Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (neuvième chambre)

19 mars 2026 *

« Renvoi préjudiciel – Aides d'État – Règlement (UE) nº 651/2014 – Catégories d'aides pouvant être considérées comme étant compatibles avec le marché intérieur – Exemption prévue pour les aides en faveur des petites et moyennes entreprises (PME) – Article 1er de l'annexe I – Notion d'"entreprise" – Article 3, paragraphe 3, de l'annexe I – Notion d'"entreprises liées" – Personne physique détenant une majorité des droits de vote associés aux actions d'une entreprise – Exercice d'une activité économique – Exercice effectif de contrôle par l'immixtion directe ou indirecte dans la gestion de l'entreprise »

Dans l'affaire C-870/24,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie), par décision du 14 décembre 2024, parvenue à la Cour le 17 décembre 2024, dans la procédure

Valsts ieņēmumu dienests

contre

SIA „OUTLETICO",

LA COUR (neuvième chambre),

composée de M. M. Condinanzi, président de chambre, Mme R. Frendo et M. A. Kornezov (rapporteur), juges,

avocat général : M. A. Biondi,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées :

– pour le gouvernement letton, par Mmes J. Davidoviča et K. Pommere, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement belge, par M. P. Cottin et Mme M. Van Regemorter, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : le letton.

– pour la Commission européenne, par Mme A.-L. Delbac, M. V. Hitrovs et Mme A. Steiblytė, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 1er et de l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe I du règlement (UE) no 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 [TFUE] (JO 2014, L 187, p. 1), tel que modifié par le règlement (UE) 2020/972 de la Commission, du 2 juillet 2020 (JO 2020, L 215, p. 3) (ci-après le « règlement no 651/2014 »).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Valsts ieņēmumu dienests (administration fiscale nationale, Lettonie) (ci-après l'« administration fiscale ») à SIA „OUTLETICO" (ci-après « Outletico »), une société de droit letton, au sujet d'une décision par laquelle cette administration a enjoint à Outletico de rembourser les aides qu'elle aurait illégalement perçues dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

Le règlement no 651/2014

3 Les considérants 30 et 40 du règlement no 651/2014 énoncent :

« (30) Afin d'éliminer les disparités qui pourraient entraîner des distorsions de concurrence et de faciliter la coordination entre les différentes initiatives nationales et de l'Union concernant les [petites et moyennes entreprises (PME)], ainsi que par souci de clarté administrative et de sécurité juridique, la définition des PME utilisée dans le présent règlement doit se fonder sur celle contenue dans la recommandation 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises [(JO 2003, L 124, p. 36)].

[...]

(40) Les PME jouent un rôle décisif dans la création d'emplois et, d'une manière plus générale, représentent un facteur de stabilité sociale et de développement économique. Leur développement peut cependant être entravé par les défaillances du marché, ce qui les expose aux difficultés particulières décrites ci-dessous. Il leur est souvent malaisé d'accéder aux capitaux ou aux prêts, étant donné les réticences de certains marchés financiers à prendre des risques et les garanties parfois limitées qu'elles sont en mesure d'offrir. La modicité de leurs ressources peut aussi restreindre leur accès à l'information, notamment en ce qui concerne les nouvelles technologies et les marchés potentiels. En

conséquence, pour faciliter le développement des activités économiques des PME, le présent règlement doit exempter certaines catégories d'aides lorsqu'elles sont octroyées en faveur de PME. Ces catégories doivent inclure, en particulier, les aides à l'investissement en faveur des PME et les aides à la participation des PME aux foires. »

4 L'article 1er de ce règlement prévoit :

« 1. Le présent règlement s'applique aux catégories d'aides suivantes :

[...]

b) aux aides en faveur des PME prenant la forme d'aides à l'investissement, d'aides au fonctionnement ou d'aides en faveur de l'accès des PME au financement ;

[...]

4. Le présent règlement ne s'applique pas :

[...]

c) aux aides aux entreprises en difficulté, exception faite des régimes d'aides destinés à remédier aux dommages causés par certaines calamités naturelles, aux régimes d'aides en faveur des jeunes pousses et aux régimes d'aides au fonctionnement à finalité régionale, pour autant que ces régimes ne traitent pas les entreprises en difficulté plus favorablement que d'autres entreprises. Toutefois, le présent règlement s'applique, par dérogation, aux entreprises qui n'étaient pas en difficulté au 31 décembre 2019, mais qui sont devenues des entreprises en difficulté au cours de la période comprise entre le 1er janvier 2020 et le 30 juin 2021.

[...] »

5 L'article 2 dudit règlement dispose :

« Aux fins du présent règlement, on entend par :

[...]

2. "[PME]" : les entreprises remplissant les critères énoncés à l'annexe I ;

[...]

18. "entreprise en difficulté" : une entreprise remplissant au moins une des conditions suivantes :
a) s'il s'agit d'une société à responsabilité limitée (autre qu'une PME en existence depuis moins de trois ans ou, aux fins de l'admissibilité au bénéfice des aides au financement des risques, une PME exerçant ses activités depuis moins de sept ans après sa première vente commerciale et qui peut bénéficier d'investissements en faveur du financement des risques au terme du contrôle préalable effectué par l'intermédiaire financier sélectionné), lorsque plus de la moitié de son capital social souscrit a disparu en raison des pertes accumulées. [...]

[...]

e) dans le cas d'une entreprise autre qu'une PME, lorsque depuis les deux exercices précédents :
1) le ratio emprunts/capitaux propres de l'entreprise est supérieur à 7,5 ; et
2) le ratio de couverture des intérêts de l'entreprise[...] est inférieur à 1,0 ;

[...]

