

## DÉCISION DE L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE

N° 405/08/COL

du 27 juin 2008

de clôturer la procédure formelle d'examen relative au fonds islandais de financement du logement  
(Islande)L'AUTORITÉ DE SURVEILLANCE AELE <sup>(1)</sup>,

vu l'accord sur l'Espace économique européen <sup>(2)</sup>, et notamment son article 59, paragraphe 2, ses articles 61 à 63 et son protocole 26,

vu l'accord entre les États de l'AELE relatif à l'institution d'une Autorité de surveillance et d'une Cour de justice <sup>(3)</sup>, et notamment son article 24,

vu l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la partie I et l'article 4, paragraphe 4, et l'article 6 de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice <sup>(4)</sup>,

vu les lignes directrices de l'Autorité <sup>(5)</sup> relatives à l'application et à l'interprétation des articles 61 et 62 de l'accord EEE,

vu la décision de l'Autorité n° 195/04/COL concernant les mesures d'exécution visées à l'article 27 de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice <sup>(6)</sup>,

vu l'arrêt de la Cour de justice AELE dans l'affaire E-9/04 ayant pour objet une demande d'annulation de la décision n° 213/04/COL relative au Icelandic Housing Financing Fund <sup>(7)</sup>,

vu la décision de l'Autorité n° 185/06/COL d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'égard du Icelandic Housing Financing Fund <sup>(8)</sup>,

après avoir invité les autres parties intéressées à présenter leurs observations conformément aux dispositions précitées et compte tenu de ces observations,

considérant ce qui suit:

## I. FAITS

## 1. PROCÉDURE

Par lettre du 20 novembre 2003 de la mission d'Islande auprès de l'Union européenne, communiquant une lettre du ministère des finances islandais de la même date, toutes deux reçues et enregistrées par l'Autorité le 25 novembre 2003 (doc. n° 03-8227 A, devenu fait n° 255584), les autorités islandaises ont notifié, en application de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la partie I du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice, un relèvement du niveau maximal de prêt du Icelandic Housing Financing Fund (dénommé ci-après le «HFF») pouvant atteindre 90 % du prix d'achat du logement.

Le 11 août 2004, l'Autorité a adopté la décision n° 213/04/COL, dans laquelle elle a estimé, sans ouvrir la procédure formelle d'examen, que la législation islandaise se rapportant au HFF comprenait une aide à ce dernier, mais que cette aide était compatible avec les règles relatives aux aides d'État en liaison avec l'article 59, paragraphe 2, de l'accord EEE.

Cette décision a fait l'objet d'un recours de l'association des banques et sociétés de bourse islandaises (Bankers' and Securities' Dealers Association of Iceland), qui a depuis lors fusionné avec d'autres associations financières et d'assurance et est actuellement active sous le nom d'Icelandic Financial Services Association (association des services financiers islandais, dénommée ci-après la «SFF»). Par arrêt du 7 avril 2006 dans l'affaire E-9/04, la Cour de justice AELE a fait droit à la demande et annulé la décision de l'Autorité n° 213/04/COL.

Comme l'Autorité avait tiré la conclusion préliminaire, sur la base des informations à sa disposition, que les mesures d'aide contestées constituaient une aide nouvelle, elle a adopté, le 21 juin 2006, la décision n° 185/06/COL d'ouvrir la procédure formelle d'examen en ce qui concerne le HFF. L'Autorité a adressé cette décision aux autorités islandaises par lettre datée du 21 juin 2006 (fait n° 377864).

La décision n° 185/06/COL a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* et dans son supplément EEE <sup>(9)</sup>. L'Autorité a invité les parties intéressées à présenter leurs observations en la matière.

Par lettre de la mission d'Islande auprès de l'Union européenne, datée du 20 novembre 2006, reçue et enregistrée par l'Autorité le 21 novembre 2006, l'Autorité a reçu des observations des autorités islandaises (fait n° 399173).

<sup>(1)</sup> Dénommée ci-après «l'Autorité».

<sup>(2)</sup> Dénommé ci-après «accord EEE».

<sup>(3)</sup> Dénommé ci-après «accord Surveillance et Cour de justice».

<sup>(4)</sup> Dénommé ci-après «protocole 3».

<sup>(5)</sup> Directives d'application et d'interprétation des articles 61 et 62 de l'accord EEE et de l'article 1<sup>er</sup> du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice adoptées et publiées par l'Autorité de surveillance AELE le 19 janvier 1994, publiées au *Journal officiel de l'Union européenne* (dénommé ci-après «JO») L 231 du 3.9.1994, p. 1), et dans le supplément EEE au JO n° 32 du même jour. Ces directives ont été modifiées en dernier lieu le 19 décembre 2007 et sont dénommées ci-après «encadrement des aides d'État». La version mise à jour de l'encadrement des aides d'État est publiée sur le site internet de l'Autorité: <http://www.efasurv.int/fieldswork/fieldstateaid/guidelines/>

<sup>(6)</sup> Publiée au JO L 139 du 25.5.2006, p. 37, et au supplément EEE n° 26 du même jour.

<sup>(7)</sup> Arrêt du 7 avril 2006 dans l'affaire E-9/04, *Bankers' and Securities' Dealers Association of Iceland (association des banques et sociétés de bourses islandaises)/Autorité de surveillance AELE*, Recueil 2006 des arrêts de la Cour de justice AELE, p. 42.

<sup>(8)</sup> Décision n° 185/06/COL du 21 juin 2006 d'ouvrir la procédure formelle d'examen à l'égard du Icelandic Housing Financing Fund (JO C 314 du 21.12.2006, p. 89, et supplément EEE n° 63).

<sup>(9)</sup> Voir la note 8 de bas de page.

Par lettre du 24 novembre 2006 (fait n° 399801), l'Autorité a transmis les observations des autorités islandaises à la SFF et l'a invitée à présenter ses observations en la matière.

L'Autorité a reçu de nouvelles observations des autorités islandaises dans une lettre de la mission d'Islande auprès de l'Union européenne datée du 3 janvier 2007, reçue et enregistrée par l'Autorité le 4 janvier 2007 (fait n° 405009).

Par lettre datée du 31 janvier 2007, reçue et enregistrée par l'Autorité le 2 février 2007 (fait n° 408361), la SFF a répondu à la lettre de l'Autorité du 24 novembre 2006 et cette réponse a été transmise aux autorités islandaises le 5 février 2007 (fait n° 408509).

Par lettre du 28 février 2007, reçue et enregistrée par l'Autorité le 1<sup>er</sup> mars 2007 (fait n° 411962), la SFF a présenté des observations sur la décision de l'Autorité n° 185/06/COL. Par lettre du 5 mars 2007, l'Autorité a transmis cette déposition aux autorités islandaises afin qu'elles présentent des observations (fait n° 412290).

Par lettre de la mission d'Islande auprès de l'Union européenne datée du 5 mars 2007, reçue et enregistrée par l'Autorité le 9 mars 2007 (fait n° 412950), les autorités islandaises ont répondu aux observations présentées par la SFF le 31 janvier 2007.

Par lettre datée du 4 avril 2007 (fait n° 415881), l'Autorité a demandé certains éclaircissements de la part des autorités islandaises.

Par lettre de la mission d'Islande auprès de l'Union européenne datée du 30 avril 2007, reçue et enregistrée par l'Autorité le 30 avril 2007 (fait n° 419451), les autorités islandaises ont répondu à la lettre de l'Autorité datée du 5 mars 2007.

Par lettre de la mission d'Islande auprès de l'Union européenne datée du 14 juin 2007, reçue et enregistrée par l'Autorité le même jour (fait n° 425255), les autorités islandaises ont répondu à la lettre de l'Autorité datée du 4 avril 2007.

Des informations supplémentaires ont été transmises par les représentants des autorités islandaises, par courriel du 21 août 2007 (fait n° 435379).

Par lettre du 28 septembre 2007 (fait n° 442805), l'Autorité a demandé des informations supplémentaires aux autorités islandaises sur les garanties de l'État en droit islandais. Les autorités islandaises y ont répondu par lettre de la mission d'Islande auprès de l'Union européenne, datée du 24 octobre 2007, reçue et enregistrée par l'Autorité le 25 octobre 2007 (fait n° 448739).

L'affaire a été examinée de nouveau dans le cadre de différentes réunions entre les représentants de l'Autorité et le gouvernement islandais, dont la dernière a été la réunion paquet du 29 octobre 2007 à Reykjavik.

Par courriel du 27 novembre 2007, les représentants légaux de la SFF ont présenté des informations supplémentaires concernant l'enquête sur le HFF (fait n° 454226).

L'affaire a fait l'objet, le 6 mars 2008, d'un entretien avec la plaignante, à la suite duquel cette dernière a présenté, le 28 mars 2008, des arguments nouveaux (fait n° 471552).

Dans une lettre du 15 avril 2008, le gouvernement islandais a présenté des observations sur ces arguments nouveaux (fait n° 473576).

## 2. CONTEXTE DANS LEQUEL S'INSCRIVENT LES RÈGLES ISLANDAISES RELATIVES AU SECTEUR DU LOGEMENT

### 2.1. INTRODUCTION

La section suivante dresse l'état du droit islandais concernant le système de logement. Il porte sur le droit applicable lors de l'entrée en vigueur de l'accord EEE et présente les modifications intervenues par la suite.

La section 3 décrit la base juridique en droit islandais de chacun des éventuels éléments d'aide d'État relevés dans la décision n° 185/06/COL ouvrant la procédure formelle d'examen. Elle examine les dispositions applicables lors de l'entrée en vigueur de l'accord EEE, ainsi que les modifications législatives apportées.

### 2.2. LE SYSTÈME DE LOGEMENT

#### 2.2.1. Introduction

Durant ces 50 dernières années, l'intervention des pouvoirs publics sur le marché du logement islandais a visé à encourager la propriété privée. Les fondements d'une intervention systématique de l'État, tant en ce qui concerne la politique du logement que l'octroi de prêts pour l'acquisition de logements privés, ont été posés en 1955. L'office national du logement (*Húsnæðisstofnun ríkisins*), qui accordait, notamment, aux personnes souhaitant accéder à la propriété des prêts à des conditions préférentielles, a été institué par la loi n° 51/1980.

En 1986, le système des prêts au logement a fait l'objet de quelques modifications impliquant, notamment, le financement partiel du système par les fonds de pension. Les banques islandaises n'accordaient pas, en principe, de prêts pour l'acquisition de logements privés. Comme l'office national du logement accordait des prêts au logement à des taux inférieurs à ceux du marché, la demande augmenta considérablement, ce qui s'est traduit par un tarissement des ressources financières des fonds de pension. Pour y remédier et générer des ressources financières supplémentaires permettant de financer le logement, un système d'emprunt par obligations-logement a été introduit en 1989. Ce système est décrit en détail ci-après.

## 2.2.2. Loi n° 97/1993 sur l'office national du logement

### 2.2.2.1. Introduction

Lors de l'entrée en vigueur de l'accord EEE, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, l'office national du logement était régi par la loi n° 97/1993 (*lög nr. 97/1993, um Húsnæðisstofnun ríkisins*). Cette loi était en réalité la version consolidée de la loi n° 86/1988 du même nom, qui avait l'objet de plusieurs modifications<sup>(10)</sup>.

En vertu de son article 1<sup>er</sup>, la loi n° 97/1993 visait à promouvoir la sécurité du logement des Islandais par l'octroi de prêts et le règlement des questions relatives au logement et à la construction de logements. En outre, elle visait à promouvoir le droit au logement pour tous en finançant l'accession à la propriété ou à la location, à des conditions acceptables.

En vertu de la loi n° 97/1993, le système du logement était géré par quatre organismes publics, à savoir l'office national du logement, le bureau national du logement, le fonds national de la construction et le fonds de logement des travailleurs.

### 2.2.2.2. Office national du logement et bureau national du logement

L'office national du logement était fondé sur l'article 2 de la loi. Selon cette disposition, l'office constituait un établissement public dirigé par un conseil d'administration distinct (le bureau national du logement) sous la tutelle du ministre des affaires sociales, responsable en dernier ressort des affaires de logement. Il était chargé de la gestion et de l'exécution des missions relatives au logement confiées par la loi aux pouvoirs publics.

Le ministre des affaires sociales était autorisé à prendre un règlement visant à préciser la structure de l'office (article 3), ainsi qu'à fusionner l'ensemble de la direction, des activités et des ressources humaines de deux (ou davantage) divisions, départements et fonds prévus dans la loi. Les frais d'exploitation de l'office national du logement devaient être répartis entre les fonds dont il avait la gestion, en tenant compte de l'étendue de leurs activités et de leur encours de crédits à la fin de l'exercice.

