ARRÊT DU TRIBUNAL (huitième chambre élargie)

15 novembre 2018 ([\*](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207808&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3736999" \l "Footnote*))

« Aides d’État – Logement social – Régime d’aides en faveur des sociétés de logement social – Aides existantes – Engagements de l’État membre – Décision déclarant l’aide compatible avec le marché intérieur – Article 17 du règlement (CE) no 659/1999 – Service d’intérêt économique général – Article 106, paragraphe 2, TFUE – Définition de la mission de service public »

Dans les affaires jointes T‑202/10 RENV II et T‑203/10 RENV II,

*LG : Outre le rejet des recours en annulation de la décision de la Commission établi sur base des textes officiels de la procédure et ignorant ainsi la réalité des négociations entre la Commission et le gouvernement, notamment sur le plafond de revenus, l’arrêt permet d’éclairer les dispositions en matière de définition du SIEG de logement social et l’articulation entre la compétence des Etats-membres et celle de la Commission à contrôler la notion d’erreur manifeste de définition du SIEG en matière de logement social.*

*Extraits choisis :*

78     Tant la première condition énoncée par la Cour dans l’arrêt du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg (C‑280/00, EU:C:2003:415), que le libellé de l’article 106, paragraphe 2, TFUE, en tant que tel, exigent que l’opérateur en cause soit chargé d’une mission de SIEG par un acte de puissance publique et que celui-ci définisse clairement les obligations du SIEG en cause (voir arrêt du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission, T‑289/03, EU:T:2008:29, point 181 et jurisprudence citée).

79     À cet égard, selon une jurisprudence constante, les États membres disposent d’un large pouvoir d’appréciation quant à la définition de ce qu’ils considèrent comme un SIEG et, par conséquent, la définition de ces services par un État membre ne peut être remise en question par la Commission qu’en cas d’erreur manifeste (voir arrêts du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission, T‑289/03, EU:T:2008:29, point 166 et jurisprudence citée, et du 1er mars 2017, France/Commission, T‑366/13, non publié, EU:T:2017:135, point 92 et jurisprudence citée).

80     Pour autant, le pouvoir de définition des SIEG par l’État membre n’est pas illimité et ne peut être exercé de manière arbitraire aux seules fins de faire échapper un secteur particulier à l’application des règles de concurrence (arrêts du 12 février 2008, BUPA e.a./Commission, T‑289/03, EU:T:2008:29, point 168, et du 1er mars 2017, France/Commission, T‑366/13, non publié, EU:T:2017:135, point 93).

81     Il convient d’ajouter que, même si l’État membre dispose d’un large pouvoir d’appréciation quant à la détermination de ce qu’il considère comme un SIEG, cela ne le dispense toutefois pas de démontrer à suffisance de droit que **le périmètre de celui-ci est nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public**. L’absence de preuve, fournie par l’État membre, que ces critères sont satisfaits ou la méconnaissance de ceux-ci est susceptible de constituer une erreur manifeste d’appréciation que la Commission est tenue de prendre en considération (arrêt du 1er mars 2017, France/Commission, T‑366/13, non publié, EU:T:2017:135, point 105).

82     Enfin, il y a lieu de préciser que, selon une jurisprudence constante, au regard, d’une part, du large pouvoir d’appréciation dont dispose l’État membre quant à la définition d’une mission de SIEG et aux conditions de sa mise en œuvre et, d’autre part, de la **portée du contrôle limitée à l’erreur manifeste que la Commission est habilitée à exercer à ce titre**, le contrôle devant être exercé par le Tribunal sur l’appréciation de la Commission à cet égard ne saurait non plus dépasser la même limite et que, dès lors, **ce contrôle doit se borner à examiner si la Commission a constaté ou a rejeté à bon droit l’existence d’une erreur manifeste de l’État** membre (voir arrêt du 1er mars 2017, France/Commission, T‑366/13, non publié, EU:T:2017:135, point 106 et jurisprudence citée).