24. "grande entreprise" : toute entreprise ne remplissant pas les critères énoncés à l'annexe I ;

[...] »

6 Aux termes de l'article 3 du même règlement :

« Les régimes d'aides, les aides individuelles octroyées au titre de régimes d'aides et les aides ad hoc sont compatibles avec le marché intérieur au sens de l'article 107, paragraphes 2 ou 3, [TFUE] et sont exemptés de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, [TFUE], pour autant que ces régimes et ces aides remplissent toutes les conditions prévues au chapitre I du présent règlement, ainsi que les conditions spécifiques prévues à son chapitre III pour la catégorie d'aides concernée. »

7 L'article 1er de l'annexe I du règlement nº 651/2014, intitulée « Définition des PME », prévoit :

« Est considérée comme entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, exerçant une activité économique. Sont notamment considérées comme telles les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités à titre individuel ou familial, les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique. »

8 L'article 2 de cette annexe I dispose :

« 1. La catégorie des micro, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions [d'euros] ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions [d'euros].

2. Dans la catégorie des PME, une petite entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions [d'euros].

3. Dans la catégorie des PME, une microentreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de dix personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions [d'euros]. »

9 Aux termes de l'article 3 de ladite annexe I :

« 1. Est une "entreprise autonome" toute entreprise qui n'est pas qualifiée comme entreprise partenaire au sens du paragraphe 2 ou comme entreprise liée au sens du paragraphe 3.

[...]

3. Sont des “entreprises liées” les entreprises qui entretiennent entre elles l’une ou l’autre des relations suivantes :

a) une entreprise a la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés d’une autre entreprise ;

b) une entreprise a le droit de nommer ou de révoquer la majorité des membres de l’organe d’administration, de direction ou de surveillance d’une autre entreprise ;

c) une entreprise a le droit d’exercer une influence dominante sur une autre entreprise en vertu d’un contrat conclu avec celle-ci ou en vertu d’une clause des statuts de celle-ci ;

d) une entreprise actionnaire ou associée d’une autre entreprise contrôle seule, en vertu d’un accord conclu avec d’autres actionnaires ou associés de cette autre entreprise, la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de celle-ci.

[...]

Les entreprises qui entretiennent l’une ou l’autre des relations visées au premier alinéa à travers une ou plusieurs autres entreprises, ou avec des investisseurs visés au paragraphe 2, sont également considérées comme liées.

Les entreprises qui entretiennent l’une ou l’autre de ces relations à travers une personne physique ou un groupe de personnes physiques agissant de concert, sont également considérées comme entreprises liées pour autant que ces entreprises exercent leurs activités ou une partie de leurs activités dans le même marché en cause ou dans des marchés contigus.

[...] »

10 L’article 6 de la même annexe I est libellé comme suit :

« 1. Dans le cas d’une entreprise autonome, la détermination des données, y compris de l’effectif, s’effectue uniquement sur la base des comptes de cette entreprise.

2. Les données, y compris l’effectif, d’une entreprise ayant des entreprises partenaires ou liées, sont déterminées sur la base des comptes et autres données de l’entreprise, ou – s’ils existent – des comptes consolidés de l’entreprise, ou des comptes consolidés dans lesquels l’entreprise est reprise par consolidation.

Aux données visées au premier alinéa sont agrégées les données des éventuelles entreprises partenaires de l’entreprise considérée, situées immédiatement en amont ou en aval de celle-ci. L’agrégation est proportionnelle au pourcentage de participation au capital ou des droits de vote (le plus élevé de ces deux pourcentages). En cas de participation croisée, le plus élevé de ces pourcentages s’applique.

Aux données visées aux premier et deuxième alinéas sont ajoutées 100 % des données des éventuelles entreprises directement ou indirectement liées à l’entreprise considérée et qui n’ont pas déjà été reprises dans les comptes par consolidation.

[...] »

L'encadrement temporaire

11 Les points 4, 18 et 22 de la communication de la Commission intitulée « Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte actuel de la flambée de COVID-19 » (JO 2020, C 91 I, p. 1), telle que modifiée par la communication de la Commission du 28 janvier 2021 (JO 2021, C 34, p. 6), énoncent :

« 4. Compte tenu des circonstances exceptionnelles liées à la flambée de COVID-19, toutes les catégories d'entreprises peuvent être confrontées à une grave insuffisance de liquidités. Tant les entreprises solvables que les entreprises moins solvables peuvent devoir faire face à une pénurie soudaine, voire à une absence de liquidités. Les PME sont particulièrement exposées. La situation économique de nombreuses entreprises saines ainsi que de leurs salariés peut en être grandement affectée à court et à moyen termes, sans parler des effets plus durables qui peuvent mettre en péril leur pérennité.

[...]

18. Étant donné que la flambée de COVID-19 touche l'ensemble des États membres et que les mesures de confinement prises par ceux-ci ont un impact sur les entreprises, la Commission [européenne] considère que des aides d'État se justifient et peuvent être déclarées compatibles avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), [TFUE] pendant une période limitée, afin de remédier au manque de liquidité auquel sont confrontées les entreprises, et de faire en sorte que les perturbations causées par la flambée de COVID-19 ne compromettent pas leur viabilité, en particulier dans le cas des PME.

[...]