L'office national du logement était administré par le bureau national du logement (dénommé ci-après le «bureau») composé de sept membres élus par le parlement après chaque élection parlementaire (article 4). En application de l'article 5 de la loi, le bureau devait gérer le financement, les opérations et autres activités de l'office national du logement, du fonds national de la construction et du fonds de logement des travailleurs. Il devait aussi veiller à ce que l'office mène ses activités conformément aux dispositions législatives et administratives en vigueur. En outre, le bureau était notamment être chargé de répartir le financement entre les promoteurs de logements sociaux.

L'office national du logement avait également le pouvoir, sous réserve d'approbation du ministre des affaires sociales, de créer de nouveaux types de prêts (article 11, paragraphe 2). Des précisions relatives aux prêts figuraient aux articles 12 à 15 de la loi.

<sup>(10)</sup> La consolidation a eu lieu en application de la loi n° 61/1993 modifiant la loi n° 86/1988, et est entrée en vigueur le 12 août 1993.

### 2.2.2.3. Fonds national de la construction

Le rôle et la mission du fonds national de la construction étaient prévus à l'article 8 de la loi n° 97/1993, selon lequel le fonds devait mener des activités de prêt et des transactions sur les obligations-logement conformément à la loi et à ses règlements d'application. Le fonds était également chargé des emprunts déjà souscrits et des prêts déjà accordés, ou susceptibles de l'être à l'avenir. Les modalités de financement du fonds national de la construction étaient prévues par l'article 9 de la loi, dans les termes suivants:

- «1) Revenus des capitaux propres du fonds, à savoir remboursements échelonnés, intérêts et montants payés au titre de l'indexation des prêts accordés sur l'indice des prix.
- 2) Contributions annuelles du Trésor public, conformément à la loi de finance.
- 3) Vente d'obligations au fonds d'assurance chômage, aux fonds de pension selon les modalités convenues entre l'office national du logement et les fonds de pension, et tout autre emprunt pouvant être décidé plus en détail, à tout moment, dans le plan d'investissement et de crédit applicable.»

L'article 11 de la loi permettait au fonds national de la construction d'accorder les types de prêts suivants, à condition que des crédits aient été ouverts dans son budget au titre de l'exercice concerné:

- «1) Prêts à la construction de logements pour les personnes âgées, de maisons de retraites et de garderies.
- 2) Prêts spéciaux aux personnes ayant des besoins spécifiques.
- 3) Prêts ou dons pour des innovations techniques et d'autres réformes dans le secteur de la construction.»

Tous les prêts du fonds national de la construction devaient être intégralement indexés (article 16). Chaque prêt devait être garanti par une hypothèque, de premier ou de second rang, sur le logement pour lequel le prêt avait été accordé. En outre, il pouvait être exigé que le prêt accordé et l'hypothèque ne dépassent pas une certaine proportion du prix de vente, de l'estimation immobilière ou de l'estimation aux fins de l'assurance-incendie.

### 2.2.2.4. Obligations-logement

Comme il a été exposé ci-dessus, un système d'obligations-logement a été instauré en 1989. Ainsi, l'article 18 de la loi n° 97/1993 autorisait le fonds national de la construction à diriger un département distinct, chargé d'administrer les obligations-logement (dénommé ci-après le «département des obligations-logement») et dont les moyens financiers ne devaient pas être mêlés aux autres activités du fonds. Conformément à l'article 19 de la loi, ce département avait pour mission:

- «a) d'émettre des catégories d'obligations négociables au nom du fonds national de la construction, dénommées ci-après obligations-logement, selon les modalités fixées dans la présente loi ou par règlement;
- b) d'échanger des instruments de financement, garantis par hypothèque sur des logements résidentiels, émis en liaison avec l'achat de biens immobiliers, la construction de nouveaux logements ou l'extension ou l'amélioration substantielles ou la rénovation de logements anciens [...];
- c) de promouvoir la négociabilité sur le marché, à tout moment, des obligations-logement.»

Le système des obligations-logement ne constituait pas un système de prêts hypothécaires traditionnels, mais un système d'échange d'obligations dans lequel les acquéreurs d'un logement demandaient au département des obligations-logement d'émettre une obligation hypothécaire garantie par le logement à acquérir. Le département des obligations-logement achetait ensuite cette obligation à l'acquéreur du logement et, pour le payer, procédait à l'émission d'une obligation-logement qu'elle remettait au vendeur. Ces obligations-logement pouvaient alors être négociées librement sur le marché obligataire. Le vendeur pouvait vendre les obligations sur le marché obligataire, les utiliser comme moyen de paiement ou les conserver.

En vertu de l'article 21 de la loi, le département des obligations-logement était autorisé à prélever des intérêts afin de couvrir ses frais de fonctionnement et les pertes anticipées en examinant l'encours de prêts. Le ministre des affaires sociales déterminait le niveau des intérêts, sur proposition du bureau national du logement.

Les instruments hypothécaires acquis par le département des obligations-logement devaient être émis pour une durée de prêt de 25 ans au plus (article 26). En vertu de l'article 27, ces instruments hypothécaires pouvaient être échangés contre des obligations-logement à concurrence de 75 % du prix du bien, sur la base d'une estimation raisonnable de ce dernier. Il revenait au ministre des affaires sociales de décider du pourcentage maximum en prenant un règlement dans lequel il pouvait relever ledit pourcentage en ce qui concernait les logements neufs et l'acquisition d'un premier logement. En vertu de l'article 29 de la loi, le département des obligations-logement devait promouvoir la négociabilité des obligations-logement sur le marché. À cette fin, il devait coopérer avec les banques, les fonds de pension et les autres entités intervenant sur le marché financier. En outre, afin d'équilibrer le marché, le fonds national de la construction était autorisé à consacrer une partie de ses ressources financières à des transactions d'obligations-logement.

La loi elle-même ne contenait aucune disposition relative aux personnes pouvant bénéficier de prêts dans le système des obligations-logement. Ces règles étaient fixées dans le règlement n° 467/1991 relatif au département des obligations-logement et aux transactions en la matière (*um húsbrefadeild og húsbrefa-vidskipti*). En ce qui concerne les prêts aux entreprises, le règlement prévoyait que les prêts étaient ouverts aux entrepreneurs du bâtiment. Un entrepreneur du bâtiment était défini comme étant une entité reconnue exerçant des activités de construction et de vente d'appartements finis satisfaisant à la norme de construction applicable (article 1<sup>er</sup> du règlement). Les règles concernant les prêts pour les immeubles neufs étaient fixées

par l'article 10 du règlement, tandis que l'article 25 imposait aux entrepreneurs de mettre un montant en garantie auprès d'une institution financière ou d'une commune.

#### 2.2.2.5. Fonds de logement des travailleurs

Le rôle du fonds de logement des travailleurs consistait à accorder des prêts pour le logement social, afin de répondre aux problèmes de logement de ceux ayant particulièrement besoin d'être aidés en la matière (article 47). Le financement du fonds de logement des travailleurs, qui faisait l'objet de l'article 48, était assuré de la façon suivante:

- «a) par les revenus tirés des capitaux propres du fonds, à savoir les remboursements échelonnés, les intérêts et les montants payés au titre de l'indexation des prêts accordés sur l'indice des prix;
- b) par des contributions annuelles du Trésor public, en application, le cas échéant, la loi de finance de l'année;
- c) par des prêts des communes à l'office national du logement, cf. article 42;
- d) par des ventes d'obligations aux fonds de pension, conformément à des accords conclus entre l'office national du logement et les fonds de pension;
- e) par des emprunts spéciaux prévus, à titre occasionnel, dans les plans d'investissement et de crédit, lorsque les fonds disponibles visés aux points a) à d) ne suffisent plus au financement des activités prévues.»

Les types de prêts dispensés par le fonds de logement des travailleurs étaient énumérés à l'article 50 de la loi, à savoir:

- «1) Prêts pour le logement social en location-achat (à concurrence de 90 % du prix d'achat).
- 2) Prêts pour le logement social en propriété privée (à concurrence de 90 % du prix d'achat).
- 3) Prêts pour le logement social locatif (à concurrence de 90 % du prix d'achat).
- 4) Prêts pour le logement en location-achat en général (à concurrence de 70 % et de 20 % du prix d'achat). [...]»

Les prêts pour le logement social étaient accordés par l'office national du logement, qui prélevait les sommes concernées sur le fonds de logement des travailleurs (article 52). Ces prêts pouvaient atteindre 90 % du prix de construction ou du prix de vente, sans excéder toutefois 90 % de la base des coûts approuvée par l'office national du logement, déduction faite d'une contribution spéciale des communes de 3,5 % pour chaque appartement d'assistance sociale (article 42, paragraphe 2)<sup>(11)</sup>. En ce qui concerne le droit à l'assistance sociale, l'article 64 de la loi disposait que le droit aux prêts pour le logement social en propriété privée était réservé aux personnes remplissant les conditions suivantes:

<sup>(11)</sup> Le chapitre VIII de la loi n° 97/1993 fixait les règles relatives aux coopératives de logement. Ces règles n'ont pas été reprises dans la loi sur le logement de 1998. Actuellement, les coopératives de logement sont régies par une loi distincte n° 66/2003. En ce qui concerne le droit de ces coopératives à obtenir des prêts du fonds de financement du logement, il est régi par les dispositions du chapitre VIII de la loi sur le logement [voir le point d) de l'article 5 de la loi n° 66/2003].

- a) ne pas être déjà propriétaire d'un appartement ou d'un bien similaire sous une autre forme;
- b) avoir eu un revenu moyen, au cours des trois dernières années précédant le versement des allocations, d'un montant ne dépassant pas [...]. Ces limites de revenus sont fixées par l'office national du logement au début de chaque année [...];
- c) apporter la preuve d'une capacité de remboursement, évaluée par la commission du logement de la commune [...].

L'article 65 prévoyait que les personnes sollicitant un prêt afin de prendre un appartement à bail devaient remplir les conditions prévues aux points a) et b).

Le propriétaire d'un appartement d'assistance sociale souhaitant vendre son appartement devait en informer la commission du logement ou un autre promoteur (article 85). Le promoteur achetait l'appartement et le revendait conformément à la loi et aux réglementations d'application de la loi. Lors de l'achat d'un appartement, le vendeur se voyait rembourser par le fonds de logement des travailleurs la contribution qu'il avait versée lors de l'achat de l'appartement, ainsi que les paiements échelonnés déjà effectués en remboursement du prêt depuis la conclusion du contrat d'achat. L'article 86 confiait aux communes la tâche de calculer le prix de vente du logement social.

### 2.2.3. Loi n° 44/1998 sur le logement

#### 2.2.3.1. Introduction – principaux changements

La loi n° 44/1998 sur le logement est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1999. Elle a institué le fonds de financement du logement. À la même date, la loi précitée n° 97/1993 sur l'office national du logement a été abrogée. Aux termes de son article 1<sup>er</sup>, la loi sur le logement a pour objectif de promouvoir la sécurité et l'égalité des droits dans le logement des Islandais, par l'octroi de prêts et le traitement des questions liées au logement. La loi a également pour objectif de veiller à ce que les fonds soient consacrés spécifiquement à faciliter l'accès de la population à la propriété ou à la location d'un logement, dans des conditions raisonnables. Autrement dit, l'objectif de la loi correspond tout à fait au celui prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi abrogée n° 97/1993.

Dans le projet de loi, devenu loi sur le logement, les principaux changements sont présentés comme suit:

«Les principaux changements figurant dans le projet de loi portent sur le système de logement social. Le principal changement proposé consiste à arrêter la construction et l'achat d'appartements sociaux en propriété privée pour instaurer un nouveau système de prêt social. Les dispositions actuelles sur la construction d'appartements locatifs demeureront inchangées, mais il est proposé d'abolir les articles relatifs à la location-achat. En outre, les coopératives de construction et de logement feront l'objet d'une loi distincte.

À d'autres égards, les principaux changements du projet de loi se résument en trois points: l'assistance sociale, la participation des communes à cette assistance et les changements relatifs à l'organisation du système de logement.»<sup>(12)</sup>

Lorsque le ministre des affaires sociales a présenté le projet de loi au parlement, il a exposé les principaux changements législatifs dans les termes suivants:

«Les éléments principaux sont les suivants:

L'office national du logement sera supprimé.

Le fonds national de la construction et le fonds de logement des travailleurs fusionneront pour former le fonds de financement du logement et les actifs de l'office national du logement seront également intégrés au fonds. [...]