83     Par ailleurs, la Commission a adopté en 2005 l’encadrement communautaire des aides d’État sous forme de compensation de service public (JO 2005, C 297, p. 4, ci-après l’« encadrement de 2005 »), dont l’objet est de préciser dans quelles conditions ces aides d’État peuvent être compatibles avec le marché intérieur, conformément aux dispositions de l’article 106, paragraphe 2, TFUE. Au point 12 de cet encadrement, la Commission a rappelé que la responsabilité de la gestion du SIEG doit être confiée à l’entreprise concernée au moyen d’un ou de plusieurs actes officiels, dont la forme peut être déterminée par chaque État membre et que ces actes doivent notamment indiquer la nature précise des obligations de service public.

84     La décision 2005/842 énonce les conditions en vertu desquelles les aides d’État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de SIEG doivent être considérées comme compatibles et exemptées de l’obligation de notification préalable. En application de son article 2, paragraphe 1, sous b), cette décision s’applique notamment aux compensations de service public octroyées aux entreprises de logement social qui exercent des activités qualifiées de SIEG par l’État membre concerné.

85     Cette décision rappelle les exigences posées par la jurisprudence. Ainsi, s’agissant des compensations de service public, il ressort du considérant 7 de cette décision ce qui suit :

« [d]e telles aides ne peuvent être déclarées compatibles que si elles sont octroyées pour assurer la prestation de services constituant effectivement des services d’intérêt économique général au sens de l’article [106], paragraphe 2, [TFUE]. Il résulte de la jurisprudence que, à l’exception des secteurs dans lesquels cette question fait déjà l’objet d’une réglementation [de l’Union], les États membres disposent d’un large pouvoir d’appréciation quant à la définition des services susceptibles d’être qualifiés d’intérêt économique général. Par conséquent, à l’exception des secteurs dans lesquels cette question fait déjà l’objet d’une réglementation [de l’Union], la tâche de la Commission consiste à veiller à ce qu’il n’y ait pas d’erreur manifeste en ce qui concerne la définition des services d’intérêt économique général. »

86     Au considérant 16 de la décision 2005/842, la Commission a notamment relevé que les entreprises de logement social qui sont chargées de tâches de SIEG présentent des spécificités qui doivent être prises en considération. Il ressort de ce considérant que « **les entreprises de logement social qui procurent un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché,** doivent bénéficier de l’exemption de notification énoncée dans la présente décision, même si le montant de la compensation qu’ils reçoivent excède les seuils prévus par celle-ci, pour autant que les services qu’ils fournissent soient qualifiés de services d’intérêt économique général par les États membres ».

87     Par ailleurs, l’article 70c, paragraphe 1, de la Woningwet (loi sur le logement néerlandaise de 1901), mentionné par les requérantes, prévoit que les sociétés de logement ont pour mission de loger par priorité des personnes qui, en raison de leurs revenus ou d’autres circonstances, éprouvent des difficultés pour trouver un logement convenable. Pour l’attribution des logements qu’elles gèrent avec un loyer proportionnellement réduit, les sociétés de logement sont tenues de donner priorité, dans toute la mesure du possible, à des candidats au logement qui sont particulièrement désignés pour obtenir ces logements, compte tenu de leurs revenus.

88     Dans la lettre article 17, concernant la définition du SIEG, la Commission a exprimé sa position préliminaire et a indiqué avoir des doutes sur le fait qu’elle puisse accepter la définition du service public des sociétés de logement figurant dans la législation néerlandaise dans la mesure où cette définition n’était pas suffisamment claire et pouvait inclure des erreurs manifestes.

