



## Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

19 décembre 2013\*

«Pourvoi — Recours en annulation — Article 263, quatrième alinéa, TFUE — Droit de recours — Qualité pour agir — Personnes physiques ou morales — Acte les concernant individuellement — Acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution — Décision déclarant un régime d'aides d'État incompatible avec le marché commun — Droit à une protection juridictionnelle effective»

Dans l'affaire C-274/12 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 1<sup>er</sup> juin 2012,

**Telefónica SA**, établie à Madrid (Espagne), représentée par M<sup>es</sup> J. Ruiz Calzado et J. Domínguez Pérez, abogados, ainsi que par M<sup>e</sup> M. Núñez Müller, Rechtsanwalt,

partie requérante,

l'autre partie à la procédure étant:

**Commission européenne**, représentée par M<sup>me</sup> P. Němečková et M. C. Urraca Caviedes, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse en première instance,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, M. K. Lenaerts, vice-président, M. A. Tizzano, M<sup>me</sup> R. Silva de Lapuerta, MM. T. von Danwitz, E. Juhász et A. Borg Barthet, présidents de chambre, MM. G. Arestis, E. Levits, A. Arabadjiev, M<sup>me</sup> A. Prechal, MM. E. Jarašiūnas et C. Vajda (rapporteur), juges,

avocat général: M<sup>me</sup> J. Kokott,

greffier: M<sup>me</sup> M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 4 février 2013,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 21 mars 2013,

rend le présent

\* Langue de procédure: l'espagnol.

## Arrêt

1 Par son pourvoi, Telefónica SA (ci-après «Telefónica») demande l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 21 mars 2012, Telefónica/Commission (T-228/10, ci-après l'«ordonnance attaquée»), par laquelle celui-ci a rejeté comme irrecevable son recours tendant à l'annulation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision 2011/5/CE de la Commission, du 28 octobre 2009, relative à l'amortissement fiscal de la survalueur financière en cas de prise de participations étrangères C 45/07 (ex NN 51/07, ex CP 9/07) appliqué par l'Espagne (JO 2011, L 7, p. 48, ci-après la «décision litigieuse»).

### Les antécédents du litige

2 L'article 12, paragraphe 5, de la loi 43/1995, du 27 décembre 1995, relative à l'impôt sur les sociétés (BOE n° 310, du 28 décembre 1995, p. 37072), prévoyait que l'acquisition d'une participation dans une entreprise non établie sur le territoire espagnol pouvait, sous certaines conditions, constituer un fonds de commerce susceptible d'être amorti sur une période maximale de 20 ans, réduisant ainsi la charge fiscale de l'acquéreur (ci-après le «régime en cause»).

3 La Commission européenne a considéré que le régime en cause, qui ne s'appliquait pas à l'acquisition de participations dans des sociétés établies en Espagne, constituait une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE et a, dès lors, ouvert une procédure formelle d'examen au titre de l'article 88, paragraphe 2, CE par une décision du 10 octobre 2007, laquelle invitait le Royaume d'Espagne et les bénéficiaires potentiels de ce régime à présenter leurs observations.

4 Au terme de la procédure, la Commission a adopté la décision litigieuse.

5 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse constate que le régime en cause a été appliqué en violation de l'article 88, paragraphe 3, CE et le déclare incompatible avec le marché commun.

6 Toutefois, la Commission a reconnu qu'elle avait, antérieurement à l'ouverture de la procédure formelle d'examen et à la suite des déclarations de deux commissaires devant le Parlement européen, offert des garanties spécifiques, inconditionnelles et concordantes d'une nature telle que les bénéficiaires dudit régime ont pu nourrir des espoirs justifiés quant au fait que ce dernier était légal, en ce sens que, en raison de son absence de sélectivité, il n'entraînait pas dans le champ d'application des règles relatives aux aides d'État. Par conséquent, elle a estimé que lesdits bénéficiaires pouvaient légitimement penser qu'aucune aide ne serait récupérée et, partant, elle a décidé que les avantages octroyés avant le 21 décembre 2007, qui est la date de publication au *Journal officiel de l'Union européenne* de la décision de la Commission d'ouvrir une procédure formelle d'examen, pouvaient être maintenus sous certaines conditions.

