



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

15 mars 2017¹

«Pourvoi — Aides d'État — Aides existantes — Article 108, paragraphe 1, TFUE — Régimes d'aides en faveur de sociétés de logement social — Règlement (CE) n° 659/1999 — Articles 17, 18 et 19 — Appréciation par la Commission de la compatibilité avec le marché intérieur d'un régime d'aides existant — Proposition de mesures utiles — Engagements pris par les autorités nationales de se conformer au droit de l'Union — Décision de compatibilité — Étendue du contrôle juridictionnel — Effets juridiques»

Dans l'affaire C-415/15 P,

ayant pour objet un pourvoi au titre de l'article 56 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, introduit le 24 juillet 2015,

Stichting Woonpunt, établie à Maastricht (Pays-Bas),

Woningstichting Haag Wonen, établie à La Haye (Pays-Bas),

Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl, établie à Eindhoven (Pays-Bas),

représentées par M^{es} L. Hancher, E. Besselink et P. Glazener, advocaten,

parties requérantes,

les autres parties à la procédure étant :

Commission européenne, représentée par MM. S. Noë et P.-J. Loewenthal, en qualité d'agents,

partie défenderesse en première instance,

Royaume de Belgique,

Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN), établie à Voorburg (Pays-Bas), représentée par M^e M. Meulenbelt, advocaat,

parties intervenantes en première instance,

LA COUR (première chambre),

composée de M^{me} R. Silva de Lapuerta, président de chambre, MM. E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur) et C. G. Fernlund, juges,

avocat général : M. M. Szpunar,

¹ — Langue de procédure : le néerlandais.

greffier : M^{me} C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 juillet 2016,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 27 octobre 2016,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par leur pourvoi, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen et Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl demandent l'annulation de l'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 12 mai 2015, Stichting Woonpunt e.a./Commission (T-203/10 RENV, non publiée, ci-après l'« ordonnance attaquée », EU:T:2015:286), par laquelle celui-ci a rejeté leur recours tendant à l'annulation partielle de la décision C(2009) 9963 final de la Commission, du 15 décembre 2009, relative aux aides d'État E 2/2005 et N 642/2009 – Pays-Bas – Aide existante et aide spécifique par projets au profit des sociétés de logement (ci-après la « décision litigieuse »).

Le cadre juridique

Le règlement (CE) n° 659/1999

- 2 L'article 17 du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JO 1999, L 83, p. 1), intitulé « Coopération conformément à l'article [108], paragraphe 1, [TFUE] », prévoit :

« 1. La Commission obtient tous les renseignements nécessaires de l'État membre concerné pour l'examen des régimes d'aides existants auquel elle procède, en coopération avec l'État membre, en application de l'article [108], paragraphe 1, [TFUE].

2. Si la Commission considère qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché commun, elle informe l'État membre concerné de cette conclusion préliminaire et l'invite à présenter ses observations dans un délai d'un mois. Dans certains cas dûment justifiés, la Commission peut proroger ce délai. »

- 3 L'article 18 de ce règlement, relatif à la proposition de mesures utiles, dispose :

« Si, à la lumière des informations que lui a transmises l'État membre en application de l'article 17, la Commission parvient à la conclusion qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché commun, elle adresse à l'État membre concerné une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles. Cette recommandation peut notamment proposer :

- a) de modifier sur le fond le régime d'aides en question, ou
- b) d'introduire un certain nombre d'exigences procédurales, ou
- c) de supprimer le régime d'aides en question. »

4 L'article 19 dudit règlement, relatif aux conséquences juridiques d'une proposition de mesures utiles, énonce :

« 1. Si l'État membre concerné accepte les mesures proposées et en informe la Commission, cette dernière en prend acte et en informe l'État membre. L'État membre est tenu, par cette acceptation, de mettre en œuvre les mesures utiles.

2. Si l'État membre concerné n'accepte pas les mesures proposées et que la Commission, après examen des arguments qu'il présente, continue de penser que ces mesures sont nécessaires, elle ouvre la procédure visée à l'article 4, paragraphe 4. Les articles 6, 7 et 9 s'appliquent mutatis mutandis. »

Les antécédents du litige et la décision litigieuse

5 Les faits à l'origine du litige, tels qu'ils ressortent essentiellement des points 1 à 12 de l'ordonnance attaquée, peuvent être résumés comme suit.

