 7 mars 2012, British Aggregates/ Commission, T-210/02.

Condition n°5 : Une aide donnée à une entreprise

L'entreprise est définie par la jurisprudence de la Cour de justice comme « *Toute entité exerçant une activité économique quel que soit son statut juridique ou son mode de financement* ». L'activité économique est entendue comme « *une activité de production ou de commercialisation de biens ou de services marchands* ». On se trouve devant une définition très large de la notion d'entreprise. Par exemple une association à but non lucratif peut être vue comme une entreprise en raison de son activité économique.

II. Droit des aides d'Etat et plan algues vertes : quels dispositifs compatibles ?

L'évolution de la jurisprudence a eu comme effet d'étendre la notion d'aide d'État et par conséquent d'étendre les actions des acteurs publics incompatibles. Si les différentes aides pour la mise en œuvre des actions développées au sein du PLAV2 ne peuvent pas éliminer une des cinq conditions, elles sont par principe, incompatibles avec le marché intérieur. Cependant si le paragraphe 1 de l'article 107 rend incompatible ces aides, les paragraphes 2 et 3 de l'article 107 et l'article 106 paragraphe 2 donnent des exceptions qui font que, même si les cinq conditions sont remplies, il est possible qu'une aide soit autorisée.

Pour le PLAV2, ont été identifiées 4 exceptions au droit des aides d'Etat qui peuvent être utilisées.

Solution n°1 : Service d'intérêt économique général (SIEG)

Un SIEG doit être déterminé par les États membres et respecter trois critères :

- L'activité visée doit être une activité économique,
- L'activité visée doit être une activité d'intérêt général
- Enfin, l'activité visée doit être donnée au travers d'un mandat.

Les institutions européennes n'exercent qu'un contrôle de l'erreur d'appréciation dans la qualification du SIEG.

Les services publics sont des prestations que doivent pouvoir recevoir tous les habitants d'un territoire et qui doivent satisfaire à un certain niveau de qualité et avoir un coût abordable. En général ce sont des prestations non rentables : par exemple, une région isolée et peu peuplée doit pouvoir malgré tout être correctement desservie par un réseau de transports, d'eau, d'électricité, de courrier et de télécommunications, même si l'exploitation de ce réseau n'est pas rentable.

Si le SIEG répond aux 3 critères énoncés précédemment, les aides données par les acteurs publics seront compatibles avec le marché intérieur tant que les conditions de la jurisprudence

Altmark⁵ sont respectées. Cette jurisprudence réitère l'idée selon laquelle les sommes allouées ne doivent pas excéder la compensation des surcoûts et pertes de revenus.

Solution n°2 : Aide de minimis

Les aides *de minimis* sont délimitées au sein de plusieurs règlements dont trois sont intéressants au titre du plav (*de minimis* SIEG, entreprise et agriculture). Le principe est que lorsque le montant d'une aide est faible, le critère de l'affectation de la concurrence (condition 4) ne s'applique pas. Il ne s'agira donc pas d'une aide d'État. Les montants sont au maximum de 500 000€ pour les SIEG, 200 000€ pour les entreprises (100 000€ pour les entreprises de transport) et 15 000€ pour l'agriculture. Les sommes sont versées pour 3 ans glissants.

Solution n°3 : Lignes directrices

Les Lignes Directrices concernant les aides d'État dans les domaines agricole et forestier offrent une large gamme d'action que l'État peut mobiliser sans entrer dans le cadre des aides incompatibles. Les aides sous ce régime devront être notifiées à la Commission, qui ensuite délivrera une autorisation. La Commission ayant un large pouvoir discrétionnaire sur le choix d'accepter ou non l'aide, il est nécessaire de respecter les conditions et objectifs qui sont délimités au sein du texte européen⁶.

Solution n°4 : Règlement d'exemption

Le règlement d'exemption agricole est l'équivalent des lignes directrices avec un champ d'action cependant restreint et des modalités de contrôle différentes. Le texte propose des aides qui offrent l'opportunité d'adopter des notifications bien plus rapides que les Lignes Directrices. La plupart des actions ayant déjà été notifiées à la Commission européenne par l'État membre, il reste à contacter l'État pour utiliser ces régimes. La Commission n'interviendra qu'après la mise en place de l'aide pour vérifier si le régime cadre exempté ne comporte pas d'erreur.

En résumé, l'analyse de la compatibilité entre droit des aides d'Etat et soutien aux changements de pratiques en agriculture dans le cadre du PLAV souligne l'intérêt de mobiliser principalement des éléments des règlements d'exemption (solution n°4) et des éléments du FEADER. Le FEADER étant un outil financier nécessitant un co-financement de l'État membre (Union européenne + contreparties nationales), la Commission considère que les règles du droit des aides d'État ne s'appliquent pas.

Par ailleurs, certaines actions proposées dans le PLAV nécessitent l'utilisation des Lignes directrices (notamment pour la mise en place de nouvelles MAEC proposées dans les projets de territoire).

⁵ CJCE, 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00.

⁶ Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'État dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020

L'utilisation des SIEG est possible mais semble peu pertinente en raison de l'absence d'exemples réussis se trouvant dans un domaine proche de celui des actions attendues dans le PLAV2.

Les aides *de minimis* constituent un adossement solide mais il n'est pas forcément souhaitable de mobiliser cette solution au vu des plafonnements très peu élevés et de leur utilisation potentielle en situation de crise par exemple. Elles pourraient être utilisées :

- Pour attendre la fin de la notification d'une aide au regard des Lignes directrices ;
- En cas d'échec de la notification.

Les acteurs publics intervenant dans le domaine de la prévention des pollutions diffuses d'origine agricole ont donc des moyens d'intervenir compatibles avec le droit de la concurrence. En complément, il semble intéressant de se tourner vers d'autres outils de financement, y compris le recours aux fonds privés (Paiements pour Services Environnementaux etc.).