



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 14.12.2010
C(2010)8938 final

VERSION PUBLIQUE

Ce document est publié uniquement pour
information.

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 14.12.2010
CONCERNANT L'AIDE D'ÉTAT
n° C 39/1996 (ex NN 127/92)
mise à exécution par la France
en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF)

Le texte en langue française est le seul faisant foi

Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

DÉCISION DE LA COMMISSION
du 14.12.2010
CONCERNANT L'AIDE D'ÉTAT
n° C 39/1996 (ex NN 127/92)
mise à exécution par la France
en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF)

Le texte en langue française est le seul faisant foi

Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa¹,

après avoir invité les intéressés à présenter leurs observations conformément audit article², et vu ces observations,

considérant ce qui suit:

1. PROCEDURE

- (1) Par un arrêt en date du 15 avril 2008³ (ci-après « l'arrêt du Tribunal »), le Tribunal de l'Union européenne a annulé la décision 2005/262/CE de la Commission du 20 avril 2004⁴ relative à l'aide mise à exécution par la France en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF)⁵.
- (2) A la suite de l'arrêt du Tribunal, la Commission doit adopter une nouvelle décision.

¹ A compter du 1er décembre 2009, les articles 86, 87 et 88 du traité CE sont devenus respectivement les articles 106, 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ("TFUE"). Dans ces trois cas, les dispositions sont, en substance, identiques. Aux fins de la présente décision, les références faites aux articles 106, 107 et 108 du TFUE s'entendent, s'il y a lieu, comme faites respectivement aux articles 86, 87 et 88 du traité CE.

² JO C 366 du 5.12.1996, p.7; JO C 142 du 23.6.2009, p.6.

³ Arrêt du Tribunal du 15 avril 2008, T-348/04, *Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c/ Commission*, Recueil p. II-625.

⁴ JO L 85 du 2.4.2005, p.27.

⁵ La Coopérative d'exportation du livre français agit sous le nom commercial de « Centre d'exportation du livre français » (CELF).

- (3) Ledit arrêt est l'aboutissement d'une procédure dont les étapes majeures sont rappelées ci-après.

A / PREMIERE PHASE

- (4) 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.
- (5) 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.
- (6) Les autorités françaises, par courrier du 29 juin 1992, ont confirmé à la Commission l'existence de subventions au profit du CELF. Elles précisaient 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.
- (7) 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.
- (8) 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.
- (9) Par décision en date du 18 mai 1993⁶, 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'ex-article 92, paragraphe 3, point c) du traité leur était applicable.
- (10) La SIDE, par requête du 2 août 1993, a introduit un recours en annulation contre ladite décision. Par un arrêt du 18 septembre 1995⁷, le Tribunal a fait partiellement droit à la requête de la SIDE en prononçant l'annulation de la décision de la Commission du 18 mai 1993, uniquement en ce qui concerne les mesures accordées au CELF relativement aux petites commandes.

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

⁷ Arrêt du Tribunal du 18 septembre 1995, T-49/93, *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c/ Commission*, Recueil p. II-2501.

- (11) 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'Etat:
- a) les aides au fret aérien ou au sac postal aérien,
 - b) le programme « Page à Page »⁸ (aide à la diffusion de livres en langue française dans les pays d'Europe centrale et orientale),
 - c) le « Programme Plus » (manuels universitaires en langue française à destination des étudiants de l'Afrique subsaharienne).
- (12) Le Tribunal a estimé que la Commission avait obtenu suffisamment d'informations sur ces trois derniers régimes pour justifier la constatation que leur incidence sur la concurrence était négligeable. Par ailleurs, le Tribunal a indiqué 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.
- (13) 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 intérieur.
- (14) Le Tribunal a donc conclu (point 76 de l'arrêt) que la Commission aurait dû engager la procédure prévue à l'ex-article 93, paragraphe 2, CE (aujourd'hui l'article 108, paragraphe 2, TFUE), 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 / DEUXIEME PHASE

- (15) Conformément à l'arrêt du Tribunal du 18 septembre 1995, la Commission a décidé par une décision du 30 juillet 1996 d'ouvrir la procédure formelle d'examen. Les parties intéressées, invitées à présenter leurs observations à la Commission, lui ont adressé leurs commentaires notamment au cours des mois de décembre 1996 et janvier 1997.
- (16) Au terme de son instruction, la Commission a adopté le 10 juin 1998 la décision 1999/133/CE⁹. Elle a confirmé le but culturel des aides relatives aux petites commandes et a estimé, sur la base de l'ex-article 87, paragraphe 3, point d), du traité que lesdites aides n'étaient pas de nature à altérer les conditions des échanges et de la concurrence dans

⁸ Devenu par la suite le programme « A l'Est de l'Europe ».

⁹ JO L 44 du 18.2.1999, p.37.

l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun sur le marché de l'exportation du livre en langue française.

- (17) Par un arrêt en date du 28 février 2002¹⁰, 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.
- (18) 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.
- (19) Par contre, dans son arrêt du 22 juin 2000¹¹, la Cour de Justice a rejeté, sans aborder le fond de l'affaire, le recours des autorités françaises contre la décision de la Commission du 10 juin 1998 et a confirmé que, même dans le cas où une aide pourrait être considérée comme compatible avec le marché commun, ce fait était sans influence sur l'obligation de notification et que l'obligation de notification préalable impliquait l'obligation de suspension de l'aide.

C / TROISIEME PHASE

- (20) A la suite de l'annulation partielle de la décision du 10 juin 1998, la Commission a demandé aux autorités françaises et à la SIDE, par courriers du 14 juin 2002, de lui faire parvenir leurs observations sur les motifs de l'annulation de la décision et en particulier sur les éléments relatifs au marché en cause.
- (21) 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.
- (22) 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.
- (23) Après avoir demandé à la SIDE, par courrier du 19 septembre 2002, de 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.

¹⁰ Arrêt du Tribunal du 28 février 2002, T-155/98, *Société Internationale de diffusion et d'édition (SIDE) c/ Commission*, Recueil p. II-1179.

¹¹ Arrêt de la Cour, C-332/98, *France c/ Commission, Aide à la Coopérative d'exportation du livre français*, Recueil p. I-4833.

- (24) 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, à la suite de 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.
- (25) 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.
- (26) 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.
- (27) 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.
- (28) 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.
- (29) A l'issue de cette procédure, la Commission européenne a adopté la décision 2005/262/CE du 20 avril 2004 estimant l'aide litigieuse compatible sur le fondement de l'ex-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 commandes¹².

D / QUATRIEME PHASE

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

¹² JO L 85 du 2.4.2005, p.27.

- (32) 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 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 des 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.