6 Les requérantes sont des sociétés de logement (*woningcorporaties*, ci-après les « wocos ») établies aux Pays-Bas. Les wocos sont des organismes à but non lucratif qui ont pour mission de procéder à l'acquisition, à la construction et à la mise en location d'habitations destinées essentiellement à des personnes défavorisées et à des groupes socialement désavantagés. Les wocos exercent également d'autres activités telles que la construction et la mise en location d'appartements à des loyers plus élevés, la construction d'appartements destinés à la vente ainsi que la construction et la mise en location d'immeubles d'intérêt général.

7 Au cours de l'année 2002, les autorités néerlandaises ont notifié à la Commission des Communautés européennes le système général d'aides d'État versées en faveur des wocos. La Commission ayant estimé que les mesures de financement des wocos pouvaient être qualifiées d'aides existantes, les autorités néerlandaises ont par la suite retiré leur notification.

8 Le 14 juillet 2005, la Commission a transmis aux autorités néerlandaises une lettre au titre de l'article 17 du règlement n° 659/1999, qualifiant le système général d'aides d'État versées en faveur des wocos d'aides existantes (aide E 2/2005) et exprimant des doutes quant à leur compatibilité avec le marché commun (ci-après la « lettre article 17 »). À titre préliminaire, la Commission a indiqué que les autorités néerlandaises devaient modifier la mission de service public confiée aux wocos, de sorte que le logement social soit destiné à un groupe cible clairement défini de personnes défavorisées ou de groupes socialement désavantagés. Elle a relevé que toutes les activités commerciales des wocos devaient être réalisées aux conditions du marché et ne devaient pas bénéficier d'aides d'État. Enfin, elle a indiqué que l'offre de logements sociaux devait être adaptée à la demande des personnes défavorisées ou des groupes socialement désavantagés.

9 À la suite de l'envoi de la lettre article 17, la Commission et les autorités néerlandaises ont entamé la procédure de coopération afin de mettre le régime d'aides en conformité avec l'article 106, paragraphe 2, TFUE. Au terme de ces consultations, afin d'assurer la conformité des mesures en cause avec les dispositions du droit de l'Union régissant les aides d'État, la Commission a proposé, en application de l'article 18 du règlement n° 659/1999, les mesures utiles suivantes :

- la limitation du logement social à un groupe cible clairement défini de personnes défavorisées ou de groupes socialement désavantagés ;
- l'exécution des activités commerciales aux conditions du marché, les activités de services public et les activités commerciales devant faire l'objet de comptes distincts et de contrôles appropriés ;

- l'adaptation de l'offre de logements sociaux à la demande des personnes défavorisées ou des groupes socialement désavantagés.
- 10 Le 16 avril 2007, la Vereniging van Institutionele Beleggers in Vastgoed, Nederland (IVBN) (association des investisseurs institutionnels en immobilier des Pays-Bas) a déposé une plainte auprès de la Commission concernant les aides accordées aux wocos. Au mois de juin 2009, Vesteda Groep BV s'est associée à cette plainte.
- 11 Par lettre du 3 décembre 2009, les autorités néerlandaises ont accepté les mesures utiles proposées par la Commission et ont communiqué à celle-ci leurs engagements visant à modifier le système général d'aides d'État en faveur des wocos conformément aux exigences de la Commission.
- 12 Le 15 décembre 2009, la Commission a adopté la décision litigieuse.
- 13 Les mesures contenues dans le système général d'aides d'État versées par le Royaume des Pays-Bas en faveur des wocos et visées dans la procédure E 2/2005 étaient les suivantes :
- a) des garanties de l'État pour des prêts accordés par le Fonds de garantie pour la construction de logements sociaux ;
 - b) des aides du Fonds central du logement, aides par projet ou aides à la rationalisation sous forme de prêts à taux préférentiels ou de subventions directes ;
 - c) la vente par les municipalités de terrains à des prix inférieurs aux prix du marché ;
 - d) le droit d'emprunter auprès de la Bank Nederlandse Gemeenten.
- 14 Dans la décision litigieuse, la Commission a qualifié chacune de ces mesures d'aides d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, TFUE, et a considéré que le système néerlandais de financement du logement social constituait une aide existante, celui-ci ayant été créé avant l'entrée en vigueur du traité CE aux Pays-Bas et les réformes postérieures n'ayant pas entraîné de changement substantiel.
- 15 Au considérant 41 de la décision litigieuse, la Commission a indiqué :
- « Les autorités néerlandaises se sont engagées à modifier le fonctionnement des wocos et les mesures leur conférant des avantages. S'agissant de différentes modifications, les autorités néerlandaises ont présenté des projets de dispositions à la Commission. Les nouvelles règles font l'objet d'un nouveau décret ministériel entré en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et d'une nouvelle loi sur le logement qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2011 [...] »
- 16 La Commission a examiné la compatibilité de l'aide E 2/2005 relative au système de financement des wocos tel que modifié à la suite des engagements pris par les autorités néerlandaises. Elle a conclu, au considérant 72 de la décision litigieuse, que « les aides versées au titre des activités de logement social, i.e. liées à la construction et à la mise en location d'habitations destinées à des particuliers, y compris la construction et l'entretien d'infrastructures auxiliaires, [étaient] compatibles avec l'article 106, paragraphe 2, TFUE ». En conséquence, la Commission a pris acte des engagements des autorités néerlandaises concernant l'aide E 2/2005, conformément à l'article 19 du règlement n° 659/1999.
- 17 Le 30 août 2010, la Commission a adopté la décision C(2010) 5841 final, relative à l'aide d'État E 2/2005, modifiant les points 22 à 24 de la décision litigieuse. Dans cette décision modificative, la Commission a considéré que, sur la base des éléments de preuve disponibles, elle ne pouvait pas conclure que la mesure d) visée dans la décision litigieuse, c'est-à-dire le droit d'emprunter auprès de la Bank Nederlandse Gemeenten, remplissait tous les critères d'une aide d'État.

