

## COMMUNICATION DE LA COMMISSION ENCADREMENT TEMPORAIRE DES MESURES D'AIDE D'ÉTAT VISANT À SOUTENIR L'ÉCONOMIE DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE LA FLAMBÉE DE COVID-19

*Max RUTHARDT – Marlène CÉPECK  
Doctorants en droit de l'Union européenne  
Université Toulouse 1 Capitole*

Eu égard au fait qu'« *on déplore des infections dans tous les États membres de l'Union* », comme le précise la Commission européenne dans sa communication sur un encadrement temporaire des mesures d'aide d'État<sup>1</sup>, son constat selon lequel « *La flambée de COVID-19 est une urgence de santé publique grave pour les citoyens et les sociétés* » ne surprend guère. Si la pandémie actuelle est donc avant tout préoccupante sur le plan de la santé, elle semble tout autant représenter un danger pour l'économie face auquel une « *réaction économique coordonnée des États membres et des institutions de l'UE est essentielle pour atténuer ces retombées négatives* »<sup>2</sup>. On mesure donc pleinement l'acuité de la situation laquelle commande une réaction rapide et adéquate, sans pour autant que les mesures envisagées aillent au détriment d'une approche coordonnée et encadrée.

Ainsi, c'est dans l'optique de contribuer à assurer la continuité économique que la Commission a publié sa communication relative à l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État dont il convient d'indiquer qu'elle vient compléter les nombreuses possibilités déjà à disposition des États membres afin d'atténuer les effets socio-économiques de la présente crise sanitaire. On précisera à cet égard qu'existe toute une série de mesures présentées par la Commission dans une communication relative à une réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19 du 13 mars<sup>3</sup>, lesquelles, à l'instar des mesures de soutien conformes au règlement général d'exemption par catégorie<sup>4</sup>, se situent en dehors du champ d'application du contrôle des aides d'État, ne nécessitant dès lors aucune intervention de la part de la Commission. Les articles 107, § 3, sous c) et 107, §2, sous b), TFUE, s'inscrivent encore dans la même logique<sup>5</sup>.

S'agissant ensuite plus précisément de l'encadrement temporaire des règles sur les aides d'État, l'heure est à l'assouplissement, ce qui n'est pas sans rappeler le précédent de la crise économique et financière de 2008<sup>6</sup>. Partant du constat d'un risque pour les entreprises de

---

<sup>1</sup> Communication 2020/C 91 I/01 du 20 mars 2020 de la Commission sur un encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19.

<sup>2</sup> Pt. 1 de la communication.

<sup>3</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen, au Conseil, à la Banque centrale européenne, à la Banque européenne d'investissement et à l'Eurogroupe - Réaction économique coordonnée à la flambée de COVID-19, COM(2020) 112 final du 13 mars 2020. Comme indiqué par la Commission, « *Il s'agit notamment de mesures applicables à toutes les entreprises, comme l'octroi de subventions salariales, la suspension du paiement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur la valeur ajoutée ou des cotisations sociales, ou d'un soutien financier direct aux consommateurs en cas d'annulation de services ou de billets qui ne sont pas remboursés par les opérateurs concernés* » (nous mettons en italique).

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (JO L 187 du 26.6.2014, p. 1).

<sup>5</sup> Qu'il nous soit permis de renvoyer à ces articles ainsi qu'à la présente communication, aux pts. 14 et 15.

<sup>6</sup> Comme le relève aussi C. Collin, Coronavirus : la Commission européenne adapte son contrôle des aides d'État, D. actualité, 26 mars 2020. Voir également, Communication 2009/C 16/01 du 22 janvier 2009 de la Commission — Cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle.

toute taille<sup>7</sup> de se voir confrontées à des insuffisances de liquidité<sup>8</sup>, la Commission est ainsi venue apporter des précisions quant aux possibilités offertes par le droit de l'Union afin de contrecarrer les effets potentiellement dommageables de la crise sanitaire sur l'économie, sans pour autant enfreindre les règles européennes en matière du droit de la concurrence. En effet, l'article 107, § 1, TFUE, prévoit 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* ». Ainsi, sans renoncer à vérifier les aides d'État accordées par les États membres, sur lesquelles la Commission restera vigilante<sup>9</sup>, l'objectif est bien celui d'un régime assoupli par le biais de l'encadrement temporaire, consistant en une « *application ciblée et proportionnée du contrôle des aides d'État* »<sup>10</sup> dans l'objectif de concilier la garantie de l'intégrité du marché intérieur et la préservation de conditions de concurrence équitables avec le besoin d'une reprise économique plus rapide après la flambée de COVID-19<sup>11</sup>. C'est à cette fin que la Commission précise qu'elle peut déclarer une aide compatible avec le marché intérieur dans l'hypothèse où celle-ci vise à « *remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre* », conformément à l'article 107, § 3, point b), TFUE, non sans renvoyer à la jurisprudence<sup>12</sup> ayant établi que ladite perturbation doit être de nature à « *affecter l'ensemble ou une partie importante de l'économie de l'État membre concerné, et pas seulement celle d'une de ces régions ou parties du territoire* »<sup>13</sup>. C'est là rappeler le principe de l'interprétation stricte des dispositions dérogatoires à l'instar de l'article 107, § 3, point b), TFUE. Sur ce fondement juridique et en tenant amplement compte de l'impact préjudiciable de la situation économique due à la survenance de la pandémie à laquelle l'Union et ses États membres se voient confrontés en ce moment, la Commission dresse une liste des aides d'États pouvant se justifier, à l'heure actuelle et de façon temporaire<sup>14</sup>, et dès lors susceptibles de recevoir son aval après notification de la mesure concrètement envisagée par l'État membre concerné<sup>15</sup>. À ce titre, il convient tout d'abord de relever qu'une mesure d'aide envisagée, pour être autorisée par la Commission, se voit soumise à la triple exigence, classique, d'être nécessaire, appropriée et proportionnée pour remédier à une perturbation grave de l'économie<sup>16</sup>. Sont ensuite listées cinq catégories d'aides visant à établir un cadre juridique actualisé et assoupli afin de faciliter des réactions adéquates par les États membres face à la crise, tout en restant strictement encadrées : les aides sous forme de subventions directes, d'avances remboursables ou avantages fiscaux<sup>17</sup> ; les aides sous forme de garanties sur les prêts<sup>18</sup> ; celles sous forme de

---

<sup>7</sup> La Commission indique certes que toutes les entreprises peuvent être touchées par le contexte économique délicat. Elle relève toutefois que les PME risquent d'être particulièrement exposées.