Le système d'émission d'obligations-logement restera inchangé en ce qui concerne les opérations immobilières sur le marché général. À terme, le fonds de financement du logement sera autofinancé. À cet égard, il est supposé que les emprunts plus anciens contractés par le fonds seront restructurés. Une telle restructuration permettra d'obtenir des taux nettement plus intéressants que ceux dont bénéficient actuellement les fonds de construction. Ce fonds sera très solide. Il sera doté d'un capital de 26 milliards d'ISK et aura accès aux meilleurs taux de prêt.»<sup>(13)</sup>

#### 2.2.3.2. Organisation interne

Le fonds de financement du logement constitue un établissement public indépendant dirigé par un conseil d'administration distinct sous la tutelle administrative du ministre des affaires sociales (article 4 de la loi sur le logement). Le fonds a remplacé l'ancien office national du logement. En application de l'article 7, le ministre nomme les cinq membres du conseil d'administration du fonds pour un mandat de quatre ans. L'article 8 dispose que le conseil d'administration désigne un administrateur responsable de l'administration quotidienne du fonds, du recrutement du personnel, etc.

Comme il a été exposé ci-dessus, la loi sur le logement a supprimé à la fois le fonds national de la construction et le fonds pour le logement des travailleurs. Ces fonds devaient être fusionnés et supprimés à la date d'entrée en vigueur de la loi. À partir cette date, le fonds de financement du logement a repris les activités, les droits, les créances, les dettes et les obligations des deux fonds (article 53). Les droits et prérogatives qui leur étaient reconnus par la loi ont été transférés au fonds de financement du logement. Celui-ci a repris, de même, tous les droits et obligations liés aux titres de dette détenus par le fonds national de la construction et le fonds de logement des travailleurs et devait leur succéder dans tout litige à leur encontre ou engagé en leur nom.

<sup>(12)</sup> Traduction non officielle de l'Autorité. Le texte original en langue islandaise est disponible à l'adresse internet suivante: <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>

<sup>(13)</sup> Traduction non officielle de l'Autorité. Le texte original en langue islandaise est disponible à l'adresse internet suivante: <http://www.althingi.is/altext/122/03/r06115030.sgml>

Les missions confiées par la loi au fonds de financement du logement sont énumérées à l'article 9 de la loi sur le logement et comprennent:

- «1) L'octroi de prêt et l'administration des transactions d'obligations-logement, en application de la présente loi.
- 2) L'octroi de prêts aux communes, sociétés et associations pour la construction ou l'acquisition de logements résidentiels. [...]

À l'instar du fonds national de la construction et du fonds de logement des travailleurs sous l'empire de la précédente loi n° 97/1993, le fonds de financement du logement est financé par 1) les revenus tirés de ses capitaux propres et 2) l'émission et la vente d'obligations (article 10 de la loi sur le logement). Toutefois, le mode de financement instauré par la loi n° 97/1993 n'a pas été repris dans la loi sur le logement en ce qui concerne les contributions directes du Trésor public.

En application de l'article 11 de la loi sur le logement, le fonds de financement du logement conserve les sommes dont il a la charge et les fait fructifier. Après accord du ministre des affaires sociales, le fonds peut décider de confier tout ou partie de ses actifs à des tiers. Il convient de veiller à ce que le fonds possède, en tout temps, assez de liquidités pour honorer ses obligations.

### 2.2.3.3. Types de prêts

#### 2.2.3.3.1. Trois types de prêts

L'article 15 de la loi sur le logement prévoyait l'octroi de trois types de prêts par le fonds de financement du logement <sup>(14)</sup>. Il s'agissait:

- des prêts généraux au sens du chapitre VI de la loi pour la construction et l'acquisition de logements résidentiels,
- des prêts supplémentaires à des particuliers, au sens du chapitre VII de la loi pour la construction et l'acquisition de logements résidentiels,
- des prêts pour les logements locatifs, aux communes, associations et sociétés, au sens du chapitre VIII de la loi pour la construction ou l'acquisition de logements résidentiels locatifs.

En vertu de l'article 16, paragraphe 1, le fonds est autorisé à créer de nouveaux types de prêts, sous réserve d'approbation du ministre des affaires sociales.

#### 2.2.3.3.2. Prêts généraux

La loi sur le logement a maintenu le système des prêts généraux au logement, introduit en 1989 par le système des obligations-logement et repris par la loi n° 97/1993, sans rien changé à ce type de prêts. Aux fins de gérer les prêts généraux, le fonds de

financement du logement devait administrer, à l'instar de l'ancien office national du logement, un département des obligations-logement dont les moyens financiers ne devaient pas être mêlés aux autres activités du fonds (article 17 de la loi sur le logement) <sup>(15)</sup>.

Le département des obligations-logement était chargé:

- «1) d'émettre des catégories d'obligations-logement négociables au nom du fonds de financement du logement, en application des dispositions et selon les modalités de la présente loi ou d'un règlement;
- 2) d'échanger des instruments de financement garantis par des hypothèques et des obligations-logement;
- 3) de promouvoir la négociabilité sur le marché des obligations-logement. [...]

Les obligations hypothécaires devaient être indexées et obéir aux mêmes conditions de prêt que les obligations-logement échangées contre des obligations hypothécaires, outre la marge d'intérêt (article 19). Cette marge pouvait être fixée de manière à couvrir les frais de fonctionnement du département des obligations-logement, ainsi que les pertes anticipées en examinant l'encours de prêts (article 28). Le ministre des affaires sociales devait déterminer le niveau de la marge d'intérêt sur proposition du conseil d'administration du fonds de financement du logement.

Les instruments hypothécaires et les obligations-logement pouvaient être négociés pour un montant n'excédant pas 70 % de la valeur estimée du bien si le propriétaire construisait ou achetait son logement à titre de première résidence, et 65 % de la valeur du bien dans tous les autres cas (article 19). Il s'agissait donc d'une baisse par rapport au précédent plafond de 75 % de la valeur estimée, prévu à l'article 27 précité de la précédente loi n° 97/1993. Le ministre des affaires sociales pouvait décider, dans un règlement, du nombre maximal d'instruments hypothécaires que le département des obligations-logement pouvait acquérir pour chaque bien. En vertu de l'article 21 de la loi, la durée maximale du prêt se rapportant aux instruments hypothécaires acquis par le département des obligations-logement était de 40 ans. D'autres règles relatives aux obligations-logement étaient prévues par le règlement n° 7/1999 relatif au département des obligations-logement et aux transactions d'obligations-logement (*um húsbrefadeild og húsbrefavíðskipti*).

En ce qui concerne les prêts à des entrepreneurs du bâtiment, les règles de ce règlement étaient similaires à celles fixées dans le précédent règlement n° 467/1991 du même nom, applicable sous l'empire de la loi précédente <sup>(16)</sup>.

<sup>(14)</sup> Comme il sera précisé ci-après (voir la section 2.2.3.4.2), l'un des types de prêts — à savoir les prêts supplémentaires — a été supprimé par la loi n° 120/2004.

<sup>(15)</sup> Les dispositions relatives aux obligations foncières ont été supprimées par la loi n° 57/2004 parce que le fonds a commencé à octroyer des prêts en numéraires, voir la section 2.2.3.4.1.

<sup>(16)</sup> Voir la section 2.2.2.4 ci-dessus.

Comme en témoigne ce qui précède, le système d'échange des obligations-logement est demeuré le même après l'entrée en vigueur de la loi sur le logement. Le département des obligations-logement du fonds de financement du logement était chargé de la même mission que celle qu'il assumait auparavant au sein de l'office national du logement (article 19 de la loi n° 97/1993 et article 17 de la loi sur le logement, précités). Cela est également confirmé par les observations relatives au chapitre VI du projet de loi, devenu loi sur le logement, selon lesquelles les dispositions de ce chapitre étaient largement identiques à celles du chapitre IV de la loi n° 97/1993 <sup>(17)</sup>.

#### 2.2.3.3.3. Prêts supplémentaires

La loi sur le logement a ajouté au système du logement un nouveau type de prêts, à savoir les prêts supplémentaires aux personnes à faibles revenus. Ces prêts pouvaient s'ajouter aux prêts généraux, remplaçant ainsi plusieurs prêts sociaux accordés sous l'empire de la loi n° 97/1993, mais supprimés par la suite <sup>(18)</sup>. En vertu de l'article 30, à la demande d'une commission municipale du logement, le fonds de financement du logement pouvait accorder des prêts supplémentaires, pouvant couvrir 25 % de la valeur estimée de l'appartement, aux particuliers ayant droit à un prêt général pour l'achat d'un appartement. À l'instar des prêts sociaux accordés dans le cadre du système précédent, institué par la loi n° 97/1993 avant que la loi sur le logement ne crée le fonds de financement du logement, le total des prêts accordés par le fonds de financement du logement (prêts généraux et prêts supplémentaires) ne pouvait excéder 90 % de la valeur estimée de l'appartement.

Le ministre des affaires sociales devait prendre un règlement précisant les conditions à remplir pour l'octroi de prêts supplémentaires. Les critères suivants devaient être pris en compte: la taille de la famille, le patrimoine, le revenu, la taille de l'appartement et le type de logement. Le ministre des affaires sociales a ainsi pris le règlement n° 783/1998 sur les prêts supplémentaires, qui fixait de manière détaillée les conditions que les candidats devaient remplir afin de pouvoir bénéficier de prêts supplémentaires. Les articles 5 et 6 du règlement prévoyaient pour pouvoir prétendre à un prêt supplémentaire le candidat ne devait pas dépasser certains plafonds de revenus et de patrimoine <sup>(19)</sup>. L'article 18 précisait que le candidat devait satisfaire à un examen de capacité de remboursement. L'article 4 prévoyait que les communes pouvaient adopter des lignes directrices supplémentaires que les commissions du logement devaient prendre en considération. Il pouvait s'agir de la situation du logement alors en vigueur, de l'état et du type de logement actuel, ainsi que de la taille et de la santé du foyer <sup>(20)</sup>. Par conséquent, les principaux critères afin de déterminer si

quelqu'un avait droit à des prêts «sociaux» continuaient à être l'absence de patrimoine et des revenus modestes, comme sous l'empire des règles précédant l'adoption de la loi sur le logement.

Contrairement à la loi n° 97/1993, la loi sur le logement ne contenait pas de dispositions relatives à des prêts pour la location-achat de logement sociaux. De surcroît, elle ne contenait aucune disposition relative à la vente de logements sociaux, dans la mesure où ceux-ci pouvaient être vendus sur le marché général, aux conditions prévues à l'article 32 de la loi sur le logement.

#### 2.2.3.3.4. Appartements locatifs

La troisième catégorie de prêts, à savoir les prêts pour les appartements locatifs, est régie par le chapitre VIII de la loi sur le logement. En vertu de l'article 33, le fonds de financement du logement peut accorder aux communes, associations ou sociétés souhaitant construire, acheter ou gérer des logements locatifs, des prêts pour la construction ou l'achat de tels logements. Les prêts peuvent atteindre 90 % du coût de construction ou du prix d'achat, mais ne doivent pas dépasser 90 % de la base des coûts approuvée par le conseil d'administration du fonds (article 36). En vertu de l'article 37 de la loi, le droit à un logement locatif dépend de la situation sociale du candidat, ainsi que de son patrimoine et de ses revenus, qui ne doivent pas excéder les plafonds prévus dans un règlement du ministre des affaires sociales.

Dans les observations générales accompagnant le chapitre VIII du projet de loi sur le logement, il était indiqué que ce type de prêts restait soumis, pour l'essentiel, aux mêmes règles que sous la précédente loi n° 97/1993 <sup>(21)</sup>. Par conséquent, ce type de prêts est, en substance, le même que celui prévu auparavant par les règles relatives au fonds de logement des travailleurs. Le montant maximal pour ce type de prêt s'élevait à 90 % du coût de construction ou du prix d'achat, tant aux termes de la loi sur le logement que de ceux de la loi n° 97/1993. De même, le droit à ces appartements locatifs était fondé sur des critères de besoin social, tel qu'une absence de patrimoine ou des revenus modestes.

#### 2.2.3.4. Modifications apportées en 2004

##### 2.2.3.4.1. Loi n° 57/2004

En 2004, deux lois modifiant la loi sur le logement ont été adoptées, à savoir la loi n° 57/2004 et la loi n° 120/2004. La loi n° 57/2004, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004, a supprimé le système d'échange d'obligations-logement. Les prêts généraux prévus par le fonds de financement du logement ont ainsi été versés en numéraire. Le principal objectif des modifications a été décrit comme suit dans la loi:

<sup>(17)</sup> <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>

<sup>(18)</sup> Ces prêts supplémentaires ont été supprimés par la loi n° 120/2004, voir la section 2.2.3.4.2 ci-après.