22. La Commission considérera qu'une [aide d'État d'un montant limité, octroyée, à titre temporaire, à des entreprises confrontées à une pénurie soudaine, voire à une absence de liquidités] est compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), [TFUE], pour autant que toutes les conditions suivantes soient remplies [...] :

[...]

c. l'aide ne peut pas être octroyée à des entreprises qui étaient déjà en difficulté (au sens du [règlement nº 651/2014] [...]) au 31 décembre 2019.

Par dérogation à ce qui précède, une aide peut être octroyée à des micro ou petites entreprises (au sens de l'annexe I du [règlement nº 651/2014]) qui étaient déjà en difficulté au 31 décembre 2019, dès lors que celles-ci ne font pas l'objet d'une procédure collective d'insolvabilité en vertu du droit national qui leur est applicable et n'ont pas bénéficié d'une aide au sauvetage [...] ou d'une aide à la restructuration [...]

[...] »

Le droit letton

12 L'article 4.1 du décret nº 676 du Conseil des ministres, du 10 novembre 2020, relatif aux aides accordées aux entreprises touchées par la crise de COVID-19 afin de garantir leur fonds de roulement, dans sa version applicable à la date des faits au principal (ci-après le « décret nº 676/2020 »), prévoit :

« Dans le cadre de ces dispositions, des aides peuvent être octroyées à une entreprise qui répond à la définition de micro, petite et moyenne entreprise prévue à l'article 2 de l'annexe I du règlement [nº] 651/2014 ou de grande entreprise prévue à l'article 2, point 24, [de ce règlement]. »

13 Aux termes de l'article 5 de ce décret :

« Au sens du [présent décret], les personnes liées sont les opérateurs économiques qui répondent à la définition d'"entreprises liées" prévue à l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe I du règlement [nº] 651/2014. »

14 L'article 16.2 dudit décret est libellé comme suit :

« Aucune aide n'est octroyée à un moyen ou grand opérateur économique qui pouvait déjà, au 31 décembre 2019 ainsi qu'à la date d'octroi des aides, être considéré comme étant en difficulté au sens de la définition prévue à l'article 2, point 18, du règlement [nº] 651/2014. »

15 L'article 18 du décret nº 676/2020 prévoit :

« Si une violation des exigences en matière d'aides d'État énoncées dans le présent décret est constatée, l'entreprise est tenue de rembourser à l'administration fiscale la totalité des aides d'État illégales perçues, majorée des intérêts, conformément aux dispositions des chapitres IV et V de la loi sur le contrôle des aides aux activités commerciales. »

16 L'article 186, paragraphe 3, du Komerclikums (code de commerce) énonce :

« Une part sociale donne à l'associé le droit de participer à la gestion de la société, à la répartition des bénéfices et à la distribution des actifs de la société en cas de liquidation de celle-ci, ainsi que d'autres droits prévus par la loi et les statuts. »

17 L'article 209 de ce code dispose :

« Les organes de gestion de la société sont l'assemblée des associés, le comité de direction et (le cas échéant) le conseil de surveillance. »

18 Aux termes de l'article 210 dudit code :

« (1) Seule l'assemblée des associés est compétente pour :

1) procéder à une modification des statuts ;

2) procéder à une augmentation ou à une réduction du capital social ;

3) nommer ou révoquer un membre du conseil de surveillance ;

4) nommer ou révoquer un membre du comité de direction ;

5) approuver les comptes annuels et distribuer les bénéfices ;

6) nommer ou révoquer un auditeur et un liquidateur ;

7) décider d'introduire un recours contre un membre du comité de direction, un membre du conseil de surveillance, un associé fondateur ou un associé et désigner un représentant de la société pour agir en justice ;

[...]

9) adopter une décision relative à la dissolution, à la poursuite, à la suspension, au renouvellement ou à la transformation de la société, ainsi qu'à la conclusion, à la modification ou à la résiliation d'un accord de groupe ;

10) statuer sur les autres questions qui, en vertu de la loi ou des statuts, relèvent de la compétence de l'assemblée des associés.

(2) L'assemblée des associés a le droit d'adopter également des décisions relevant de la compétence du comité de direction ou du conseil de surveillance. Dans ce cas, les associés qui ont voté en faveur de cette décision sont solidairement responsables des pertes qui en résultent. »

Le litige au principal et les questions préjudicielles

19 A, une personne physique, détient 100 % du capital de SIA „Esterkin Family Investments", qui est une société de droit letton, 75 % du capital de SIA „IC Industries Holdings", qui est également une société de droit letton, ainsi que 100 % du capital de RRE Tradecenters holding Ltd., qui est une société de droit chypriote. Cette dernière société détient une participation à hauteur de 60 % du capital dans Outletico, qui, à son tour, détient 100 % du capital de SIA „Business Park", une autre société de droit letton.

20 Le 21 mars et le 16 avril 2021, Outletico a sollicité, auprès de l'administration fiscale, le bénéfice de l'aide aux entreprises touchées par la crise de COVID-19 au titre, respectivement, du mois de janvier et du mois de mars 2021.

21 Par décisions du 30 avril 2021 et du 17 mai 2021, cette administration a fait droit à ces demandes d'aides et lui a octroyé à ce titre un montant de 45 597,69 euros pour le mois de janvier 2021 et de 45 597,68 euros pour le mois de mars 2021. Elle a considéré qu'Outletico était une PME, au sens du règlement n° 651/2014, et qu'elle répondait aux critères définis par le décret n° 676/2020 pour l'obtention des aides.