89     À cet égard, elle a relevé :

« Lorsqu’elles louent des logements, les sociétés de logement sont légalement obligées de donner la priorité aux personnes qui ont des difficultés à trouver un logement convenable (en raison de faibles revenus ou d’autres circonstances). Cependant, les activités de logement ne sont pas restreintes aux personnes socialement défavorisées. En cas de surcapacité, les sociétés de logement louent des logements à des personnes ayant des revenus relativement élevés, portant ainsi atteinte à leurs concurrents commerciaux qui ne bénéficient pas des mesures étatiques. La possibilité de louer des logements à des groupes ayant des revenus plus élevés ou à des entreprises doit être considérée comme une erreur manifeste dans la définition du service public. La solution proposée par les autorités néerlandaises de réduire la valeur maximum des logements qui peuvent être considérés comme des “logements sociaux” ne résout pas ce problème. »

90     La Commission a estimé que le service public ayant un caractère social, la définition des activités des sociétés de logement devait donc avoir un lien direct avec les ménages socialement défavorisés et pas uniquement avec une valeur maximale des logements.

91     Comme la Commission l’a relevé dans la décision attaquée, elle a ainsi indiqué, dans la lettre article 17, à titre préliminaire, aux autorités néerlandaises qu’elles devaient **modifier la définition de la mission de service public conférée aux sociétés de logement, de sorte que le logement social soit destiné à un groupe cible clairement défini de personnes défavorisées ou de groupes socialement défavorisés**.

92     Elle a également indiqué que « la fourniture de logements sociaux p[ouvai]t constituer un service d’intérêt économique général si elle [étai]t limitée à un groupe ciblé de citoyens défavorisés ou de groupes sociaux désavantagés, étant entendu que les États membres disposent **d’un large pouvoir d’appréciation eu égard à la taille du groupe cible et aux modalités exactes d’application du système aux groupes cibles** ». Elle a ajouté que, « dans la lettre article 17, [...] elle a[vait] exprimé sa position préliminaire dans laquelle elle s’interrogeait sur la question de savoir si la définition du service public était **suffisamment claire**, et si une erreur manifeste avait été commise dans la qualification de logement social de l’opération consistant à louer des logements à des groupes représentant toutes les tranches de revenus ».

93     Il ressort ainsi de la lettre article 17 que, contrairement à ce que font valoir les requérantes, c’est au regard de la définition du SIEG du logement social figurant dans la législation néerlandaise que la Commission a estimé que cette définition ne correspondait pas à l’exigence de clarté. En effet, **la Commission a considéré que l’obligation légale de donner la « priorité aux personnes qui ont des difficultés à trouver un logement convenable » ne permettait pas une délimitation suffisamment précise du groupe cible auquel les logements sociaux étaient destinés.**

95     Ainsi, il ressort de la lettre article 17 que la Commission a indiqué aux autorités néerlandaises que **l’absence de définition précise de la mission confiée aux sociétés de logement** constituait une erreur manifeste dans la définition du SIEG.

96     À cet égard, il convient de rappeler que, selon l’article 17, paragraphe 2, du règlement no 659/1999, cette lettre contient une conclusion préliminaire de la Commission sur laquelle les autorités nationales sont invitées à présenter des observations. Ainsi, dans le cadre de la procédure de coopération, **les autorités nationales avaient la possibilité de remettre en cause cette appréciation de la Commission en établissant que la définition du SIEG du logement social était suffisamment précise et ne contenait pas d’erreur manifeste**.

97     En application de la jurisprudence citée au point 81 ci-dessus, **il appartenait aux autorités néerlandaises de démontrer à suffisance de droit que le périmètre du SIEG conféré aux sociétés de logement était nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public**. Il leur appartenait donc de démontrer que la définition de la mission conférée aux sociétés de logement était suffisamment précise pour répondre à l’objectif du SIEG du logement social, qui est, selon la décision 2005/842, **de procurer un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché**.

98     Contrairement à ce que font valoir les requérantes, il ressort de la jurisprudence que **la charge de la preuve de démontrer que le SIEG est délimité de façon suffisamment claire repose sur les autorités nationales**.

99     Il ressort également de la jurisprudence citée au point 81 ci-dessus que l’absence de preuve par l’État membre de ce que les critères sont satisfaits est susceptible de constituer une erreur manifeste d’appréciation. Il en va d’autant plus ainsi lorsque, comme en l’espèce, les autorités néerlandaises ont admis que la mission du SIEG n’était pas suffisamment précise.