<sup>(19)</sup> Un particulier ne pouvait pas gagner plus de 1 620 000 ISK et détenir des actifs d'une valeur supérieure à 1 900 000 ISK. Ces plafonds devaient faire l'objet d'ajustements annuels.

<sup>(20)</sup> En ce qui concerne les pertes que le fonds de financement du logement pouvait subir en accordant ces prêts supplémentaires, l'article 43 de la loi sur le logement prévoyait que les communes devaient détenir et gérer un fonds dit «de réserve», administré par le fonds de financement du logement. Conformément à l'article 44, le fonds de réserve devait compenser les pertes subies par le fonds de financement du logement du fait des prêts supplémentaires. L'article 45 prévoyait le versement par les communes d'une contribution initiale de 5 % du montant de chaque prêt supplémentaire octroyé dans la commune concernée.

<sup>(21)</sup> <http://www.althingi.is/altext/122/s/0877.html>

«Le présent projet de loi vise à garantir aux Islandais des conditions de prêts au logement plus favorables, par l'intermédiaire du fonds de financement du logement, grâce à un financement moins onéreux sur le marché général du crédit. Cet objectif sera atteint par la réorganisation de l'émission d'obligations par le fonds de financement du logement, qui améliorera l'efficacité du financement et viendra à bout des principales déficiences du système actuel d'émission [...]»<sup>(22)</sup>

L'article 19 de la loi sur le logement, tel que modifié, disposait:

«Les prêts accordés par le fonds de financement du logement seront versés en numéraire. Avant que lui soit versé le capital emprunté, l'emprunteur émet un instrument hypothécaire et le fait enregistrer. Chaque hypothèque est indexée sur l'indice des prix à la consommation (voir la loi sur l'indice des prix à la consommation) et porte intérêt en application de l'article 21.»

Les points 2) et 3) de l'article 10 de la loi, relatifs au financement du fonds, ont été modifiés afin de répondre à la suppression du système des obligations-logement:

«Le fonds de financement du logement finance de la manière suivante les missions qui lui sont imparties par la présente loi:

- 1) par les revenus des capitaux propres du fonds, à savoir les remboursements échelonnés, les intérêts et les montants payés au titre de l'indexation des prêts accordés sur l'indice des prix;
- 2) par l'émission et la vente d'obligations du HFF, et, le cas échéant, en application de la loi de finance, par l'emprunt;
- 3) par les redevances prévues à l'article 49.»

Bien qu'auparavant les redevances ne fussent pas citées par l'article 10 comme moyen de financement, l'article 49 auquel cet article renvoyait faisait partie de la loi depuis son entrée en vigueur et n'avait pas été modifié. L'article 5 de la loi n° 57/2004 a ajouté deux nouveaux paragraphes à l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur le logement, relatifs à la gestion des actifs et des dettes:

«Le fonds de financement du logement préserve l'équilibre de ses recettes et de ses dépenses et prend à cette fin des dispositions préparatoires. Il établit à cet effet un système de gestion des risques.

Le fonds de financement du logement peut négocier ses propres obligations de financement et autres titres. Après avoir recueilli l'avis de son conseil d'administration et de l'autorité de contrôle financier, le ministre prend, par voie de règlement, des dispositions en ce qui concerne les critères de risque, la gestion des risques, le contrôle interne et l'échange des titres du fonds.»

La loi n° 57/2004 a apporté plusieurs autres modifications relatives, pour la plupart, à des questions pouvant être qualifiées

<sup>(22)</sup> Traduction non officielle de l'Autorité.

d'aménagements techniques liés à la suppression du système d'échange d'obligations (articles 9 à 20). Cette loi n'a rien changé de substantiel en ce qui concerne les prêts généraux ou les personnes pouvant en bénéficier.

#### 2.2.3.4.2. Loi n° 120/2004

La loi n° 120/2004, entrée en vigueur le 3 décembre 2004, a relevé à 90 % de la valeur estimée du bien le plafond des prêts généraux accordés par le fonds de financement du logement, ce plafond étant auparavant de 70 %, et le ministre des affaires sociales s'est vu conférer le pouvoir de modifier ce plafond par voie de règlement administratif (article 19 de la loi sur le logement). En outre, du fait du relèvement du plafond applicable aux prêts généraux, le chapitre VII de la loi, relatif aux prêts supplémentaires, a été supprimé. Les observations relatives à l'article 4 du projet de la loi, qui a supprimé le chapitre VII de la loi sur le logement relatif aux prêts supplémentaires, précisent que:

«Si le projet de loi est adopté, tous les acquéreurs de biens immobiliers pourront bénéficier d'un prêt à concurrence de 90 % et les prêts supplémentaires ne seront donc plus nécessaires. Le taux d'intérêt des prêts supplémentaires s'élevait à 5,3 % au cours premier semestre de l'année 2004, ce qui est considérablement plus élevé que le taux des prêts généraux après les modifications apportées à l'émission d'obligations du fonds de financement du logement, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Depuis le mois de septembre, les prêts supplémentaires ont fait l'objet du même taux d'intérêt que les prêts généraux. Les conditions d'emprunt des acheteurs au patrimoine et aux revenus modestes s'en sont trouvées nettement améliorées. Dès lors, il n'y a pas de raison, en l'état actuel des choses, de prévoir un type de prêts spécifique pour cette catégorie d'emprunteurs.»<sup>(23)</sup>

Le ministre des affaires sociales a exercé les pouvoirs qui lui sont conférés par la loi n° 120/2004. Il a baissé le plafond à 80 %, l'a relevé de nouveau à 90 % et l'a ensuite rabaisé à 80 %, ce qui correspond au plafond actuel<sup>(24)</sup>.

### 3. BASE JURIDIQUE, EN DROIT ISLANDAIS, D'ÉVENTUELS ÉLÉMENTS D'AIDE D'ÉTAT

Dans sa décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen, l'Autorité a recensé les cinq éventuelles mesures d'aide d'État suivantes:

- la garantie de l'État,
- l'exonération de l'impôt sur le revenu et de la taxe foncière,
- les bonifications d'intérêts,
- l'absence de versement de dividendes,
- la non soumission du HFF à des critères d'adéquation des fonds propres, ni à des règles relatives à un ratio de solvabilité minimal.

<sup>(23)</sup> Traduction non officielle de l'Autorité. Le texte original en langue islandaise est disponible à l'adresse internet suivante: <http://www.athingis.is/altext/131/s/0223.html>

<sup>(24)</sup> Voir le règlement n° 540/2006, modifié en dernier lieu par le règlement n° 587/2007. Ce règlement fixe également le plafond nominal de prêt autorisé, actuellement de 18 millions d'ISK.

### 3.1. GARANTIE DE L'ÉTAT

Le fonds de financement du logement est un établissement public (article 4 de la loi sur le logement n° 44/1998, à comparer avec l'article 2 de la loi précédente n° 97/1993). Il bénéficie à ce titre d'une garantie de l'État couvrant toutes ses obligations, en vertu de règles générales non écrites du droit public islandais, applicables à tous les établissements publics.

Ce principe non écrit du droit islandais est antérieur l'entrée en vigueur de l'accord EEE. Les observations générales relatives au projet de loi devenu la loi n° 121/1997 sur les garanties de l'État (*lög um ríkisábyrgðir*) indiquent que: «Ceci résulte de la règle non équivoque du droit islandais selon laquelle l'État est responsable des obligations des établissements et entreprises publics, sauf si la garantie est limitée par une disposition légale explicite [...] ou si la responsabilité de l'État dans une société à responsabilité limitée est limitée à sa participation au capital»<sup>(25)</sup>. Cette garantie est applicable à tous les établissements publics, quelle que soit la date de leur création ou leurs activités ou les modifications apportées à ces activités. Elle s'appliquait donc aussi à l'office national du logement et aux trois autres organismes qui exerçaient des activités de financement du logement avant l'entrée en vigueur de la loi sur le logement.

### 3.2. EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ET DE LA TAXE FONCIÈRE

Dans sa décision d'ouvrir la procédure, l'Autorité a relevé une deuxième éventuelle mesure d'aide d'État, à savoir l'exonération d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière dont bénéficie le HFF.

Le Trésor public, ainsi que tous les établissements et entreprises publics bénéficiant d'une garantie illimitée de l'État, ont été exonérés d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière bien avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE (voir l'actuel article 4, paragraphe 1, de la loi relative à l'impôt sur le revenu n° 90/2003). Cette exonération fiscale générale s'applique au fonds de financement du logement du fait qu'il est un établissement public.

La base juridique de cette exonération fiscale consistait, lors de l'entrée en vigueur de l'accord EEE, dans l'article 4, paragraphe 1, de la loi n° 75/1981 relative à l'impôt sur les sociétés et à la taxe foncière. La loi relative à l'impôt sur les sociétés actuellement en vigueur est une version consolidée de la loi n° 75/1981 relative à l'impôt sur les sociétés et à la taxe foncière. Par conséquent, les prédécesseurs du fonds de financement du logement bénéficiaient, eux aussi, de cette exonération fiscale.

Quant à la taxe foncière, elle a été supprimée erga omnes par la loi n° 129/2004 et a été perçue, pour la dernière fois, sur les

actifs à la fin de l'exercice 2005. Jusqu'à l'adoption de la loi n° 129/2004, l'article 4, paragraphe 1, de la loi n° 90/2003 exonérait également de taxe foncière les établissements précités. Par conséquent, les prédécesseurs du fonds de financement du logement bénéficiaient, eux aussi, de cette exonération fiscale.

### 3.3. BONIFICATION D'INTÉRÊTS

Dans sa décision d'ouvrir la procédure, l'Autorité a recensé une troisième éventuelle mesure d'aide d'État, à savoir la bonification d'intérêts, qui correspond en réalité à des contributions directes au budget du HFF afin de lui permettre de satisfaire à son obligation d'accorder des prêts à des taux inférieurs à ceux du marché pour la construction de logements sociaux locatifs.

L'un des types de prêt accordés par le fonds de logement des travailleurs consistait dans les prêts pour le logement social locatif (article 50 de la loi n° 97/1993 précitée). Le chapitre VIII de la loi sur le logement contient les règles en vigueur pour les prêts aux appartements sociaux locatifs, qui sont pour l'essentiel, comme il a été exposé ci-dessus, identiques aux règles applicables auparavant. Par conséquent, tant l'office national du logement, par l'intermédiaire du fonds de logement des travailleurs, que le HFF ont été chargés d'accorder ce type de prêts.

Comme il a été exposé ci-dessus, l'un des modes de financement du fonds de logement des travailleurs consistait dans des contributions budgétaires (voir l'article 48 de la loi n° 97/1993). Ces contributions devaient couvrir une partie des frais de fonctionnement du fonds, notamment ceux liés aux appartements sociaux locatifs. Le taux d'intérêt pour ce type de prêt était fixé chaque année par le gouvernement (voir l'article 52 de la loi).

Pour la période suivant l'entrée en vigueur de la loi sur le logement, l'article transitoire IX de la loi sur le logement, adoptée en 1998, prévoyait que les prêts pour les appartements sociaux locatifs continueraient à être accordés, jusqu'à la fin de l'année 2000, aux taux alors en vigueur.

Le 21 août 2001, le ministre des affaires sociales et le ministre des finances ont conclu un accord spécial prévoyant une bonification d'intérêts pour ce type de prêts, profitant, chaque année, à un maximum de 400 appartements locatifs<sup>(26)</sup>. Le 26 septembre 2005, les ministres ont conclu un nouvel accord ajustant la contribution au HFF afin d'abaisser les taux d'intérêt et de relever la contribution maximale pour chaque appartement. En vertu de ces accords, le HFF devait bénéficier, selon les modalités prévues dans ces accords, d'une contribution budgétaire pour les pertes subies en accordant ce type de prêt.

<sup>(25)</sup> Traduction non officielle de l'Autorité. Le texte original en langue islandaise est disponible à l'adresse internet suivante: <http://www.althingi.is/altext/122/s/0099.html>

<sup>(26)</sup> Lettre du gouvernement islandais du 3 janvier 2007, p. 10.

#### 3.4. ABSENCE DE VERSEMENT DE DIVIDENDES

Dans sa décision d'ouvrir la procédure, l'Autorité a recensé une quatrième éventuelle mesure d'aide d'État, consistant dans le fait que le HFF n'est pas tenu de verser des dividendes à l'État. Cette situation résulte des principes généraux du droit public islandais, qui n'imposent pas aux établissements publics organisés comme le HFF de verser des dividendes <sup>(27)</sup>. En tant que tel, ce principe est antérieur à l'entrée en vigueur de l'accord EEE, de sorte que les prédécesseurs du HFF se trouvaient dans la même situation juridique qui ce dernier.