22 Par deux décisions du 27 décembre 2021, le bureau chargé du recouvrement de l'impôt auprès de l'administration fiscale, estimant qu'Outletico relève de la catégorie des « grandes entreprises » et qu'elle était, au 31 décembre 2019 ainsi qu'à la date d'octroi des aides, une entreprise en difficulté, a annulé les décisions mentionnées au point précédent et lui a ordonné de rembourser les aides illégalement perçues.

23 Outletico a introduit des réclamations contre les décisions de ce bureau.

24 Par décision du 25 mars 2022, l'administration fiscale a confirmé ces décisions. Elle a considéré, en premier lieu, que RRE Tradecenters holding, Esterkin Family Investments, IC Industries Holdings et Business Park devaient être considérées comme étant des « entreprises liées », au sens de l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe I du règlement nº 651/2014, à Outletico et que, en tant que membre d'un groupe d'entreprises liées, cette dernière société devait être considérée, sur la base des données relatives à l'ensemble des sociétés de ce groupe, comme faisant partie d'une « grande entreprise », au sens de l'article 2, point 24, du règlement nº 651/2014.

25 Cette administration a, en effet, relevé, tout d'abord, qu'il ressortait du registre des sociétés que, à la date d'octroi des aides en cause, RRE Tradecenters holding détenait une participation de contrôle dans Outletico, qui, à son tour, détenait une telle participation dans Business Park. Ensuite, ladite administration a estimé que, dans la mesure où la personne physique A gérait et contrôlait directement RRE Tradecenters holding, Esterkin Family Investments et IC Industries Holdings, il devait être considéré comme étant un opérateur économique et donc une « entreprise », au sens de l'article 1er et de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de cette annexe I. Elle en a déduit, enfin, que Esterkin Family Investments et IC Industries Holdings, d'une part, ainsi qu'Outletico, d'autre part, entretenaient des relations par l'intermédiaire d'une entreprise et non pas d'une « personne physique », au sens de l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, de ladite annexe I.

26 L'administration fiscale a considéré, en second lieu, que tant au 31 décembre 2019 qu'à la date d'octroi des aides en cause Outletico devait, au regard de ses propres données et de celles relatives aux entreprises liées à cette société, être regardée comme étant une « entreprise en difficulté », au sens de l'article 2, point 18, de ce règlement, et que ladite société n'était, par conséquent, pas éligible au bénéfice de ces aides.

27 Outletico a formé un recours devant l'administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district, Lettonie) tendant à l'annulation de la décision de l'administration fiscale du 25 mars 2022, en contestant notamment l'application à son égard de la notion d'« entreprises liées ». En particulier, Outletico a fait valoir que A devait être considéré comme étant une personne physique et non une entreprise.

28 Par jugement du 22 novembre 2022, cette juridiction a annulé cette décision, au motif que A était une personne physique et non une entreprise, de sorte que, en application de l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, de l'annexe I du règlement nº 651/2014, Outletico ne pouvait pas être considérée comme étant liée à Esterkin Family Investments et à IC Industries Holdings, puisque ces trois sociétés n'exerçaient pas leurs activités sur le même marché ou sur des marchés contigus. Ladite juridiction a considéré qu'Outletico n'était liée qu'à RRE Tradecenters holding et à Business Park et que, sur cette base, Outletico devait être qualifiée de PME, au sens du règlement nº 651/2014, de sorte qu'elle pouvait prétendre au bénéfice des aides en cause au principal.

29 L'administration fiscale a interjeté appel de ce jugement devant l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale, Lettonie), qui est la juridiction de renvoi, en faisant valoir notamment que, lorsqu'une personne physique gère et contrôle directement ou indirectement plusieurs entreprises, elle doit être considérée comme étant un opérateur économique et donc comme étant une « entreprise », au sens de l'article 1er et de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'annexe I du règlement nº 651/2014.

30 La juridiction de renvoi fait observer que le litige au principal porte sur le point de savoir quelles entreprises doivent être considérées comme étant liées à Outletico, aux fins de la qualification de celle-ci de PME ou de « grande entreprise », au sens du règlement nº 651/2014. À cet égard, elle s'interroge sur la portée de la notion d'« entreprise », au sens de l'article 1er de l'annexe I de ce règlement, en particulier, sur le point de savoir si relève de cette notion une personne physique qui détient des participations de contrôle dans plusieurs sociétés. En conséquence, cette juridiction se demande si les relations entre Outletico, d'une part, et Esterkin Family Investments et IC Industries Holdings, d'autre part, doivent être considérées comme étant entretenues par l'intermédiaire d'une « entreprise, » au sens de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de cette annexe I ou d'une « personne physique », au sens de l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, de ladite annexe I, auquel cas ces trois entreprises ne pourraient pas être considérées comme étant liées.

31 Selon la juridiction de renvoi, il résulte de l'arrêt du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a. (C-222/04, EU:C:2006:8), que, aux fins de la détermination de l'existence d'une activité économique en cas de détention par une personne physique d'une participation dans une société qui exerce directement une activité économique sur le marché, il ne suffit pas d'établir que cette personne physique détient cette participation, quand bien même elle serait de contrôle, mais il est nécessaire d'examiner si ladite personne physique exerce également une influence effective sur la gestion de cette société.

32 À cet égard, la juridiction de renvoi relève que, dans sa décision du 25 mars 2022, l'administration fiscale s'est fondée exclusivement sur l'ampleur de la participation de A dans le capital de Esterkin Family Investments et de IC Industries Holdings pour considérer que A exerçait directement la gestion et le contrôle de ces sociétés. Cette juridiction précise que, en vertu de l'article 186, paragraphe 3, et de l'article 210, paragraphes 1 et 2, du code de commerce, l'adoption de certaines décisions de gestion de l'entreprise relève de la compétence de l'assemblée des associés (détenteurs de participations).