7 C'est la raison pour laquelle l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision litigieuse prévoit que le régime en cause peut continuer à s'appliquer, sur le fondement du principe de protection de la confiance légitime, aux prises de participations opérées avant ladite date.

8 En vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la décision litigieuse, le Royaume d'Espagne est tenu de récupérer l'aide incompatible visée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de celle-ci auprès des bénéficiaires dont les droits dans des entreprises étrangères, acquis dans le cadre de participations intracommunautaires, ne remplissent pas les conditions visées à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de cette décision.

9 L'article 5 de la décision litigieuse prévoit que la récupération des aides en question est immédiate et effective et que le Royaume d'Espagne veille à ce que cette décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

- 10 Enfin, l'article 6 de la décision litigieuse dispose que le Royaume d'Espagne est tenu de communiquer à la Commission une série d'informations et de tenir cette dernière informée de l'avancement des mesures nationales adoptées afin de mettre en œuvre cette décision. Notamment, en vertu de l'article 6, paragraphe 1, sous a), de celle-ci, le Royaume d'Espagne est tenu de communiquer à la Commission la liste des bénéficiaires qui ont reçu une aide en vertu du régime en cause. Il est constant que Telefónica figurait sur cette liste.
- 11 Telefónica avait, au cours des années 2005 et 2006, acquis deux participations, respectivement dans une société établie en République tchèque et dans une autre ayant son siège au Royaume-Uni, à la faveur du régime en cause et, dans les deux cas, ces acquisitions étaient intervenues avant la date prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la décision litigieuse.

### **La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée**

- 12 Dans son recours dirigé contre la décision litigieuse, introduit le 21 mars 2010, Telefónica a conclu à l'annulation de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de cette décision.
- 13 Par acte séparé déposé au greffe du Tribunal le 30 septembre 2010, la Commission a soulevé une exception d'irrecevabilité au titre de l'article 114, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal. Elle a fait valoir que le recours était irrecevable au motif que Telefónica n'avait démontré ni qu'elle avait un intérêt à agir ni qu'elle était individuellement concernée par la décision litigieuse. Telefónica a présenté des observations écrites sur cette exception d'irrecevabilité.
- 14 Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal a rejeté le recours de Telefónica comme étant irrecevable sur le fondement de la seconde des deux fins de non-recevoir soulevées par la Commission. Le Tribunal a jugé, au point 41 de l'ordonnance attaquée, que Telefónica n'est pas individuellement concernée par la décision litigieuse au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et, au point 45 de la même ordonnance, que cette décision ne saurait être qualifiée d'acte ne comportant pas de mesures d'exécution au sens du dernier membre de phrase de cette disposition. Par conséquent, le Tribunal a rejeté le recours de Telefónica sans examiner la première fin de non-recevoir, tirée de l'absence d'intérêt à agir.

### **Les conclusions des parties**

- 15 Telefónica demande à la Cour:
- d'annuler l'ordonnance attaquée;
  - de déclarer recevable le recours en annulation dans l'affaire T-228/10 et de renvoyer l'affaire devant le Tribunal afin qu'il se prononce sur le fond du litige, et
  - de condamner la Commission aux dépens «des procédures relatives à la recevabilité dans les deux instances».
- 16 La Commission conclut au rejet du pourvoi et à la condamnation de Telefónica aux dépens.