Ce principe général résulte notamment de l'absence de but lucratif de ces établissements publics, qui doivent au contraire fournir des services dont le Parlement a estimé qu'ils devaient être dispensés par l'État. En vertu du droit public islandais, afin de pouvoir réclamer le paiement d'une redevance en contrepartie des services fournis, un établissement public doit pouvoir se fonder sur une base juridique et la redevance ne doit pas dépasser le coût de fourniture des services <sup>(28)</sup>. Lorsque l'établissement public est légalement autorisé à réclamer plus que le coût de fourniture du service ou, à l'instar du HFF, à percevoir des revenus sur les fonds qui lui sont confiés (article 11 de la loi sur le logement), une base juridique distincte est requise afin que l'institution soit tenue de verser des dividendes à l'État islandais.

Cette interprétation de la législation islandaise se trouve confirmée par la lettre du gouvernement islandais du 15 avril 2008, selon laquelle: «Conformément à la loi n° 88/1997 relative au contrôle financier de l'État, il est d'usage que les établissements publics soient uniquement tenus de générer des profits s'ils y sont juridiquement contraints. En outre, un établissement public ne peut être tenu de verser des dividendes que s'il existe une base juridique en ce sens. Si un organisme public génère des profits, il en verse une partie raisonnable au Trésor public sous forme de dividendes, en application de l'article 42 de la loi n° 88/1997. Les établissements publics versant des dividendes, tels que Landsvirkjun, doivent y être tenus en vertu d'une obligation juridique spéciale. Il peut être fait référence à l'article 4 de la loi n° 42/1983 sur Landsvirkjun. Il n'existe donc aucune règle juridique générale imposant aux établissements publics de verser des dividendes.»

Ni la loi sur le logement, ni la loi n° 97/1993 ne contenaient de dispositions imposant au HFF ou à ses prédécesseurs de verser des dividendes. Dès lors, en la matière, ce principe général du droit public islandais n'a pas cessé d'être applicable au HFF.

#### 3.5. LE HFF N'EST PAS SOUMIS À DES CRITÈRES D'ADÉQUATION DES FONDS PROPRES, NI À DES RÈGLES RELATIVES À UN RATIO DE SOLVABILITÉ MINIMAL

L'acte visé au point 14 du chapitre II de l'annexe IX de l'accord EEE (directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et son exercice <sup>(29)</sup>), telle que modifiée,

<sup>(27)</sup> Il en va différemment lorsque l'État détient des entreprises revêtant la forme de sociétés anonymes et relevant du droit privé.

<sup>(28)</sup> Pour une application de ce principe, voir par exemple l'arrêt de la Cour suprême d'Islande du 5 novembre 1998 dans l'affaire n° 50/1998.

<sup>(29)</sup> JO L 126 du 26.5.2000, p. 1. Cet acte a été intégré dans l'accord EEE par décision du Comité mixte de l'EEE n° 15/2001, et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2001.

dénommée ci-après la «directive bancaire») définit les critères d'adéquation des fonds propres et les règles relatives au ratio de solvabilité minimal applicables aux établissements de crédit dans tous les États membres de l'UE et de l'AELE. L'article 2, paragraphe 3, de la directive énumère les établissements exonérés de l'application des dispositions de la directive bancaire. Dans la décision du Comité mixte de l'EEE, cette liste a été étendue notamment par l'ajout du «Byggingarsjódir ríkisins» en Islande [traduit littéralement comme «fonds de construction de l'État» <sup>(30)</sup>]. Ce terme couvrait le fonds national de la construction et le fonds de logement des travailleurs qui, ainsi qu'il a été exposé précédemment, ont été fusionnés et repris par le HFF (voir l'article 53 de la loi sur le logement). L'article 116 de la loi n° 161/2002 sur les établissements financiers (*lög um fjármálafyrirtæki*) exonère donc le HFF de l'application de la loi, qui compte parmi les mesures de mise en œuvre de la directive en droit islandais.

#### 4. OBSERVATIONS DES AUTORITÉS ISLANDAISES

Dans ses lettres du 20 novembre 2006 et du 15 avril 2008, le gouvernement islandais a indiqué que le système HFF devait être considéré comme une aide existante. Premièrement, les principales caractéristiques du système existaient avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE et n'ont pas été modifiées par l'adoption de la loi sur le logement. Les modifications apportées, à l'époque, au système de logement visaient exclusivement le système de logement social et n'étaient pas substantielles. Deuxièmement, les éléments d'aide d'État recensés dans la décision de l'Autorité d'ouvrir la procédure constituaient des mesures générales demeurées inchangées par l'adoption de la loi sur le logement. Dès lors, par exemple, la garantie implicite de l'État est demeurée la même avant et après l'entrée en vigueur de l'accord EEE. À cet égard, le gouvernement islandais a fait valoir qu'en vertu de l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire *Namur-Les Assurances du Crédit*, seules des modifications législatives substantielles étaient à même de modifier la qualification de l'aide <sup>(31)</sup>. Troisièmement, l'adoption de la loi sur le logement en 1999 n'a pas apporté de modifications susceptibles d'avoir une incidence sur l'examen de la compatibilité du système avec règles relatives aux aides d'État. Quatrièmement, à titre subsidiaire, les modifications apportées au système de logement social en ce qui concerne, par exemple, les prêts dits supplémentaires sont séparables du système général de prêts.

#### 5. OBSERVATIONS DES TIERS

La SFF a fait valoir que les modifications apportées par la loi sur le logement ont conduit à transformer le système en une aide nouvelle puisque ces modifications impliquaient que le système de logement n'est pas resté globalement inchangé jusqu'à ce jour. Dans sa lettre du 31 janvier 2007, la SFF a renvoyé notamment à:

— l'existence d'une nouvelle loi, à savoir le remplacement de la loi sur l'office national du logement par la loi sur le logement,

<sup>(30)</sup> Cette traduction est celle du gouvernement islandais.

<sup>(31)</sup> Arrêt du 9 août 1994 dans l'affaire C-44/93, *Namur-Les Assurances du Crédit*, Rec. 1994, p. I-3829.

- la création d'une entité juridique nouvelle, à savoir le fonds de financement du logement, qui a remplacé le bureau national du logement/l'office national du logement et a repris les actifs et obligations du fonds national du logement et du fonds de logement de travailleurs,
- l'introduction d'instruments de prêt nouveaux, à savoir les prêts en numéraire au lieu des obligations-logement, et une moindre assistance sociale en matière de logement, la modification du plafond de financement pour l'achat, la suppression des restrictions à la vente de logements sociaux occupés par les propriétaires, la suppression des droits de priorité et les modifications relatives à la nature des organismes pouvant bénéficier des prêts, et
- le changement de sources de financement: en application de la loi sur le logement, le fonds de financement du logement ne bénéficie d'aucune contribution directe de l'État, contrairement à ses prédécesseurs.

Dans sa lettre du 28 mars 2008, la SFF a fait valoir que le critère juridique applicable devrait consister en un examen global du système HFF, plutôt qu'en une analyse au cas par cas des éventuelles mesures d'aide relevées. Selon la SFF, les différentes composantes du système sont tellement imbriquées les unes dans les autres que ce serait procéder à une division artificielle injustifiée que de les distinguer afin d'examiner si les mesures sont nouvelles ou existantes. Selon la SFF, une telle approche ne serait pas conforme à la pratique de la Commission européenne dans des affaires similaires. Enfin, la SFF invite l'Autorité à tenir compte de la situation factuelle en ce qui concerne le montant des prêts accordés par le HFF et sa part de marché par rapport à celle des banques privées.

## II. APPRÉCIATION JURIDIQUE

### 1. LE HFF, N'ÉTANT PAS SOUMIS À DES CRITÈRES D'ADÉQUATION DES FONDS PROPRES, NI À DES RÈGLES RELATIVES À UN RATIO DE SOLVABILITÉ MINIMAL, NE CONSTITUE PAS UNE AIDE D'ÉTAT

Dans le cadre de l'appréciation juridique, il convient tout d'abord, selon l'Autorité, d'examiner si le fait que le HFF ne soit pas soumis à des critères d'adéquation des fonds propres, ni à des règles relatives à un ratio de solvabilité minimal, caractérise une aide d'État.

Comme il a été exposé ci-dessus, la directive bancaire établit les règles applicables aux établissements de crédits de l'EEE en matière d'adéquation des fonds propres et de ratio de solvabilité minimal. Dans sa décision d'ouverture, l'Autorité est parvenue à la conclusion préliminaire que le fait que le HFF soit exempté de la directive bancaire ne caractérise pas une aide d'État. Toutefois, cette exemption suscitant certaines interrogations, elle a jugé opportun de l'examiner de plus près dans le cadre d'une procédure formelle d'examen à l'issue de laquelle elle a confirmé sa conclusion préliminaire, pour les raisons suivantes:

Premièrement, comme il est mentionné dans la décision d'ouverture, le HFF ne constitue pas un établissement de

crédit auquel s'applique la directive bancaire puisqu'il n'est pas autorisé à recevoir des dépôts ou d'autres fonds remboursables du public.

Deuxièmement, l'article 2, paragraphe 3, de la directive bancaire énumère les établissements exemptés des prescriptions de la directive. Les «Byggingarsjóðir ríkisins» — termes qui désignaient autrefois les fonds appartenant maintenant au HFF — en font partie, en vertu de la décision du Comité mixte de l'EEE. Par conséquent, que cette disposition soit constitutive ou qu'elle ne fasse que reprendre les règles habituelles de la directive, c'est la directive bancaire, telle que modifiée pour l'EEE, qui exempte le HFF de son champ d'application, ainsi que des règles d'adéquation des fonds propres et du ratio de solvabilité minimal qu'elle établit. À supposer même que le fait que le HFF bénéficie d'une exemption de la directive implique qu'un avantage lui est accordé, une telle mesure ne serait pas imputable à l'État islandais, mais au Comité mixte de l'EEE, et ne constituerait donc pas une aide d'État<sup>(32)</sup>.

Troisièmement, même si la directive bancaire s'appliquait au HFF, une exemption n'entraînerait pas un transfert de ressources d'État puisque l'État ne renoncerait alors à aucun revenu.

### 2. REMARQUES RELATIVES À LA FOIS À LA GARANTIE DE L'ÉTAT, À LA BONIFICATION D'INTÉRÊTS, À L'EXONÉRATION DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ET DE LA TAXE FONCIÈRE ET À L'ABSENCE DE VERSEMENT DE DIVIDENDES

#### 2.1. LES PROCÉDURES APPLICABLES RESPECTIVEMENT À UNE AIDE NOUVELLE OU À UNE AIDE EXISTANTE

La procédure applicable à une aide nouvelle est prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 3, de la partie I du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice (correspondant à l'article 88, paragraphe 3, CE). Si l'Autorité a des doutes sur la compatibilité d'une telle mesure d'aide, elle doit ouvrir la procédure formelle d'examen prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice (correspondant à l'article 88, paragraphe 2, CE) et à la section II, article 4, paragraphe 4, du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice.

La procédure applicable à une aide existante, qui est différente de celle applicable à une aide nouvelle, est prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la partie I du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice, selon lequel l'Autorité procède avec les États de l'AELE à l'examen permanent des régimes d'aides existant dans ces États. Elle propose à ceux-ci les mesures utiles exigées par le développement progressif ou le fonctionnement de l'accord EEE.

En effet, selon la Cour:

«[...] quand la Commission examine des mesures d'aides au regard de l'article 87 CE pour déterminer si elles sont compatibles avec le marché commun, elle est tenue d'ouvrir la procédure prévue à l'article 88, paragraphe 2, CE, lorsque, après la phase d'examen préliminaire, elle n'a pu écarter

<sup>(32)</sup> Arrêt du 5 avril 2006 dans l'affaire T-351/02, *Deutsche Bahn/Commission*, Rec. 2006, p. II-1047, points 100 à 103.

toutes les difficultés empêchant de conclure à la compatibilité de ces mesures avec le marché commun [...]. Les mêmes principes doivent naturellement s'appliquer lorsque la Commission conserve aussi des doutes sur la qualification même d'aide, au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, de la mesure examinée. On ne saurait donc reprocher à la Commission d'ouvrir ladite procédure même lorsqu'elle exprime dans la décision prise à cet effet des doutes sur le caractère d'aides, au sens de l'article 87, paragraphe 1, CE, des mesures en faisant l'objet.

