

Pays-Bas - Raad van State – Arrêt n° 20060498/1 du 19 décembre 2007

**Sociétés de logement - activités transfrontalières - ressources publiques - services d'intérêt économique général - aide d'Etat - libre circulation des capitaux - article 56 CE - article 58 CE - article 86 (2) - article 87 CE - article 88 CE**

*Le ministre du logement social c/ Société de logement Sint Servatius*

La Division de Juridiction administrative du *Raad van State* (la Division) a posé une liste étendue de questions préjudicielles à la Cour européenne de justice au sujet de l'interdiction, pour une société de logement hollandaise (Sint Servatius), de déployer des activités de construction de bâtiments en dehors des Pays-Bas. La Division a exprimé plusieurs doutes au sujet de l'application des règles européennes relatives à la libre circulation des capitaux et ses exceptions, et au sujet des règles dans le domaine des aides d'État en ce qui concerne des services d'intérêt économique général.

Les arguments en faveur de la poursuite du projet de construction expérimental en Belgique avancé par la société, qui est censé résoudre la pénurie de maisons appropriées pour un premier achat sur le marché du logement de Maastricht sont :

- Les villes de Maastricht et de Liège forment un marché du logement « euregional ». Il y a également un grand intérêt des citoyens belges pour le marché du logement de Maastricht, qui pourrait être expliqué par la pénurie de maisons appropriées pour un premier achat immobilier à Liège.
- Selon un document politique de la province hollandaise de Limbourg du 10 mai 2005, la région de Maastricht doit être vue dans un contexte international ; la zone frontalière de la Belgique devrait être considérée comme partie fonctionnelle de la région résidentielle de Maastricht.
- Les sociétés de logement hollandaises sont libres d'employer leurs ressources publiques comme elles le trouvent utile, à la seule condition que ce soit dans l'intérêt du marché néerlandais du logement à caractère social.
- La condition de l'approbation préalable n'est pas nécessaire parce que le ministre dispose de suffisamment d'instruments de contrôle ensuite, notamment : le rapport annuel, le rapport du logement à caractère social et le rapport des commissaires aux comptes.
- Le refus d'approbation l'expérience implique une interdiction absolue de déployer des activités en dehors de la frontière hollandaise, alors que cette interdiction ne trouve de base dans aucune quelle règle légale. Le ministre viole de la sorte la libre circulation des capitaux.

- Le projet est financé conformément aux conditions du marché et sera rentable. L'argument du ministre que l'expérience comporterait des éléments d'une aide d'Etat injustifiée est inexact.

Les questions préjudicielles suivantes ont été posées le 19 décembre 2007 à la CEJ (affaire C-567/07) :

1. Peut-on considérer comme une restriction à la libre circulation des capitaux, au sens de l'article 56 CE, le fait qu'à défaut d'une autorisation préalable du ministre, aucune activité transfrontalière ne peut être menée par une entreprise qui, conformément à la loi, a été agréée en vue de la sauvegarde de l'intérêt du logement social aux Pays-Bas, qui peut faire appel à cet effet à des fonds publics, qui, conformément à la loi, ne peut mener son activité qu'au profit de cet intérêt, et dont, en principe, le champ d'activité est situé aux Pays-Bas ("organisme agréé")?

2.a L'intérêt du logement social d'un État membre peut-il être considéré comme un intérêt d'ordre public au sens de l'article 58 CE?

2.b L'intérêt du logement social d'un État membre peut-il être considéré comme une raison impérieuse d'intérêt général admise par la jurisprudence de la Cour?

2.c Plus précisément, l'intérêt que représentent l'efficacité de la politique de logement social d'un État membre, ainsi que son financement, peut-il être considéré comme un intérêt d'ordre public, au sens de l'article 58 CE, ou comme une raison impérieuse d'intérêt général admise par la jurisprudence de la Cour?

3.a À supposer que l'exigence d'une autorisation préalable imposée à un organisme agréé, au sens de la question 1, représente une restriction pour laquelle il existe un motif de justification tel que ceux visés aux questions 2.a, 2.b, et 2.c, cette exigence est-elle nécessaire et proportionnelle?