100   En effet, dans sa lettre du 6 septembre 2005, en réponse à la lettre article 17, le gouvernement néerlandais a mentionné « le doute de la Commission quant à la compatibilité du régime de financement actuel des sociétés de logement, qualifié d’aide existante, avec le marché intérieur, parce que **la définition du service public est insuffisamment claire** et comporte éventuellement des erreurs manifestes » et le fait que « [l]es Pays-Bas sont invités à prendre les mesures nécessaires afin de veiller à ce que **la définition soit en lien direct avec les ménages socialement défavorisés** ». Il y a lieu de relever que le gouvernement néerlandais n’a pas contesté ces appréciations.

102   Par la suite, parmi les mesures proposées par le gouvernement néerlandais dans sa lettre du 3 décembre 2009, figure une définition du groupe cible des ménages socialement défavorisés en tant que « candidats à un logement ayant un revenu inférieur à maximum 33 000 euros ». Il a également proposé ce qui suit :

« L’attribution de 90 % des logements de chaque société de logement à des candidats au logement faisant partie du groupe cible au moment de l’attribution est garantie. Les 10 % restants seront attribués en fonction de critères objectifs comportant un élément de priorité sociale. Les personnes disposant de revenus supérieurs au plafond mais pouvant néanmoins être considérées comme nécessitant un soutien social, comme les familles nombreuses et d’autres catégories définies dans la réglementation, sont prioritaires. »

103   À cet égard, il y a lieu de rejeter l’argument des requérantes soulevé, à titre subsidiaire, dans la réplique, selon lequel, en acceptant ces engagements permettant que 10 % des logements sociaux soient loués sans plafond de revenus, la Commission aurait reconnu qu’il n’était pas possible d’exiger des sociétés de logement qu’elles logent exclusivement (et non en priorité) des personnes défavorisées. En effet, cet argument repose sur une lecture erronée de l’appréciation de la Commission figurant dans la lettre article 17. La Commission n’a pas considéré que la définition du SIEG contenait une erreur manifeste, parce qu’elle ne prévoyait pas que les sociétés de logement devaient louer « exclusivement » des logements à des personnes défavorisées, **mais qu’elle était imprécise, parce qu’elle prévoyait la location en « priorité aux personnes qui [avaient] des difficultés à trouver un logement convenable », sans que ce groupe cible des personnes défavorisées soit défini**.

« En cas de surcapacité, les sociétés de logement louent des logements à des personnes ayant des revenus relativement élevés, portant ainsi atteinte à leurs concurrents commerciaux qui ne bénéficient pas des mesures étatiques. La possibilité de louer des logements à des groupes ayant des revenus plus élevés ou à des entreprises doit être considérée comme une erreur manifeste dans la définition du service public. »

111   En effet, il convient de rappeler que la Commission a constaté, dans la lettre article 17, une erreur manifeste dans la définition du SIEG en ce qu’elle n’était pas suffisamment précise **parce qu’elle ne visait pas uniquement un groupe cible de personnes socialement défavorisées.** Elle a ensuite relevé que, dans la mesure où, en cas de surcapacité, les sociétés de logement pouvaient être amenées à louer des logements à des personnes en dehors de ce groupe cible, il existait un risque que les aides d’État bénéficient également aux sociétés de logement pour ces activités en dehors du SIEG.

112    À cet égard, au point 39 de la lettre article 17, la Commission a indiqué ce qui suit :

« De plus, parfois, les sociétés de logement ont une surcapacité de logement social. Dans ce cas, elles louent ces logements à d’autres parties (c’est-à-dire des ménages qui ne sont pas socialement défavorisés). Comme relevé précédemment, **la Commission considère que la location de logement à des ménages qui ne sont pas socialement défavorisés ne peut pas être considérée comme un service public**. »

116   Contrairement à ce que font valoir les requérantes dans la requête, la Commission n’a pas considéré que le seul fait que les sociétés de logement exercent des activités commerciales accessoires constituait une erreur manifeste dans la définition du SIEG. Ce que la Commission a constaté, c’est que, du fait de l’absence de délimitation précise du SIEG, il existait un risque que les aides octroyées aux sociétés de logement bénéficient également à leurs activités accessoires qui ne seraient donc pas exercées aux conditions du marché.