[...] la Commission doit procéder à un examen suffisant [...] sur la base des informations qui lui ont été communiquées à ce stade par ledit État, même si cet examen débouche sur une appréciation non définitive. [...] Si ces éléments [d'information] permettent, dans le cadre d'une évaluation provisoire, de penser qu'il est probable que les mesures en cause constituent effectivement des aides existantes, la Commission doit alors les traiter dans le cadre procédural prévu aux paragraphes 1 et 2 de l'article 88 CE. En revanche, si les éléments fournis par l'État membre ne permettent pas d'arriver à cette conclusion provisoire ou si l'État membre ne fournit aucun élément à cet égard, la Commission doit traiter ces mesures dans le cadre procédural prévu aux paragraphes 3 et 2 de ce même article.»<sup>(33)</sup>

Autrement dit, toute appréciation, dans la décision d'ouvrir une procédure formelle d'examen, sur le point de savoir si une éventuelle mesure d'aide constitue une aide nouvelle ou une aide existante, ne peut être que préliminaire par nature. Il résulte donc de la jurisprudence que, même si l'Autorité a initialement considéré, dans une décision d'ouverture de la procédure, que la mesure en cause constituait une aide nouvelle, elle peut néanmoins conclure, dans la décision clôturant cette procédure, que ladite mesure constitue en fait une aide existante ou qu'elle ne constitue aucune aide. Lorsqu'une aide existante est en cause, l'Autorité doit appliquer la procédure se rapportant aux aides existantes<sup>(34)</sup>. En ce cas, l'Autorité devra donc clore la procédure formelle d'examen et ouvrir la procédure distincte applicable aux aides existantes, prévue aux articles 17 à 19 de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice<sup>(35)</sup>. Conformément à cette procédure — et uniquement à celle-ci —, l'Autorité doit apprécier si une mesure d'aide existante est compatible avec le fonctionnement de l'accord EEE.

Les informations communiquées à l'Autorité lorsqu'elle a décidé d'ouvrir la procédure formelle d'examen «ne permett[ai]ent pas d'arriver à [la] conclusion provisoire» que l'aide était existante et l'Autorité a donc traité les mesures d'aide conformément aux règles applicables à une aide nouvelle. Toutefois, cette conclusion initiale ayant été contestée par le gouvernement islandais, l'Autorité va de nouveau examiner la question ci-après, au regard des éléments d'information qui lui sont maintenant communiqués par le gouvernement et la SFF.

<sup>(33)</sup> Arrêt du 10 mai 2005 dans l'affaire C-400/99, *Italie/Commission*, Rec. 2005, p. I-3657, points 47, 54 et 55.

<sup>(34)</sup> Arrêt du 27 novembre 2003 dans l'affaire T-190/00, *Regione Siciliana/Commission*, Rec. 2003, p. II-5015, point 48.

<sup>(35)</sup> Arrêts de la Cour du 30 juin 1992 dans l'affaire C-312/90, *Espagne/Commission*, Rec. 1992, p. I-4117, points 14 à 17, et du 30 juin 1992 dans l'affaire C-47/91, *Italie/Commission*, Rec. 1992, p. I-4145, points 22 à 25; ainsi que arrêts du Tribunal de première instance du 30 avril 2004 dans les affaires jointes T-195/01 et T-207/01, *Government of Gibraltar/Commission*, Rec. 2002, p. II-2309, et du 19 février 2004 dans les affaires jointes T-297/01 et T-298/01, *SIC II*, Rec. 2004, p. II-743.

Comme il a déjà été mentionné, l'Autorité se prononcera sur l'existence et la conformité des mesures d'aide nouvelle conformément à la procédure formelle d'examen. À l'inverse, si les textes en cause ne constituent pas une aide nouvelle, l'Autorité ne peut pas, dans le cadre de la présente procédure, porter une appréciation juridiquement contraignante sur le point de savoir si ces textes constituent une aide existante au sens de l'article 61, paragraphe 1, EEE. Elle ne peut pas davantage porter une appréciation juridiquement contraignante sur le point de savoir si de telles mesures d'aide nouvelle sont compatibles avec l'accord EEE. Avant de conclure à l'existence de mesures d'aide nouvelle ou existante, l'Autorité va donc supposer ci-après que les mesures suivantes constituent une aide d'État: la garantie de l'État, l'exonération d'impôts, la bonification d'intérêts et la dispense de versement des dividendes.

## 2.2. LES CRITÈRES JURIDIQUES APPLICABLES

Selon l'article 4 de la décision de l'Autorité n° 195/04/COL, on entend par modification d'une aide existante tout changement autre que les modifications de caractère purement formel ou administratif qui ne sont pas de nature à influencer l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché commun. En outre, en ce qui concerne l'appréciation juridique sur le point de savoir une aide est nouvelle ou existante, la Cour a dit, dans l'affaire *Namur-Les Assurances du Crédit*, que:

«[...] l'apparition d'une aide nouvelle ou la modification d'une aide existante ne peut pas, lorsque l'aide résulte de dispositions légales antérieures qui ne sont pas modifiées, être appréciée d'après l'importance de l'aide et notamment d'après son montant financier à chaque moment de la vie de l'entreprise. C'est par référence aux dispositions qui la prévoient, à leurs modalités et à leurs limites qu'une aide peut être qualifiée de nouveauté ou de modification.

Or, la décision entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 1989 n'a pas modifié la législation qui a institué au profit de l'OND les avantages dont il bénéficiait, ni en ce qui concerne la nature de ces avantages, ni même en ce qui concerne les activités de l'établissement public auxquelles ils s'appliquaient, puisque la loi du 31 août 1939 donnait à cet établissement une vocation très générale pour diminuer les risques de crédit à l'exportation. Elle n'affecte donc pas le régime d'aides mis en place par cette législation.»<sup>(36)</sup>

La Cour a ajouté qu'une extension pratique des activités de l'entreprise ne suffit pas à modifier la qualification d'une mesure d'aide:

«Admettre le contraire contraindrait, en fait, l'État membre intéressé à notifier à la Commission et à soumettre à son contrôle préventif non seulement les aides nouvelles ou les modifications d'aides proprement dites accordées à une entreprise bénéficiaire d'un régime d'aides existantes mais toutes les mesures qui affectent l'activité de cette dernière et qui peuvent avoir des incidences sur le fonctionnement du marché commun, sur le jeu de la concurrence ou simplement sur le montant effectif, pendant une période déterminée, d'aides qui existent dans leur principe mais qui varient nécessairement dans leur montant selon le chiffre d'affaires de l'entreprise.

<sup>(36)</sup> Arrêt précité *Namur-Les Assurances du Crédit*, points 28 et 29 (souligné par l'Autorité). Voir également le point 23 de l'arrêt, où la Cour fait référence à des «ajustements ne portant pas sur la substance de ces avantages».

À l'extrême, dans le cas d'une entreprise publique telle que l'OND, chaque opération nouvelle d'assurance qui, selon les précisions communiquées à l'audience par le représentant du gouvernement belge, doit être soumise aux autorités de tutelle pourrait ainsi être regardée comme une mesure relevant de la procédure prévue à l'article 93, paragraphe 3, du traité.

Une telle interprétation, qui ne correspond ni à la lettre ni à l'objet de cette dernière disposition, ni au partage de responsabilité qu'elle établit entre la Commission et les États membres, serait un facteur d'insécurité juridique pour les entreprises et pour les États membres auxquels il incomberait ainsi de procéder à la notification préalable de mesures de natures très diverses, qui ne pourraient pas être mises à exécution malgré l'hésitation à pouvoir les qualifier d'aides nouvelles. [...]»<sup>(37)</sup>

Dans l'affaire *Government of Gibraltar/Commission*, le Tribunal a estimé que:

«C'est [...] seulement dans l'hypothèse où la modification [en droit national] affecte le régime initial dans sa substance même que ce régime se trouve transformé en un régime d'aides nouveau. Or, il ne saurait être question d'une telle modification substantielle lorsque l'élément nouveau est clairement détachable du régime initial.»<sup>(38)</sup>

Lorsqu'elle a dû apprécier si la modification d'une mesure d'aide avait eu pour effet de transformer ladite mesure, jusqu'alors considérée comme une mesure d'aide existante, en une mesure d'aide nouvelle, la Commission a examiné si la modification était substantielle par nature<sup>(39)</sup>. À cet égard, la Commission a tenu compte de la nature de l'avantage conféré, de l'objectif poursuivi au moyen de celui-ci, du fondement invoqué pour en justifier l'octroi, des personnes et des entités concernées, ainsi que des sources de financement utilisées. En revanche, elle n'a pas examiné les modifications juridiques, qui ne font pas partie de la mesure d'aide en cause.

En ce qui concerne les aides individuelles, telles que les droits de licence pour un radiodiffuseur public, cette approche a conduit la Commission à examiner les conditions d'application du droit concerné, celles-ci faisant partie intégrante de la mesure d'aide en cause<sup>(40)</sup>.

<sup>(37)</sup> Arrêt précité *Namur-Les Assurances du Crédit*, points 32 et 33.

<sup>(38)</sup> Arrêt précité *Government of Gibraltar/Commission*, point 111. Voir, en ce sens, les conclusions de l'avocat général Fennelly présentées le 13 avril 2000 dans les affaires jointes C-15/98 et C-105/99, *Italie et Sardegna Lines, Servizi Marittimi della Sardegna/Commission*, Rec. 2000, p. I-8855, point 64.

<sup>(39)</sup> Décision de la Commission du 24 avril 2007 dans l'affaire E-10/2005 (ex C 60/99), considérant 33; décision de la Commission du 4 avril 2007 dans l'affaire E-7/2005 concernant des régimes de garantie finlandais, considérant 16; décision de la Commission du 20 avril 2005 dans l'affaire E-8/2005 en faveur du radiodiffuseur télévisuel espagnol RTVE, considérant 2.2, et décision de la Commission du 22 mars 2006 dans l'affaire E-22/2004 — Aide fiscale à l'exportation, considérants 34 et 35.

<sup>(40)</sup> Décision de la Commission du 24 avril 2007 dans l'affaire d'aide d'État E-3/2005 — Financement de radiodiffuseurs de service public en Allemagne, considérants 200 à 214; décision de la Commission du 22 mars 2006 dans l'affaire E-14/2005 — Portugal, compensations versées au radiodiffuseur de service public RTP, considérants 61 à 80.

Lorsque la mesure d'aide en cause a consisté en un régime d'aide qui n'a pas été octroyé aux fins d'une activité en particulier, tel qu'une garantie de l'État donnée à des entreprises publiques au seul motif qu'elles sont organisées comme faisant partie de l'État, la Commission a examiné essentiellement si la mesure d'aide proprement dite (le régime consistant en une garantie de l'État à l'ensemble de ces entreprises) avait fait l'objet de modifications substantielles. Comme les règles se rapportant à chaque bénéficiaire de l'aide ne font alors pas partie de la mesure d'aide, la Commission n'a pas examiné les règles spécifiques régissant les activités de chacun des bénéficiaires de l'aide. Autrement dit, elle n'a pas estimé que des modifications des règles se rapportant à des bénéficiaires en particulier pouvaient avoir pour effet de transformer le régime d'aide en une aide nouvelle, qu'il s'agisse du régime d'aide proprement dit ou simplement de l'entreprise faisant spécifiquement l'objet de la modification législative<sup>(41)</sup>. Décider le contraire aurait impliqué en effet qu'une mesure revêtant le caractère d'un régime d'aide d'État serait passée de l'état d'aide existante à celui d'aide nouvelle en ce qui concerne certains bénéficiaires seulement, et non les autres, parce que seules les règles concernant les premiers, et non ces derniers, avaient changé. Un tel résultat serait incompatible avec le fait que la mesure consistait en une seule mesure.