E / CINQUIEME PHASE

- (33) A la suite de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008, la procédure d'examen initiée par la décision de la Commission du 30 juillet 1996 demeure donc ouverte et la Commission doit adopter une nouvelle décision.
- (34) Eu égard aux motifs de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008 et compte tenu du fait que la décision d'ouverture datait du 30 juillet 1996, la Commission a souhaité inviter à nouveau les autorités françaises et les parties intéressées à présenter leurs observations.
- (35) La Commission a donc adopté une décision d'extension de la procédure en date du 8 avril 2009¹³ (décision C(2009)2481, la "décision d'extension de la procédure"). Cette décision d'extension, tout en prévoyant un nouveau délai pour la présentation des observations, complétait la décision d'ouverture du 30 juillet 1996. Il y est indiqué que les deux décisions doivent être considérées comme formant un ensemble indissociable, qu'elles donneront lieu à une seule et même procédure formelle d'examen, et que, dans la mesure où la description des faits et du droit ou l'évaluation préliminaire de la Commission dans la décision d'extension de la procédure s'écarteraient de la décision d'ouverture du 30 juillet 1996, il y aurait lieu de tenir compte uniquement de la décision d'extension de la procédure.
- (36) La Commission a invité les parties intéressées à présenter leurs observations sur la mesure en cause.
- (37) La Commission a reçu des observations des autorités françaises le 9 juin 2009, ainsi que des observations de la SIDE le 23 juillet 2009. Elle a transmis les observations de la SIDE aux autorités françaises le 24 août 2009 en leur donnant la possibilité de les commenter, et a reçu leurs commentaires le 24 septembre 2009.

¹³ JO C 142 du 23.6.2009, p.6.

- (38) Cependant, les autorités françaises n'ont pas fourni les éléments détaillés qui étaient demandés par la Commission dans sa décision d'extension de la procédure, et se sont contentées de renvoyer, en ce qui concerne la proportionnalité de l'aide, aux éléments déjà fournis le 17 septembre 2002, le 17 janvier 2003 et le 11 mars 2003, que la Commission ne pouvait pas exploiter en tant que tels compte tenu de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008.
- (39) Par une lettre du 8 octobre 2009, les services de la Commission ont donc rappelé aux autorités françaises leur demande de transmission d'éléments sur les points précis mentionnés, tout en indiquant que si ces informations ne lui parvenaient pas dans un délai de dix jours ouvrables, la Commission devrait prendre une décision finale sur la base des informations à sa disposition, conformément à l'article 13, paragraphe 1, du règlement de procédure après avoir délivré, le cas échéant, une injonction de fournir des informations en application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE¹⁴.
- (40) Par courrier en date du 21 octobre 2009, les autorités françaises ont informé la Commission que le CELF avait été mis en liquidation judiciaire par jugement du Tribunal de commerce de Paris en date du 9 septembre 2009 et avait cessé ses activités. Par ailleurs, en ce qui concerne les éléments demandés dans le courrier de la Commission du 8 octobre 2009, les autorités françaises ont indiqué n'avoir pas d'information supplémentaire à apporter et ont renvoyé à leurs observations transmises le 9 juin 2009.
- (41) Par une décision en date du 20 novembre 2009 (décision C(2009)9256, la "décision d'injonction"), la Commission a donc décidé d'enjoindre à la France de présenter les informations demandées puisque malgré des demandes répétées, ces informations n'avaient pas été fournies.
- (42) Par un courrier daté du 2 décembre 2009, les autorités françaises ont indiqué qu'elles n'avaient pas d'information supplémentaire à apporter à la Commission et qu'elles renvoyaient à leurs observations transmises le 9 juin 2009.
- (43) Il y a lieu de noter que le 2 décembre 2009, les autorités françaises ont également transmis un courrier relatif au régime d'aide appelé "Programme de Livres Universitaires et Scientifiques" dit "Programme Plus". Ce régime d'aide ne fait pas l'objet de la présente décision.
- (44) Par un courrier en date du 22 décembre 2009, la Commission a demandé des renseignements aux autorités françaises sur la situation du CELF et la procédure de liquidation s'appliquant au CELF. Les autorités françaises ont répondu le 27 janvier 2010. Des précisions ont également été apportées le 9 mars 2010 et le 26 novembre 2010.

F / PROCEDURE DEVANT LES JURIDICTIONS NATIONALES ET QUESTIONS PREJUDICIELLES

- (45) 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 sur le

¹⁴ JO L 83 du 27.3.1999, p.1.

fondement de l'article 267 TFUE (ex-article 234 CE). Les principales étapes de ces procédures sont brièvement rappelées ci-dessous.

- (46) La SIDE a saisi les juridictions françaises au titre de l'effet direct de l'ex-article 88, paragraphe 3, CE. Par un arrêt du 5 octobre 2004, confirmant un jugement du Tribunal administratif de Paris du 26 avril 2001, la Cour administrative d'appel de Paris a enjoint à l'Etat français de procéder au recouvrement des aides versées au CELF.
- (47) Le Conseil d'Etat, saisi en cassation, 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 public¹⁵, 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.
- (48) Néanmoins, dans son arrêt du 29 mars 2006, le Conseil d'Etat 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'Etat non notifiée mais déclarée postérieurement compatible avec le marché commun par une décision de la Commission.
- (49) Dans son arrêt du 12 février 2008¹⁶, 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 ».

¹⁵ Selon le Conseil d'Etat, 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.

¹⁶ Arrêt de la Cour du 12 février 2008, C-199/06, *Centre d'exportation du livre français (CELF), Ministre de la Culture et de la Communication c/ Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE)*, Recueil I-00469.

(50) Après avoir pris en compte l'arrêt de la Cour de Justice du 12 février 2008 ainsi que l'arrêt précité du Tribunal du 15 avril 2008, le Conseil d'Etat a, dans son arrêt du 19 décembre 2008, annulé les articles 2, 3 et 4 de l'arrêt précité du 5 octobre 2004 de la Cour administrative d'appel de Paris et statué comme suit.

(51) Tout d'abord, il est enjoint au Ministre de la Culture et de la Communication de procéder au recouvrement des intérêts afférents à l'aide d'Etat versée au CELF depuis 1980 et jusqu'à la date de l'arrêt du Conseil d'Etat, 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 entre la date de l'arrêt du Conseil d'Etat 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.

(52) En outre, le Conseil d'Etat 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'Etat 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 ? »

(53) Le 11 mars 2010¹⁷, la Cour a statué sur lesdites questions préjudicielles et a dit pour droit:

« 1. Une juridiction nationale, saisie, sur le fondement de l'article 88, paragraphe 3, CE, d'une demande visant à la restitution d'une aide d'État illégale, ne peut pas surseoir à l'adoption de sa décision sur cette demande jusqu'à ce que la Commission des Communautés européennes se soit prononcée sur la compatibilité de l'aide avec le marché commun après l'annulation d'une précédente décision positive.