La procédure devant le Tribunal et l'ordonnance attaquée

- 18 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 30 avril 2010, Stichting Woonpunt, Woningstichting Haag Wonen, Stichting Woonbedrijf SWS.Hhvl et Stichting Havensteder ont introduit, en vertu de l'article 263 TFUE, un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse, en ce qu'elle vise l'aide d'État E 2/2005.
- 19 Par ordonnance du 16 décembre 2011, Stichting Woonpunt e.a./Commission (T-203/10, non publiée, EU:T:2011:766), le Tribunal a rejeté le recours comme étant irrecevable.
- 20 Par arrêt du 27 février 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commission (C-132/12 P, EU:C:2014:100), la Cour a annulé l'ordonnance du 16 décembre 2011, Stichting Woonpunt e.a./Commission (T-203/10, non publiée, EU:T:2011:766), en ce qu'elle avait déclaré irrecevable le recours introduit par les requérantes en première instance contre la décision litigieuse, en tant que cette décision concernait le régime d'aide E 2/2005, et a rejeté le recours pour le surplus. La Cour a jugé que le recours introduit contre la décision litigieuse, en tant que cette décision concernait le régime d'aide E 2/2005, était recevable et a renvoyé l'affaire devant le Tribunal pour qu'il soit statué au fond.
- 21 L'affaire a été attribuée à la septième chambre du Tribunal.
- 22 Conformément à l'article 119, paragraphe 1, du règlement de procédure du Tribunal, la Commission et les requérantes en première instance ont déposé leurs mémoires en observations écrites respectivement les 27 mars et 15 avril 2014.
- 23 Par l'ordonnance attaquée, le Tribunal a rejeté le recours comme étant manifestement non fondé.

Les conclusions des parties et la procédure devant la Cour

- 24 Par leur pourvoi, les requérantes en première instance demandent à la Cour :
- d'annuler l'ordonnance attaquée en tout ou en partie ;
 - de renvoyer l'affaire devant le Tribunal, et
 - de condamner la Commission aux dépens du pourvoi et de la procédure devant le Tribunal.
- 25 La Commission demande à la Cour de rejeter le pourvoi et de condamner ces fondations aux dépens. À titre surabondant, la Commission fait observer que, dans l'hypothèse où la Cour jugerait les moyens fondés, il n'existerait aucune raison d'annuler l'ordonnance attaquée dans sa totalité, lesdites fondations n'ayant formulé aucun grief contre le rejet du premier moyen en première instance, tiré de ce que la Commission avait commis une erreur de droit en qualifiant toutes les mesures comme faisant partie d'un régime d'aides, et elle ajoute qu'il serait alors opportun de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.
- 26 Par lettre déposée au greffe de la Cour le 21 janvier 2016, Stichting Havensteder a informé la Cour qu'elle se désistait de son pourvoi. Par ordonnance du 21 mars 2016, Stichting Woonlinie e.a./Commission (C-415/15 P, non publiée, EU:C:2016:231), le président de la Cour a radié Stichting Havensteder de l'affaire C-415/15 P et dit que celle-ci et la Commission supporteraient leurs propres dépens correspondant au pourvoi introduit par cette première partie.