### **Sur le pourvoi**

- 17 Telefónica invoque trois moyens à l'appui de son pourvoi. Premièrement, elle reproche au Tribunal une violation de son droit à une protection juridictionnelle effective. Deuxièmement, elle fait valoir que le Tribunal a interprété de manière incorrecte l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, pour juger

qu'elle n'était pas individuellement concernée par la décision litigieuse. Troisièmement, le Tribunal s'est livré, selon elle, à une interprétation erronée de la notion d'acte ne comportant pas de mesures d'exécution au sens du dernier membre de phrase de cette même disposition.

- 18 La question de savoir si le droit de Telefónica à une protection juridictionnelle effective est remis en cause par l'ordonnance attaquée se pose uniquement si c'est sur le fondement d'une interprétation correcte de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE que le Tribunal a déclaré le recours de Telefónica irrecevable. Par conséquent, il convient de n'examiner le premier moyen invoqué par Telefónica au soutien de son pourvoi qu'après l'examen des deux autres moyens de celui-ci, tirés d'erreurs de droit commises par le Tribunal dans l'interprétation de ladite disposition.
- 19 Il convient par ailleurs de rappeler que l'article 263, quatrième alinéa, TFUE prévoit deux cas de figure dans lesquels la qualité pour agir est reconnue à une personne physique ou morale pour former un recours contre un acte dont elle n'est pas le destinataire. D'une part, un tel recours peut être formé à condition que cet acte la concerne directement et individuellement. D'autre part, une telle personne peut introduire un recours contre un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution si celui-ci la concerne directement.
- 20 Si la décision litigieuse devait être considérée comme un acte réglementaire ne comportant pas de mesures d'exécution, ainsi que Telefónica le fait valoir dans le cadre de son troisième moyen, il ne serait pas nécessaire pour cette dernière de démontrer que, comme elle le soutient dans le cadre de son deuxième moyen, elle est individuellement concernée par cette décision. Il convient dès lors d'examiner le troisième moyen en premier lieu.

#### *Sur le troisième moyen*

#### Argumentation des parties

- 21 Telefónica fait valoir que le Tribunal a commis une erreur de droit en jugeant que les décisions en matière d'aides d'État telles que la décision litigieuse comportent des mesures d'exécution au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE.
- 22 Telefónica relève que la décision déclarant un régime d'aides incompatible avec le marché commun a un effet direct et ne requiert pas de mesures d'exécution en ce qu'elle entraîne immédiatement l'illégalité des aides accordées et implique normalement une obligation de récupérer celles-ci à la charge de l'État membre concerné. Les mesures intervenant postérieurement à une telle décision qui peuvent être nécessaires en vue de mettre en œuvre l'obligation de récupération des aides auprès de certains bénéficiaires, telles que visées à l'article 6, paragraphe 2, de la décision litigieuse et retenues par le Tribunal au point 43 de l'ordonnance attaquée, ne concerneraient qu'une obligation à caractère accessoire qui ne saurait remettre en cause l'effet direct des articles du dispositif de cette décision. Selon Telefónica, s'il était admis, comme le considère le Tribunal, que constitue une mesure d'exécution, au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, toute mesure quelconque, aussi minime soit-elle, qu'un État membre est tenu d'adopter en vue de mettre en œuvre un acte de l'Union, une grande variété d'actes réglementaires serait automatiquement exclue du champ d'application de cette disposition, et ce en contradiction avec l'objectif poursuivi par le législateur de l'Union visant à faciliter l'accès au Tribunal aux particuliers dont les intérêts sont affectés par des actes à caractère non législatif adoptés par les institutions de cette dernière.
- 23 Selon la Commission, le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit en concluant que la décision litigieuse ne peut être qualifiée d'acte ne comportant pas de mesures d'exécution.