<sup>8</sup> Cf. pts. 4, 8, 9, 18 de la communication, sans prétendre à un renvoi exhaustif.

<sup>9</sup> La Commission insiste not. sur le fait que les mesures d'aide d'État prises par les États membres doivent être nécessaires, appropriées et proportionnées, cf. infra.

<sup>10</sup> Pt. 10.

<sup>11</sup> On voit bien que la Commission insiste à la fois sur la nécessité d'une relance rapide et sur la préservation de conditions de concurrence équitables (spéc. pt. 10).

<sup>12</sup> TPI, 15 déc. 1999, Freistaat Sachsen, Volkswagen AG et Volkswagen Sachsen GmbH c/Commission, aff. jtes. T-132/96 et T-143/96, pt. 167.

<sup>13</sup> Pt. 17 de la communication.

<sup>14</sup> La Commission précise que cette communication s'applique à partir du 19 mars 2010 et ne pourra pas rester en vigueur au-delà du 31 décembre 2020 (pt. 39). En outre, elle apporte des précisions au niveau des dates en ce qui concerne l'applicabilité de chacune des mesures d'aides déclarées compatibles avec le droit de l'Union tout en indiquant plus généralement que les mesures se justifient « pendant une période limitée » (pt. 18).

<sup>15</sup> Soucieuse de démontrer l'importance d'un régime de contrôle des aides d'État adapté à l'acuité du contexte de la crise, l'autorité explique en outre que les mesures d'aides d'État temporairement compatibles avec les règles prévues par les traités en matière de concurrence peuvent être autorisées très rapidement (pt. 16).

<sup>16</sup> Pt. 19.

<sup>17</sup> Pts. 21-23.

taux d'intérêt bonifiés pour les prêts<sup>19</sup> ; les aides prenant la forme de garanties et de prêts acheminées par des établissements de crédit ou d'autres établissements financiers<sup>20</sup> et, en dernier lieu, l'assurance-crédit à l'exportation à court terme<sup>21</sup>. Cette dernière forme d'aide a d'ailleurs fait l'objet d'adaptations<sup>22</sup> afin « *d'augmenter la disponibilité des organismes publics d'assurance-crédit à l'exportation à court terme dans le contexte de la crise actuelle liée à la flambée de coronavirus* »<sup>23</sup> et renforce de ce fait la flexibilité permise par la présente communication.

Outre la notification, les États membres devront également publier les informations pertinentes sur chaque aide individuelle octroyée au titre de cette communication dans les 12 mois suivant l'octroi de l'aide, transmettre la liste des mesures prises sur le fondement de la communication au 31 décembre au plus tard ainsi que veiller à conserver des dossiers détaillés sur les aides visées par la présente communication pour établir que les conditions nécessaires sont respectées.

Indiquons, pour conclure, que la Commission a déjà autorisé plusieurs mesures d'aide en vertu de cet encadrement temporaire. En effet, à titre d'exemple, la Commission a autorisé les mesures françaises prises au titre de l'encadrement temporaire, à savoir, trois régimes d'aides d'État français destinés à soutenir l'économie française - et ce « *dans les 48 heures suivant l'entrée en vigueur de l'encadrement temporaire* »<sup>24</sup> - ainsi qu'un régime spécialement destiné à soutenir les petites microentreprises et travailleurs indépendants<sup>25</sup>. Cela témoigne, comme l'a souligné Margrethe Vestager, vice-présidente exécutive chargée de la politique de concurrence, de la volonté pour l'Union européenne de soutenir les États membres, en leur permettant « *de prendre des mesures rapides, efficaces et ciblées pour soutenir l'économie européenne en ces temps difficiles* »<sup>26</sup>.

---

<sup>18</sup> Pts. 24 et 25.

<sup>19</sup> Pts. 26 et 27.

<sup>20</sup> Pts. 28-31.

<sup>21</sup> Pts. 32 et 33.

<sup>22</sup> Communication 2020/C 101 I/01 du 28 mars 2020 de la Commission modifiant l'annexe de la communication de la Commission aux États membres concernant l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme

<sup>23</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne, Aides d'État: la Commission modifie la communication relative à l'assurance-crédit à l'exportation à court terme dans le contexte des conséquences économiques de la flambée de coronavirus, 27 mars 2020

<sup>24</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne, Aides d'État: la Commission autorise les régimes français visant à soutenir l'économie durant la flambée de coronavirus, 21 mars 2020

<sup>25</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne, Aides d'État: la Commission autorise un régime français de «Fonds de solidarité» doté d'un budget de 1,2 milliard d'euros en faveur des petites entreprises qui rencontrent des difficultés financières temporaires en raison de la flambée de coronavirus, 30 mars 2020

<sup>26</sup> Communiqué de presse de la Commission européenne, Aides d'État: la Commission autorise les régimes français visant à soutenir l'économie durant la flambée de coronavirus, 21 mars 2020 précitée