



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. ANDREA BIONDI

présentées le 18 décembre 2025¹

Affaire C-545/24

Utiledulci – Comércio Internacional e Serviços, Sociedade Unipessoal, Lda. – Zona Franca da Madeira

contre

Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira

[demande de décision préjudicielle formée par le Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (tribunal administratif et fiscal de Funchal, Madère, Portugal)]

« Renvoi préjudiciel – Régime d'aides mis à exécution par le Portugal en faveur de la zone franche de Madère – Régime III – Réduction de l'impôt sur le revenu applicable aux personnes morales – Récupération immédiate et effective – Refus d'octroyer la suspension de la procédure d'exécution fiscale »

I. Introduction

1. Par la présente demande de décision préjudicielle, le Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (tribunal administratif et fiscal de Funchal, Madère, Portugal) pose à la Cour une question concernant l'interprétation de l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) 2015/1589² et la portée de l'obligation qui incombe aux États membres de récupérer de manière « immédiate et effective » une aide d'État illégale et incompatible avec le marché intérieur à la suite d'une décision de la Commission européenne adoptée en application de l'article 16, paragraphe 1, de ce règlement. La juridiction de renvoi cherche en particulier à savoir si les garanties procédurales prévues par le droit portugais en faveur du contribuable, et qui permettent, sous certaines conditions, de suspendre la procédure d'exécution fiscale, doivent être laissées inappliquées, le cas échéant, afin d'assurer l'exécution de cette obligation³.

2. Cette question a été soulevée dans le cadre d'un litige opposant l'Autoridade Tributária e Assuntos Fiscais da Região Autónoma da Madeira (autorité fiscale et des affaires fiscales de la Région autonome de Madère, Portugal) (ci-après l'« autorité fiscale ») et la société Utiledulci – Comércio Internacional e Serviços, Sociedade Unipessoal, Lda. – Zona Franca da Madeira (ci-après « Utiledulci »), ayant pour origine une procédure d'exécution fiscale visant cette société et tendant à la récupération d'aides d'État illégales.

¹ Langue originale : l'italien.

² Règlement du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO 2015, L 248, p. 9).

³ Des questions similaires ont été posées par la juridiction de renvoi dans l'affaire C-792/24.

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

3. Le considérant 25 du règlement 2015/1589 énonce :

« En cas d'aide illégale incompatible avec le marché intérieur, une concurrence effective devrait être rétablie. À cette fin, il importe que l'aide, intérêts compris, soit récupérée sans délai. Il convient que cette récupération se déroule conformément aux procédures du droit national. L'application de ces procédures ne devrait pas faire obstacle au rétablissement d'une concurrence effective en empêchant l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission. Afin d'atteindre cet objectif, les États membres devraient prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir l'effet utile de la décision de la Commission. »

4. L'article 16 de ce règlement, intitulé « Récupération de l'aide », dispose, à ses paragraphes 1 et 3 :

« 1. En cas de décision négative concernant une aide illégale, la Commission décide que l'État membre concerné prend toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire (ci-après dénommée "décision de récupération"). La Commission n'exige pas la récupération de l'aide si, ce faisant, elle allait à l'encontre d'un principe général du droit de l'Union.

[...]

3. Sans préjudice d'une ordonnance de la Cour de justice de l'Union européenne prise en application de l'article 278 du TFUE, la récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission. À cette fin, et en cas de procédure devant les tribunaux nationaux, les États membres concernés prennent toutes les mesures prévues par leurs systèmes juridiques respectifs, y compris les mesures provisoires, sans préjudice du droit de l'Union. »

B. Le droit portugais

5. L'article 52 de la lei Geral Tributaria (loi fiscale générale), approuvée par le Decreto-Lei n° 398/98 (décret-loi n° 398/98) du 17 décembre 1998⁴, énonce :

« 1 Le recouvrement de la prestation fiscale est suspendu dans la procédure d'exécution fiscale en cas de paiement échelonné ou de recours administratif, de recours en justice en première ou deuxième instance et d'opposition à l'exécution portant sur l'illégalité ou l'inexigibilité de la dette faisant l'objet de l'exécution, ainsi que pendant la durée des procédures de règlement des différends au titre de la convention d'arbitrage 90/436/CEE, du 23 juillet 1990, relative à l'élimination des doubles impositions en cas de correction des bénéfices d'entreprises associées d'États membres différents⁵.

⁴ *Diário da República*, I série-A, n° 290/1998, du 17 décembre 1998.

⁵ JO 1990, L 225, p. 10.

2 La suspension de l'exécution aux termes du paragraphe précédent est subordonnée à la fourniture d'une garantie adéquate conformément à la législation fiscale.

3 [...]

4 L'administration fiscale peut, à la demande du défendeur à l'exécution, le dispenser de la fourniture d'une garantie lorsqu'une telle fourniture de garantie cause à cette personne un préjudice irréparable ou en cas d'absence manifeste de moyens financiers, attestée par l'insuffisance de biens saisissables aux fins du paiement de la dette faisant l'objet de l'exécution et de ses majorations, à condition qu'il n'y ait pas d'indices sérieux en ce sens que l'insuffisance ou l'inexistence des biens soit due à un comportement dolosif de la personne concernée.

[...] »

6. Le Código de Procedimento e de Processo Tributário (code de procédure et de contentieux fiscal)⁶ régit spécifiquement les cas de suspension de la procédure d'exécution fiscale⁷. L'article 199 de ce code prévoit notamment que la garantie devant être constituée en vue d'obtenir la suspension de la procédure d'exécution fiscale peut consister notamment en une garantie bancaire, une caution, une assurance-caution ou tout moyen permettant de garantir les créances du demandeur à l'exécution.