- 24 La notion de mesures d'exécution n'étant pas définie dans les traités, il semblerait logique de l'interpréter littéralement, c'est-à-dire de considérer qu'elle fait référence à tout acte juridique nécessaire à l'exécution d'un autre acte juridique. La signification littérale de cette notion serait équivalente à celle retenue par l'avocat général Jacobs au point 43 de ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 25 juillet 2002, *Unión de Pequeños Agricultores/Conseil* (C-50/00 P, Rec. p. I-6677), en vue de signaler une éventuelle lacune dans le système juridictionnel de l'Union. Selon la Commission, il ressort des documents relatifs aux travaux de la convention européenne chargée de l'élaboration du traité établissant une Constitution pour l'Europe (JO 2004, C 310, p. 1) que, au moment de l'élaboration de la disposition qui est par la suite devenue le dernier membre de phrase de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, l'intention du pouvoir constituant était de combler cette possible lacune dans le système juridictionnel de l'Union européenne. La Commission considère que l'assouplissement des conditions relatives à la qualité pour agir répondait ainsi au souhait de faire bénéficier les particuliers d'une voie de recours direct contre les actes de portée générale, mais en la limitant aux cas de figure dans lesquels il est impossible à ces particuliers de contester la validité d'un acte d'exécution.
- 25 La Commission ajoute que, lorsqu'un acte réglementaire requiert une mesure d'exécution, qu'il s'agisse d'une mesure nationale ou d'une mesure prise au niveau de l'Union, la protection juridictionnelle des particuliers est assurée par leur faculté de contester la légalité de la mesure d'exécution en soulevant, le cas échéant, une exception d'illégalité relative à l'acte réglementaire de base qui constitue le fondement d'une telle mesure. Il n'est donc pas nécessaire qu'ils aient qualité pour agir afin d'attaquer directement l'acte de base.
- 26 S'agissant de la décision litigieuse, il ne ferait aucun doute qu'une décision contraignant un État membre à récupérer les aides déclarées incompatibles avec le marché commun requiert des mesures d'exécution. Selon la Commission, une telle décision a pour unique destinataire l'État membre concerné et ne peut engendrer d'obligation de paiement direct pour les bénéficiaires. La Commission rappelle à cet égard que, conformément à l'article 288, quatrième alinéa, seconde phrase, TFUE, lorsqu'une décision désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci. Elle considère que, pour qu'une obligation s'applique aux bénéficiaires, il est nécessaire que l'État membre adopte des mesures d'exécution consistant à exiger de ces derniers la restitution des aides indûment perçues. Par ailleurs, la décision litigieuse imposerait au Royaume d'Espagne d'autres mesures d'exécution, en sus de l'obligation de récupération, telles que l'obligation de mettre un terme au régime en cause.

#### Appréciation de la Cour

- 27 Ainsi que l'a relevé M<sup>me</sup> l'avocat général aux points 40 et 41 de ses conclusions, il convient d'interpréter la notion d'«actes réglementaires [...] qui ne comportent pas de mesures d'exécution», au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, à la lumière de l'objectif de cette disposition qui consiste, ainsi qu'il ressort de sa genèse, à éviter qu'un particulier soit contraint d'enfreindre le droit pour pouvoir accéder au juge. Or, lorsqu'un acte réglementaire produit directement des effets sur la situation juridique d'une personne physique ou morale sans requérir des mesures d'exécution, cette dernière risquerait d'être dépourvue d'une protection juridictionnelle effective si elle ne disposait pas d'une voie de recours direct devant le juge de l'Union aux fins de mettre en cause la légalité de cet acte réglementaire. En effet, en l'absence de mesures d'exécution, une personne physique ou morale, bien que directement concernée par l'acte en question, ne serait en mesure d'obtenir un contrôle juridictionnel de cet acte qu'après avoir violé les dispositions dudit acte en se prévalant de l'illégalité de celles-ci dans le cadre des procédures ouvertes à son encontre devant les juridictions nationales.
- 28 Il convient de préciser à cet égard, en premier lieu, que, lorsqu'un acte réglementaire comporte des mesures d'exécution, le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'Union est assuré indépendamment de la question de savoir si lesdites mesures émanent de l'Union ou des États

membres. Les personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, attaquer directement devant le juge de l'Union un acte réglementaire de l'Union sont protégées contre l'application à leur égard d'un tel acte par la possibilité d'attaquer les mesures d'exécution que cet acte comporte.