3.b Un État membre dispose-t-il, lorsqu'il fait usage de ce motif de justification, d'une large compétence discrétionnaire pour déterminer la portée de l'intérêt général en cause et la façon dont il doit être sauvegardé? Est-il par ailleurs également déterminant à cet égard que la Communauté n'a que peu ou pas de compétence en matière de logement social?

4.a Un État membre peut-il, pour justifier une restriction à la libre circulation des capitaux, invoquer, en dehors des raisons impérieuses d'intérêt général citées à l'article 58 CE et admises par la jurisprudence de la Cour, ou conjointement avec ces raisons impérieuses, l'article 86, paragraphe 2, CE, si des droits spéciaux sont accordés aux entreprises concernées et que celles-ci sont chargées de la gestion de services d'intérêt économique général?

4.b Les intérêts généraux visés par l'article 58 CE et les raisons impérieuses d'intérêt général admises par la jurisprudence de la Cour ont-ils le même contenu que l'intérêt économique général visé par l'article 86, paragraphe 2, CE?

4.c Le fait pour l'État membre concerné d'invoquer l'article 86, paragraphe 2, CE, l'État membre faisant valoir que les entreprises concernées auxquelles des droits spéciaux ont été accordés effectuent des missions d'intérêt économique général, représente-t-il une plus-value par rapport au fait d'invoquer les intérêts généraux au sens de l'article 58 CE et les raisons impérieuses d'intérêt général admises par la jurisprudence de la Cour?

5.a Des entreprises telles que les organismes agréés visés à la question 1, qui, d'une part, doivent affecter la totalité de leur capital à l'intérêt du logement social, mais qui, d'autre part, déploient également des activités commerciales en faveur du logement social, peuvent-elles, pour tout ou partie de leurs missions, être considérées comme des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 86, paragraphe 2, CE?

5.b Est-il nécessaire, pour donner une réponse positive à la question 5 a, que les entreprises concernées tiennent une comptabilité distincte sur la base de laquelle il est possible d'établir de façon indubitable quels sont les coûts et les recettes qui se rapportent à leurs activités sociales, d'une part, et commerciales, d'autre part, et que cette obligation soit reprise dans une disposition légale nationale?

Faut-il à cet égard que soit garanti le fait que les moyens financiers provenant d'un État membre profitent exclusivement aux activités sociales et à leur continuité?

6.a Si un organisme agréé visé par la question 1, peut être considérée, pour tout ou partie de ses activités, comme une entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général, au sens de l'article 86, paragraphe 2, CE, le fait qu'elle est chargée de la gestion de tels services peut-il justifier que soit imposée à l'organisme agréé une restriction à la libre circulation des capitaux au sens de l'article 56 CE?

6.b Un État membre dispose-t-il, lorsqu'il fait usage de cette justification, d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer la portée de l'intérêt économique général et la façon dont il convient de sauvegarder cet intérêt? Le fait que la Communauté ne dispose que de peu ou pas de compétence dans le domaine du logement social est-il notamment un élément déterminant à cet égard?

7.a La circonstance qu'un État membre mette des moyens financiers à la disposition de certaines entreprises visées à l'article 86, paragraphe 2, CE entraîne-t-elle la nécessité que leur activité soit territorialement délimitée, pour éviter que ces moyens financiers puissent constituer une aide d'État illicite et que les entreprises puissent, en utilisant ces moyens dans un autre État membre, concurrencer des entreprises, dans cet autre État membre, dans des conditions non conformes au marché?

7.b Un État membre, les Pays-Bas dans la présente affaire, peut-il soumettre des organismes agréés visés à la question 1, qui souhaitent réaliser des activités de construction de nature sociale et commerciale dans un autre État membre, à l'exigence d'une autorisation préalable, si, dans le premier État membre, il n'existe encore aucune obligation légale d'établir une distinction entre ces deux sortes d'activité? L'exigence d'une autorisation préalable est-elle en pareil cas une mesure nécessaire et proportionnelle en vue d'assurer le respect des articles 87 et 88 CE?