

Dalloz actualité 07 septembre 2022

Validation de la recapitalisation de la compagnie aérienne Finnair

Trib. UE, 22 juin 2022, aff. T-657/20

Xavier Delpech, Rédacteur en chef de la Revue trimestrielle de droit commercial

Résumé

Le Tribunal de l'Union européenne rejette le recours de la compagnie *low cost* Ryanair visant à obtenir l'annulation de la décision de la Commission approuvant la recapitalisation par la Finlande à la compagnie aérienne Finnair opérée à l'occasion de la crise liée à la covid-19. Il rejette même l'ensemble des griefs soulevés par Ryanair tendant à démontrer l'existence de doutes qui auraient dû amener la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen.

La crise sanitaire liée à la covid-19 a mis de nombreuses compagnies aériennes dans une situation financière délicate. Si les compagnies *low cost* ont pu aisément se tirer d'affaire, la plupart des grandes compagnies nationales ne doivent leur survie qu'au soutien financier de leurs gouvernements. Ce soutien, qui a pu prendre des formes diverses, est constitutive d'aide d'État au sens du droit de l'Union européenne et requiert, pour être validé, l'aval de la Commission européenne, gardienne du respect d'une concurrence non faussée. C'est le Tribunal de l'Union européenne qui est la juridiction compétente pour connaître des recours contre les décisions de la Commission ayant statué sur de telles aides. Il a ainsi jugé, entre autres, que le régime de garantie de prêts mis en place par certains États, tels que la Suède, pour soutenir leur compagnie nationale et destiné à remédier à la perturbation grave de leur économie causée par cette crise est conforme au droit de l'Union (Trib. UE 17 févr. 2021, aff. T-238/20, JT 2021, n° 241, p. 11, obs. X. Delpech ; 14 avr. 2021, aff. T-378/20, T-379/20 et T-388/20, JT 2021, n° 241, p. 11, obs. X. Delpech).

Les aides octroyées aux compagnies aériennes ont parfois pris la forme d'une recapitalisation. Ainsi, tout récemment, le 24 mai dernier, la Commission européenne a approuvé une aide du gouvernement letton de 33,4 millions d'euros visant à recapitaliser airBaltic dans le contexte de la pandémie de coronavirus. AirBaltic est la plus grande compagnie aérienne de Lettonie et joue un rôle majeur dans l'économie lettone (Agence Europe, Bulletin Quotidien Europe n° 12959, 25 mai 2022). Un an plus tôt, la Commission avait approuvé le projet de la France d'accorder jusqu'à 4 milliards d'euros pour la recapitalisation d'Air France, mais sous réserve de l'attribution à la compagnie espagnole *low cost* Vueling de dix-huit créneaux journaliers à l'aéroport de Paris-Orly, afin d'encourager la concurrence dans le transport aérien au sein de l'Union européenne (Commission européenne, communiqué de presse, 20 sept. 2021, IP/21/4805).

L'arrêt du tribunal du 22 juin 2022 est important car il est le premier à connaître d'un recours contre une décision d'autorisation par la Commission européenne d'une mesure étatique de recapitalisation d'une compagnie nationale dans le contexte de la crise sanitaire. Il concerne la compagnie finlandaise Finnair. En rejetant dans son intégralité le recours de la compagnie *low cost* Ryanair visant à l'annulation de la décision de la Commission approuvant l'aide accordée par la Finlande à Finnair, nul doute que le tribunal a soulagé les autres compagnies aériennes ayant également bénéficié d'une mesure de recapitalisation de la part de leur gouvernement autorisée par la Commission, car il y a, compte tenu de cet arrêt du 22 juin 2022 qui a en quelque sorte « donné le la », de grandes chances que les recours contre les décisions de la Commission prises en faveur de la recapitalisation qui les concernent soient à leur tour rejetés.

Les faits ayant conduit à cet arrêt méritent d'être exposés de manière détaillée. Le 3 juin 2020, la Finlande a notifié à la Commission une mesure d'aide en faveur de la compagnie aérienne Finnair, dont elle est actionnaire majoritaire. Selon la mesure notifiée, la Finlande envisageait de souscrire, au prorata de ses parts existantes, les nouvelles actions proposées à tous les actionnaires de Finnair en vue d'une recapitalisation de cette dernière. Cette mesure fait, au passage, suite à l'octroi d'une garantie de l'État en faveur de Finnair couvrant 90 % d'un prêt de 600 millions d'euros obtenu par celle-ci auprès d'un fonds de pension, que la Commission avait qualifiée d'aide d'état compatible avec le marché intérieur (décis. C(2020) 3387 final, 18 mai 2020) ; le tribunal a rejeté le recours formé par Ryanair à l'encontre de cette décision (Trib. UE, 14 avr. 2021, aff. T-388/20, *Ryanair c/ Commission [arrêt dit Finnair I - covid-19, préc.]*).