- 29 Lorsque la mise en œuvre desdits actes appartient aux institutions, aux organes ou aux organismes de l'Union, les personnes physiques ou morales peuvent introduire un recours direct devant les juridictions de l'Union contre les actes d'application dans les conditions visées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE et invoquer au soutien de ce recours, en application de l'article 277 TFUE, l'illégalité de l'acte de base en cause. Lorsque cette mise en œuvre incombe aux États membres, ces personnes peuvent faire valoir l'invalidité de l'acte de base en cause devant les juridictions nationales et amener celles-ci à interroger, sur le fondement de l'article 267 TFUE, la Cour par la voie de questions préjudicielles (arrêt du 3 octobre 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, C-583/11 P, point 93).
- 30 En deuxième lieu, ainsi que l'a relevé M<sup>me</sup> l'avocat général au point 48 de ses conclusions, aux fins d'apprécier le point de savoir si un acte réglementaire comporte des mesures d'exécution, il y a lieu de s'attacher à la position de la personne invoquant le droit de recours au titre de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE. Il est donc sans pertinence de savoir si l'acte en question comporte des mesures d'exécution à l'égard d'autres justiciables.
- 31 En troisième lieu, pour vérifier si l'acte attaqué comporte des mesures d'exécution, il convient de se référer exclusivement à l'objet du recours et, dans le cas où un requérant ne demande que l'annulation partielle d'un acte, ce sont seulement les mesures d'exécution que cette partie de l'acte comporte éventuellement qui doivent le cas échéant être prises en considération.
- 32 C'est à la lumière de ces précisions qu'il convient d'examiner le troisième moyen invoqué par Telefónica au soutien de son pourvoi.
- 33 Ainsi que l'a relevé M<sup>me</sup> l'avocat général au point 33 de ses conclusions, le recours de Telefónica avait pour seul objet de contester l'incompatibilité partielle avec le marché commun du régime en cause, telle que déclarée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse, et ne critiquait pas la récupération des aides, ordonnée à l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci, ni les autres injonctions faites au Royaume d'Espagne à l'article 6, paragraphe 2, de cette décision.
- 34 En premier lieu, ainsi que M<sup>me</sup> l'avocat général l'a relevé au point 48 de ses conclusions, la déclaration de l'incompatibilité partielle du régime en cause avec le marché commun, énoncée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse, est adressée seulement à l'État membre destinataire de la décision, en l'occurrence le Royaume d'Espagne, de sorte que cette décision n'est pas obligatoire à l'égard d'autres personnes conformément à l'article 288, quatrième alinéa, TFUE.
- 35 En second lieu, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse a pour objet exclusivement de déclarer l'incompatibilité avec le marché commun du régime en cause. Il ne définit pas les conséquences spécifiques que cette déclaration a pour chacun des contribuables, conséquences qui se matérialiseront dans des actes administratifs tels qu'un avis d'imposition, lequel constitue en tant que tel une mesure d'exécution que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse «comporte» au sens de l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE.
- 36 Par conséquent, c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, au point 44 de l'ordonnance attaquée, que les mesures visant à mettre en œuvre la décision d'incompatibilité, dont notamment celle consistant à rejeter une demande de bénéfice de l'avantage fiscal en cause, rejet que la requérante pourra également contester devant le juge national, sont des mesures d'exécution de la décision litigieuse.

