



**Jean Monnet Working Paper Series**

-

**Environment and Internal Market**

**Vol. 2014/4**

**LA GESTION DU PATRIMOINE NATUREL ET LE DROIT DE LA  
CONCURRENCE**

Réflexions autour de l'arrêt du 12 septembre 2013 rendu par le Tribunal de la Cour de justice  
de l'Union européenne dans l'affaire T-347/09 Allemagne c. Commission

**par**

**Michel MORIN**

Docteur en droit

Administrateur à la Commission européenne<sup>1</sup>

---

**Published on <http://www.desadeleer.eu>**

**© Nicolas de Sadeleer, 2012**

[desadeleer@fusl.ac.be](mailto:desadeleer@fusl.ac.be)

---

<sup>1</sup> Cet article est un travail personnel de l'auteur et est indépendant des fonctions exercées à la Commission européenne. Ayant déjà paru dans *la Revue juridique de l'environnement* (2014, vol. 39, n°1, pp. 13-22), le présent article est publié avec l'autorisation de la direction de cette revue.

**Résumé :** Le droit de l'UE relatif aux aides d'Etat s'applique pleinement aux organisations de protection de l'environnement qui ont la charge de gérer des espaces naturels lorsque, en assurant leur mission, elles ont une activité économique, même accessoire ; ces organisations doivent alors être qualifiées d'entreprises. Cela dit, cette activité de gestion du patrimoine naturel peut être qualifiée de service d'intérêt économique général. L'organisation concernée peut alors bénéficier d'aides à titre de compensation de service public ; dans ce cas, ces aides ne sont pas des aides d'Etat au sens du TFUE. Cependant, si l'un des critères relatifs à ces compensations (critères établis par la jurisprudence) n'est pas rempli, il y a présence d'aide d'Etat. Cette application rigoureuse du concept d'aide d'Etat montre que le droit de la concurrence reste un domaine cardinal du droit de l'UE.

**Summary :** EU law on State aid fully applies to environmental organizations in charge of managing natural areas when, in fulfilling their mission, they carry out an economic activity, even an secondary one; these entities must then be qualified as undertakings. This being said, this management activity concerning natural heritage can be qualified as a service of general economic interest. The relevant organization may then benefit from aid in the form of public service compensation; if so, this aid is not State aid in the sense of the TFEU. However, if one of the criteria on compensation (as set out by case-law) is not met, there is a case of State aid. This strict application of the concept of State aid shows that competition law remains a paramount domain in EU law.

**Mots clés :** Gestion des espaces naturels. Organisations de protection de l'environnement. Entreprise. Service d'intérêt économique général. Existence d'aides d'Etat.

**Keys words:** Management of natural areas. Environmental organizations. Undertakings. Service of general economic interest. Existence of State aid.

Gestion du patrimoine naturel et droit de la concurrence : voilà deux sujets au premier abord antinomiques. Même si, dans l'expression « gestion du patrimoine naturel », il y a le terme « gestion », celle-ci ne se fait pas dans un objectif de rentabilité financière mais avec celui d'assurer la meilleure utilisation possible des fonds alloués à l'organisme gérant ce patrimoine naturel, dans le but de conserver et de protéger au mieux l'environnement de ces espaces et des espèces qui y vivent. En revanche, le droit de la concurrence a pour objet de réguler la concurrence que les entreprises se font entre elles afin de favoriser l'efficacité économique et de permettre le bon fonctionnement du marché. A cet effet, il s'efforce, entre autres moyens, d'encadrer de manière stricte les apports de fonds publics en faveur des entreprises.

Malgré cette antinomie apparente, le Tribunal, institué au sein de la Cour de justice de l'Union européenne et chargé de statuer en première instance sur certaines affaires, vient de rendre le 12 septembre 2013 un jugement concernant des aides d'Etat octroyées en Allemagne à des entités chargées de gérer des espaces naturels et montrant que le droit relatif aux aides d'Etat s'applique à leur égard. En l'espèce, l'Allemagne avait demandé au Tribunal d'annuler la décision adoptée le 2 juillet 2009 par la Commission au sujet d'aides d'Etat concernant, d'une part, le transfert à titre gratuit de certaines zones du patrimoine naturel national à des organisations de protection de l'environnement et, d'autre part, des mesures destinées au soutien financier de grands projets de protection de l'environnement. Le Tribunal a rejeté cette demande d'annulation.