III. Le litige au principal et la question préjudicielle

7. Le litige au principal peut être résumé comme suit.

8. Le 4 décembre 2020, la Commission a adopté la décision (UE) 2022/1414⁸ (ci-après la « décision de 2020 »), par laquelle, dans le cadre de l'examen permanent des régimes d'aides existants au titre de l'article 108, paragraphe 1, TFUE, elle a déclaré le régime d'aides en faveur de la zone franche de Madère (ci-après le « régime ZFM III ») incompatible avec le marché intérieur, dans la mesure où il a été mis en œuvre par le Portugal en violation des décisions d'approbation de la Commission de 2007 et de 2013⁹. Les aides en question consistaient en une réduction du taux de l'impôt sur le revenu applicable aux sociétés bénéficiaires. L'article 5 de la décision de 2020 précisait que la récupération des aides incompatibles avec le marché intérieur octroyées dans le cadre de ce régime devait être « immédiate et effective » et que le Portugal était tenu d'exécuter cette décision « dans un délai de huit mois à compter de la date de notification ». Ce délai a

⁶ Approuvé par le Decreto-Lei n° 433/99 du 26 octobre 1999 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2000, *Diário da República*, I série-A, n° 250/1999, du 26 octobre 1999.

⁷ Par souci d'exhaustivité, je relève qu'il ressort du dossier de la Cour que la loi n° 7 du 26 février 2021 a abrogé le paragraphe 11 de l'article 169 du code de procédure et de contentieux fiscal, qui prévoyait que cet article ne s'appliquait pas aux dettes contractées avec des ressources propres de l'Union.

⁸ Décision du 4 décembre 2020 relative au régime d'aides SA.21259 (2018/C) (ex 2018/NN) mis en œuvre par le Portugal en faveur de la zone franche de Madère (Zona Franca da Madeira – ZFM) – Régime III (JO 2022, L 217, p. 49).

⁹ Décisions de la Commission du 27 juin 2007 sur le régime d'aides d'État N 421/2006 (JO 2007, C 240, p. 1) et du 2 juillet 2013 sur le régime d'aides d'État SA.34160 (2011/N) (JO 2013, C 220, p. 1).

expiré le 5 août 2021. Les recours en annulation introduits par le Portugal et la région autonome de Madère contre la décision de 2020 ont été rejetés par le Tribunal¹⁰, dont les arrêts ont été confirmés, sur pourvoi, par la Cour¹¹.

9. Sur le fondement de la décision de 2020, l'autorité fiscale a engagé, en 2023, une procédure d'exécution fiscale visant Utedulci, afin de récupérer les aides octroyées à cette société en application de ce régime¹². Il ressort du dossier transmis par la juridiction de renvoi que Utedulci a contesté, par un recours administratif, l'acte par lequel cette procédure a été engagée, au motif que la possibilité d'en demander la suspension en application des dispositions du droit portugais n'était pas prévue. Ce recours administratif a été rejeté par l'autorité fiscale, qui a soutenu que, en vertu des obligations découlant du principe de primauté du droit de l'Union, et compte tenu de la communication de la Commission sur la récupération des aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur¹³, elle était tenue d'écarter l'application de ces dispositions après l'expiration du délai de huit mois prévu par la décision de 2020. Utedulci a donc saisi la juridiction de renvoi.

10. C'est dans ces conditions que le Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (tribunal administratif et fiscal de Funchal) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'expression "récupération [...] immédiate et effective", figurant à l'article 5 de la décision [de 2020], et le membre de phrase "la récupération s'effectue sans délai et conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné, pour autant que ces dernières permettent l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission", figurant à l'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) 2015/1589, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il convient d'écarter les règles du droit portugais relatives aux garanties procédurales prévues dans le cadre des procédures d'exécution fiscale, en particulier celles concernant la suspension desdites procédures, ou, au contraire, [l'autorité fiscale] demeure-t-elle tenue de respecter toutes les garanties procédurales prévues par le droit fiscal portugais, sans que le fait que soit en cause la récupération d'aides d'État déclarées illégales par la décision de la Commission ait d'incidence à cet égard ? »

11. Utedulci, l'autorité fiscale, les gouvernements belge et espagnol ainsi que la Commission ont présenté des observations écrites et ont été entendus lors de l'audience du 1^{er} octobre 2025.

¹⁰ Voir arrêts du 21 septembre 2022, Portugal/Commission (Zone franche de Madère) (T-95/21, EU:T:2022:567), et du 21 juin 2023, Região Autónoma da Madeira/Commission (T-131/21, EU:T:2023:348).

¹¹ Voir arrêts du 4 juillet 2024, Portugal/Commission (Zone franche de Madère) (C-736/22 P, EU:C:2024:579), et du 16 janvier 2025, Região Autónoma da Madeira/Commission (Zone franche de Madère) (C-547/23 P, EU:C:2025:22). La décision de 2020 a également fait l'objet de plusieurs recours en annulation introduits par différentes entreprises, donnant lieu à un contentieux nourri, dont une partie est encore en cours, devant le Tribunal et la Cour ; voir, en dernier lieu, arrêts du 13 novembre 2025, AFG/Commission (C-13/24 P, EU:C:2025:884), et du 13 novembre 2025, Sonasurf Internacional e.a./Commission (C-9/24 P, EU:C:2025:883), par lesquels la Cour a rejeté les pourvois dirigés contre les ordonnances du Tribunal ayant rejeté certains de ces recours comme étant manifestement non fondés.