- 37 Une telle constatation est à elle seule de nature à fonder le rejet de l'argumentation de Telefónica devant le Tribunal selon laquelle la décision litigieuse ne comporte pas de mesures d'exécution.
- 38 C'est par conséquent à bon droit que le Tribunal a jugé, au point 45 de l'ordonnance attaquée, que, indépendamment de la question de savoir si la décision litigieuse est un acte réglementaire, les conditions de recevabilité prévues à l'article 263, quatrième alinéa, dernier membre de phrase, TFUE, n'étaient pas remplies en l'espèce.
- 39 Eu égard à l'ensemble de ces considérations, il convient de rejeter le troisième moyen invoqué par Telefónica au soutien de son pourvoi.

*Sur le deuxième moyen*

Argumentation des parties

- 40 Selon Telefónica, le Tribunal a commis une erreur de droit en procédant à une interprétation trop restrictive de la notion de bénéficiaire effectif d'un régime d'aides qui fait l'objet d'une décision de la Commission, ainsi qu'il ressort notamment de l'arrêt du 9 juin 2011, Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission (C-71/09 P, C-73/09 P et C-76/09 P, Rec. p. I-4727). Telefónica fait valoir que, contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal aux points 24 et 25 de l'ordonnance attaquée, le point important n'est pas qu'une partie qui a effectivement bénéficié de l'aide en cause soit au nombre de ceux qui doivent rembourser celle-ci avec certitude, mais il suffirait qu'il existe un risque que ses intérêts soient gravement affectés, comme cela serait le cas si elle était amenée à devoir rembourser ladite aide.
- 41 Or, Telefónica considère qu'elle est à un double titre exposée au risque de devoir rembourser les aides perçues nonobstant la reconnaissance, de la part de la Commission, de la confiance légitime à son égard. D'une part, l'exception à l'obligation de récupération établie à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphes 2 et 3, de la décision litigieuse fait actuellement l'objet d'un recours en annulation devant le Tribunal dans l'affaire Deutsche Telekom/Commission (T-207/10), pendante devant celui-ci. Si ce recours devait aboutir, Telefónica pourrait être obligée de rembourser les aides qu'elle a perçues. D'autre part, la constatation, dans la même décision, selon laquelle les règles concernant l'amortissement des survaleurs constituaient une aide illégale permettrait à des tiers concurrents des bénéficiaires de celle-ci d'introduire des actions au niveau national afin d'obtenir une indemnisation de tout préjudice subi.
- 42 La Commission considère, en revanche, que la jurisprudence impose que deux conditions soient remplies pour qu'un requérant soit individuellement concerné dans des circonstances telles que celles de l'espèce. En premier lieu, le requérant devrait avoir la qualité de bénéficiaire effectif d'une aide individuelle octroyée au titre d'un régime d'aides. En second lieu, il devrait être contraint de restituer l'aide en cause ou, à tout le moins, se trouver exposé au risque de devoir la restituer. Contrairement aux affirmations de Telefónica, il ne serait en revanche pas suffisant que le requérant coure le risque que ses intérêts soient, d'une façon plus générale, gravement lésés. La Cour aurait rejeté la thèse selon laquelle un requérant serait individuellement concerné en raison du simple fait d'être bénéficiaire d'un régime d'aides dans les arrêts du 2 février 1988, Kwekerij van der Kooy e.a./Commission (67/85, 68/85 et 70/85, Rec. p. 219, point 15), ainsi que du 7 décembre 1993, Federmineraria e.a./Commission (C-6/92, Rec. p. I-6357, points 11 à 16).
- 43 En l'espèce, il n'existerait, en tout état de cause, aucun risque que Telefónica ait à restituer les aides dont elle a bénéficié, ni même qu'elle voie ses intérêts gravement lésés, puisqu'il était évident, dès l'adoption de la décision litigieuse, qu'elle bénéficierait du principe de protection de la confiance légitime.