2. L'adoption par la Commission des Communautés européennes de trois décisions successives déclarant une aide compatible avec le marché commun, qui ont ensuite été annulées par le juge communautaire, n'est pas, en soi, susceptible de constituer une circonstance exceptionnelle de nature à justifier une limitation de l'obligation du bénéficiaire de restituer cette aide, lorsque celle-ci a été mise à exécution en méconnaissance de l'article 88, paragraphe 3, CE. »

2. DESCRIPTION DE LA MESURE EN CAUSE

(54) Les autorités françaises ont indiqué à la Commission que 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

¹⁷ Arrêt de la Cour du 11 mars 2010, C-1/09, *CELF, Ministre de la Culture c/ SIDE*.

des aides aux commissionnaires à l'exportation qui accepteraient tout type de commandes, quel que soit leur montant et leur rentabilité. Ces mesures auraient 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.

- (55) 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.
- (56) Selon les autorités françaises, 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.
- (57) 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, qui avaient été définies par les autorités françaises comme étant celles d'un montant inférieur ou égal à 500 francs français (FRF), soit environ 76 euros.
- (58) 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.
- (59) 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.

(60) 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 une aide destinée, selon les autorités françaises, à réduire le coût de traitement des petites commandes provenant de l'étranger et portant sur des livres rédigés en langue française. Au total, de 1980 à fin 2001, le CELF a reçu environ 4,8 millions d'euros au titre de l'aide considérée.

Tableau n°1
Montants des aides attribuées au CELF depuis 1980 au titre du traitement des "petites commandes"

*Eléments fournis par les autorités françaises
(les montants ont été arrondis en euros)*

Année	Montant de l'aide	Année	Montant de l'aide
1980	91.469,41	1992	422.283,78
1981	91.469,41	1993	382.647,03
1982	205.806,17	1994	304.898,03
1983	164.644,94	1995	304.898,03
1984	137.204,12	1996	304.898,03
1985	141.777,59	1997	243.918,43
1986	248.491,90	1998	182.938,82
1987	214.953,11	1999	121.959,21
1988	213.428,62	2000	60.979,61
1989	259.163,33	2001	38.112,25
1990	304.898,03	2002	0
1991	373.500,09		

3. COMMENTAIRES DE LA FRANCE ET OBSERVATIONS DE LA SIDE SUITE A L'EXTENSION DE LA PROCEDURE

(61) Dans leur réponse du 9 juin 2009 à la décision d'extension de la procédure, les autorités françaises ont en particulier formulé les observations suivantes.

- (62) Elles ont tout d'abord indiqué qu'elles partageaient l'analyse de la Commission selon laquelle l'aide au CELF constituait une aide d'Etat et selon laquelle les dérogations prévues à l'article 107, paragraphe 2 et paragraphe 3, points a) et b), TFUE n'étaient pas applicables.
- (63) Dans le cadre de l'appréciation des aides au regard de l'article 107, paragraphe 3, points c) et d), TFUE, les autorités françaises n'ont pas fourni d'éléments nouveaux en ce qui concerne la proportionnalité des aides.
- (64) Les autorités françaises ont par ailleurs indiqué qu'elles considéraient que la mission attribuée au CELF constituait un service d'intérêt général au sens de l'article 106, paragraphe 2, TFUE.
- (65) Les autorités françaises ont enfin et surtout plaidé l'existence de circonstances exceptionnelles devant conduire la Commission à ne pas récupérer l'aide.
- (66) Comme indiqué précédemment, les autorités françaises n'ont donc pas fourni les éléments détaillés qui étaient demandés par la Commission dans sa décision d'extension de la procédure, et se sont contentées de renvoyer, en ce qui concerne la proportionnalité de l'aide, à des éléments fournis en 2002 et 2003 que la Commission ne pouvait pas exploiter en tant que tels compte tenu de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008. Après un courrier de rappel en date du 8 octobre 2009, la Commission a donc décidé le 20 novembre 2009 d'enjoindre aux autorités françaises de présenter les informations demandées en application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999. Par un courrier daté du 2 décembre 2009, les autorités françaises ont répondu qu'elles n'avaient pas d'information supplémentaire à apporter à la Commission.
- (67) Dans ses observations du 23 juillet 2009, la SIDE a notamment formulé les observations suivantes.
- (68) La SIDE a rappelé que seul le CELF a bénéficié de l'aide alors même que selon elle, l'activité du CELF ne serait pas spécifique au CELF puisque le fait d'honorer des commandes de toute taille, même minimales, provenant de librairies géographiquement dispersées, pour les regrouper en vue de passer des commandes plus importantes auprès des éditeurs, serait précisément, selon la SIDE, la définition même de l'activité de commission à l'exportation. La SIDE a également indiqué que ce ne serait pas à cause d'un prétendu manque de transparence qu'elle se serait vu refuser l'aide mais parce qu'elle est une entreprise privée et non une coopérative d'éditeurs.
- (69) Par ailleurs, la SIDE a contesté en détail le fait que les aides auraient été nécessaires. Dans ce cadre, elle a notamment estimé que la notion de "petites commandes" était arbitraire et a réfuté les chiffres présentés par les autorités françaises.
- (70) En outre, la SIDE a estimé que l'aide ne pouvait être justifiée sur le fondement de l'article 106, paragraphe 2, TFUE et s'est notamment fondée sur les arrêts des juridictions nationales relatifs à l'activité du CELF.
- (71) Enfin, la SIDE a indiqué qu'elle estimait qu'il n'existait en l'espèce aucune circonstance exceptionnelle permettant de limiter l'obligation de récupération.

4. APPRECIATION DE L'AIDE

(72) Il convient de déterminer si la mesure en cause constitue une aide d'Etat et si elle peut le cas échéant être considérée comme compatible avec le marché intérieur. Dans le cadre de son appréciation, la Commission doit notamment prendre en compte l'arrêt du Tribunal en date du 15 avril 2008.

A/ APPRECIATION DE LA MESURE AU REGARD DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 1, TFUE

(73) L'article 107, paragraphe 1, TFUE dispose que « *Sauf dérogations prévues par les traités, 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 qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ».

(74) A titre liminaire, comme cela a déjà été exposé dans la décision d'extension de la procédure, la Commission rappelle que la conclusion de la Commission selon laquelle la mesure en cause constitue une aide d'Etat au sens du traité n'a jamais été remise en cause ni aux différentes étapes de la procédure devant la Commission, ni devant les juridictions de l'Union européenne¹⁸, ni même d'ailleurs devant les juridictions nationales¹⁹. Ainsi, dans leur réponse du 9 juin 2009 à la décision d'extension de la procédure, les autorités françaises ont indiqué qu'elles partageaient l'analyse de la Commission selon laquelle l'aide au CELF constituait une aide d'Etat.