¹² Il ressort des observations d'Utedulci devant la Cour que, au cours de l'année 2023, cette dernière a reçu quatre avis d'imposition différents au titre de l'impôt sur le revenu des sociétés pour les années 2012 à 2015 et des intérêts y afférents.

¹³ JO 2019, C 247, p. 1 (ci-après la « communication sur la récupération »).

IV. Analyse

12. Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande en substance si l'application des dispositions du droit interne qui reconnaissent au contribuable certaines garanties procédurales, permettant, sous certaines conditions, la suspension de la procédure d'exécution fiscale, doit être écartée lorsque, en l'absence d'une procédure spécifique prévue par le droit national, cette procédure d'exécution fiscale a été ouverte aux fins de la récupération d'une aide d'État illégale et incompatible avec le marché intérieur, et que le délai prévu dans la décision de la Commission ordonnant sa récupération a expiré.

13. Les dispositions du droit national dont il est question prévoient la faculté de demander et d'obtenir cette suspension en cas de contestation de la dette fiscale ou d'opposition aux actes d'exécution et en cas de paiement échelonné, sous réserve de fournir une garantie adéquate ou tout autre moyen approprié de garantir la créance fiscale ou même, à défaut d'une telle garantie, lorsque le contribuable démontre qu'il n'est pas en mesure de la fournir. Il ressort des observations écrites des parties au principal que le Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême, Portugal) s'est prononcé à plusieurs reprises sur des litiges portant sur le refus de l'autorité fiscale de suspendre la procédure en application de ces dispositions, en annulant la décision de refus et en excluant le pouvoir de cette autorité d'adapter le régime légal de l'exécution fiscale en écartant l'application des garanties procédurales prévues par celui-ci¹⁴.

14. Afin d'examiner cette question, il convient, tout d'abord, de rappeler la jurisprudence de la Cour relative à la portée de l'obligation qui incombe aux États membres, en vertu de l'article 16 du règlement 2015/1589, de récupérer les aides visées par une décision négative. Cette jurisprudence met l'accent sur la nécessité d'assurer l'effectivité et la célérité de la récupération, conformément aux objectifs poursuivis par ce règlement.

15. La Cour a précisé que la suppression des aides considérées par la Commission comme incompatibles avec le marché intérieur, prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE, vise au rétablissement de la situation antérieure à leur versement¹⁵. Ce rétablissement, nécessaire afin de préserver l'effet utile des dispositions du traité en matière d'aides d'État¹⁶, est réalisé lorsque l'aide, augmentée des intérêts de retard, est restituée par le bénéficiaire¹⁷ et que ce dernier est privé de l'avantage dont il avait bénéficié sur le marché par rapport à ses concurrents¹⁸. La restitution d'une aide illégale ne constitue donc pas une sanction¹⁹ et ne vise pas non plus à permettre la satisfaction de la créance de l'entité ayant dispensé l'aide, mais est la conséquence logique de la constatation de son illégalité²⁰ et répond à la nécessité d'éliminer la distorsion de concurrence

¹⁴ Voir, notamment, arrêt du Supremo Tribunal Administrativo, 033/24.1BEFUN, du 7 mars 2024. Selon les informations figurant dans le dossier de la présente affaire, après le dépôt de la demande de décision préjudicielle, le Supremo Tribunal Administrativo aurait suspendu les procédures qui étaient encore pendantes devant lui.

¹⁵ Voir, entre autres, arrêts du 14 septembre 1994, Espagne/Commission (C-278/92 à C-280/92, EU:C:1994:325, point 75) ; du 29 juillet 2024, Koiviston Auto Helsinki/Commission (C-697/22 P, EU:C:2024:641, points 79 et 80), et du 9 octobre 2025, On Air Media Professionals et Different Media (C-416/24 et C-417/24, EU:C:2025:765, point 56).

¹⁶ Voir arrêt du 19 octobre 2023, Ministar na zemedelieto, hranite i gorite (C-325/22, EU:C:2023:793, point 47 et jurisprudence citée).

¹⁷ Voir arrêt du 4 avril 1995, Commission/Italie (C-350/93, EU:C:1995:96, point 22).

¹⁸ Voir, entre autres, arrêts du 4 avril 1995, Commission/Italie (C-350/93, EU:C:1995:96, point 22) ; du 11 décembre 2012, Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 105 et jurisprudence citée), et du 29 juillet 2024, Koiviston Auto Helsinki/Commission (C-697/22 P, EU:C:2024:641, point 79).

¹⁹ Arrêt du 17 juin 1999, Belgique/Commission (C-75/97, EU:C:1999:311, point 65).

²⁰ Voir, entre autres, arrêts du 21 mars 1990, Belgique/Commission (C-142/87, EU:C:1990:125, point 66 et jurisprudence citée), et du 12 février 2015, Commission/France (C-37/14, EU:C:2015:90, point 51 et jurisprudence citée).

causée par l'avantage concurrentiel procuré par l'aide illégale²¹. Conformément à ces objectifs, la Cour a précisé que l'État membre concerné doit parvenir à une récupération effective des sommes dues²².