## Appréciation de la Cour

- 44 Il convient de rappeler que Telefónica n'est pas le destinataire de la décision litigieuse et que cette dernière comporte, ainsi qu'il ressort des points 34 à 36 du présent arrêt, des mesures d'exécution.
- 45 En vertu de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, une personne physique ou morale ne peut former un recours contre un acte dont elle n'est pas le destinataire et qui comporte des mesures d'exécution que si cet acte la concerne directement et individuellement.
- 46 En ce qui concerne la seconde de ces conditions, à savoir le fait d'être affecté individuellement par l'acte en cause, il ressort d'une jurisprudence constante que les sujets autres que les destinataires d'une décision ne peuvent prétendre être concernés individuellement que si cette décision les atteint en raison de certaines qualités qui leur sont particulières ou d'une situation de fait qui les caractérise par rapport à toute autre personne et, de ce fait, les individualise d'une manière analogue à celle du destinataire (arrêts du 15 juillet 1963, Plaumann/Commission, 25/62, Rec. p. 197, 223, Comitato «Venezia vuole vivere» e.a./Commission, précité, point 52, ainsi que Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil, précité, point 72).
- 47 Ainsi que l'a relevé le Tribunal au point 28 de l'ordonnance attaquée, il ressort également d'une jurisprudence constante que la possibilité de déterminer, avec plus ou moins de précision, le nombre ou même l'identité des sujets de droit auxquels s'applique une mesure n'implique nullement que ces sujets doivent être considérés comme étant concernés individuellement par cette mesure dès lors que cette application est effectuée en vertu d'une situation objective de droit ou de fait définie par l'acte en cause (voir, en ce sens, arrêt du 22 novembre 2001, Antillean Rice Mills/Conseil, C-451/98, Rec. p. I-8949, point 52).
- 48 Il convient de constater que tel est le cas s'agissant de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse, dont Telefónica demande l'annulation et au regard duquel il convient par conséquent d'examiner la qualité pour agir de cette dernière. Cet article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, s'applique à des situations déterminées objectivement et produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite. Telefónica ne saurait par conséquent prétendre être individualisée par cette disposition.
- 49 L'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse n'a pour seul effet que d'empêcher, à l'avenir, toute personne de bénéficier du régime en cause. Or, selon une jurisprudence constante, une entreprise ne saurait, en principe, attaquer une décision de la Commission interdisant un régime d'aides si elle n'est concernée par cette décision qu'en raison de son appartenance au secteur en question et de sa qualité de bénéficiaire potentiel dudit régime (voir arrêt du 19 octobre 2000, Italie et Sardegna Lines/Commission, C-15/98 et C-105/99, Rec. p. I-8855, point 33 et jurisprudence citée).
- 50 Il s'ensuit que c'est à bon droit que le Tribunal a jugé, au point 41 de l'ordonnance attaquée, que Telefónica n'est pas individuellement concernée par l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse au sens de l'article 263, quatrième alinéa, TFUE.
- 51 Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen invoqué par Telefónica au soutien de son pourvoi doit également être rejeté.