Sur le pourvoi

Sur le premier moyen, tiré d'une erreur de droit, d'une appréciation inexacte des faits pertinents et d'un défaut de motivation, en ce que le Tribunal a considéré que les requérantes visaient en réalité la lettre article 17 et que son contrôle ne s'étendait pas à ladite lettre

Argumentation des parties

- 27 Dans le cadre du premier moyen, dirigé contre les points 56 à 60, 69 à 74, 81, 82, 86 et 87 de l'ordonnance attaquée, les requérantes font valoir que le Tribunal a considéré à tort que les moyens qu'elles avaient soulevés devant lui visaient en réalité le contenu de la lettre article 17. En outre le Tribunal aurait, au point 59 de l'ordonnance attaquée, déduit à tort de son arrêt du 11 mars 2009, TF1/Commission (T-354/05, EU:T:2009:66) que son contrôle était limité à l'appréciation de la Commission sur la capacité des engagements pris à résoudre les problèmes de concurrence constatés et qu'il ne portait pas sur la question sous-jacente de la nécessité des engagements. En effet, il résulterait du libellé de l'article 108, paragraphe 1, TFUE que la décision définitive de la Commission doit contenir une appréciation sur cette question. Cette décision couvrirait l'ensemble de la procédure prévue aux articles 17 à 19 du règlement n° 659/1999. Le contrôle du juge de l'Union devrait, par conséquent, porter également sur la question de savoir si la situation antérieure était compatible avec le marché intérieur.
- 28 La Commission soutient qu'une décision au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999 n'est pas fondée sur la constatation définitive qu'un régime d'aides existant est incompatible avec le marché intérieur. Une telle décision serait l'expression de la coopération visée à l'article 108, paragraphe 1, TFUE et son principe de base serait non pas une constatation contraignante unilatérale de la Commission, mais la reconnaissance par celle-ci et l'État membre concerné du besoin d'adapter le régime d'aides existant. La Commission ne serait donc pas tenue d'expliquer dans sa décision pourquoi elle estime qu'un tel régime n'est pas ou n'est plus compatible avec le marché intérieur. Par ailleurs, dans le cas d'espèce, les échanges qui ont eu lieu entre la Commission et les autorités néerlandaises à la suite de la lettre article 17 auraient concerné non pas la question de savoir si le régime d'aides existant était compatible avec le marché intérieur, mais la manière dont ce régime devait être adapté.

Appréciation de la Cour

- 29 Aux points 56 et 57 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a en substance considéré, en se référant aux points 188 et 189 de son arrêt du 11 mars 2009, TF1/Commission (T-354/05, EU:T:2009:66), que la Commission jouissait d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les mesures utiles à même de répondre à sa conclusion selon laquelle le régime d'aides existant en cause n'était pas ou n'était plus compatible avec le marché intérieur et que, en conséquence, le contrôle qu'il lui appartenait d'exercer devait se limiter à vérifier que la Commission n'avait pas commis une erreur manifeste d'appréciation en considérant que les engagements pris étaient de nature à résoudre les problèmes de concurrence que posait le régime d'aides en cause.
- 30 Le Tribunal en a conclu, au point 59 de cette ordonnance, que le contrôle qu'il lui appartenait d'exercer ne s'étendait pas à l'examen effectué par la Commission du régime d'aides antérieur aux engagements pris par les autorités néerlandaises. Il a en substance repris cette conclusion aux points 73, 82 et 87 de ladite ordonnance.
- 31 Aux points 58, 72, 74, 81 et 86 de cette même ordonnance, le Tribunal a en substance estimé que les requérantes contestaient non pas l'appréciation effectuée par la Commission, dans la décision litigieuse, sur la compatibilité du régime d'aides existant tel que modifié par les engagements pris par les

autorités néerlandaises, mais l'examen effectué par la Commission du système de financement des wocos tel qu'il figurait dans la législation néerlandaise initiale, avant sa modification par les engagements pris par ces autorités et que cet examen figurait non pas dans la décision litigieuse mais dans la lettre article 17.