117   Ainsi que cela ressort également du point 40 de la décision attaquée, pour assurer la compatibilité du mécanisme de financement du logement social avec l’article 106, paragraphe 2, TFUE, la Commission a estimé **qu’il convenait de limiter le logement social à un groupe cible de personnes défavorisées ou de groupes socialement défavorisés et de prévoir que les activités de service public et les activités commerciales fassent l’objet de comptes distincts et de contrôles appropriés, afin de garantir l’exécution des activités commerciales aux conditions du marché**.

122   Or, il convient de relever que, dans sa lettre du 6 septembre 2005, le gouvernement néerlandais mentionne le point de la lettre article 17 dans lequel il est fait référence à l’obligation pour les entreprises de tenir des comptes séparés, sans faire valoir que cette obligation existerait déjà dans la législation pour les sociétés de logement. En outre, dans la lettre du 3 décembre 2009, parmi les mesures que le gouvernement néerlandais s’est engagé à adopter afin d’assurer la compatibilité du régime d’aides, figure la séparation comptable entre les activités sociales (bénéficiant de l’aide d’État) et commerciales (sans aide d’État) conformément à la directive 80/723/CEE de la Commission, du 25 juin 1980, relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques ainsi qu’à la transparence financière dans certaines entreprises (JO 1980, L 195, p. 35).

126   Par le sixième moyen, les requérantes font valoir que l’exemption de notification au titre de l’article 108, paragraphe 3, TFUE prévue par la décision 2005/842 s’applique au logement social, mais ne serait pas soumise à des seuils. Au considérant 16 de la décision 2005/842, la notion de logement social serait définie uniquement par référence « aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables », mais non par référence à une limite de revenus. La Commission aurait fait une application erronée de la décision 2005/842 en considérant que le système néerlandais de logement social contenait une erreur manifeste, parce qu’il ne comportait pas de limite de revenus spécifique. Selon les requérantes, les missions des sociétés de logement étaient suffisamment clairement définies dans la législation néerlandaise.

128   À titre liminaire, il convient de rappeler qu’il ressort de l’examen du deuxième moyen, et notamment de la jurisprudence citée aux points 79 à 81 ci-dessus, que, même si les États membres disposent d’un large pouvoir d’appréciation, la Commission peut remettre en cause la définition d’un SIEG en cas d’erreur manifeste. Dans la mesure où il a été constaté que la Commission a estimé à juste titre, dans la lettre article 17, que l’absence de définition d’un groupe cible de personnes socialement défavorisées suffisamment claire constituait une erreur manifeste, elle était donc compétente, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, pour exiger des autorités néerlandaises une limitation de cette définition.

129   Dans la lettre article 17, la Commission a indiqué que la définition du SIEG du logement social devait établir un lien direct avec les ménages défavorisés. À cet égard, elle a indiqué que la solution proposée par les autorités néerlandaises consistant à réduire la valeur maximale des logements qui pouvaient être considérés comme des « logements sociaux » ne résolvait pas ce problème.

130   Elle a ensuite mentionné sa décision du 3 juillet 2001, concernant l’aide d’État N 209/01, à titre d’illustration de sa pratique récente en matière de logement social. La mesure d’aide visée dans cette décision consistait dans la garantie de l’État accordée à la Housing Finance Agency (HFA, agence pour le financement du logement, Irlande) dans le cadre de son activité de prêt et de levée de fonds, destinée aux activités de logement social réalisées par les collectivités locales. Elle a indiqué que la garantie d’État de la HFA ne pouvait être accordée qu’en faveur de personnes qui satisfaisaient à certains critères, à savoir qu’elles avaient besoin d’un prêt, que leurs revenus étaient en dessous d’une certaine limite et qu’elles étaient inéligibles à un prêt de source commerciale. Elle a constaté que la justification sociale dans le statut du SIEG irlandais était fondée sur des critères plus rigoureux que ceux appliqués dans le système néerlandais.