16. En matière de délai, la Cour a précisé que l'État membre concerné doit procéder à la récupération en temps utile, c'est-à-dire dans le délai imparti dans la décision de la Commission, ou dans le délai que celle-ci a fixé par la suite²³ et qu'une récupération tardive, postérieure aux délais impartis, ne saurait satisfaire aux exigences du traité²⁴. Elle a également précisé que le fait d'entreprendre différentes démarches aux fins de récupérer l'aide illégale, y compris le fait d'engager la procédure de récupération, sans toutefois en obtenir la restitution effective dans le délai fixé par la Commission, ne pouvait être considéré comme suffisant²⁵. Enfin, la Cour a précisé que si l'État membre rencontre des difficultés qui empêchent la récupération de l'aide, il peut solliciter de la Commission une prorogation du délai, en exposant les raisons de sa demande²⁶.

17. En résumé, il ressort de la jurisprudence exposée aux points 15 et 16 des présentes conclusions que l'obligation qui incombe à l'État membre destinataire d'une décision de récupération, en vertu de l'article 16, paragraphe 1, du règlement 2015/1589, de prendre toutes les mesures nécessaires pour récupérer l'aide auprès de son bénéficiaire constitue une obligation de résultat²⁷, qui doit être atteinte dans les délais impartis par la Commission.

18. En ce qui concerne les aides illégalement octroyées dans le cadre du régime ZFM III, la décision de 2020 a fixé un délai de huit mois à compter de sa notification. C'est donc dans ce délai que, au regard de l'article 16, paragraphe 3, du règlement 2015/1589 et de la jurisprudence rappelée, la récupération des aides litigieuses devait intervenir. À la lumière de la jurisprudence qui vient d'être rappelée, en revanche, l'interprétation proposée par le gouvernement belge dans les observations qu'il a soumises à la Cour, selon laquelle ce délai doit être compris comme se référant uniquement au fait d'engager des procédures visant à l'exécution de la décision, ne saurait convaincre²⁸. Une telle interprétation, en ce qu'elle prolonge l'avantage concurrentiel indu dont jouissent les bénéficiaires de ces aides, serait contraire à la finalité de l'obligation de récupération imposée au Portugal et méconnaîtrait, à l'évidence, les termes et la portée de la décision de 2020²⁹.

²¹ Voir arrêts du 30 avril 2020, Nelson Antunes da Cunha (C-627/18, EU:C:2020:321, point 42), et du 19 octobre 2023, Ministar na zemedelieto, hranite i gorite (C-325/22, EU:C:2023:793, point 47).

²² Voir arrêt du 16 janvier 2025, Scai (C-588/23, EU:C:2025:23, point 39 et jurisprudence citée).

²³ Voir arrêts du 12 février 2015, Commission/France (C-37/14, EU:C:2015:90, points 55 et 56), et du 29 avril 2021, Commission/Espagne (TNT en Castille-La Manche) (C-704/19, EU:C:2021:342, point 50).

²⁴ Voir, entre autres, arrêts du 13 octobre 2011, Commission/Italie (C-454/09, EU:C:2011:650, point 37 et jurisprudence citée), et du 13 novembre 2025, Commission/Bulgarie (Échanges de terrains forestiers II) (C-632/23, EU:C:2025:890, point 33 et jurisprudence citée).

²⁵ Voir, en ce sens, arrêts du 22 décembre 2010, Commission/Slovaquie (C-507/08, EU:C:2010:802, point 47) ; du 12 février 2015, Commission/France (C-37/14, EU:C:2015:90, points 55 à 60) ; du 17 septembre 2015, Commission/Italie (C-367/14, EU:C:2015:611, points 40 et 42), et du 13 novembre 2025, Commission/Bulgarie (Échanges de terrains forestiers II) (C-632/23, EU:C:2025:890, point 64). Voir, également, arrêt du 14 février 2008, Commission/Grèce (C-419/06, EU:C:2008:89, points 38 et 61), dans lequel la Cour a constaté le manquement de la République hellénique alors que, à l'expiration du délai fixé par la décision de récupération, cet État membre avait engagé les procédures de récupération.

²⁶ Voir, en ce sens, notamment, arrêt du 17 janvier 2018, Commission/Grèce (C-363/16, EU:C:2018:12, points 46 à 48).

²⁷ Arrêt du 13 novembre 2025, Commission/Bulgarie (Échanges de terrains forestiers II) (C-632/23, EU:C:2025:890, point 64 et jurisprudence citée).

²⁸ La même interprétation, avancée par le gouvernement français dans l'affaire à l'origine de l'arrêt du 5 octobre 2006, Commission/France (C-232/05, EU:C:2006:651, point 40), a été rejetée par la Cour.

²⁹ Voir, par analogie, arrêt du 22 décembre 2010, Commission/Slovaquie (C-507/08, EU:C:2010:802, point 48).

19. En ce qui concerne les modalités de la récupération, conformément à l'article 16, paragraphe 3, du règlement 2015/1589, la récupération des aides d'État s'effectue conformément aux procédures prévues par le droit national de l'État membre concerné. À défaut de règles fixées par le droit de l'Union en la matière, ce dernier reconnaît aux États membres la liberté de choisir les moyens par lesquels ils exécuteront l'obligation de récupération³⁰, qui devra être effectuée dans le respect des particularités des différentes procédures prévues à cette fin³¹.