- 32 En conséquence, le Tribunal a rejeté, au point 60 de l'ordonnance attaquée, comme inopérants les arguments des requérantes, développés dans le cadre du deuxième moyen, par lesquels elles reprochaient à la Commission de s'être contentée, dans la lettre article 17, de constater que le service d'intérêt économique général (SIEG) n'était pas suffisamment défini sans démontrer l'existence d'une erreur manifeste dans le système néerlandais de financement du logement social, aux points 69 à 75 de cette ordonnance, implicitement comme inopérants les arguments des requérantes développés dans le cadre du troisième moyen, aux points 81 et 82 de ladite ordonnance, comme inopérant l'argument, développé dans le cadre du sixième moyen, tiré de ce que la Commission avait commis une erreur en considérant que le système néerlandais de logement social contenait une erreur manifeste parce qu'il ne comportait pas de limite de revenus spécifiques et, aux points 86 à 88 de cette même ordonnance, implicitement comme inopérants les cinquième et septième moyens des requérantes.
- 33 À cet égard, en ce qui concerne les aides existantes, l'article 108, paragraphe 1, TFUE donne compétence à la Commission pour procéder à leur examen permanent avec les États membres. Dans le cadre de cet examen, la Commission propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement du marché intérieur. En outre, l'article 108, paragraphe 2, TFUE dispose que, si après avoir mis les intéressés en demeure de présenter leurs observations, la Commission constate qu'une aide n'est pas compatible avec le marché intérieur aux termes de l'article 107 TFUE, ou que cette aide est appliquée de manière abusive, elle décide que l'État intéressé doit la supprimer ou la modifier dans le délai qu'elle détermine.
- 34 Selon l'article 17, paragraphe 2, du règlement n° 659/1999, si la Commission considère qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché commun, elle informe l'État membre concerné de cette conclusion préliminaire et l'invite à présenter ses observations dans un délai d'un mois.
- 35 Aux termes de l'article 18 de ce règlement, si, à la lumière des informations transmises par l'État membre en application de l'article 17 dudit règlement, la Commission parvient à la conclusion qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché commun, elle adresse à l'État membre concerné une recommandation proposant l'adoption de mesures utiles.
- 36 Selon l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999, si l'État membre concerné accepte les mesures proposées et en informe la Commission, cette dernière en prend acte et en informe l'État membre.
- 37 Ainsi, lorsqu'elle adopte une décision, selon les termes de l'article 26 du règlement n° 659/1999, « en application [...] de l'article 18 [de ce règlement] en liaison avec l'article 19, paragraphe 1, [dudit règlement] », la Commission, dans l'exercice de la compétence dont elle est investie pour apprécier la compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur, accepte les engagements de l'État, pris en relation avec les mesures utiles qu'elle lui avait proposées dans une recommandation adressée en vertu de l'article 18 de ce même règlement, comme étant de nature à répondre à ses préoccupations concernant la compatibilité du régime d'aides existant examiné avec ce marché, et met fin à la procédure d'examen prévue à l'article 108, paragraphe 1, TFUE.
- 38 Une telle décision suppose nécessairement que la Commission ait préalablement porté une appréciation sur la compatibilité du régime d'aides concerné au marché intérieur et soit, après avoir pris en considération les informations transmises par l'État membre concerné, parvenue à la conclusion que ce régime n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché intérieur et que, par conséquent, des mesures utiles sont nécessaires afin de remédier à cette incompatibilité.

- 39 Contrairement à ce qu'a jugé le Tribunal au point 59 de l'ordonnance attaquée, l'appréciation à laquelle la Commission s'est ainsi livrée et la conclusion qu'elle en a tirée ne sauraient être soustraites au contrôle des juridictions de l'Union, sauf à porter atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective, tel que garanti par l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, des bénéficiaires du régime d'aides existant.
- 40 Or, une décision prise par la Commission en application de l'article 18 de ce règlement en liaison avec l'article 19, paragraphe 1, dudit règlement, en ce qu'elle est fondée sur le constat préalable de l'incompatibilité avec le marché intérieur d'un régime d'aides existant, est susceptible de porter atteinte aux intérêts des bénéficiaires de ce régime.
- 41 À cet égard, la Cour a relevé, au point 61 de l'arrêt du 27 février 2014, *Stichting Woonpunt e.a./Commission* (C-132/12 P, EU:C:2014:100), que la décision litigieuse avait eu pour effet de modifier à partir du 1^{er} janvier 2011, date d'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le logement, le régime d'aides dont avaient bénéficié jusqu'à cette date les requérantes en rendant les conditions d'exercice de leurs activités moins favorables qu'auparavant.
- 42 C'est la raison pour laquelle la Cour a en substance jugé, aux points 69 et 70 de cet arrêt, que les requérantes disposent d'un intérêt légitime à voir annuler la décision litigieuse en tant qu'elle concerne l'aide E 2/2005, dans la mesure où l'annulation de cette décision aurait pour effet le maintien des conditions antérieures qui leur étaient plus favorables.
- 43 Le droit à une protection juridictionnelle effective des bénéficiaires d'un régime d'aides existant suppose donc que ceux-ci puissent contester, à l'occasion d'un recours dirigé contre une décision adoptée en application de l'article 18 du règlement n° 659/1999 en liaison avec l'article 19, paragraphe 1, de ce règlement, également l'appréciation effectuée par la Commission de ce régime ainsi que la conclusion de cette institution selon laquelle ledit régime n'est pas compatible avec le marché intérieur et que, par conséquent, des mesures utiles sont nécessaires afin de remédier à cette incompatibilité.
- 44 S'agissant de la circonstance, sur laquelle s'est fondée le Tribunal aux points 58, 74 et 86 de l'ordonnance attaquée, que cette appréciation figure en l'occurrence non pas dans la décision litigieuse mais dans la lettre article 17, il convient, certes, de relever que, selon une jurisprudence constante de la Cour, des mesures intermédiaires dont l'objectif est de préparer la décision finale ne constituent pas, en principe, des actes qui peuvent faire l'objet d'un recours en annulation (arrêt du 13 octobre 2011, *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 50).
- 45 En effet, un recours en annulation dirigé contre des actes exprimant une opinion provisoire de la Commission pourrait obliger le juge de l'Union à porter une appréciation sur des questions sur lesquelles l'institution concernée n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer et aurait ainsi pour conséquence une anticipation des débats au fond et une confusion des différentes phases des procédures administrative et judiciaire (arrêt du 13 octobre 2011, *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 51).
- 46 Il ressort de la jurisprudence qu'un acte intermédiaire n'est également pas susceptible de recours s'il est établi que l'illégalité attachée à cet acte pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision finale dont il constitue un acte d'élaboration. Dans de telles conditions, le recours introduit contre la décision mettant fin à la procédure assurera une protection juridictionnelle suffisante (arrêt du 13 octobre 2011, *Deutsche Post et Allemagne/Commission*, C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656, point 53 ainsi que jurisprudence citée).