Après avoir donné diverses informations factuelles sur cette affaire (I), nous allons indiquer pour quelles raisons la Commission et le Tribunal considèrent qu'une organisation de protection de l'environnement doit, dans le cas d'espèce, être qualifiée d'entreprise et, en cette qualité, bénéficie d'un avantage au sens des règles sur les aides d'Etat (II). Ensuite nous commenterons le raisonnement suivi par la Commission et entériné par la Cour selon lequel l'existence de cet avantage n'est pas mis en échec par le fait que la gestion du patrimoine naturel est un service d'intérêt économique général (III). Enfin, en conclusion, nous observerons que cet arrêt marque une continuité dans le raisonnement économiste suivi par la Commission et la Cour de justice en matière d'aides d'Etat (IV).

## **I- LES FAITS**

La décision<sup>2</sup> de la Commission concerne deux types de mesure dont la finalité est identique. Pour la première, la gestion d'espaces naturels a été transférée à titre gratuit à des organisations de protection de l'environnement, à charge pour celles-ci de supporter tous les coûts de fonctionnement ; dans le cas où l'exploitation des terrains génère des bénéfices, ceux-ci doivent être utilisés pour la préservation du patrimoine naturel ou bien rétrocédés à l'Etat fédéral. Quant à la seconde, il s'agit de grands projets de protection de l'environnement où toute partie intéressée possédant des zones naturelles d'importance nationale (communes, associations de protection de la nature, fondations, ...) peut proposer un projet pour la gestion des zones en cause ; ces projets doivent être mis en œuvre soit par des entités publiques soit par des organisations de protection de l'environnement ; tout en bénéficiant du soutien financier des autorités publiques, les gestionnaires doivent participer aux dépenses à hauteur de 10%, les fonds nécessaires pouvant être générés par des recettes provenant de baux de chasse ou de pêche, de vente de bois ou du tourisme. Dans les deux cas, les gestionnaires doivent se conformer à des obligations de nature environnementale.

---

<sup>2</sup> Cette décision est accessible en allemand (version officielle) et en anglais (version de travail des services de la Commission) à l'adresse [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/ii/](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/), sous le numéro NN 8/2009.

L'Allemagne a notifié ces projets à la Commission parce qu'elle souhaitait avoir confirmation, au titre de la sécurité juridique, que ces projets ne contenaient pas des aides devant être qualifiées d'aides d'Etat au sens de l'article 107, 1<sup>o</sup>, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette notification a été faite en vertu du règlement n° 659/1999 définissant la procédure à suivre en matière de contrôle par la Commission des aides d'Etat, règlement adopté sur la base de l'article 108, 3<sup>o</sup>, TFUE. L'Allemagne demandait à la Commission qu'elle prenne une décision sur la base du paragraphe 2 de l'article 4 de ce règlement en constatant qu'il n'y avait pas présence d'aide. Or, la décision prise par la Commission l'a été sur la base du paragraphe 3 de cet article 4 qui prévoit que, lorsqu'il y a une aide et que la Commission constate, après un examen préliminaire, que la mesure d'aide d'Etat en cause ne suscite pas de doute sur sa compatibilité avec le marché intérieur, elle prend une décision de ne pas soulever d'objections à son égard.

N'étant pas satisfaite de cette décision, l'Allemagne a introduit un recours en annulation auprès du Tribunal. La France, les Pays-Bas et la Finlande sont venus en soutien de l'Allemagne. Le Tribunal a rejeté la demande, en confirmant ainsi la décision de la Commission et le raisonnement qu'elle y développe. Aucun pourvoi n'ayant été formé contre cet arrêt, celui-ci est devenu définitif.

## **II- UNE ORGANISATION DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT EST UNE ENTREPRISE**

Selon le paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 107 TFUE, qui est resté inchangé par rapport aux précédents traités, « *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.* ».