(75) La Commission considère que la mesure en question constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE (ex-article 87, paragraphe 1, CE) pour les raisons suivantes.

(76) Tout d'abord, la mesure procure un avantage au CELF puisqu'elle lui permet de réduire le coût de ses petites commandes. Elle est sélective puisqu'elle n'a en pratique bénéficié qu'au CELF.

(77) Par ailleurs, la mesure est financée au moyen de ressources budgétaires de l'Etat français, c'est-à-dire au moyen de ressources d'Etat. Sa mise en œuvre a été décidée par le Ministère de la Culture et la mesure est donc imputable aux autorités françaises.

¹⁸ Dans son arrêt du 15 avril 2008, le Tribunal n'a pas annulé les première et deuxième phrases de l'article 1^{er} de la décision de la Commission du 20 avril 2004 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. Etant 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* ».

¹⁹ Par exemple, dans son arrêt du 19 décembre 2008, le Conseil d'Etat a estimé que « *les moyens concernant la qualification d'aide d'Etat 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'Etat 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'Etat soumises à l'obligation de notification préalable à la Commission* ».

- (78) En outre, la mesure est susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres et de fausser 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). Le fait que l'incidence sur les échanges et la distorsion de concurrence engendrée par la mesure semblent être faibles ne modifie pas cette conclusion. En effet, conformément à la jurisprudence constante de la Cour de Justice, la Commission n'est pas tenue d'établir une incidence réelle de l'aide sur les échanges entre les Etats membres et une distorsion effective de la concurrence ; il suffit que l'aide soit susceptible d'affecter les échanges et de fausser la concurrence.
- (79) Enfin, la Commission considère que les conditions d'application de la jurisprudence *Altmark* ne sont pas remplies. Dans son arrêt du 24 juillet 2003²⁰, 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'Etat : « *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* ».
- (80) En l'espèce, et sans qu'il soit nécessaire de développer chacune des conditions puisque ces dernières sont cumulatives, la Commission constate 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.
- (81) Dans ces conditions, l'aide accordée au CELF constitue une aide d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE puisque tous les éléments constitutifs de la notion d'aide d'Etat sont réunis.
- (82) 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 108, paragraphe 3, TFUE qui prévoit

²⁰ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c/ Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, Recueil p. I-7747.

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.

- (83) La mesure en cause constituant une aide d'Etat, il y a lieu d'apprécier sa compatibilité avec le marché intérieur.

B/ APPRECIATION DE LA MESURE AU REGARD DE L'ARTICLE 107, PARAGRAPHE 2 ET 3, TFUE

- (84) La Commission considère que les dérogations de l'article 107, paragraphe 2, TFUE ne sont pas applicables en l'espèce, car les mesures en cause ne visaient manifestement pas à atteindre les objectifs qui y sont définis.

- (85) L'aide ne remplit pas non plus les conditions fixées par la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point a), TFUE, 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 107, 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 107, paragraphe 3, point b), n'est pas non plus applicable au cas d'espèce.

- (86) La Commission doit donc s'interroger sur l'applicabilité de l'article 107, paragraphe 3, points c) et d), TFUE (ex-article 87-3 c et d, CE).

- (87) Compte tenu de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008, il y a lieu de distinguer les aides qui ont été versées après l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne (le 1er novembre 1993), de celles qui ont été versées antérieurement à cette entrée en vigueur et auxquelles il faut appliquer les règles de fond qui étaient en vigueur durant la période en cause.

- (88) A cet effet, la Commission prend note du fait qu'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 au regard de l'article 107, paragraphe 3, point d), TFUE

- (89) L'article 107, paragraphe 3, point d), TFUE (ex-article 87-3-d CE) précise que « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur [...] 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 l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

- (90) Il y a donc lieu de vérifier si les aides versées au CELF entre 1994 et fin 2001 avaient bien un objectif culturel et si elles altéraient ou non les conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union européenne dans une mesure contraire à l'intérêt commun.
- (91) (i) Objectif culturel
- (92) A titre liminaire, la Commission rappelle que l'objectif culturel des aides versées au CELF a été admis par le Tribunal dans l'arrêt précité du 18 septembre 1995. Ainsi, au point 62 de son arrêt, 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. A 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 ».*
- (93) En effet, les autorités françaises ont indiqué que 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'agissait donc d'une politique volontariste tendant à préserver et à encourager la diversité culturelle au niveau international.
- (94) Or, la préservation et la promotion de la diversité culturelle figurent parmi les principes fondateurs du modèle européen. Ils sont inscrits à l'article 167, paragraphe 1, TFUE (ex-article 151-1 CE): *« L'Union contribue à l'épanouissement des cultures des Etats membres, dans le respect de leur diversité nationale et régionale, tout en mettant en évidence l'héritage culturel commun »*, et encore à l'article 167, paragraphe 4, qui dispose que *« L'Union tient compte des aspects culturels dans son action au titre d'autres dispositions des traités, afin notamment de respecter et de promouvoir la diversité de ses cultures »*.
- (95) La Commission considère donc 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.
- (96) (ii) Le critère de l'altération des conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun
- (97) La Commission doit vérifier si les mesures en cause étaient bien nécessaires et proportionnelles par rapport à l'objectif de politique culturelle poursuivi par les autorités françaises.

- (98) A titre liminaire, il convient de rappeler que conformément à l'arrêt précité 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.
- (99) En premier lieu, il y a lieu de s'interroger sur la nécessité de l'aide.
- (100) Selon les autorités françaises, les mesures ont été conçues en 1980 par le Ministère de la Culture, à un moment où certains acteurs de la profession (le Groupe Hachette et les Messageries du livre) souhaitaient abandonner le marché de la commission à l'exportation. Selon les autorités françaises, 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.
- (101) De son côté, la SIDE a indiqué, notamment dans le cadre des observations qu'elle a transmises à la suite de la décision d'extension de la procédure, que l'aide en cause n'était pas nécessaire. Ainsi, s'il est vrai que certains acteurs avaient abandonné en 1980 l'activité de commissionnaire, la SIDE rappelle que c'est précisément à cette époque qu'elle fut elle-même créée pour intervenir sur le marché. Par ailleurs, la SIDE conteste le fait que le CELF aurait une activité spécifique de traitement des petites commandes. La SIDE remet notamment en cause les chiffres fournis par les autorités françaises et considère que les données relatives au CELF et à la SIDE quant à la proportion, au regard des chiffres d'affaires respectifs de chacune des entreprises, du nombre de factures et du nombre de lignes de commandes sont en fait assez semblables. Plus largement, la SIDE remet en cause la notion de "petites commandes" telle que définie par les autorités françaises. Selon la SIDE, cette notion serait arbitraire puisque le coût de traitement d'une commande ne serait pas fonction de son montant, mais du nombre de lignes.
- (102) La Commission estime qu'il n'est pas nécessaire de conclure définitivement sur la question de la nécessité de l'aide puisque les conditions de nécessité et de proportionnalité sont cumulatives et qu'il sera conclu au considérant (123) qu'il n'est pas démontré que la condition de proportionnalité est remplie.
- (103) En deuxième lieu, la Commission considère que l'incidence sur les échanges à l'intérieur de l'Union européenne 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.
- (104) 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.