- 47 En l'espèce, il ressort de la décision litigieuse que les mesures utiles proposées par la Commission en application de l'article 18 du règlement n° 659/1999 coïncident en substance avec les indications que cette institution avait données à titre préliminaire aux autorités néerlandaises dans la lettre article 17. L'analyse ayant fondé cette lettre a donc été confirmée par la décision litigieuse.
- 48 Or, dès lors que la lettre article 17 constitue une première étape de l'élaboration de la décision litigieuse, les requérantes ne sauraient être empêchées d'invoquer l'illégalité entachant l'appréciation contenue dans cette lettre à l'appui de leur recours contre ladite décision.
- 49 Dans ces conditions, il convient de constater que, en rejetant les arguments des requérantes aux motifs, d'une part, que le contrôle qu'il lui appartenait d'exercer ne s'étendait pas à l'examen effectué par la Commission du régime d'aides antérieur aux engagements pris par les autorités néerlandaises et, d'autre part, en substance que cet examen ne faisait pas partie de la décision litigieuse, le Tribunal a commis une erreur de droit.
- 50 Cette constatation n'est pas infirmée par l'argument de la Commission selon lequel la conclusion que le régime d'aides existant est incompatible avec le marché intérieur et qui fonde la décision prise par la Commission en application de l'article 18 du règlement n° 659/1999 en liaison avec l'article 19, paragraphe 1, de ce règlement ne présentait pas un caractère définitif.
- 51 En effet, force est de constater que, certes, en raison du mécanisme de coopération entre la Commission et les États membres, instauré par l'article 108, paragraphe 1, TFUE et sur lequel repose le système de contrôle des régimes d'aides existants, la procédure poursuivie en application de cette disposition n'aboutit pas, à la différence de celle poursuivie en application de l'article 108, paragraphe 2, premier alinéa, TFUE, à une constatation formelle de l'incompatibilité avec le marché intérieur d'un régime d'aides.
- 52 Il n'en reste pas moins que la conclusion que le régime d'aides existant est incompatible avec le marché intérieur ainsi que la proposition de mesures utiles qu'elle implique nécessairement produisent, une fois la Commission ayant pris acte de l'acceptation par l'État membre concerné de ces mesures, les mêmes effets juridiques que ceux d'une telle constatation formelle à l'égard de cet État.
- 53 Toutefois, l'examen de la compatibilité avec le marché intérieur des aides existantes impliquant des évaluations complexes d'ordre économique et social, la Commission dispose d'un large pouvoir d'appréciation. Dans ce cadre, le contrôle juridictionnel appliqué à l'exercice de ce pouvoir d'appréciation se limite à la vérification du respect des règles de procédure et de motivation ainsi qu'au contrôle de l'exactitude matérielle des faits retenus et de l'absence d'erreur de droit, d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits ou de détournement de pouvoir (voir, par analogie, arrêt du 26 septembre 2002, Espagne/Commission, C-351/98, EU:C:2002:530, point 74).
- 54 Il résulte de ce qui précède que le premier moyen doit être accueilli.