Pour être qualifiée d'aide d'Etat, une aide, quelle qu'elle soit, doit bénéficier à une entreprise. L'Allemagne estimait que les organisations de protection de l'environnement ne poursuivent pas un but économique mais ont pour objet une activité d'intérêt général et ne produisent des biens ou n'offrent des services que par simple conséquence de leur activité non économique. Pour cette raison, elles ne devraient pas être qualifiées d'entreprises (point 24). Ainsi, selon elle, l'intervention publique en cause ne bénéficiant pas à des entreprises, il n'y avait pas d'aide d'Etat.

Une abondante jurisprudence, à laquelle le Tribunal se réfère dans son arrêt, existe en la matière. En droit de la concurrence, la notion d'entreprise comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment de son statut et de son mode de financement. Dans le cas d'espèce, la question qui se pose est de savoir si certaines activités exercées par les organisations de protection de l'environnement en cause sont liées à leurs fonctions primaires de nature exclusivement sociale ou bien si elles sortent de ce cadre et constituent des activités de nature économique, même si ces activités de nature économique sont accessoires (point 34). S'il y a présence d'activités de nature économique, ces organisations sont alors considérées comme des entreprises au regard des règles sur les aides d'Etat et ces règles, de ce fait, s'appliquent.

La Commission a relevé que ces organisations, dans le cadre de leur activité de gestion d'espaces naturels, exercent des activités économiques telles que la vente de bois, le tourisme, la location de terrains pour la chasse et la pêche. Bien que ces activités économiques soient secondaires par rapport à l'activité de protection du patrimoine naturel, elles génèrent des recettes ; le bois est proposé sur le marché, la location des terrains fait l'objet d'un appel d'offres. Ainsi, en offrant des biens et des services sur des marchés concurrentiels, les organisations de protection de l'environnement poursuivent un intérêt qui est dissociable de l'objectif exclusivement social de protection de l'environnement (point 41 de l'arrêt). Aussi, dès lors que cette offre se trouve en concurrence avec des opérateurs proposant les mêmes biens et services, même si cette offre est faite sans but lucratif contrairement aux autres opérateurs, ces organisations doivent-elles être considérées comme des entreprises au sens des règles sur les aides d'Etat (point 53). Le fait que les recettes tirées des activités à caractère économique doivent être réinvesties dans l'activité à caractère social n'a pas d'incidence à cet égard (point 50).

### **Existence d'un avantage**

Pour qu'une intervention publique soit soumise aux règles sur les aides d'Etat, il faut, conformément à l'article 107, 1<sup>o</sup>, TFUE, qu'elle favorise certaines entreprises ou, selon le terme usuellement employé par la Commission et la Cour, que ces entreprises en retirent un avantage.

L'Allemagne considérait que les organisations concernées ne tiraient pas d'avantage de l'intervention en cause. Là aussi, sur la base de l'abondante jurisprudence en la matière, le Tribunal n'a pas retenu ce moyen. Le Tribunal a rappelé que ce sont les effets des mesures qu'il convient de prendre en compte et non la situation des organismes octroyant l'aide (point 62). Ainsi sont considérées comme des aides les interventions qui, sous des formes diverses, allègent les charges grevant normalement le budget d'une entreprise et qui, sans être des subventions au sens strict, sont de même nature et ont des effets identiques (point 68).

En l'espèce, dans le cas où il y a mise à disposition gratuite de terrains en faveur d'une organisation, l'avantage consiste dans le fait que cette mise à disposition permet une activité commerciale dans des secteurs économiques tels que la sylviculture, le tourisme, la chasse ou la pêche sans que cette organisation ait à payer les charges normales d'une entreprise. La sylviculture peut en effet donner lieu à la vente de bois vers d'autres Etats membres ; quant aux autres activités, il n'est pas exclu que ces terrains conviennent au tourisme international ou que les baux de chasse ou de pêche génèrent un intérêt au plan international (point 69). Quant au cas des grands projets de protection, il y a de façon évidente aide d'Etat puisque l'intervention publique va atteindre, en faveur du gestionnaire du projet, jusqu'à 90% des coûts du projet. Il en résulte que l'intervention publique favorise ces organisations par rapport à d'autres entreprises actives dans les secteurs en cause. On voit là la grande rigueur de la Commission pour caractériser l'existence d'un avantage, rigueur suivie par le Tribunal.