20. L'application des procédures nationales est néanmoins soumise à la condition que celles-ci permettent l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission³², condition qui, ainsi que l'a précisé la Cour, « reflète les exigences du principe d'effectivité »³³. La liberté reconnue quant au choix des moyens permettant de procéder à la récupération ne saurait donc être considérée comme absolue. Les mesures choisies ne sauraient porter atteinte à la portée et à l'efficacité du droit de l'Union³⁴, ni aboutir à rendre pratiquement impossible la récupération exigée par ce droit³⁵. La Cour a déjà eu l'occasion de préciser, à cet égard, qu'il convient, en principe, de laisser inappliquées les dispositions nationales ne permettant pas une exécution immédiate et effective de la décision de récupération³⁶. Enfin, la Cour a précisé que l'absence, en droit national, de régime spécifique en matière de récupération d'aide « ne saurait faire obstacle à la pleine application du droit [de l'Union] et est, dès lors, sans incidence sur l'obligation de procéder au recouvrement des aides en question »³⁷.

21. Il s'ensuit que, dans le domaine des aides d'État, l'autonomie procédurale reconnue aux États membres en matière de récupération d'aides illégales est strictement encadrée par la nécessité d'assurer l'effectivité de l'action des autorités administratives chargées d'y procéder. Cela implique une limitation du pouvoir d'appréciation de ces autorités non seulement quant à la récupération elle-même³⁸, mais également quant aux moyens permettant de l'exécuter³⁹. Ces autorités, de même du reste que les juges nationaux, sont tenues d'aboutir à une solution conforme à la finalité poursuivie par la décision ordonnant la récupération⁴⁰, à savoir éviter que le fonctionnement du marché ne soit faussé par des aides d'État nuisibles pour la concurrence. L'application du droit national doit en tout état de cause respecter les droits fondamentaux, en particulier le droit à un procès équitable, y compris les droits de la défense⁴¹.

22. C'est sur la base de ces principes qu'il convient de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi.

³⁰ Voir, en ce sens, arrêt du 14 avril 2011, *Commission/Pologne* (C-331/09, EU:C:2011:250, point 57 et jurisprudence citée).

³¹ Voir, à cet égard, arrêt du 22 décembre 2010, *Commission/Slovaquie* (C-507/08, EU:C:2010:802, point 52).

³² Voir, entre autres, arrêts du 14 avril 2011, *Commission/Pologne* (C-331/09, EU:C:2011:250, points 58 et 59) ; du 24 janvier 2013, *Commission/Espagne* (C-529/09, EU:C:2013:31, points 91 et 92) ; du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne* (C-527/12, EU:C:2014:2193, points 40 et 41 et jurisprudence citée), et du 17 janvier 2018, *Commission/Grèce* (C-363/16, EU:C:2018:12, points 34 et 35).

³³ Voir arrêt du 5 octobre 2006, *Commission/France* (C-232/05, EU:C:2006:651, point 49 et jurisprudence citée).

³⁴ Voir arrêt du 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clark* (C-210/09, EU:C:2010:294, point 21).

³⁵ Voir arrêt du 13 février 2014, *Mediaset* (C-69/13, EU:C:2014:71, point 34).

³⁶ Voir arrêts du 5 octobre 2006, *Commission/France* (C-232/05, EU:C:2006:651, points 51 à 53) ; du 30 avril 2020, *Nelson Antunes da Cunha* (C-627/18, EU:C:2020:321, point 52), ainsi que, en dernier lieu et en ce qui concerne la récupération des aides octroyées dans le cadre du régime ZFM III, ordonnance du 31 octobre 2025, *Mission – Trading* (C-24/25, EU:C:2025:862, point 25). Voir, également, arrêts du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne* (C-527/12, EU:C:2014:2193, point 55), et du 20 mars 1997, *Alcan Deutschland* (C-24/95, EU:C:1997:163, points 30 à 38).

³⁷ Voir arrêt du 21 mars 1991, *Italie/Commission* (C-303/88, EU:C:1991:136, point 60).

³⁸ Voir, en ce sens, arrêt du 20 mars 1997, *Trinseo Deutschland* (C-24/95, EU:C:1997:163, point 34).

³⁹ Voir arrêt du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne* (C-527/12, EU:C:2014:2193, points 53 et 55).

⁴⁰ Voir arrêt du 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clark* (C-210/09, EU:C:2010:294, point 29).

⁴¹ Arrêts du 11 septembre 2014, *Commission/Allemagne* (C-527/12, EU:C:2014:2193, point 39), et du 16 janvier 2025, *Scai* (C-588/23, EU:C:2025:23, point 55).

23. À titre liminaire, j'observe que le droit portugais ne prévoit aucune procédure spécifique pour la récupération d'aides d'État illégales.

24. Dans le litige à l'origine de la procédure au principal, l'autorité fiscale a engagé une procédure d'exécution fiscale à l'égard d'Utiledulci. Les dispositions régissant cette procédure prévoient, comme nous l'avons vu, la possibilité pour le contribuable d'en obtenir la suspension en cas de recours administratif, de recours juridictionnel ou de paiement échelonné après constitution d'une « garantie appropriée ». Ces dispositions se distinguent de celles du droit français en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 5 octobre 2006, *Commission/France*⁴², évoqué dans les observations présentées devant la Cour, qui prévoyaient une suspension automatique de la procédure d'exécution en cas de recours dirigé contre les titres de perception émis par les autorités nationales. Cependant, il est apparu lors de l'audience que l'autorité fiscale ne dispose d'aucune marge d'appréciation, s'agissant de la suspension de l'exécution, lorsque la condition relative à la constitution d'une garantie adéquate est remplie, ni quant à la dispense de cette garantie lorsque le défendeur à l'exécution démontre que la constitution de celle-ci pourrait lui causer un préjudice irréparable ou en cas d'absence manifeste de moyens financiers. La suspension découle donc directement des dispositions du droit portugais régissant la procédure d'exécution fiscale et constitue une garantie procédurale dont peut bénéficier tout contribuable qui en fait la demande et en remplit les conditions. Le régime portugais, de même que le régime français dans l'affaire évoquée précédemment, est donc caractérisé par des éléments de nature systématique et automatique.

25. Ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour rappelée au point 15 des présentes conclusions, pour déterminer si ce régime est compatible avec l'exécution de l'obligation de récupération imposée par la décision de 2020, il convient de se demander s'il compromet la réalisation de l'objectif assigné à cette obligation, qui consiste à rétablir de manière immédiate la situation antérieure à l'octroi des aides en cause, en permettant de prolonger l'avantage concurrentiel indu des bénéficiaires de celles-ci.

26. La réalisation de cet objectif me semble inévitablement compromise lorsque l'exécution est suspendue en contrepartie de la constitution d'une assurance-caution ou d'une caution d'un tiers ou encore d'une hypothèque, comme le prévoit la législation portugaise, car il s'agit d'instruments qui n'auront pas pour effet d'extraire l'aide du patrimoine du bénéficiaire, le privant ainsi de l'avantage afférent à cette aide. Contrairement à ce que le représentant du gouvernement belge a soutenu lors de l'audience⁴³, il me semble que la constitution d'une garantie bancaire ne permet pas non plus d'obtenir cet effet⁴⁴, puisque les conséquences comptables et les frais associés à la constitution d'une telle garantie ne peuvent, selon moi, être assimilés, quant à leurs effets sur la situation économique du bénéficiaire, à la restitution de l'aide reçue⁴⁵. Par ailleurs, l'objectif explicite de tous ces instruments est de garantir la créance du demandeur à l'exécution pendant la durée de suspension de la procédure d'exécution, ce qui diffère fondamentalement de l'objectif de la récupération des aides illégales. Il appartient toutefois à la juridiction de renvoi d'apprécier si, dans la mesure où elles subordonnent la suspension de la procédure de récupération à la

⁴² C-232/05, EU:C:2006:651.

⁴³ Selon le gouvernement belge, une garantie bancaire est susceptible de neutraliser l'avantage obtenu du fait de l'aide, dans la mesure où le montant de celle-ci serait inscrit en tant que passif au bilan du bénéficiaire, en le rendant inutilisable. En outre, la souscription et le maintien d'une garantie bancaire entraîneraient des frais ayant une incidence sur la situation économique du bénéficiaire.

⁴⁴ En ce sens, voir également la communication sur la récupération, point 119.

⁴⁵ L'autorité fiscale a d'ailleurs expliqué, lors de l'audience, que, conformément au droit portugais, les garanties sont soumises à un délai de prescription. Cela signifie que, passé un certain délai, la garantie deviendrait automatiquement caduque.

constitution d'une garantie, en particulier d'une garantie bancaire, les dispositions en cause permettent d'éviter que la récupération effective des aides litigieuses ne soit davantage retardée, en privant le bénéficiaire de l'avantage concurrentiel afférent à ces aides.

27. En ce qui concerne la possibilité de dispenser le défendeur à l'exécution de la fourniture d'une garantie, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, la situation économique du bénéficiaire n'a aucune incidence sur l'obligation de récupération. L'État membre concerné est tenu, selon le cas, de provoquer la liquidation de l'entreprise bénéficiaire, de faire inscrire sa créance au passif de celle-ci ou de prendre toute autre mesure permettant le remboursement de l'aide, y compris la cessation définitive des activités de l'entreprise, si une telle récupération reste impossible au cours de la procédure de faillite⁴⁶. Les considérations tenant au préjudice économique résultant de la restitution de l'aide ne sauraient donc entrer en ligne de compte pour justifier un retard dans la procédure de récupération.

28. Enfin, en ce qui concerne l'hypothèse de la suspension de la procédure d'exécution fiscale en cas de paiement échelonné des sommes dues, je relève que, comme l'indique la Commission dans la communication sur la récupération⁴⁷, de telles modalités de paiement, lorsqu'elles sont autorisées au-delà du délai de récupération, ne sont pas conciliables avec l'obligation d'exécution sans délai de la récupération, et ce indépendamment du fait qu'une garantie soit fournie.

29. Se fondant sur les arrêts du Supremo Tribunal Administrativo (Cour administrative suprême) mentionnés au point 13 des présentes conclusions, Uitedulci fait valoir qu'elle doit bénéficier des garanties procédurales en question, puisque, en l'absence de dispositions spécifiques en droit portugais, le régime légal d'exécution fiscale ne peut pas être « modelé » par l'autorité fiscale afin de l'adapter aux exigences applicables en matière de récupération d'aides d'État illégales, notamment s'il s'agit de se fonder sur une communication de la Commission, dépourvue de toute valeur contraignante.

30. À cet égard, je rappelle que l'obligation des États membres de supprimer les aides illégales est prévue à l'article 108, paragraphe 2, TFUE et celle d'assurer la récupération immédiate et effective de ces aides auprès de leur bénéficiaire est prévue par le règlement 2015/1589, ainsi que par la décision de la Commission constatant leur incompatibilité avec le marché intérieur. En ce qui concerne la communication sur la récupération, si elle ne lie pas les juridictions nationales, la Cour a toutefois précisé que celles-ci doivent en tenir compte en tant qu'élément d'appréciation dans le cadre du litige dont elles sont saisies, en vertu du principe de coopération loyale⁴⁸. Il en va de même pour les autorités nationales chargées de la récupération.