Sur le second moyen, tiré d'une erreur de droit, d'une appréciation inexacte des faits pertinents et d'un défaut de motivation, dans la mesure où le Tribunal a estimé que les mesures utiles proposées par la Commission n'étaient que des propositions et que c'est l'acceptation par les autorités néerlandaises desdites mesures qui les avait rendues contraignantes

Argumentation des parties

- 55 Dans le cadre du second moyen, dirigé contre les points 61 à 66, 78 à 80 et 90 à 95 de l'ordonnance attaquée, les requérantes reprochent au Tribunal d'avoir méconnu l'article 108, paragraphe 1, TFUE et le règlement n° 659/1999 en jugeant, pour rejeter leurs arguments portant sur les mesures utiles exigées par la Commission, que ces mesures ne constituaient que des propositions et que ce sont les

autorités néerlandaises qui les avaient rendues contraignantes en les acceptant. L'arrêt du 22 octobre 1996, *Salt Union/Commission* (T-330/94, EU:T:1996:154), sur lequel s'est fondé le Tribunal au point 63 de l'ordonnance attaquée, concernerait la question de la recevabilité et ne serait pas pertinent. En outre, l'ordonnance attaquée aurait pour effet de priver d'effet l'arrêt du 27 février 2014, *Stichting Woonpunt e.a./Commission* (C-132/12 P, EU:C:2014:100), dans lequel la Cour aurait reconnu l'intérêt légitime des requérantes à obtenir l'annulation de la décision litigieuse.

- 56 La Commission soutient que le Tribunal a bien tenu compte de l'article 108, paragraphe 1, TFUE et du rôle de la Commission dans la procédure de coopération concernant l'examen de la compatibilité avec le marché intérieur des régimes d'aides existants. Elle fait valoir que sa mission dans le cadre de cette procédure se limite à vérifier si les engagements de l'État membre concerné sont suffisants pour rendre le régime d'aides existant compatible avec le marché intérieur et elle ajoute que les recommandations de mesures utiles ne sont pas contraignantes.
- 57 Par ailleurs, l'ordonnance attaquée ne priverait pas d'effet l'arrêt du 27 février 2014, *Stichting Woonpunt e.a./Commission* (C-132/12 P, EU:C:2014:100), puisque les requérantes auraient la possibilité de contester l'application par la Commission de la notion d'aide d'État ainsi que la compatibilité du régime modifié avec le marché intérieur.
- 58 En outre, l'annulation de la décision litigieuse n'entraînerait pas nécessairement le maintien de la situation qui prévalait avant la modification du système général d'aides d'État en faveur des wocos, dès lors que la décision du législateur néerlandais de procéder à une telle modification serait de nature politique et reposerait sur plusieurs considérations. En effet, les États membres seraient libres de supprimer un régime d'aides existant, de le modérer ou de le remplacer par un autre régime compatible avec le marché intérieur.

Appréciation de la Cour

- 59 Aux points 63 et 64 de l'ordonnance attaquée, le Tribunal a considéré en substance que les mesures utiles que la Commission peut proposer en application de l'article 108, paragraphe 1, TFUE et de l'article 18 du règlement n° 659/1999 ne constituent que des propositions que l'État membre concerné peut accepter ou refuser et que, s'il les accepte, cet État membre est tenu, par cette acceptation, de les mettre en œuvre.
- 60 Au point 65 de cette ordonnance, le Tribunal a estimé, en se référant au point 28 de l'arrêt du 18 juin 2002, *Allemagne/Commission* (C-242/00, EU:C:2002:380), ainsi qu'au point 52 de l'arrêt du 4 décembre 2013, *Commission/Conseil* (C-121/10, EU:C:2013:784), que c'est dans la mesure où ces propositions de mesures utiles sont acceptées par un État membre qu'elles ont un effet contraignant à l'égard de ce dernier. Il a repris cette affirmation au point 79 de ladite ordonnance.
- 61 En conséquence, le Tribunal a rejeté comme manifestement non fondés, au point 66 de l'ordonnance attaquée, l'argument des requérantes, développé dans le cadre du deuxième moyen, selon lequel la Commission avait outrepassé sa compétence en exigeant des mesures utiles et en les rendant contraignantes dans la décision litigieuse, en jugeant que les requérantes soutenaient à tort que la Commission avait exigé de telles mesures utiles et les avait rendues contraignantes dans cette décision, et, aux points 78 à 80 de ladite l'ordonnance, les arguments, développés dans le cadre des quatrième et sixième moyens, par lesquels les requérantes reprochaient à la Commission, d'une part, d'avoir commis une erreur de droit et abusé de ses compétences en exigeant des autorités néerlandaises une nouvelle définition du « logement social » et, d'autre part, d'avoir fait une interprétation erronée de la décision 2005/842/CE de la Commission, du 28 novembre 2005, concernant l'application des dispositions de l'article 86, paragraphe 2, du traité CE aux aides d'État

sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général (JO 2005, L 312, p. 67), en exigeant une définition spécifique du SIEG.