En outre, conformément au libellé de l'article 108, 1<sup>o</sup>, TFUE et à la jurisprudence développée sur la question, il suffit, pour démontrer l'existence d'une aide d'Etat, que l'intervention publique soit *susceptible* d'affecter les échanges et *menace de fausser* la concurrence. La Commission n'a pas besoin d'établir une incidence réelle de l'aide sur les échanges entre Etats membres ; il suffit que l'aide renforce la position d'une entreprise par rapport à d'autres entreprises concurrentes dans ces échanges. Il n'est pas requis que cette concurrence s'exerce

à l'égard d'entreprises d'autres Etats membres ; le critère déterminant est l'existence potentielle d'échanges entre les Etats membres pour les produits en cause (point 72).

### **III. LA GESTION DU PATRIMOINE NATUREL EST UN SERVICE D'INTERET ECONOMIQUE GENERAL**

Par sa notification à la Commission, l'Allemagne considérait que les fonctions liées à la conservation de la nature devaient être vues comme des services de nature non-économique d'intérêt général et qu'une aide aux organismes assurant ces tâches ne pouvait donc pas être qualifiée d'aide d'Etat<sup>3</sup> (point 74). L'Allemagne était dans l'attente d'une confirmation par la Commission de cette approche. Or, comme on l'a vu, la Commission a relevé que certaines activités mises en oeuvre par ces organisations sont de nature économique et qu'elle ne pouvait pas suivre la suggestion faite par l'Allemagne.

La Commission a alors examiné si ces tâches pouvaient être qualifiées de service d'intérêt économique général (SIEG). Les SIEG sont mentionnés à l'article 106, 2°, TFUE qui dit que les entreprises chargées de la gestion d'un SIEG sont soumises aux règles de la concurrence dans la mesure où cela ne fait pas échec à l'accomplissement de la mission particulière qui leur a été confiée.

Dans sa décision, la Commission a rappelé que les Etats membres disposent d'un large pouvoir discrétionnaire afin de qualifier l'existence d'un SIEG<sup>4</sup>. Il n'existe ni de définition réglementaire claire et précise de la notion de mission SIEG ni de concept juridique établi fixant les conditions à réunir pour invoquer l'existence d'un SIEG. La Commission ne peut aller à l'encontre de la qualification opérée par un Etat membre que dans le cas d'une erreur manifeste d'appréciation.

La Commission observe que des tâches de ce genre n'ont pas été qualifiées jusqu'à maintenant de SIEG. En effet, les missions d'un SIEG concernent généralement des réseaux industriels dans les domaines des télécommunications, des postes, de la distribution de l'eau et de l'électricité, des services postaux, des transports. Cela dit, selon la Commission, la notion de SIEG ne peut pas être une notion statique parce qu'elle est susceptible d'évoluer avec le temps en fonction de la nature des services qui doivent être garantis à travers l'intervention de l'Etat.

Dans ce contexte, la Commission considère qu'une condition pour qu'une activité soit qualifiée de SIEG est qu'elle serve effectivement les intérêts des citoyens, ce qui est le cas avec cette activité de protection de l'environnement mise en oeuvre par l'Allemagne<sup>5</sup>. En

---

<sup>3</sup> Les règles relatives aux notifications faites par les Etats membres ont été précisées par le règlement de la Commission n° 794/2004. Dans le formulaire de notification, l'Etat membre est invité à indiquer, à titre informatif, en vertu de quelles dispositions il considère que l'aide est, par dérogation au principe général d'incompatibilité des aides d'Etat, compatible avec le marché intérieur (ou bien, dans le cas présent, ne constitue pas une aide d'Etat). Afin de mener son analyse, la Commission a adopté divers instruments tels que règlements, lignes directrices, encadrements ; ces instruments sont accessibles à l'adresse [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html) (les règles spécifiques aux secteurs de l'agriculture et de la pêche, d'une importance primordiale pour ce qui concerne la gestion des espaces naturels, sont accessibles en cliquant, à partir de cette adresse, sur le terme [Sector-specific rules](#)).