*Sur le premier moyen*

Argumentation des parties

- 52 Telefónica soutient que le Tribunal, en rejetant son recours comme étant irrecevable, a méconnu son droit à une protection juridictionnelle effective découlant des articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, ainsi que de l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.
- 53 Telefónica fait notamment valoir qu'il lui est impossible d'obtenir un contrôle juridictionnel par voie d'exception de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la décision litigieuse en provoquant un litige avec l'administration fiscale et en invoquant le régime en cause nonobstant sa disparition du cadre juridique espagnol en vigueur, afin d'obtenir que la juridiction nationale compétente saisisse la Cour d'une question préjudicielle en appréciation de validité au titre de l'article 267, premier alinéa, sous b), TFUE. Cela nécessiterait en effet qu'elle décide de commettre une infraction au droit, c'est-à-dire qu'elle agisse délibérément d'une manière qui est contraire à la législation en vigueur. Or, en violant volontairement le droit, elle irait non seulement à l'encontre des codes de conduite auxquels elle a souscrit, mais elle s'exposerait à un risque certain que l'administration fiscale espagnole décide d'exercer son pouvoir de sanction sur le fondement d'une série de dispositions de la législation fiscale applicable.
- 54 La Commission rappelle que, selon la jurisprudence constante de la Cour, le traité FUE, par ses articles 263 TFUE et 277 TFUE, d'une part, et par son article 267 TFUE, d'autre part, a établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, en le confiant au juge de l'Union.
- 55 La thèse de Telefónica selon laquelle le Tribunal aurait dû examiner les conditions dans lesquelles il aurait été effectivement possible de recourir à la voie juridictionnelle nationale devrait par ailleurs être rejetée. Il ne serait pas possible d'admettre une interprétation du régime des voies de recours selon laquelle un recours direct en annulation devant le juge de l'Union serait ouvert dans la mesure où il pourrait être démontré, après un examen concret par ce dernier des règles procédurales nationales, que celles-ci n'autorisent pas le particulier à introduire un recours lui permettant de mettre en cause la validité de l'acte de l'Union contesté. En effet, un tel régime exigerait que le juge de l'Union examine et interprète le droit procédural national, ce qui excéderait sa compétence dans le cadre du contrôle de la légalité des actes des institutions de l'Union. Il serait, en tout état de cause, impossible à un particulier de disposer d'un recours en annulation devant le juge de l'Union, quand bien même il s'avérerait que les règles procédurales nationales ne l'autorisent à mettre en cause la validité de l'acte de l'Union contesté qu'après avoir enfreint celui-ci.

Appréciation de la Cour

- 56 À titre liminaire, il y a lieu de rappeler que l'Union est une Union de droit dans laquelle ses institutions sont soumises au contrôle de la conformité de leurs actes, notamment, avec les traités, les principes généraux du droit ainsi que les droits fondamentaux (arrêt *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, précité, point 91).
- 57 Le contrôle juridictionnel du respect de l'ordre juridique de l'Union est assuré, ainsi qu'il ressort de l'article 19, paragraphe 1, TUE, par la Cour et les juridictions des États membres. À cette fin, le traité FUE a, par ses articles 263 TFUE et 277 TFUE, d'une part, et par son article 267 TFUE, d'autre part, établi un système complet de voies de recours et de procédures destiné à assurer le contrôle de la légalité des actes de l'Union, en le confiant au juge de l'Union (arrêt *Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement et Conseil*, précité, points 90 et 92).

- 58 Ainsi qu'il ressort des points 34 à 36 du présent arrêt, la décision litigieuse comporte des mesures d'exécution, dans l'État membre concerné, à l'égard de Telefónica.
- 59 Par conséquent, même si Telefónica ne peut pas, en raison des conditions de recevabilité visées à l'article 263, quatrième alinéa, TFUE, attaquer directement la décision litigieuse devant le juge de l'Union, elle peut faire valoir l'invalidité de cette décision devant les juridictions nationales et amener celles-ci à interroger, en application de l'article 267 TFUE, la Cour par la voie de questions préjudicielles, notamment en déférant devant ces juridictions l'acte administratif qui lui refuse le bénéfice d'un amortissement relevant du régime en cause.
- 60 Il s'ensuit que le premier moyen invoqué par Telefónica au soutien de son pourvoi doit être rejeté.
- 61 Aucun des trois moyens soulevés par Telefónica à l'appui de son pourvoi n'étant susceptible de prospérer, il convient de rejeter celui-ci dans son intégralité.

### **Sur les dépens**

- 62 En vertu de l'article 184, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, lorsque le pourvoi n'est pas fondé, la Cour statue sur les dépens. L'article 138, paragraphe 1, du même règlement, rendu applicable à la procédure de pourvoi en vertu de l'article 184, paragraphe 1, de celui-ci, dispose que toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.
- 63 La Commission ayant conclu à la condamnation de Telefónica et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

- 1) Le pourvoi est rejeté.**
- 2) Telefónica SA est condamnée aux dépens.**

Signatures