- (105) 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 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.
- (106) Sur le marché en cause, c'est donc le plaignant qui a été le principal opérateur affecté par les mesures contestées. D'un côté, 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. Elles indiquent que le refus qui a été opposé à la SIDE par le Ministère de la Culture en 1991 aurait été justifié par le refus de la SIDE de se soumettre à l'obligation de transparence requise pour bénéficier desdites aides. D'un autre côté, la SIDE a indiqué que le refus des autorités françaises était lié au fait qu'elle était une entreprise privée et non pas une coopérative d'éditeurs. 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.
- (107) En tout état de cause, les éléments mentionnés ci-dessus aux considérants (103) et suivants semblent indiquer que l'altération des conditions des échanges et de la concurrence dans l'Union européenne par les mesures en cause a été relativement limitée.
- (108) 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.
- (109) A 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.

(110) Selon les autorités françaises, le CELF supportait certains coûts liés au traitement des « petites commandes ». Les autorités françaises estiment en effet qu'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 qu'elles avaient retenu le seuil de 500 FRF (76,22 euros) pour définir une « petite commande » et que ce seuil avait 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 le CELF veuille bien prendre en charge les petites commandes bien qu'insuffisamment rentables.

(111) Comme la Commission l'avait indiqué dans sa décision d'extension de la procédure, il incombe aux autorités françaises, dans le cadre de l'analyse de la compatibilité, d'établir le montant et la réalité des coûts supportés par le CELF.

(112) A cet égard, dans sa décision d'extension de la procédure, la Commission avait demandé aux autorités françaises de lui fournir un certain nombre d'éléments afin de pouvoir tirer les conséquences de l'arrêt du Tribunal et de pouvoir statuer sur la proportionnalité de l'aide. La Commission avait notamment demandé de fournir les éléments suivants:

- une justification suffisante des raisons pour lesquelles les données relatives aux coûts liés aux petites commandes ne seraient pas disponibles pour les différentes années concernées et une démonstration suffisante des raisons pour lesquelles une extrapolation sur la base uniquement de l'année 1994 pourrait être acceptable;
- les données permettant la prise en compte des coûts effectifs (et non de simples estimations) du traitement des petites commandes en 1994 (au moins pour certaines catégories de coûts) et 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;
- des clés de répartition des coûts convaincantes permettant d'affecter une partie des coûts totaux au traitement des petites commandes, et pouvant notamment être appliquées à chaque catégorie de coûts pendant toute la période concernée;
- des informations sur l'évolution de la proportion des commandes télétransmises au cours des années concernées;
- les coûts liés aux petites commandes en l'absence des coefficients multiplicateurs non justifiés;

- le calcul des coûts encourus par le CELF pour le traitement des petites commandes sans application des coefficients multiplicateurs, ainsi que dans l'hypothèse d'une application des coefficients multiplicateurs uniquement dans le cas des commandes non-télétransmises;
- la position des autorités françaises sur le calcul du Tribunal selon lequel 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. Il y a lieu de rappeler que, selon le calcul du Tribunal, le résultat d'exploitation de l'activité de traitement des petites commandes aurait par conséquent été positif de plus de 600 000 FRF (91 469,41 euros);
- la position des autorités françaises sur la possibilité pour le CELF de disposer d'un bénéfice raisonnable.

(113) En particulier, comme elle l'avait déjà indiqué dans sa décision d'extension de la procédure, en l'absence d'explication complémentaire et d'actualisation des données par les autorités françaises, la Commission n'est pas en mesure d'exploiter les comptes d'emploi du programme de traitement des petites commandes que les autorités françaises avaient fournis en ce qui concerne 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.

(114) Cependant, les autorités françaises n'ont pas fourni les éléments détaillés qui étaient demandés par la Commission dans sa décision d'extension de la procédure, et se sont contentées de renvoyer en ce qui concerne la proportionnalité de l'aide aux éléments déjà fournis le 17 septembre 2002, le 17 janvier 2003 et le 11 mars 2003, que la Commission ne pouvait pas exploiter en tant que tels compte tenu du jugement du Tribunal du 15 avril 2008.

(115) Par une lettre du 8 octobre 2009, les services de la Commission ont donc rappelé aux autorités françaises leur demande de transmission d'éléments sur les points précis mentionnés, tout en indiquant que si ces informations ne lui parvenaient pas dans un délai de dix jours ouvrables, la Commission devrait prendre une décision finale sur la base des informations dont elle dispose, conformément à l'article 13, paragraphe 1, du règlement de procédure après avoir délivré, le cas échéant, une injonction de fournir des informations en application de l'article 10, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 659/1999.

(116) Par courrier en date du 21 octobre 2009, les autorités françaises ont indiqué n'avoir pas d'information supplémentaire à apporter et ont renvoyé à leurs observations transmises le 9 juin 2009.

(117) Par une décision en date du 20 novembre 2009 (la "décision d'injonction"), la Commission a donc décidé d'enjoindre à la France de présenter les informations demandées puisque malgré des demandes répétées, ces informations n'avaient pas été fournies.

- (118) Par un courrier daté du 2 décembre 2009, les autorités françaises ont indiqué qu'elles n'avaient pas d'information supplémentaire à apporter à la Commission et qu'elles renvoyaient à leurs observations transmises le 9 juin 2009.
- (119) Or, l'article 13 du règlement de procédure prévoit que « *L'examen d'une éventuelle aide illégale débouche sur l'adoption d'une décision (...). Au cas où un État membre omet de se conformer à une injonction de fournir des informations, cette décision est prise sur la base des renseignements disponibles* ».
- (120) Comme indiqué précédemment, les autorités françaises n'ont pas fourni à la Commission les éléments que celle-ci leur avait demandés à plusieurs reprises, et en dernier lieu dans sa décision d'injonction du 20 novembre 2009.
- (121) Conformément à l'article 13 du règlement de procédure, la Commission prend donc sa décision sur la base des renseignements disponibles, en rappelant, en tout état de cause, qu'il incombe aux autorités françaises de démontrer la compatibilité de l'aide examinée avec le marché intérieur, et donc la proportionnalité de cette aide.
- (122) A la lumière de l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008 et des éléments à la disposition de la Commission, il n'apparaît notamment pas possible de se fonder sur une extrapolation des coûts estimés du traitement des petites commandes pour l'année 1994. Il n'apparaît notamment pas non plus possible d'utiliser des clés de répartition des coûts non justifiées et de se fonder sur des données pour lesquelles des coefficients multiplicateurs non justifiés ont été appliqués, en particulier aux commandes télétransmises. A la lumière du calcul des coûts liés au traitement des petites commandes figurant dans l'arrêt du Tribunal, et faute pour les autorités françaises d'avoir fourni à la Commission les éléments permettant de répondre aux doutes que celle-ci avait soulevés, dans sa décision d'extension de la procédure, sur la proportionnalité de l'aide, le caractère déficitaire de l'activité de traitement des petites commandes n'est notamment pas établi.
- (123) La Commission considère, par conséquent, qu'il n'est pas démontré que les aides versées durant les années 1994 à 2001 respectent le critère de proportionnalité.
- (124) Ces aides ne sont donc pas compatibles sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point d) TFUE.