<sup>4</sup> Elle se réfère dans sa décision à l'arrêt BUPA concernant le marché de l'assurance maladie privée en Irlande (affaire T-289/03, arrêt du 12 février 2008, points 165 à 169).

<sup>5</sup> Comme l'avait noté la Commission dans sa décision, cette aide diffère d'une aide où les entreprises bénéficiaires mettent en oeuvre de manière volontaire, dans le cadre de leur activité économique et en réponse à un régime d'aide mis en place par l'Etat, des mesures de protection environnementale. De telles aides sont

conclusion, la Commission a considéré que cette activité devait être qualifiée de SIEG, remplaçant ainsi le qualificatif « non-économique » qui lui avait été attribué par l'Allemagne par « économique ». Cela n'a pas été contesté par l'Allemagne dans son recours (point 76).

### **Existence d'aides d'Etat**

Leur ayant donné cette qualification, la Commission a alors suivi le raisonnement en matière d'aides d'Etat qui s'applique aux SIEG. Les grands principes en sont définis par l'arrêt de la Cour de justice rendu le 24 juillet 2003 dans l'affaire C-280/00 connue sous le nom d'affaire *Altmark*<sup>6</sup>, société bénéficiant de licences de services réguliers de transport par autocar en Allemagne. Cet arrêt *Altmark* a énoncé que les compensations de service public en faveur de sociétés assurant un SIEG ne constituent pas des aides d'Etat si certains critères, au nombre de quatre, sont réunis.

Ces critères sont les suivants : 1) l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'un service public, 2) la compensation doit être calculée sur la base de paramètres établis de façon objective et transparente, 3) la compensation ne peut pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public et 4), lorsque le choix de l'entreprise n'est pas fait dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût, le niveau de la compensation doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne aurait encourus.

Lorsque l'un de ces quatre critères n'est pas rempli, ces compensations constituent alors des aides d'Etat. Dans ce cas, la Commission a l'obligation, en vertu du traité, d'appliquer les dispositions en vigueur et, si besoin est, de faire l'analyse de compatibilité prévue par le règlement n° 659/1999. A cette fin, la Commission a adopté le 28 novembre 2005 une décision énonçant les conditions en vertu desquelles ces aides d'Etat peuvent être considérées automatiquement comme compatibles avec le marché intérieur et sont alors exemptées de l'obligation de notification prévue par ce règlement ainsi qu'un « encadrement communautaire des aides d'Etat sous forme de compensation de service public » qui définit les bases sur lesquelles la Commission va mener son analyse au cas où elle est amenée à le faire<sup>7</sup>.

---

analysées, pour le secteur agricole et forestier sur la base des lignes directrices concernant les aides d'Etat concernant ce secteur (*JO C 319* du 27 décembre 2006, voir paragraphe IV.C “aide en faveur de l'environnement et du bien-être des animaux”) et, pour le secteur de la pêche et de l'aquaculture sur la base des lignes directrices correspondantes (*JO C 84* du 3 avril 2008) ; ces instruments sont actuellement en cours de révision. Les aides analysées sur la base de ces instruments sont à différencier des aides octroyées dans le cadre du développement rural (règlement n° 1698/2005) ou du Fonds européen pour la pêche (règlement n° 1198/2006) parce que celles-ci, sur la base de l'article 42, 2°, TFUE, ne sont pas qualifiées d'aides d'Etat (agriculture : article 88, 1°, 2<sup>ème</sup> alinéa, dudit règlement ; pêche et aquaculture : article 7, 2°, dudit règlement).

<sup>6</sup> Voir notamment points 88 à 95.