<sup>(41)</sup> Décision de la Commission du 24 avril 2007 dans l'affaire d'aide d'État E-3/2005 — Financement des radiodiffuseurs de service public en Allemagne, considérant 215. Du fait de leur détention par l'État, les banques publiques allemandes bénéficiaient traditionnellement d'une garantie implicite de l'État, appelée «Anstaltslast». Dans l'affaire E-10/2000 concernant les banques régionales (*Landesbanken*) allemandes, la Commission a conclu que l'*Anstaltslast* était un principe général du droit allemand antérieur au traité CE. L'aide octroyée aux banques en vertu de cette garantie était donc existante, même après que l'*Anstaltslast* eut cessé de procéder simplement d'un principe général du droit à la suite de son introduction explicite dans des dispositions de droit écrit; voir la lettre de la Commission à l'Allemagne, du 8 mai 2000, proposant des mesures appropriées dans l'affaire E-10/2000, section 7, premier paragraphe. À la connaissance de l'Autorité, les banques allemandes bénéficiant de l'*Anstaltslast* sont normalement instituées par une loi spécifique régissant l'établissement et les activités de la banque en question. Plusieurs d'entre elles semblent avoir été créées après l'entrée en vigueur du traité CE. La législation régissant les activités des banques publiques a été fréquemment modifiée. La création de nouvelles banques par la loi, la concentration et la scission de banques publiques et d'autres modifications de la législation régissant les banques publiques peuvent sans aucun doute avoir une incidence sur l'activité de l'entreprise, ainsi que sur le fonctionnement du marché commun, sur la concurrence ou, simplement, sur le montant effectif de l'aide à la disposition de l'entreprise. Toutefois, la Commission a conclu que l'avantage tiré de l'*Anstaltslast* constituait une aide existante, sans examiner au préalable à quel moment les différentes banques bénéficiaires ont été fondées, ni d'éventuels changements dans leurs activités ou d'autres mesures les concernant à titre individuel. Voir, également, la décision de la Commission du 16 octobre 2002 dans l'affaire C 68/02 — France, Electricité de France (EDF), considérant 68, où l'une des mesures d'aide à EDF, une garantie de l'État, résultait d'un principe général du droit français antérieur au traité CE. Au fil des ans, EDF avait largement diversifié ses activités et conquis de nouveaux marchés. Lorsqu'elle s'est prononcée sur le point de savoir si la mesure d'aide constituait une aide nouvelle ou une aide existante, la Commission n'a toutefois pas jugé nécessaire d'examiner ces changements factuels, ni de se pencher sur la moindre modification de la législation relative à EDF à la suite de l'entrée en vigueur du traité CE. Voir également, en ce sens, la décision de la Commission du 16 décembre 2003 relative aux aides d'État accordées par la France à EDF et au secteur des industries électriques et gazières (JO L 49 du 22.2.2005, p. 9, considérant 59), et l'invitation de la Commission à présenter des observations en application de l'article 88, paragraphe 2, du traité CE, dans l'affaire E-3/2002, EDF (JO C 164 du 15.7.2003, p. 7, considérants 53 à 55).

Par conséquent, avant d'examiner quelles modifications législatives sont pertinentes aux fins d'apprécier si une mesure d'aide est nouvelle ou existante, il convient tout d'abord de déterminer si les règles relatives à un ou plusieurs destinataires de l'aide font ou non partie de la mesure d'aide. En outre, lorsque l'entreprise concernée reçoit de l'aide au titre de plusieurs mesures ayant des objectifs et des fondements juridiques différents, adoptées à des époques différentes, certaines revêtant le caractère de mesures individuelles et d'autres celui d'un régime d'aide, lesdites mesures doivent être examinées séparément et non pas collectivement, comme un ensemble, au seul motif qu'elles ont, en tout ou partie, le même bénéficiaire<sup>(42)</sup>.

### 2.3. QUALIFICATION DE MESURES D'AIDE NOUVELLE OU EXISTANTE

#### 2.3.1. La garantie de l'État

La garantie accordée par l'État à tous les établissements publics, pour toutes leurs obligations, résulte de règles non écrites de droit public islandais antérieures à l'entrée en vigueur de l'accord EEE. La garantie est applicable à tous les établissements publics, quelle que soit la date de leur création, leurs activités ou les changements apportés à leurs activités. Cette éventuelle mesure d'aide doit être considérée comme un régime d'aide au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point d), de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice. Là encore, à supposer qu'il s'agisse d'une aide, le régime doit être considéré d'emblée comme une aide existante puisqu'il existait déjà avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE [voir article 1<sup>er</sup>, point b), de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice].

Aucune modification substantielle, ni même non-substantielle, n'a été apportée à l'étendue et à la fonction de la garantie proprement dite depuis l'entrée en vigueur de l'accord EEE. La loi n° 121/1997 sur les garanties de l'État, telle que modifiée par la suite, a instauré une modeste prime de garantie, à un taux de 0,00625 % par trimestre (0,00375 % par trimestre sur les engagements intérieurs jusqu'en 2001). Toutefois, cette prime de garantie ne réduit que l'aide résultant du régime initial de garantie de l'État, qui est antérieur à l'accord EEE. Quel que soit l'avantage pouvant en résulter, le régime initial ne peut donc pas être qualifié d'aide nouvelle<sup>(43)</sup>.

En outre, aucune des modifications apportées au fonctionnement du HFF, décrites à la section I.2 ci-dessus, n'a impliqué un tel changement. La nature de l'avantage était exactement la même, ainsi que le fondement juridique de l'aide. L'objectif de

cette mesure non-individuelle, allant bien au-delà des particularités du système de prêt au logement et applicable, d'une manière générale, à tous les établissements publics, n'a pas davantage changé à la suite des modifications apportées au système de prêt au logement par la loi sur le logement<sup>(44)</sup>. Autrement dit, ces modifications législatives étaient non seulement séparables de cette éventuelle mesure d'aide, mais, en outre, sans aucun rapport avec elle. Par conséquent, le régime de garantie en cause ne saurait constituer une mesure d'aide nouvelle pouvant faire l'objet d'un examen dans le cadre de la présente procédure formelle d'examen.

#### 2.3.2. L'exonération de l'impôt sur les sociétés et de la taxe foncière

Le trésor public, ainsi que l'ensemble des établissements et entreprises publics bénéficiant d'une garantie illimitée de l'État, ont été exonérés d'impôt sur les sociétés et de taxe foncière, bien avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE.

À ce jour, l'exonération de l'impôt sur les sociétés est prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la loi n° 90/2003 sur l'impôt sur les sociétés, qui est une version consolidée de la loi n° 75/1981 sur l'impôt sur les sociétés et la taxe foncière. À supposer que cette exonération fiscale constitue une aide d'État, elle doit être considérée d'emblée comme un régime général au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point d), de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice. Aucune modification substantielle, ni même non-substantielle, n'a été apportée à l'étendue, au financement ou à la fonction de ce régime depuis l'entrée en vigueur de l'accord EEE. Aucune modification n'a été apportée à ces dispositions fiscales d'ordre général à la suite des modifications introduites dans le système de prêt au logement après le 1<sup>er</sup> janvier 1994, que ce soit en ce qui concerne le HFF ou tout autre bénéficiaire de l'exonération. De surcroît, les modifications apportées au système de prêt au logement n'ont eu aucune incidence, directe ou indirecte, sur ce régime. En effet, la loi sur le logement n'a entraîné aucun changement sur l'objectif et la nature de l'exonération fiscale, pas plus qu'elle n'en a modifié la source de financement ou le fondement juridique. L'exonération fiscale ne saurait donc constituer une mesure d'aide nouvelle pouvant faire l'objet d'un examen dans le cadre de la procédure formelle d'examen.

Jusqu'à l'adoption de la loi n° 129/2004 abolissant la taxe foncière, l'article 4, paragraphe 1, de la loi n° 90/2003 sur l'impôt sur les sociétés et la taxe foncière exonérait également de cette taxe les établissements mentionnés ci-dessus. Toujours

<sup>(42)</sup> Décision de la Commission du 24 avril 2007 dans l'affaire E-3/2005 — Financement de radiodiffuseurs de service public en Allemagne, considérants 192 à 216; décision de la Commission du 20 avril 2005 dans l'affaire E-8/2005 — Aide d'État en faveur du radiodiffuseur public espagnol RTVE, section 2.2; et décision de la Commission du 20 avril 2005 dans l'affaire E-9/2005 — Italie, RAI, considérants 25 à 48.

<sup>(43)</sup> Une autre question qui se pose est celle de savoir si l'éventuelle exemption du HFF de la prime de garantie instaurée en 1998 constitue une nouvelle aide d'État. L'Autorité a ouvert aujourd'hui, par la décision n° 406/08/COL, une procédure formelle d'examen en ce qui concerne les exemptions des primes de garantie instaurées par la loi n° 121/1997 sur les garanties de l'État.

<sup>(44)</sup> À cet égard, la situation est semblable à celle en cause dans les décisions Radiodiffuseurs allemands, Poczta Polska, La Poste, EDF, etc., de la Commission. Dans ces décisions, la Commission a dû examiner si les garanties de l'État aux entreprises publiques constituaient une aide nouvelle ou existante. À chaque fois, la Commission a conclu soit que la garantie proprement dite n'avait pas été modifiée, soit qu'elle était restée, en substance, la même. Dans le cadre de son examen de l'aide résultant de la garantie, la Commission n'a pas cherché à savoir si l'entreprise concernée avait changé d'activité puisque cette question ne concernait pas la mesure d'aide proprement dite, mais l'un des bénéficiaires d'un régime d'aide défini de façon abstraite.

en ce qui concerne la taxe foncière, cette loi n'a fait que consolider les règles déjà prévues par la loi n° 75/1981 sur l'impôt sur les sociétés et la taxe foncière, mentionnée ci-dessus. La taxe foncière est maintenant purement et simplement abolie. Les exonérations dont bénéficiaient les établissements mentionnés ci-dessus jusqu'à l'abolition de la taxe foncière en 2004 doivent être considérées comme un régime d'aide au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point d), de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice. Entre l'entrée en vigueur de l'accord EEE et l'abolition pure et simple de la taxe foncière, aucune modification substantielle, ni même non-substantielle, n'a été apportée à l'étendue, au financement ou à la fonction de cette exonération fiscale et les modifications apportées au système de prêt au logement n'ont eu aucune incidence sur la nature, l'objectif, le fonctionnement ou le financement de l'exonération fiscale. Par conséquent, cette exonération fiscale ne saurait constituer une mesure d'aide nouvelle qui aurait pu faire l'objet d'un examen dans le cadre de la présente procédure formelle d'examen.

### 2.3.3. La bonification d'intérêts

Comme il a été exposé ci-dessus, le fonds de logement des travailleurs prévoyait l'octroi de prêts pour des logements sociaux locatifs à des taux d'intérêts modestes fixés par le gouvernement. Le fonds a bénéficié d'une contribution financière directe pour couvrir, notamment, les dépenses subies de fait de ces prêts. Comme le fonds de logement des travailleurs était un établissement public, l'État islandais assumait, en dernier ressort, les pertes exposées par ce type de prêts si les contributions directes ne suffisaient pas à couvrir les pertes du fonds.

Le type de prêts relatif aux logements sociaux locatifs est resté, dans une large mesure, inchangé par la loi sur le logement et, initialement, le HFF était tenu d'accorder ces prêts au même taux que celui précédemment appliqué (voir l'article transitoire IX de la loi). Cet article prévoyait également une contribution budgétaire de l'État pour couvrir les pertes du HFF. Ces questions ont ensuite été régies par des accords conclus entre le ministre des affaires sociales et le ministre des finances (voir la section I.3.3 ci-dessus).

En ce qui concerne les changements dont les établissements publics peuvent faire l'objet, les entités bénéficiaires d'une aide peuvent changer de personnalité juridique à la suite d'une concentration, d'une scission ou pour d'autres raisons, sans que cela affecte pour autant la qualification juridique de l'aide, comme en témoigne la pratique administrative constante de la Commission. Il en va ainsi tant lorsque le changement de personnalité juridique est le fait d'une mesure de droit privé que lorsqu'il est prévu par la loi ou une autre mesure de droit public<sup>(45)</sup>. En effet, le changement dont les quatre établissements publics régis par la loi n° 97/1993 ont fait l'objet à la

suite de l'adoption de la loi sur le logement ne peut, en soi, avoir aucune incidence sur l'examen de la compatibilité des mesures en cause. Comme il sera rappelé ci-après, le fonds de logement du logement a repris l'ensemble des actifs, créances et obligations des établissements qui l'ont précédé et dont il perpétue la mission, ce qui atteste de l'objectif poursuivi par la réforme d'assurer une continuité entre ces établissements<sup>(46)</sup>.

Par conséquent, tant le fonds de logement des travailleurs que le HFF se sont vu confier la mission d'accorder les prêts sociaux pour des logements locatifs à un taux d'intérêt fixé par le gouvernement, qui apportait un financement prévu par la loi de finance, ledit taux étant trop modeste pour couvrir le coût du crédit. La différence entre les deux établissements est que le financement apporté au HFF vise spécifiquement ce type de prêt, tandis que le fonds de logement des travailleurs recevait des contributions budgétaires couvrant indifféremment l'ensemble des différents types de prêts qu'il accorde. Cette différence résulte de ce que la loi sur le logement a aboli les autres types de prêt sociaux du fonds de logement des travailleurs et que les prêts supplémentaires, le principal type de prêt social prévu par la loi sur le logement dans sa version initiale, n'étaient pas financés par des contributions budgétaires au HFF.