33 Ladite juridiction s'interroge donc sur le point de savoir si ce pouvoir de décision suffit à lui seul pour regarder une personne physique qui détient, dans une société, une participation de contrôle comme exerçant également, de manière effective, un contrôle sur cette société, en influençant directement ou indirectement sa gestion, et, partant, comme exerçant une activité économique ou comme participant à l'activité économique de cette société et, dès lors, comme constituant une entreprise.

34 Dans ces conditions, l'Administratīvā apgabaltiesa (Cour administrative régionale) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) L'article 1er et l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe I du [règlement nº 651/2014] doivent-ils être interprétés en ce sens que doit également être considérée comme étant une entreprise une personne physique qui détient une participation dans une entreprise ?

Le fait que, en vertu de la législation nationale, l'adoption de certaines décisions relatives à la gestion de l'entreprise relève de la compétence de l'assemblée des associés (détenteurs de participations) a-t-il une incidence sur la réponse à cette question ? Cette circonstance suffit-elle pour constater qu'une personne physique qui détient une participation dans une entreprise (majorité des droits de vote des associés) influence directement ou indirectement la gestion de l'entreprise et exerce ainsi une activité économique ou participe à l'activité économique de cette entreprise, sans qu'il y ait lieu d'examiner si cette personne physique participe effectivement à la gestion de l'entreprise ?

2) L'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, de l'annexe I du [règlement nº 651/2014] doit-il être interprété en ce sens que la notion d'"entreprises qui entretiennent l'une ou l'autre de ces relations à travers une personne physique" visée à cette disposition couvre également une situation dans laquelle une personne physique détient une participation et la majorité des droits de vote dans une entreprise, laquelle détient la majorité des droits de vote des associés dans une autre entreprise dont la qualité d'"entreprise liée" est appréciée par rapport à d'autres entreprises dans lesquelles cette même personne physique détient une participation et la majorité des droits de vote des associés ? »

Sur les questions préjudicielles

35 Selon une jurisprudence constante, dans le cadre de la coopération entre les juridictions nationales et la Cour instituée à l'article 267 TFUE, il appartient à celle-ci de donner au juge national une réponse utile qui lui permette de trancher le litige dont il est saisi. Dans cette optique, il incombe, le cas échéant, à la Cour de reformuler les questions qui lui sont soumises. Il lui appartient, à cet égard, d'extraire de l'ensemble des éléments fournis par la juridiction nationale, et notamment de la motivation de la décision de renvoi, les éléments de droit de l'Union qui appellent une interprétation compte tenu de l'objet du litige (voir, en ce sens, arrêts du 28 novembre 2000, Roquette Frères, C-88/99, EU:C:2000:652, point 18, et du 23 octobre 2025, Zlakov, C-744/23, EU:C:2025:816, point 17 ainsi que jurisprudence citée).

36 En l'occurrence, il ressort de la décision de renvoi que, dans sa décision du 25 mars 2022, l'administration fiscale a considéré que RRE Tradecenters holding, Esterkin Family Investments, IC Industries Holdings, Outletico et Business Park devaient être considérées comme étant des « entreprises liées », au sens de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'annexe I du règlement nº 651/2014.

37 La juridiction de renvoi, qui est appelée à contrôler la légalité de cette dernière décision, n'éprouve aucun doute quant à la question de savoir si Outletico peut être considérée comme étant une entreprise « liée », au sens de l'article 3, paragraphe 3, de l'annexe I du règlement nº 651/2014, d'une part, à RRE Tradecenters holding, qui détient 60 % de son capital, et, d'autre part, à Business Park, dont elle détient la totalité du capital.

38 Cette juridiction cherche, en substance, à déterminer si Outletico doit être considérée comme étant liée non seulement à RRE Tradecenters holding et à Business Park, mais également, par l'intermédiaire de RRE Tradecenters holding et de A, à Esterkin Family Investments et à IC Industries Holdings, dès lors que A détient respectivement 100 %, 100 % et 75 % de leur capital.

39 Il ressort, en effet, de la décision de renvoi que, si l'ensemble des sociétés mentionnées au point précédent devaient être considérées comme étant des « entreprises liées », Outletico ne pourrait pas être qualifiée de PME. Elle devrait alors être considérée comme ayant été une entreprise en difficulté au 31 décembre 2019 et serait tenue de rembourser les aides en cause au principal, celles-ci devant, dans de telles conditions, être considérées comme étant illégales. À l'inverse, si Outletico devait être regardée comme étant liée uniquement à RRE Tradecenters holdings et à Business Park, elle pourrait être qualifiée de PME, échapperait à la qualification d'entreprise qui était en difficulté au 31 décembre 2019 et pourrait conserver le bénéfice de ces aides.

40 C'est dans ce contexte que la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur le point de savoir si une personne physique qui détient des participations de contrôle dans des entreprises peut être qualifiée elle-même d'« entreprise » par l'intermédiaire de laquelle ces entreprises entretiennent entre elles, de manière indirecte, des relations de nature à conduire à qualifier l'ensemble de ces entités d'« entreprises liées », au sens de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'annexe I du règlement nº 651/2014.