31. Tant ces autorités que le juge national sont tenus de garantir la pleine effectivité des décisions de la Commission ordonnant la récupération d'aides illégales⁴⁹, quelle que soit la procédure utilisée pour les mettre à exécution. Le choix d'un État membre de ne pas établir de régime

⁴⁶ Voir arrêts du 6 décembre 2007, *Commission/Italie* (C-280/05, EU:C:2007:753, point 28 et jurisprudence citée) ; du 17 janvier 2018, *Commission/Grèce* (C-363/16, EU:C:2018:12, points 36 et 37 et jurisprudence citée), et du 12 mars 2020, *Commission/Italie* (Aides illégales au secteur hôtelier en Sardaigne) (C-576/18, EU:C:2020:202, point 99). Ces mesures visent à éviter que, comme le souligne la communication sur la récupération (point 127), le bénéficiaire qui n'est pas en mesure de rembourser l'aide et les intérêts de récupération dus ne survive sur le marché que grâce à l'aide reçue.

⁴⁷ Voir point 126 de la communication sur la récupération.

⁴⁸ Voir arrêt du 16 janvier 2025, *Scai* (C-588/23, EU:C:2025:23, point 48).

⁴⁹ Voir arrêt du 20 mai 2010, *Scott et Kimberly Clark* (C-210/09, EU:C:2010:294, point 29), et, en ce sens, arrêt du 5 mars 2019, *Eesti Pagar* (C-349/17, EU:C:2019:172, points 90 à 92 et jurisprudence citée).

spécifique pour la récupération des aides illégales, dans l'exercice de l'autonomie procédurale dont il jouit, ne doit pas, comme nous l'avons vu, faire obstacle à la réalisation des objectifs du droit de l'Union et nuire à l'efficacité des dispositions en matière d'aides d'État.

32. Uitedulci et le gouvernement belge font également valoir que laisser inappliquées les garanties procédurales prévues par la procédure d'exécution fiscale introduirait une différence de traitement entre contribuables qui ne saurait être admise et violerait le principe d'égalité. À cet égard, il suffit de relever que la procédure de récupération des aides d'État a des objectifs et des spécificités propres, et que les entreprises bénéficiaires d'aides de nature fiscale soumises à une telle procédure ne se trouvent pas dans la même situation qu'un contribuable quelconque visé par une procédure de l'autorité fiscale aux fins du recouvrement d'une dette fiscale. La référence au principe d'équivalence, évoqué dans ce contexte par le gouvernement belge, ne me semble pas pertinente. Ce principe, en vertu duquel les modalités procédurales destinées à assurer, dans chaque État membre, la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des droits qui trouveraient leur origine dans l'ordre juridique interne⁵⁰, n'a pas vocation à être appliqué dans une situation, telle que celle du litige au principal, où il est question de savoir si les garanties procédurales normalement prévues par le droit national, lorsqu'elles sont appliquées à une procédure engagée aux fins de l'exécution d'une obligation découlant du droit de l'Union, font obstacle à la pleine application de ce droit. Le même défaut de pertinence affecte, à mon sens, la référence, là encore invoquée par le gouvernement belge, à la jurisprudence permettant aux bénéficiaires d'aides de nature fiscale de se prévaloir des déductions et réductions prévues par le droit national s'il est avéré, eu égard aux opérations concrètement réalisées, qu'ils étaient effectivement en droit d'en bénéficier⁵¹. Cette jurisprudence concerne en effet la reconstitution du régime fiscal applicable au bénéficiaire en l'absence de l'aide illégale, afin de déterminer le montant à récupérer et de rétablir la situation antérieure⁵². Elle n'a aucune incidence sur la détermination des modalités de récupération et ne permet pas de considérer que celle-ci doit nécessairement être effectuée par le biais d'une procédure d'exécution fiscale et impliquer l'application des mêmes garanties procédurales que celles dont jouit le contribuable assujéti à cette procédure, dès lors qu'elles ne permettent pas de réaliser les objectifs précédemment décrits.

33. Uitedulci fait en outre valoir, dans ses observations, que le refus de l'autorité fiscale d'appliquer les dispositions nationales sur la suspension de la procédure d'exécution fiscale en cas de recours contre les actes adoptés dans le cadre de cette procédure viole le principe de la protection juridictionnelle effective⁵³.

34. Je rappelle à cet égard que la Cour a jugé que la suspension, par les juges nationaux, de l'exécution des ordres nationaux visant à récupérer les aides, est possible sous réserve des conditions énoncées, en particulier, dans les arrêts du 21 février 1991, *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* et *Zuckerfabrik Soest*⁵⁴, et du 9 novembre 1995, *Atlanta*

⁵⁰ Voir, entre autres, arrêt du 23 janvier 2019, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo* (C-387/17, EU:C:2019:51, point 72).

⁵¹ Voir arrêt du 15 septembre 2022, *Fossil (Gibraltar)* (C-705/20, EU:C:2022:680, point 43).

⁵² Voir, également, arrêt du 15 décembre 2005, *UniCredito Italiano* (C-148/04, EU:C:2005:774, points 118 et 119).

⁵³ La juridiction de renvoi ne précise pas à quel titre Uitedulci entend se prévaloir de la suspension de la procédure d'exécution fiscale. Il ressort du dossier national que la société a demandé à être dispensée de la garantie, mais il ne peut en être déduit de façon certaine qu'elle entendait introduire un recours afin de contester la légalité de la dette faisant l'objet de l'exécution.