b) Appréciation des aides au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c) TFUE

- (125) L'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE (ex-article 87-3-c CE) précise que « *Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur [...] 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* ».
- (126) Conformément à l'arrêt du Tribunal en date du 15 avril 2008, la dérogation prévue à l'article 107 paragraphe 3, point d) TFUE (ex-article 87-3-d CE) ne peut pas être appliquée aux aides qui ont été versées au CELF durant les années 1980 à 1993. Il y a donc lieu de

déterminer si la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point c) TFUE (ex-article 87-3-c CE) pourrait leur être appliquée.

- (127) Il convient de faire de même pour les aides versées entre 1994 et fin 2001, pour lesquelles la Commission a conclu ci-dessus au considérant (124) que la dérogation prévue à l'article 107, paragraphe 3, point d), TFUE (ex-article 87-3-d CE) ne leur étaient pas applicables.
- (128) Afin de déterminer si l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE pourrait servir de base de compatibilité, la Commission doit 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.
- (129) La Commission considère que les aides poursuivent bien un intérêt commun tel qu'il a été identifié précédemment. Il convient à cet égard de rappeler que l'introduction dans le traité sur l'Union européenne de la dérogation prévue à l'ex-article 87, paragraphe 3, point d), CE (aujourd'hui l'article 107, paragraphe 3, point d), TFUE) 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 de l'Union européenne, 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), CE 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 »).
- (130) Par contre, la Commission considère qu'il n'est pas démontré que les aides aient été proportionnelles à l'objectif recherché.
- (131) Dans sa décision d'extension de la procédure, ainsi qu'ensuite dans sa décision d'injonction, la Commission avait demandé aux autorités françaises de présenter leurs observations sur la proportionnalité des aides au regard de l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE.
- (132) Comme indiqué précédemment, les autorités françaises n'ont pas fourni à la Commission les éléments permettant de démontrer la proportionnalité des aides versées depuis 1980 et que celle-ci leur avait demandés notamment en dernier lieu dans sa décision d'injonction du 20 novembre 2009.
- (133) Conformément à l'article 13 du règlement de procédure, la Commission adopte donc sa décision sur la base des renseignements disponibles, en rappelant, en tout état de cause, qu'il incombe aux autorités françaises de démontrer la compatibilité de l'aide examinée avec le marché intérieur, et donc la proportionnalité de cette aide.
- (134) *Mutadis mutandis*, le raisonnement exposé précédemment sur la proportionnalité de l'aide dans le cadre de l'article 107, paragraphe 3, point d), TFUE est ici transposable.
- (135) La Commission considère, par conséquent, qu'il n'est pas démontré que les aides versées respectent le critère de proportionnalité.

(136) En conclusion, la Commission considère que la mesure en cause n'est pas compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point c), TFUE.

C/ APPRECIATION DE LA MESURE AU REGARD DE L'ARTICLE 106, PARAGRAPHE 2, TFUE

(137) Les autorités françaises ont soutenu à plusieurs reprises que le CELF était investi d'une mission de service public, et que les mesures contestées devaient être appréciées au regard des dispositions de l'article 106, paragraphe 2, TFUE (ex-article 86, paragraphe 2, CE).

(138) Cet article dispose 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 des traités, 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 l'Union* ».

(139) 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 de l'Union européenne, 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 utilisée sans erreur manifeste en ce qui concerne la définition des services d'intérêt économique général.

(140) 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 que cette mission pourrait en effet constituer un service d'intérêt économique général.

(141) 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 de l'Union européenne, 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 Etat membre.

(142) 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.

(143) Cependant, malgré les demandes de la Commission, y compris dans sa décision d'injonction, les autorités françaises n'ont pas produit une copie des conventions de service public pour chacune des années en cause.

(144) En outre, dans les conventions à la disposition de la Commission, 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). Il en résulte que, même pour ces années, il n'existe pas d'acte indiquant avec une précision suffisante les obligations de service public incombant au CELF.

- (145) Par conséquent, la Commission estime qu'il n'a pas été démontré que le CELF avait bien été chargé par un acte officiel pour chacune des années considérées de la gestion du service public en question.
- (146) Enfin, et sans qu'il soit nécessaire de conclure sur la condition de nécessité puisque les conditions sont cumulatives, la Commission considère que la condition de proportionnalité n'est pas non plus remplie.
- (147) En effet, il n'y a dans les conventions à la disposition de la Commission 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 qui permettrait de vérifier qu'il n'y a pas de surcompensation. En outre, si les conventions prévoient 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, qui ne semble d'ailleurs pas avoir été appliqué. Enfin, de façon plus générale et comme indiqué dans le cadre de l'analyse du critère de proportionnalité au regard de l'article 107, paragraphe 3, TFUE, les autorités françaises n'ont pas fourni de données démontrant la proportionnalité des aides eu égard aux différents points de l'arrêt du Tribunal.
- (148) Ainsi, les autorités françaises n'ont pas fourni à la Commission les éléments permettant de démontrer la proportionnalité des aides dans le cadre de l'article 106, paragraphe 2, TFUE et que celle-ci leur avait demandés notamment en dernier lieu dans sa décision d'injonction du 20 novembre 2009.
- (149) Conformément à l'article 13 du règlement de procédure, la Commission adopte donc sa décision sur la base des renseignements disponibles, en rappelant, en tout état de cause, qu'il incombe aux autorités françaises de démontrer la compatibilité de l'aide examinée avec le marché intérieur, et donc la proportionnalité de cette aide.
- (150) Pour les mêmes raisons que celles mentionnées dans le cadre de l'analyse de la proportionnalité de l'aide au regard de l'article 107, paragraphe 3, point d), TFUE, la Commission considère, par conséquent, qu'il n'est pas démontré que les aides versées répondent au critère de proportionnalité.
- (151) La Commission considère donc que les conditions d'application de l'article 106, paragraphe 2, TFUE ne sont pas remplies.
- (152) En conclusion, la Commission considère donc que le mécanisme d'aide, dénommé Programme « petites commandes », mis en œuvre par la France en faveur de CELF entre 1980 et fin 2001 constitue une aide incompatible avec le marché intérieur.