41 Au regard de ces éléments, il y a lieu de considérer que, par ses deux questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 1er et l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'annexe I du règlement nº 651/2014 doivent être interprétés en ce sens qu'une personne physique qui détient une participation de contrôle lui conférant la majorité des droits de vote des associés de sociétés exerçant une activité économique doit, pour ce seul motif, être considérée comme exerçant elle-même une activité économique et, partant, comme étant une « entreprise », au sens de l'article 1er de cette annexe I, par l'intermédiaire de laquelle ces sociétés entretiennent indirectement des relations de nature à les qualifier d'« entreprises liées », au sens de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de ladite annexe I. En particulier, elle se demande si le fait que, en vertu du droit national, certaines décisions relatives à la gestion de la société relèvent de la compétence de l'assemblée des associés suffit, à lui seul, à considérer qu'une telle personne physique participe à l'activité économique de cette société, sans qu'il soit nécessaire d'examiner si elle participe effectivement à la gestion de celle-ci.

42 Ainsi qu'il ressort, notamment, du considérant 40 du règlement nº 651/2014, lequel a pour objet de déclarer certaines catégories d'aides d'État compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 TFUE, la Commission exempte certaines catégories d'aides d'État lorsqu'elles sont octroyées en faveur des PME, en raison des défaillances du marché qui font que ces entreprises doivent faire face à un certain nombre de handicaps qui limitent un développement socialement et économiquement souhaitable de celles-ci (voir, en ce sens, arrêts du 29 avril 2004, Italie/Commission, C-91/01, EU:C:2004:244, point 46, et du 24 septembre 2020, NMI Technologietransfer, C-516/19, EU:C:2020:754, point 31).

43 Conformément aux articles 2 et 3 de l'annexe I du règlement nº 651/2014, une entreprise peut être qualifiée de PME, au sens de ce règlement, si elle remplit trois critères, à savoir un critère relatif au nombre de personnes occupées, un critère financier relatif au chiffre d'affaires annuel ou au total du bilan annuel ainsi qu'un critère d'indépendance (arrêt du 24 septembre 2020, NMI Technologietransfer, C-516/19, EU:C:2020:754, point 32 et jurisprudence citée).

44 En ce qui concerne ce dernier critère, la Cour a jugé que celui-ci vise à assurer que les mesures destinées aux PME profitent véritablement aux entreprises pour lesquelles la taille constitue un handicap et non à celles qui appartiennent à un grand groupe et qui ont donc accès aux moyens et aux soutiens dont ne disposent pas leurs concurrentes de taille équivalente (arrêt du 24 septembre 2020, NMI Technologietransfer, C-516/19, EU:C:2020:754, point 33 et jurisprudence citée).

45 Ce critère vise ainsi à mieux appréhender, comme il ressort notamment du considérant 9 de la recommandation 2003/361, sur laquelle, ainsi que l'indique le considérant 30 du règlement nº 651/2014, se fonde la notion de « PME », la réalité économique des PME et à exclure de la qualification de PME les groupes d'entreprises dont le pouvoir économique excéderait celui d'une PME, afin de réserver aux entreprises en ayant réellement besoin les avantages découlant pour la

catégorie des PME de diverses réglementations ou mesures en leur faveur (arrêt du 24 septembre 2020, NMI Technologietransfer, C-516/19, EU:C:2020:754, point 34 et jurisprudence citée).

46 La notion de « PME », au sens du règlement nº 651/2014, en ce qu'elle conduit à accorder aux entreprises qui en relèvent des avantages, le plus souvent par des règles dérogatoires aux règles générales, doit toutefois faire l'objet d'une interprétation stricte (arrêt du 24 septembre 2020, NMI Technologietransfer, C-516/19, EU:C:2020:754, point 65 et jurisprudence citée).

47 Conformément à l'article 2, point 2, du règlement nº 651/2014, lu en combinaison avec l'article 2, paragraphe 1, de l'annexe I de ce règlement, relèvent de la catégorie des PME les entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

48 Aux fins du calcul de l'effectif et des montants financiers des entreprises, les articles 3 et 6 de cette annexe I établissent une distinction, notamment, entre les « entreprises autonomes » et les « entreprises liées ». Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de ladite annexe I, dans le cas d'une entreprise autonome, la détermination des données, y compris de l'effectif, s'effectue uniquement sur la base des comptes de cette entreprise. En revanche, il résulte du paragraphe 2, premier et troisième alinéas, de cet article 6 que, pour une entreprise ayant des entreprises liées, il y a lieu d'ajouter aux données de cette entreprise 100 % des données des entreprises éventuellement liées à celle-ci, directement ou indirectement, qui n'ont pas déjà été reprises dans les comptes par consolidation.

49 Selon l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, sous a), de la même annexe I, deux entreprises sont dites « liées » lorsque l'une détient la majorité des droits de vote des actionnaires ou associés de l'autre.

50 En vertu du troisième alinéa de ce paragraphe 3, sont également considérées comme étant liées les entreprises qui entretiennent l'une ou l'autre des relations visées au premier alinéa dudit paragraphe 3 par l'intermédiaire d'« une ou plusieurs autres entreprises ».

51 En l'occurrence, il découle de la décision de renvoi qu'Outletico entretient avec Esterkin Family Investments et IC Industries Holdings, à tout le moins, une relation telle que celle visée à l'article 3, paragraphe 3, premier alinéa, sous a), de l'annexe I du règlement nº 651/2014, par l'intermédiaire, d'une part, de RRE Tradecenters holding, qui détient 60 % du capital d'Outletico et, partant, la majorité des droits de vote des associés de celle-ci, et, d'autre part, de A, qui détient la totalité du capital de RRE Tradecenters holding, la totalité du capital d'Esterkin Family Investments et 75 % du capital d'IC Industries Holdings et, de ce fait, la majorité des droits de vote des associés de ces trois dernières sociétés.