131   Il ressort ainsi de la lettre article 17 que la Commission a mentionné la décision du 3 juillet 2001 à titre d’exemple d’une définition d’un SIEG dans le domaine du logement social faisant clairement référence à des critères sociaux et à des ménages socialement défavorisés. Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la Commission n’a pas exigé des autorités néerlandaises qu’elles retiennent les mêmes critères, ni considéré qu’elles ne pouvaient définir le SIEG que par une référence à une limite de revenus.

132   Comme le relèvent les requérantes elles-mêmes, la notion de logement social est définie, au considérant 16 de la décision 2005/842, par référence « aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables ». Conformément à cette décision, dans la lettre article 17, la Commission a uniquement exigé que la définition des activités des sociétés de logement ait un lien direct avec les ménages socialement défavorisés.

133    Contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la Commission n’a pas considéré dans la lettre article 17 que l’erreur manifeste dans la définition du SIEG résultait de l’absence de limite de revenus spécifiques, mais qu’elle résultait de l’absence d’une définition claire du groupe cible. La Commission s’est contentée d’indiquer qu’un critère relatif à la valeur maximale du logement n’était pas un critère satisfaisant.

135   Cela est d’ailleurs confirmé par divers documents produits par la Commission en annexe de la duplique, dont deux rapports de concertation, le premier, entre le ministre du Logement néerlandais et la Tweede Kamer der Staten-Generaal (Seconde chambre des États généraux, Pays-Bas), daté du 31 août 2006, concernant les sociétés de logement et le second, entre le ministre des Affaires intérieures néerlandais et la Seconde chambre des États généraux, daté du 28 octobre 2010, concernant les aides aux sociétés de logement, dans lequel les ministres ont expressément indiqué que le plafond de revenus n’avait pas été imposé par la Commission, mais avait été proposé par les Pays-Bas.

137   Par ailleurs, il y a lieu de relever que la Commission s’est contentée de considérer, dans la décision attaquée, que cette nouvelle définition du SIEG du logement social satisfaisait aux exigences de la décision 2005/842. Il ne saurait cependant être exclu que la Commission ait également approuvé une définition du SIEG proposée par les autorités néerlandaises reposant sur un autre critère qu’une limitation de revenus, si cette définition était suffisamment claire et établissait un lien avec les personnes défavorisées.

138   Il découle de ce qui précède que la Commission, n’ayant pas exigé une définition du SIEG fondée sur un plafond de revenus, n’a pas commis d’erreur de droit, ni abusé de ses compétences, ni violé la décision 2005/842.

149   Dès lors, la Commission, en demandant aux autorités néerlandaises de définir le SIEG du logement social par rapport à un groupe cible de ménages socialement défavorisés, leur a demandé de déterminer clairement les missions de service public pour lesquelles les compensations étaient accordées. Cette définition précise permettait ainsi de déterminer les coûts occasionnés par l’exécution du SIEG et d’éviter, d’une part, les surcompensations et, d’autre part, que les activités exercées par les sociétés de logement en dehors du SIEG ne bénéficient des aides d’État afin d’éviter les subventions croisées.

161   En outre, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, il ressort de la lettre article 17 qu’une définition précise du SIEG n’était pas la seule mesure permettant d’éviter qu’une surcompensation ne bénéficie aux activités commerciales. En effet, afin de déterminer les coûts et les revenus liés au service public et d’éviter qu’une surcompensation du SIEG ne soit utilisée dans le but de financer les activités commerciales des sociétés de logement, la Commission a rappelé que, en application de la directive 80/723, ces dernières devaient être tenues à une **comptabilité séparée**.

162   À cet égard, il convient de noter que l’article 5, paragraphe 5, de la décision 2005/842 prévoit également que, « [l]orsqu’une entreprise réalise des activités qui se situent à la fois dans le cadre du SIEG et en dehors de celui-ci, sa comptabilité interne indique séparément les coûts et les recettes liés à ce service et à d’autres services, ainsi que les paramètres de répartition des coûts et des recettes ».