5. DELAI DE PRESCRIPTION, CIRCONSTANCE EXCEPTIONNELLE, CONFIANCE LEGITIME, PRINCIPE DE SECURITE JURIDIQUE, PRINCIPE DE PROPORTIONNALITE

- (153) Dans l'hypothèse d'une aide d'Etat illégale et incompatible, 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. En effet, l'article 14 du règlement (CE) n°659/99 prévoit qu' « *en cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'Etat membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire* ».
- (154) Néanmoins, la Commission doit tenir compte des éléments suivants.
- (155) Tout d'abord, l'article 15 du règlement (CE) n° 659/1999 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.
- (156) Comme elle l'avait déjà exposé dans sa décision d'extension de la procédure, sans recevoir de commentaires particuliers sur ce point de la part des parties intéressées, la Commission considère que la règle de prescription mentionnée au considérant précédent est applicable en l'espèce. Dans son arrêt du 5 octobre 2006 relatif à l'affaire *Transalpine*²¹, 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.
- (157) Dans le 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 de l'expiration du délai de prescription.
- (158) 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 de l'Union européenne. En effet, selon la jurisprudence de l'Union européenne, 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 de l'Union européenne.
- (159) C'est dans ce cadre que, dans sa décision d'extension de la procédure, la Commission avait invité 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

²¹ Arrêt de la Cour du 5 octobre 2006, C-368/04, *Transalpine Ölleitung in Österreich GmbH*, Recueil I-09957, point 34.

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.

- (160) La Commission note que les autorités françaises ont, dans leurs observations, considéré qu'il existait des circonstances exceptionnelles permettant de limiter l'obligation de restitution des aides. Au contraire, la SIDE a estimé que de telles circonstances exceptionnelles n'étaient pas présentes.
- (161) A cet égard, la Commission rappelle que dans le cadre des questions préjudicielles posées à la Cour dans l'affaire CELF précitée, la juridiction de renvoi avait demandé, en substance, si l'adoption par la Commission de trois décisions successives déclarant une aide compatible avec le marché intérieur, qui ont ensuite été annulées par le juge communautaire, était, en soi, susceptible de constituer une circonstance exceptionnelle de nature à justifier une limitation de l'obligation du bénéficiaire de restituer cette aide.
- (162) Dans son arrêt précité du 11 mars 2010, la Cour a tout d'abord renvoyé à son arrêt du 12 février 2008, dans lequel elle avait indiqué 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 exclue²².
- (163) Toutefois, la Cour y avait également indiqué qu'une confiance légitime du bénéficiaire de l'aide ne peut naître d'une décision positive de la Commission, d'une part, lorsque cette décision a été contestée dans les délais de recours contentieux puis annulée par le juge de l'Union européenne, ni, d'autre part, tant que le délai de recours n'est pas expiré ou, en cas de recours, tant que le juge de l'Union européenne ne s'est pas définitivement prononcé²³.
- (164) En l'espèce, dans son arrêt du 11 mars 2010, la Cour a indiqué que l'annulation de la troisième décision positive de la Commission par l'arrêt du Tribunal du 15 avril 2008 n'est pas, en soi, de nature à faire naître une confiance légitime ni à constituer une circonstance exceptionnelle²⁴.
- (165) La Cour a ajouté que la succession peu courante de trois annulations traduit, a priori, la complexité de l'affaire et, loin de faire naître une confiance légitime, paraît plutôt de nature à accroître les doutes du bénéficiaire quant à la compatibilité de l'aide litigieuse. Elle admet qu'une succession de trois recours aboutissant à trois annulations caractérise une situation très rare, mais estime que de telles circonstances s'inscrivent dans le fonctionnement normal du système juridictionnel, lequel offre aux justiciables estimant subir les conséquences de l'illégalité d'une aide la possibilité d'agir en annulation des décisions successives qu'ils considèrent être à l'origine de cette situation.
- (166) Par ailleurs, la Cour a considéré en l'espèce que l'existence d'une circonstance exceptionnelle ne saurait davantage être retenue au regard du principe de sécurité

²² Points 42 et suivants.

²³ Points 66 à 68.

²⁴ Points 50 et suivants.

juridique²⁵. En effet, tant que la Commission n'a pas adopté une décision d'approbation et que le délai de recours contre une telle décision n'est pas expiré, le bénéficiaire n'a pas de certitude quant à la légalité de l'aide, de sorte que ne peuvent être invoqués ni le principe de protection de la confiance légitime ni celui de sécurité juridique.

- (167) En outre, comme l'a indiqué la Cour dans son arrêt du 11 mars 2010²⁶, l'existence d'une circonstance exceptionnelle ne peut être retenue en l'espèce au regard du principe de proportionnalité. En effet, la suppression d'une aide illégale par voie de récupération est la conséquence logique de la constatation de son illégalité, de sorte que la récupération de cette aide, en vue du rétablissement de la situation antérieure, ne saurait, en principe, être considérée comme une mesure disproportionnée par rapport aux objectifs des dispositions du traité en matière d'aides d'État.
- (168) Par conséquent, la Cour a conclu que l'adoption par la Commission de trois décisions successives déclarant une aide compatible, qui ont ensuite été annulées par le juge communautaire, n'est pas, en soi, susceptible de constituer une circonstance exceptionnelle de nature à justifier une limitation de l'obligation du bénéficiaire de restituer cette aide illégale et incompatible.
- (169) Compte tenu de ce qui précède et en l'absence de tout autre élément susceptible de constituer une circonstance exceptionnelle, la Commission considère donc qu'il n'y a pas en l'espèce de circonstance exceptionnelle susceptible de limiter l'obligation pour le CELF de restituer les aides en question (sauf pour les sommes versées en 1980 et 1981, comme expliqué précédemment).

6. RECOUVREMENT

- (170) En application de l'article 14 du Règlement (CE) n°659/99, les autorités françaises doivent donc recouvrer auprès du CELF le montant des aides qui lui ont été versées au titre du programme « petites commandes » durant les années 1982 à 2001.
- (171) Conformément à ce qui résulte du tableau n°1²⁷, le montant total de l'aide à recouvrer auprès du CELF perçue durant les années 1982 à 2001 s'élève donc à 4 631 401 euros auquel il conviendra d'ajouter les intérêts.
- (172) En application de l'article 14§2 du règlement (CE) n° 659/99, l'aide à récupérer doit en effet comprendre des intérêts composés qui courent à compter de la date à laquelle l'aide illégale a été mise à la disposition du bénéficiaire jusqu'à celle de sa récupération effective.
- (173) Toutefois, il ressort de l'arrêt de la Cour en date du 12 octobre 2000 dans l'affaire *Magefesa*²⁸ que lorsqu'une entreprise est en faillite et que la législation nationale le prévoit, les intérêts échus postérieurement à la déclaration de faillite de l'entreprise sur le montant des aides illégalement perçues avant cette déclaration ne sont pas dus.