52 Quant au point de savoir si le fait, pour une personne physique, de détenir des participations de contrôle dans une entreprise assorties des droits qui en découlent en vertu du droit national suffit pour conclure à l'exercice d'une « activité économique » et, partant, pour qualifier cette personne physique d'« entreprise », au sens de l'article 1er de l'annexe I du règlement nº 651/2014, il convient de relever qu'il ressort de cet article 1er qu'est considérée comme étant une entreprise toute entité, indépendamment de sa forme juridique, qui exerce une activité économique. Sont notamment considérées comme telles les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités à titre individuel ou familial, les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique.

53 La Cour a itérativement jugé que la notion d'« entreprise », au sens dudit article 1er, recouvre toute entité exerçant une activité consistant à offrir des produits ou des services sur un marché donné, indépendamment de son statut juridique ou du caractère lucratif du but qu'elle poursuit (voir, en ce sens, arrêt du 13 octobre 2022, Baltijas Starptautiskā Akadēmija et Stockholm School of Economics in Riga, C-164/21 et C-318/21, EU:C:2022:785, point 68 ainsi que jurisprudence citée).

54 À cet égard, il convient, en premier lieu, de souligner qu'une personne physique peut être regardée comme étant une « entreprise » si elle exerce une activité économique. En effet, la notion d'« entreprise », au sens de l'article 1er de l'annexe I du règlement no 651/2014, s'étend à « toute entité, indépendamment de sa forme juridique », qui exerce une activité économique. Cette interprétation est, au demeurant, confortée par la seconde phrase de cet article 1er, selon laquelle sont considérées comme étant des entreprises, notamment, les entités exerçant une activité artisanale ou d'autres activités « à titre individuel ou familial ».

55 En second lieu, il importe de rappeler qu'une activité économique peut être exercée soit par un opérateur directement sur le marché, soit indirectement, par une entité contrôlant cet opérateur dans le cadre d'une unité économique qu'ils forment ensemble (voir, en ce sens, arrêt du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, EU:C:2006:8, points 108 à 110).

56 À cet égard, la Cour a jugé que la simple détention de participations, y compris de contrôle, ne suffit pas à caractériser une activité économique de l'entité qui détient ces participations, lorsqu'elle se limite à l'exercice des droits attachés à la qualité d'actionnaire ou d'associé, ainsi que, le cas échéant, à la perception de dividendes, simples fruits de la propriété d'un bien (arrêt du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, EU:C:2006:8, point 111).

57 En revanche, une entité qui, détenant des participations de contrôle dans une société, exerce effectivement le contrôle que lui confèrent ces participations en s'immisçant directement ou indirectement dans la gestion de celle-ci doit être considérée comme prenant part à l'activité économique exercée par l'entreprise contrôlée. À ce titre, elle doit elle-même être qualifiée d'entreprise (arrêt du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, EU:C:2006:8, points 112 et 113).

58 Il résulte de la jurisprudence rappelée aux points 53 et 55 à 57 du présent arrêt qu'une entité, y compris une personne physique, qui détient des participations dans une société, ne peut être qualifiée d'« entreprise » que si deux conditions sont réunies. D'une part, ces participations doivent lui permettre d'exercer le contrôle d'une société. D'autre part, elle doit exercer effectivement ce contrôle en s'immisçant directement ou indirectement dans la gestion de cette société (voir, en ce sens, arrêt du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, EU:C:2006:8, point 118).

59 Il s'ensuit que la simple détention d'une participation majoritaire dans une telle société, voire de la totalité du capital de celle-ci, ne saurait, à elle seule, permettre de conclure à l'exercice effectif d'un tel contrôle. Cet exercice doit être établi de manière concrète, au cas par cas, sur la base d'indices susceptibles de démontrer que l'entité concernée s'immisce, directement ou indirectement, dans la gestion de cette société.

60 En effet, la détention, notamment par des personnes physiques, de telles participations dans des sociétés qui exercent une activité économique peut souvent constituer un simple exercice des droits de propriété sur un bien, notamment, lorsqu'elle résulte d'un simple placement de capitaux par un investisseur (voir, en ce sens, arrêt du 10 janvier 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, EU:C:2006:8, points 111 et 117).

61 À cet égard, la circonstance que le droit letton confère à tout détenteur de participations dans le capital d'une société certains droits inhérents à la qualité même d'actionnaire, tels que des droits de vote et de participation à l'assemblée des associés, laquelle est compétente pour adopter certaines décisions relatives à la gestion de la société, n'implique pas, en soi, que ce détenteur exerce effectivement un contrôle sur cette société en s'immisçant, directement ou indirectement, dans la gestion de celle-ci. En effet, de tels droits découlent ex lege de la seule détention du capital ou de la seule qualité d'associé et ne suffisent donc pas, en tant que tels, à distinguer la situation dans laquelle une personne physique exerce une activité économique, consistant à contrôler effectivement une société en s'immisçant directement ou indirectement dans sa gestion, de celle dans laquelle la participation d'une telle personne physique constitue un simple exercice des droits de propriété d'un bien, notamment lorsque cette participation résulte d'un simple placement de capitaux par un investisseur.