<sup>7</sup> Décision n° 2005/842/CE, *JO L 312* du 29 novembre 2005 ; encadrement publié au *JO C 297* du 29 décembre 2005. Ces textes correspondent aux dispositions en vigueur pour le cas d'espèce. Fin 2011, ces deux textes ont été revus et, de plus, début 2012, a été adopté un règlement sur les aides dites *de minimis* qui sont les types d'aide qui, au-dessous d'un certain montant, ne sont pas qualifiées comme aides d'Etat au regard de l'article 107, 1°, TFUE. L'ensemble des textes actuellement en vigueur sur les aides d'Etat en faveur des SIEG est accessible à l'adresse [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/sgei.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/sgei.html). On doit noter que, alors que le raisonnement de la Commission est strict pour ce qui concerne la qualification d'une intervention publique en tant qu'aide d'Etat, en revanche, les textes à partir desquels ces aides sont soit qualifiées d'aides *de minimis*, soit qualifiées d'aides d'Etat mais exemptées de notification ou finalement analysées en vertu du règlement n° 659/1999, présentent une souplesse assez grande pour les Etats membres.

C'est dans ce cadre juridique que la Commission a constaté en premier lieu qu'il y avait aide d'Etat et ensuite qu'il lui appartenait de mener une analyse au regard dudit encadrement. L'Allemagne prétendait que, sur la base de la jurisprudence *Altmark*, il n'y avait pas d'aide d'Etat. La Commission n'a pas suivi l'Allemagne dans cette position. En effet, selon elle, le quatrième critère n'était pas rempli parce que la sélection des organisations bénéficiaires, bien qu'elle se fasse d'une manière ouverte et transparente, n'est pas basée sur l'offre la plus avantageuse mais sur la qualification des organisations et la qualité des projets. La Commission a ainsi appliqué de manière stricte ce critère de l'arrêt *Altmark*.

Par son arrêt, le Tribunal a entériné cette position de la Commission en rejetant les arguments présentés par l'Allemagne. Il a d'abord considéré qu'une procédure d'appel d'offres où la sélection se fait sur la base des critères relevant de la protection de l'environnement n'est pas suffisante ; une analyse comparative des coûts et des recettes liés à la fourniture des SIEG devrait être possible, tout en estimant que l'obligation de tenir une comptabilité séparée entre l'activité sociale et les activités secondaires n'était pas suffisante (points 81 et 82). Par ailleurs, pour les grands projets de protection de l'environnement qui ne font pas l'objet d'un marché public, aucune analyse comparative de coûts n'est non plus faite (point 84). Le Tribunal relève également que les contrôles effectués par l'administration sur l'évolution des populations animales, la végétation, les moyens engagés et les résultats interviennent seulement après l'octroi des aides et qu'il n'y a donc pas d'appréciation économique du projet (point 85). D'autre part, bien que ces organisations ne conservent aucun profit des activités secondaires puisque ce profit a pour objet de subventionner les activités de protection de l'environnement, ces activités secondaires doivent être considérées comme une compensation puisque ces organisations seraient autrement obligées de solliciter la prise en charge des activités de protection de l'environnement sous forme de dons (point 86).

L'un des quatre critères de la jurisprudence *Altmark* n'étant pas rempli, il n'était donc pas possible de dire qu'il n'y avait pas d'aide d'Etat. La Commission s'est alors basée sur l'encadrement de 2005 pour mener son analyse et elle a considéré que cette mesure était compatible avec le marché intérieur.

## **CONCLUSION : LE DROIT DE LA CONCURRENCE COMME DOMAINE CARDINAL DU DROIT DE L'UE**

Le Tribunal confirme la vision très économiciste de la Commission pour laquelle les actions de protection de l'environnement menées par des entités publiques ou sous leur contrôle sont sujettes de manière stricte aux règles de concurrence du traité. Ni la Commission ni le Tribunal n'ont marqué de flexibilité tenant à la spécificité du cas d'espèce. En effet, avec ce type de SIEG, nous ne sommes pas dans la configuration *Altmark* où l'utilisation du service mis en œuvre dans le cadre du SIEG se fait moyennant une contribution de l'utilisateur à titre individuel. Ici, il n'y a pas d'utilisateur individuel. L'« utilisateur » du SIEG est en fait la collectivité et l'« entreprise » qui met en œuvre ce SIEG le fait pour une entité publique qui est une émanation de la collectivité.