⁵⁴ C-143/88 et C-92/89, EU:C:1991:65.

Fruchthandelsgesellschaft e.a. (I)⁵⁵. La suspension doit en particulier être justifiée par des arguments visant à établir l’invalidité de la décision concernée⁵⁶ et ne peut, en principe, se fonder uniquement sur le risque de préjudice économique pour le bénéficiaire⁵⁷.

35. Même si je n’exclus pas, a priori, qu’une mesure de suspension de l’ordre national visant à récupérer l’aide puisse – dans des circonstances exceptionnelles, et compte tenu de l’intérêt de l’Union et du droit des concurrents à l’élimination de la distorsion de concurrence – être adoptée par une juridiction nationale même lorsque la société visée par cet ordre ne conteste pas, directement ou indirectement, la légalité de la décision de la Commission⁵⁸, cela ne permet pas, en tout état de cause, de justifier un régime de suspension systématique de la procédure de récupération par l’autorité nationale, au-delà des délais impartis par la Commission, tel que celui prévu par les dispositions nationales en cause dans la présente affaire.

36. Lorsque des voies de recours sont exercées contre la décision de récupération, l’État membre concerné peut accepter une récupération provisoire garantissant l’élimination complète de la distorsion de concurrence, par exemple par le versement, sur un compte bloqué, du montant de l’aide et des intérêts y afférents⁵⁹. Grâce à un tel dépôt, le bénéficiaire cesse, en principe, de disposer du montant correspondant à l’aide, puisque celui-ci sort, ne serait-ce que provisoirement, de son patrimoine.

37. S’agissant enfin de l’argument soulevé par Utiledulci, selon lequel en tardant à engager la procédure de récupération, l’autorité fiscale aurait suscité chez la requérante la conviction qu’elle ne faisait pas partie des destinataires de l’ordre de récupération, je rappelle que, selon une jurisprudence constante de la Cour, un comportement d’une autorité nationale chargée d’appliquer le droit de l’Union, qui est en contradiction avec une disposition précise de ce droit, ne saurait fonder une confiance légitime⁶⁰. Si la Cour reconnaît la possibilité, pour le bénéficiaire d’une aide illégale, d’invoquer des circonstances exceptionnelles qui ont légitimement pu fonder sa confiance dans le caractère régulier de cette aide et de s’opposer, par conséquent, à son remboursement⁶¹, il ne ressort toutefois pas du dossier de la Cour ni des observations d’Utiledulci que cette dernière ait invoqué de telles circonstances.

38. Il résulte de l’ensemble des considérations qui précèdent que des dispositions nationales telles que celles en cause au principal apparaissent, sous réserve de vérification par la juridiction de renvoi, contraires aux objectifs de la suppression des aides illégales déclarées incompatibles avec le marché intérieur et à la nécessité d’assurer une exécution immédiate et effective des décisions ordonnant leur récupération.

⁵⁵ C-465/93, EU:C:1995:369.

⁵⁶ Voir, entre autres, arrêt du 12 mars 2020, Commission/Italie (Aides illégales au secteur hôtelier en Sardaigne) (C-576/18, EU:C:2020:202, point 103).

⁵⁷ Voir arrêt du 29 mars 2012, Commission/Italie (C-243/10, EU:C:2012:182, point 53).

⁵⁸ En particulier lorsqu’elle conteste le montant de l’aide à récupérer ou le fait de faire partie du cercle des bénéficiaires d’un régime d’aides en application des critères énoncés dans la décision de la Commission.

⁵⁹ Voir, en ce sens, point 118 de la communication sur la récupération.

⁶⁰ Voir, en ce sens, arrêts du 5 mars 2019, Eesti Pagar (C-349/17, EU:C:2019:172, points 104 et 105), et du 9 octobre 2025, On Air Media Professionals et Different Media (C-416/24 et C-417/24, EU:C:2025:765, points 60 et 61).

⁶¹ Voir arrêts du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne (C-5/89, EU:C:1990:320, point 16), et du 9 octobre 2025, On Air Media Professionals et Different Media (C-416/24 et C-417/24, EU:C:2025:765, point 63).

V. Conclusion

39. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, je propose à la Cour d'apporter la réponse suivante à la question posée par le Tribunal Administrativo e Fiscal do Funchal (tribunal administratif et fiscal de Funchal, Madère, Portugal) :

L'article 16, paragraphe 3, du règlement (UE) 2015/1589, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, doit être interprété en ce sens que :

il s'oppose, lorsqu'un État membre procède à la récupération d'une aide d'État illégale et incompatible avec le marché intérieur par voie d'exécution fiscale, à l'application de dispositions nationales qui reconnaissent au contribuable visé par cette procédure d'exécution le droit d'en obtenir la suspension sous certaines conditions, dans la mesure où l'application de ces dispositions ne permet pas l'exécution immédiate et effective de la décision de la Commission européenne ayant ordonné la récupération, en privant le bénéficiaire de l'avantage concurrentiel lié à l'aide dans le délai prévu par cette décision ou dans le délai fixé ultérieurement par la Commission ou, lorsque ces délais sont expirés, sans autre délai. Lorsqu'une telle exécution est empêchée, tant les juridictions nationales que les autorités nationales compétentes, sous le contrôle des premières, sont tenues d'écarter l'application des dispositions nationales en cause.