62 En revanche, ainsi que l'a relevé, en substance, le gouvernement belge dans ses observations écrites, d'autres indices, tels que le fait que le détenteur des participations de contrôle exerce des fonctions au sein des organes de surveillance ou du conseil d'administration, qu'il est un entrepreneur détenant de telles participations dans plusieurs sociétés qui agissent de manière coordonnée ou poursuivent un objectif commun, ou encore qu'il ait annoncé une stratégie commerciale qu'il entend mettre en œuvre à travers la société contrôlée, peuvent être pris en considération afin de vérifier si ledit détenteur s'immisce directement ou indirectement dans la gestion de l'entreprise et, partant, exerce un contrôle effectif sur l'activité de celle-ci.

63 En l'occurrence, il apparaît que la juridiction de renvoi est appelée à vérifier la légalité de la décision de l'administration fiscale du 25 mars 2022, laquelle est fondée, selon la décision de renvoi, sur la seule circonstance que A détient des participations de contrôle dans RRE Tradecenters holding, Esterkin Family Investments et IC Industries Holdings, ce qu'il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier.

64 Il résulte des considérations qui précèdent que la seule circonstance que A détient, dans ces sociétés, des participations de contrôle assorties des droits qui en découlent, en vertu du droit letton, ne suffit pas, en tant que telle, à établir que cette personne physique exerce effectivement ce contrôle en s'immisçant, directement ou indirectement, dans leur gestion et qu'elle exerce, de ce fait, une activité économique permettant de la qualifier d'« entreprise », au sens de l'article 1er de l'annexe I du règlement nº 651/2014. Il ne saurait, dès lors, être déduit de ce seul élément qu'Outletico entretient, par l'intermédiaire de A, avec Esterkin Family Investments et IC Industries Holdings, des relations indirectes de nature à qualifier ces trois sociétés d'« entreprises liées », au sens de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de cette annexe I.

65 Dans ce contexte, il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si, dans l'affaire au principal, des indices tels que ceux évoqués au point 62 du présent arrêt peuvent être pris en considération afin de déterminer si A s'immisce, directement ou indirectement, dans la gestion desdites sociétés et, partant, exerce un contrôle effectif sur l'activité de celles-ci. Dans l'affirmative, A pourrait être lui-même qualifié d'« entreprise », au sens de l'article 1er de l'annexe I du règlement nº 651/2014,

par l'intermédiaire de laquelle Outletico entretient indirectement avec Esterkin Family Investments et IC Industries Holdings des relations de nature à qualifier ces sociétés d'« entreprises liées », au sens de cet article 3, paragraphe 3, troisième alinéa.

66 Dans l'hypothèse où ladite juridiction estimerait que A ne peut pas être considéré comme étant une « entreprise », mais doit être regardée, aux fins de l'application de la notion d'« entreprises liées », comme étant une personne physique, il lui incombera d'examiner si les conditions prévues à l'article 3, paragraphe 3, quatrième alinéa, de l'annexe I du règlement nº 651/2014 sont remplies, en particulier celle tenant à l'exercice, par les entreprises concernées, de leurs activités ou d'une partie de celles-ci, dans le même marché en cause ou dans des marchés contigus.

67 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux questions posées que l'article 1er et l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'annexe I du règlement nº 651/2014 doivent être interprétés en ce sens que :

– une personne physique qui détient une participation de contrôle lui conférant la majorité des droits de vote des associés de sociétés exerçant une activité économique ne peut, pour ce seul motif, être considérée comme exerçant elle-même une activité économique et, partant, comme étant une « entreprise », au sens de l'article 1er de cette annexe I, par l'intermédiaire de laquelle ces sociétés entretiennent indirectement des relations de nature à les qualifier d'« entreprises liées », au sens de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de ladite annexe I ;

– une telle personne physique ne peut être qualifiée d'« entreprise » à cette fin que si elle exerce effectivement le contrôle que lui confère cette participation en s'immisçant, directement ou indirectement, dans la gestion des sociétés concernées, de sorte qu'elle participe à l'activité économique qu'elles exercent ;

– la seule détention de participations de contrôle, ainsi que les droits statutaires qui en découlent pour tout associé en vertu du droit national, ne suffit pas, en tant que telle, à établir l'exercice effectif d'un tel contrôle.

Sur les dépens

68 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (neuvième chambre) dit pour droit :

L'article 1er et l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de l'annexe I du règlement (UE) nº 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 [TFUE], tel que modifié par le règlement (UE) 2020/972 de la Commission, du 2 juillet 2020,

doivent être interprétés en ce sens que :

– **une personne physique qui détient une participation de contrôle lui conférant la majorité des droits de vote des associés de sociétés exerçant une activité économique ne peut, pour**

ce seul motif, être considérée comme exerçant elle-même une activité économique et, partant, comme étant une « entreprise », au sens de l'article 1er de cette annexe I, par l'intermédiaire de laquelle ces sociétés entretiennent indirectement des relations de nature à les qualifier d'« entreprises liées », au sens de l'article 3, paragraphe 3, troisième alinéa, de ladite annexe I ;

– **une telle personne physique ne peut être qualifiée d'« entreprise » à cette fin que si elle exerce effectivement le contrôle que lui confère cette participation en s'immisçant, directement ou indirectement, dans la gestion des sociétés concernées, de sorte qu'elle participe à l'activité économique qu'elles exercent ;**

– **la seule détention de participations de contrôle, ainsi que les droits statutaires qui en découlent pour tout associé en vertu du droit national, ne suffit pas, en tant que telle, à établir l'exercice effectif d'un tel contrôle.**

Signatures