Dans le cas *Altmark*, on peut comprendre qu'existe ce critère de l'offre financièrement la plus avantageuse parce que c'est celui qui permettra d'offrir un service de qualité au meilleur prix à l'utilisateur individuel, le trajet d'un point à un autre restant le même, certes avec des possibilités de qualité de service pouvant différer mais restant dans le cadre du cahier des



charges de l'appel d'offres. En revanche, dans le cas de la gestion d'un espace naturel, on comprend que la sélection des organisations bénéficiaires soit basée d'abord sur leur qualification et la qualité de leurs projets puisque cette sélection va se faire en premier lieu en fonction de l'intérêt général et donc pas forcément sur la base du seul critère de coût.

Il nous semble qu'il y avait là une situation spécifique offrant le moyen de mener un raisonnement plus élaboré sur l'existence ou non d'une aide d'Etat et de conclure éventuellement en l'absence d'une telle aide. On peut regretter que cela n'ait pas été le cas parce qu'il aurait été intéressant de confronter les concepts du droit de la concurrence avec ceux du droit de l'environnement. Les concepts du droit de la concurrence sont liés à la notion d'entreprise, avec le sens très large qui lui a été donné par la jurisprudence, par raisonnement téléologique, pour la mise en œuvre des règles de concurrence du traité. Ils reflètent une vision de la société où l'économie est centrale et où l'individu est considéré isolément en tant qu'*homo economicus* tandis que les concepts du droit de l'environnement sont liés à la notion d'intérêt général qui transcende les intérêts individuels.

A travers ce cas d'espèce, on voit que la concurrence reste un objectif en soi qui continue à fonder les politiques de l'UE. Souvenons-nous qu'à la demande de la France, la concurrence libre et non faussée, qui figurait parmi les objectifs de l'UE dans le projet de traité constitutionnel (article I-3), a disparu du TFUE. Certains en avaient déduit, au moment de la signature du traité de Lisbonne, le 13 décembre 2007, que la politique de la concurrence allait changer et qu'elle allait devenir un outil de l'UE parmi d'autres<sup>8</sup>.

Or, la situation n'a pas changé par rapport au traité précédent. Certes, alors que le TCE prévoyait, dès l'article 3 introductif sur l'action de la CE, que celle-ci comportait un régime assurant que la concurrence n'est pas faussée, cette exigence a disparu dans le TFUE. Toutefois, la rédaction du paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 107 TFUE (ex 87 TCE), qui définit un principe général d'incompatibilité des aides d'Etat avec le marché intérieur à partir du moment où elles faussent ou menacent de fausser la concurrence, est demeurée inchangée. En outre, cette mention d'une concurrence non faussée se retrouve dans un protocole spécifique annexé au TFUE, le protocole n° 27 sur le marché intérieur et la concurrence. Cette exigence devient certes moins visible mais est toujours présente et aussi prégnante<sup>9</sup>. Tant la Commission par ces décisions que la Cour et son tribunal de première instance utilisent toujours le même socle réglementaire et jurisprudentiel pour leurs décisions. Il ne semble pas que quoi que ce soit ait changé dans l'approche economiciste suivie par la Commission et la Cour de justice ; le droit de la concurrence demeure un domaine cardinal du droit de l'UE. La présente décision du Tribunal en apporte la démonstration.

---

<sup>8</sup> Telle avait été la position, entre autres, du Président de la République de l'époque. Il est regrettable de constater qu'il est impossible de retrouver ses déclarations sur le site Internet de l'Élysée ; aucune archive du précédent Président n'y est actuellement accessible, bien qu'on doive considérer que ses prises de position fassent partie de la mémoire politique de la France. On peut trouver un écho de cette position française sur le site du Sénat <http://www.senat.fr/rap/r07-076/r07-0761.html>

<sup>9</sup> Voir à ce sujet les propos tenus peu de temps avant la signature du traité de Lisbonne (le 8 novembre 2007) par M. Petite, directeur général du Service juridique de la Commission européenne, au cours du colloque « La place du droit de la concurrence dans le futur ordre juridique communautaire », in *Concurrences* (revue de l'Institut de droit de la concurrence), n° 1-2008, p. 17.