²⁵ Point 53.

²⁶ Point 54.

²⁷ Voir le tableau n°1 présenté au considérant (60) de la présente décision.

²⁸ Arrêt de la Cour du 12 octobre 2000, C-480/98, *Commission contre Espagne, « Magefesa »*, Recueil I-08717.

- (174) A cet égard, il convient de noter que, dans leur note transmise le 27 janvier 2010, les autorités françaises ont informé la Commission de la situation dans laquelle se trouve actuellement le CELF.
- (175) En considération de la situation financière du CELF, le CELF a été placé en procédure de sauvegarde le 25 février 2009. Un administrateur judiciaire a été nommé.
- (176) Au titre du contentieux sur les aides d'Etat, l'Etat français a déclaré les créances suivantes: 11 885 785,02 euros (au titre du paiement des intérêts conformément à l'arrêt précité du Conseil d'État en date du 19 décembre 2008), et 4 814 339,9 euros (au titre du remboursement éventuel du capital de l'aide perçue durant les années 1980-2001).
- (177) Les autorités françaises ont indiqué qu'il ressortait de l'état des créances que sur un passif total déclaré de 21 254 232,29 euros, les créances contestées s'élèvent à 17 045 039,50 euros.
- (178) Constatant que le redressement était manifestement impossible, l'administrateur judiciaire a sollicité la conversion de la sauvegarde en liquidation judiciaire notamment en raison des créances déclarées par l'Etat.
- (179) Par jugement du 9 septembre 2009 constatant l'existence d'un passif excluant la perspective d'un plan de continuation, le Tribunal de Commerce de Paris a prononcé la liquidation judiciaire du CELF et a désigné un liquidateur. Le Tribunal a fixé à deux ans le délai au terme duquel la clôture de la liquidation judiciaire devra être examinée. Les autorités françaises ont indiqué que les litiges en cours et/ou à venir pourraient toutefois justifier de retarder la date de clôture de la liquidation judiciaire.
- (180) Les autorités françaises ont indiqué que l'ensemble du personnel du CELF a été licencié et que la cellule liquidative a été dissoute le 31 décembre 2009. Les seules opérations en cours tendent à recouvrer les créances restant dues par les clients.
- (181) Les autorités françaises ont indiqué dans un courrier électronique en date du 9 mars 2010 que la procédure de liquidation mise en place pour le CELF avait bien respecté les règles habituelles de la procédure de liquidation des entreprises.
- (182) Selon les informations communiquées à la Commission par les autorités françaises, le CELF n'exerce donc plus aujourd'hui aucune activité économique.
- (183) Par conséquent, compte tenu de la procédure de liquidation en cours pour le CELF, les autorités françaises doivent en particulier veiller, dans le cadre de leur obligation de récupération de l'aide incompatible, au respect de la jurisprudence applicable en cas de liquidation de l'entreprise bénéficiaire²⁹. Cela suppose, en particulier, que les actifs de CELF soient vendus au prix du marché, que l'Etat inscrive ses créances relatives à la récupération des aides illégales incompatibles au passif de l'entreprise en liquidation, et fasse valoir pleinement ses droits de créancier à tous les stades de la procédure et jusqu'au terme de la liquidation.
- (184) En ce qui concerne le calcul des intérêts, il y a lieu de noter qu'en droit français, l'article L 622-28 du Code de Commerce prévoit que « *le jugement d'ouverture [de la procédure de*

²⁹ Voir les points 63 et suivants de la communication de la Commission - Vers une mise en œuvre effective des décisions de la Commission enjoignant aux États membres de récupérer les aides d'État illégales et incompatibles avec le marché commun (JO C 272 du 15.11.2007, p.4).

sauvegarde] arrête le cours des intérêts légaux et conventionnels, ainsi que de tous intérêts de retard et majorations ».

(185) Par conséquent, dans la présente affaire, les sommes versées au CELF produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à sa disposition jusqu'au 25 février 2009, date du jugement du Tribunal de Commerce de Paris d'ouverture de la procédure de sauvegarde qui a ensuite été transformée en liquidation judiciaire par jugement du 9 septembre 2009.

7. CONCLUSION

(186) La Commission constate que la France a illégalement mis à exécution une aide en faveur du CELF en violation de l'article 108, paragraphe 3, TFUE.

(187) Cette aide est incompatible avec le marché intérieur et doit être récupérée par les autorités françaises, sauf en ce qui concerne les sommes versées en 1980 et 1981 pour lesquelles il y a prescription.

(188) Les autorités françaises doivent donc récupérer auprès du CELF un montant de 4 631 401 euros auquel il conviendra d'ajouter les intérêts pour chacune des aides versées annuellement à partir de 1982. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'au 25 février 2009, date du jugement du Tribunal de Commerce de Paris d'ouverture de la procédure de sauvegarde.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

L'aide d'Etat octroyée illégalement par la France, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en faveur de la Coopérative d'exportation du livre français (CELF) est incompatible avec le marché intérieur.

Article 2

1. La France est tenue de se faire rembourser un montant de 4 631 401 euros correspondant aux sommes perçues par le CELF durant les années 1982 à 2001 au titre de l'aide visée à l'article premier.
2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir de la date à laquelle elles ont été mises à la disposition du bénéficiaire jusqu'au 25 février 2009, date du jugement du Tribunal de Commerce de Paris ouvrant la procédure de sauvegarde.
3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004.

Article 3

1. La récupération de l'aide visée à l'article 2 est immédiate et effective.

2. La France veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

Article 4

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la France communique les informations suivantes:
 - (a) le montant total (principal et intérêts) à récupérer auprès du bénéficiaire;
 - (b) une description détaillée des mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision;
 - (c) les documents démontrant que le bénéficiaire a été mis en demeure de rembourser l'aide.
2. La France tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 2. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées concernant le montant de l'aide et les intérêts déjà récupérés auprès du bénéficiaire.

Article 5

La France est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 14.12.2010

Par la Commission

Joaquín ALMUNIA
Vice-président

Avertissement

Dans le cas où la présente décision contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être publiés, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de 15 jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la décision. Cette demande, où seront précisés les éléments en cause, devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à l'adresse suivante:

Commission européenne
Direction générale de la Concurrence
Greffes des aides d'Etat
B-1049 BRUXELLES
Fax : +322 296 12 42