- 62 Il convient de relever, à cet égard, que la Cour a jugé que, dans le cadre de la procédure de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999, c'est la décision de la Commission actant les propositions de l'État membre qui rend lesdites propositions contraignantes (arrêt du 27 février 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commission, C-132/12 P, EU:C:2014:100, point 72).
- 63 En effet, il résulte de la jurisprudence mentionnée au point 60 du présent arrêt et citée au point 65 de l'ordonnance attaquée que les mesures utiles que la Commission propose en application de l'article 108, paragraphe 1, TFUE, dans la mesure où elles sont acceptées par un État membre, ont un effet contraignant à l'égard de cet État membre, ainsi que le prévoit l'article 19, paragraphe 1, seconde phrase, du règlement n° 659/1999. Toutefois, cette acceptation ne produit d'effets juridiques que si elle a été communiquée à cette institution et que celle-ci en a pris acte et en a informé ledit État membre, conformément à l'article 19, paragraphe 1, première phrase, de ce règlement.
- 64 Ainsi, il incombait au Tribunal d'examiner le bien-fondé des arguments des requérantes mentionnés au point 61 du présent arrêt, indépendamment par ailleurs de la question des rôles respectifs de la Commission et des États membres pour l'adoption des mesures utiles.
- 65 Dès lors, le Tribunal a commis, au point 65 de l'ordonnance attaquée, une erreur de droit et a, par conséquent, rejeté à tort comme étant manifestement non fondés les arguments des requérantes mentionnés au point 61 du présent arrêt.
- 66 Quant aux points 90 à 95 de l'ordonnance attaquée, force est de constater que, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, le Tribunal n'a pas rejeté, à ces points, leurs arguments portant sur les mesures utiles exigées par la Commission, mais a examiné ceux avancés au soutien de leur huitième moyen. Or, par celui-ci, les requérantes reprochaient à la Commission d'avoir abusé de la procédure relative aux aides existantes et excédé ses compétences en approuvant une liste limitative de bâtiments qui pouvaient être qualifiés d'« immeubles sociaux », alors qu'elle n'avait fait de recommandations visant à l'établissement d'une telle liste ni dans la lettre article 17 ni dans les propositions de mesures utiles.
- 67 Dès lors, le second moyen, dans la mesure où, par celui-ci, les requérantes reprochent au Tribunal d'avoir estimé que les mesures utiles proposées par la Commission n'étaient que des propositions et que c'est l'acceptation par les autorités néerlandaises de ces mesures qui les avait rendues contraignantes, ne saurait remettre en cause les appréciations contenues aux points 90 à 95 de l'ordonnance attaquée.
- 68 Dans ces conditions, le second moyen doit être accueilli en ce qu'il vise les appréciations contenues aux points 61 à 66 et 78 à 80 de cette ordonnance.
- 69 Il découle de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'ordonnance attaquée doit être annulée.

Sur le renvoi de l'affaire devant le Tribunal

- 70 Conformément à l'article 61, premier alinéa, du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, cette dernière, en cas d'annulation de la décision du Tribunal, peut soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

71 En l'occurrence, le Tribunal n'ayant pas effectué le contrôle de la décision litigieuse qu'il lui appartenait d'exercer et n'ayant pas examiné le bien-fondé des arguments des requérantes mentionnés au point 61 du présent arrêt, indépendamment de la question des rôles respectifs de la Commission et des États membres pour l'adoption des mesures utiles, la Cour considère que le présent litige n'est pas en état d'être jugé. Il convient, dès lors, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

Sur les dépens

72 L'affaire étant renvoyée devant le Tribunal, il convient de réserver les dépens afférents à la présente procédure de pourvoi.

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

- 1) **L'ordonnance du Tribunal de l'Union européenne du 12 mai 2015, Stichting Woonpunt e.a./Commission (T-203/10 RENV, non publiée, EU:T:2015:286), est annulée.**
- 2) **L'affaire est renvoyée devant le Tribunal de l'Union européenne.**
- 3) **Les dépens sont réservés.**

Signatures