Concernant le volet recapitalisation qui seul nous intéresse ici, sans ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 108, § 2, TFUE, la Commission a accepté, par décision du 9 juin 2020 (Décis. C(2020) 3970 final), la mesure en cause en application de l'article 107, § 3, sous b), TFUE, en vertu duquel des aides destinées à remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur.

Le recours en annulation introduit contre cette décision par Ryanair est donc également rejeté par l'arrêt commenté, dit « Finnair II - covid-19 ». À cette occasion, le tribunal valide le choix de la Commission de se départir, aux fins de son examen de la compatibilité de la mesure en cause avec le marché intérieur, de certaines exigences énoncées dans sa communication intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de covid-19 » (Communication de la Commission sur l'encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de covid-19 modifiée les 3 avr. et 8 mai 2020, *JOUE*, 2020, C 91 I, p. 1).

Au soutien de son recours en annulation, Ryanair reproche, en substance, à la Commission de ne pas avoir ouvert la procédure formelle d'examen malgré les doutes qu'elle aurait dû éprouver lors de l'examen préliminaire de la compatibilité de l'aide notifiée avec le marché intérieur. La Commission aurait notamment violé les principes d'égalité de traitement, de sécurité juridique et de protection de la confiance légitime en renonçant, aux fins de l'examen de la mesure en cause, à appliquer certaines exigences de l'encadrement temporaire relatif aux mesures d'aide sous forme de recapitalisation, à savoir, en particulier celle selon laquelle les mesures individuelles de recapitalisation doivent comporter un mécanisme de hausse de la rémunération de l'État. Selon Ryanair, le non-respect des exigences prévues par l'encadrement temporaire serait révélateur des doutes qui auraient dû amener la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen.

Tout en confirmant l'obligation pour la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen en cas de doutes quant à la compatibilité d'une aide notifiée avec le marché intérieur, le tribunal récuse les différents arguments avancés à cet égard par Ryanair. En ce qui concerne, tout d'abord, la valeur juridique de l'encadrement temporaire, qui était contestée par Ryanair, le tribunal relève en particulier que, si son adoption entraîne une autolimitation du pouvoir d'appréciation dont la Commission bénéficie dans l'examen de la compatibilité de mesures d'aide avec le marché intérieur, cette adoption ne l'affranchit toutefois pas de son obligation d'examiner les circonstances spécifiques exceptionnelles qu'un État membre invoque, dans un cas particulier, afin de solliciter l'application directe de l'article 107, § 3, sous b), TFUE.

Ensuite, le tribunal observe que la mesure de recapitalisation en faveur de Finnair ici contestée présente plusieurs caractéristiques très particulières que la Commission n'avait pas envisagées au moment de l'adoption des exigences dont elle s'est départie dans la décision attaquée. S'agissant, en particulier, de l'exigence de prévoir un mécanisme de hausse de la rémunération pour les actions acquises par l'État, le tribunal rappelle que l'objectif de ce mécanisme est d'inciter le bénéficiaire de l'aide à racheter la participation souscrite par l'État et, par conséquent, d'assurer le rétablissement du *statu quo ante*. Or, dans la mesure où la Finlande envisageait d'acheter de nouvelles actions au prorata de sa participation antérieure au capital de Finnair, l'application du mécanisme de hausse de sa rémunération tendrait en l'espèce à modifier la structure du capital de Finnair, ce qui irait au-delà de l'objectif de cette exigence.

Le tribunal a également écarté tous les autres griefs soulevés par Ryanair tendant à démontrer l'existence de doutes qui auraient dû amener la Commission à ouvrir la procédure formelle d'examen. Il en conclut que la Commission pouvait approuver la recapitalisation de Finnair effectuée par ses propriétaires publics et privés au prorata de la structure de propriété préexistante sans ouvrir la procédure formelle d'examen.

Mots clés :

AFFAIRES * Concurrence - Distribution * Transport