Les modifications apportées par la loi sur le logement n'ont donc rien changé à la mission d'accorder des prêts pour le logement social locatif. Autrement dit, l'objectif de la mesure en cause est demeuré le même<sup>(47)</sup>. En outre, le fait que la contribution budgétaire soit maintenant exclusivement consacrée à ces prêts résulte de l'abolition des contributions directes de l'État aux autres prêts sociaux. L'abolition de contributions directes de l'État à certaines activités ne constitue pas une modification du financement d'une autre mesure. Une telle abolition ne peut donc pas avoir d'incidence sur la qualification de la mesure qui subsiste. Elle constitue plutôt l'abolition d'une mesure de soutien distincte<sup>(48)</sup>.

<sup>(45)</sup> Décision de la Commission du 29 novembre 2007, C(2007) 5778, dans l'affaire d'aide d'État C-56/07 — France, Garantie illimitée de l'État en faveur de La Poste, considérants 93 à 97; décision de la Commission E-14/2005 — Portugal, Indemnités compensatoires au radiodiffuseur de service public RTP, considérants 78 à 80; décision de la Commission du 20 avril 2005 dans l'affaire d'aide d'État E-10/2005 (ex C 60/99) — Redevance radiodiffusion TF1, considérant 33, et lettre de la Commission à l'Allemagne du 8 mai 2001 proposant des mesures appropriées dans l'affaire E-10/2000, «Landesbank» (Banques régionales), section 7, premier paragraphe. L'examen préliminaire de l'Autorité conclut que l'exonération de paiement d'une prime de garantie dont HFF bénéficie en vertu de la loi n° 121/1997 sur les garanties de l'État constitue une aide nouvelle et traite séparément de cette mesure; voir la décision de l'Autorité n° 406/08/COL du 27 juin 2008.

<sup>(46)</sup> En vertu de l'article 35 de la loi n° 1/1997 relative au fonds de pension des fonctionnaires de l'État, un membre de ce fonds peut demander que sa retraite soit augmentée en fonction de l'augmentation de son traitement durant le dernier poste occupé. Le directeur de l'office national du logement a considéré que son poste était comparable à celui du directeur du HFF, ce que contestait le fonds de pension. Dans un arrêt du 22 janvier 2004, rendu dans l'affaire n° 344/2003, la Cour suprême d'Islande a statué en faveur du directeur. Il était dit, notamment, dans cet arrêt que le fonds de financement du logement avait essentiellement la même fonction que l'office national du logement, agissant en tant qu'établissement consentant des prêts hypothécaires aux islandais. La Cour suprême a estimé que le poste de directeur de l'office était comparable à celui du directeur du fonds en ce qui concerne la nature des obligations professionnelles, leur portée, ainsi que la responsabilité qui s'y rapporte.

<sup>(47)</sup> Dans sa décision E-14/2005 — Portugal, paiements compensatoires au radiodiffuseur de service public RTP, considérants 63 et 74, la Commission a conclu que les changements apportés à une mesure d'aide portugaise n'ont pas transformé la mesure en une aide, notamment parce que les modifications de la règle nationale n'ont pas modifié l'objectif poursuivi par les subventions.

<sup>(48)</sup> Décision 2006/240/CE de la Commission du 16 novembre 2004 concernant les mesures mises à exécution par l'Allemagne en faveur des producteurs d'eau-de-vie de céréales (Kornbranntwein) (JO L 88 du 25.3.2006, p. 50, considérants 83 et 84). Voir également la lettre de la Commission en application de l'article 17, paragraphe 2, dans l'affaire E-2/2005 concernant l'aide néerlandaise au secteur du logement, dans laquelle la Commission estime que l'aide en cause était existante bien que le régime de subventions directes eût été remplacé par un régime de prêts octroyés par l'État et une exemption fiscale postérieures à l'entrée en vigueur du traité CE. Il en est allé ainsi parce que ces changements, pris dans leur ensemble, se sont traduits par un moindre obstacle à la concurrence.

La SFF a fait état de différentes modifications apportées par la loi sur le logement et a soutenu que le HFF devrait être qualifié, pour cette raison, d'aide nouvelle. Quelle que soit la nature de ces modifications, elles ne concernent pas la mesure d'aide en cause, qui ne porte que sur les pertes subies par le fonds en ce qui concerne les prêts pour les logements sociaux locatifs. En effet, la hausse du plafond des prêts généraux était sans rapport avec ce type de prêt. De même, les modifications apportées par la loi n° 57/2004, abolissant le système des obligations-logement et le remplaçant par des prêts en numéraire, ne concernaient pas ce type de prêt. L'exigence posée à l'article 11 de la loi n° 97/1993, selon laquelle les crédits devaient être garantis par une hypothèque de premier ou de second rang, ne s'applique pas à ce type de prêt, mais uniquement à certains prêts du fonds national de la construction. Le fait que cette disposition n'ait pas été reprise dans la loi sur le logement est dénué de pertinence en ce qui concerne les prêts en cause.

En conclusion, l'Autorité considère que l'avantage résultant de la bonification d'intérêts ne peut pas constituer une aide nouvelle pouvant être examinée dans le cadre de la présente procédure formelle d'examen.

#### 2.3.4. L'absence de versement de dividendes

Comme il a été exposé à la section 3.4 ci-dessus, en vertu d'un principe général du droit public islandais, les établissements publics d'État organisés sous la forme du HFF ne sont pas tenus de verser des dividendes. Ce principe est antérieur à l'entrée en vigueur de l'accord EEE et s'applique aux établissements publics d'État quel que soit le lieu de leur établissement, leurs activités ou un éventuel changement de leurs activités. Aucune modification substantielle, ni même non-substantielle, n'a été apportée à ce principe général depuis l'entrée en vigueur de l'accord EEE. De surcroît, la loi sur le logement et celles qui l'ont précédée ne se sont jamais écartées de ce principe en prévoyant que le HFF devait verser des dividendes. L'adoption de la loi sur le logement ou les modifications qui lui ont été apportées n'ont donc entraîné aucun changement de nature d'un éventuel avantage et financement public résultant d'une absence d'obligation de versement de dividendes. L'objectif de ce principe, allant bien au-delà des particularités du système de prêt au logement et qui s'applique, d'une manière générale, à tous les établissements publics, n'a pas changé non plus à la suite des modifications apportées au système de prêt au logement par la loi sur le logement. Autrement dit, ces modifications législatives étaient non seulement séparables de cette éventuelle mesure d'aide, mais en outre sans aucun rapport avec elle. Par conséquent, pour autant que l'absence de paiement de dividendes doive être considérée comme une mesure d'aide, celle-ci doit être considérée comme un régime d'aide au sens de l'article 1<sup>er</sup>, point d), de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice. En outre, le régime constituerait une aide existante puisqu'elle existait déjà avant l'entrée en vigueur de l'accord EEE [voir article 1<sup>er</sup>, point b), de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice].

Les conditions de fonctionnement des différents établissements publics chargés du logement social ne relèveraient de l'examen de compatibilité des aides nouvelles que s'il était conclu que la

dispense de versement de dividendes ne résultait pas des principes généraux du droit public islandais, mais procédait plutôt de la loi sur le logement et de celles qui l'ont précédée. Ce n'est donc que dans une telle hypothèse que des modifications du système de financement du logement social, intervenues après le 1<sup>er</sup> janvier 1994, pourraient éventuellement impliquer qu'une aide en rapport avec le non paiement de dividendes soit passée de l'état d'aide existante à celui d'aide nouvelle.

#### 2.4. CONCLUSION SUR LE CARACTÈRE NOUVEAU OU EXISTANT DE QUATRE ÉVENTUELLES MESURES D'AIDE D'ÉTAT

Eu égard à l'appréciation qui précède, l'Autorité conclut que les mesures suivantes: la garantie de l'État, la bonification d'intérêts, l'exonération d'impôts et la dispense de paiement de dividendes, relevées dans la décision d'ouverture de la procédure, ne constituent pas des mesures d'aides nouvelles pouvant être examinées dans le cadre de la présente procédure formelle d'examen.

L'Autorité va donc clôturer la procédure formelle d'examen et ouvrir la procédure prévue à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la partie I et à la section V de la partie II du protocole 3 de l'accord Surveillance et Cour de justice, relative aux aides d'État existantes.

Pour souci d'exhaustivité, l'Autorité souhaite préciser que, même si l'on adoptait l'approche préconisée par la SFF et que l'on concluait que la loi sur le logement, telle que modifiée, était effectivement pertinente aux fins de l'examen permettant de qualifier les éventuelles mesures d'aide précitées, elle aurait tout de même conclu que les modifications concrètes apportées au système de logement social n'étaient pas de nature à entraîner un changement dans la qualification des mesures en cause, passant de l'état d'éventuelle aide existante à celui d'aide nouvelle.

— Premièrement, le simple fait que l'Islande ait choisi d'adopter une nouvelle loi plutôt que de modifier la loi existante ne peut entraîner en soi la requalification d'une mesure d'aide jusqu'alors considérée comme existante<sup>(49)</sup>. Il importe seulement d'examiner si la nouvelle loi a entraîné une modification substantielle des mesures d'aide en cause pouvant avoir une incidence sur l'appréciation de leur compatibilité. À cet égard, l'Autorité considère d'une importance considérable que la loi sur le logement ait perpétué le système précédent en toutes ses caractéristiques fondamentales, avec le même objectif de garantir un logement à prix abordable à tous les résidents d'Islande. Comme il a été exposé à la section 2.2.3.1 ci-dessus, l'objectif de la loi sur le logement est le même que celui de la loi n° 97/1993.

— Deuxièmement, comme il a été rappelé ci-dessus, il existe une pratique administrative constante de la Commission selon laquelle un changement de personnalité juridique du destinataire de l'aide est dénué de pertinence aux fins de la qualification de l'aide.

<sup>(49)</sup> Décision de la Commission dans l'affaire E-12/2005 — Pologne, garantie illimitée de l'État en faveur de Poczta Polska, considérants 39 à 47.

- Troisièmement, le mode de financement des éventuelles mesures d'aides actuellement en vigueur en faveur du HFF n'a pas changé après l'adoption de la loi sur logement et des modifications qui lui ont été apportées par la suite.
- Quatrièmement, la loi sur le logement n'a entraîné aucune modification quant à l'émission d'obligations-logement, le principal type de prêts. Un nouveau type de prêts, appelés «prêts supplémentaires», a été introduit dans le cadre de la réforme du logement social opérée par la loi sur le logement. Toutefois, ce nouveau type de prêts a, en fait, remplacé les types de prêts sociaux qui pouvaient être accordés en vertu de la loi n° 97/1993. Comme il est exposé à la section I.2.2.3.3.3, le pourcentage maximal de ces types de prêts et les critères régissant le droit d'en bénéficier étaient presque les mêmes. La principale différence en ce qui concerne les règles applicables à ces types de prêts est donc que la loi sur le logement prévoit que les logements sociaux peuvent, sous certaines conditions, être vendus sur le marché au prix qui y est pratiqué. L'Autorité estime que ces modifications législatives n'ont pas changé de façon appréciable la définition des personnes pouvant bénéficier des prêts sociaux, ni l'étendue des activités du HFF en la matière par rapport aux établissements qui l'ont précédé. En outre, l'abolition des types de prêts sociaux (voir la section I.2.2.3.3.3) ne peut pas avoir pour effet de qualifier d'aide nouvelle le régime d'aide. De tels changements pourraient, tout au plus, être considérés comme une suppression de l'aide.
- Cinquièmement, l'Autorité ne peut souscrire aux observations de la SFF selon lesquelles la loi sur le logement aurait grandement facilité l'octroi de prêt par le HFF à des entreprises construisant des appartements locatifs<sup>(50)</sup>. Comme il a été souligné à la section I.2.2.3.3.2 ci-dessus, les prêts provenant du système d'obligations-logement pouvaient être accordés à des entreprises participant à la construction d'appartement, tant en vertu des règlements adoptés en application de la loi sur le logement que des lois qui l'ont précédée.
- Sixièmement, comme il a été exposé ci-dessus, le système d'obligations-logement a été aboli par la loi n° 57/2004 et remplacé par des prêts directs en numéraire accordés par le HFF. La SFF a soutenu que ce changement implique que ces prêts soient qualifiés d'aide nouvelle. Pourtant, cette loi n'a rien changé quant à la définition des éventuels destinataires et assimilés, ni modifié l'objectif et le financement des éventuelles mesures d'aides au HFF. L'Autorité estime donc que les modifications en cause doivent être considérées comme administratives et techniques, plutôt que substantielles.
- Septièmement, en vertu de la loi n° 120/2004, le plafond des prêts de type général accordés par le HFF a été relevé à 90 % de la valeur estimée du bien. C'est pourquoi le chapitre VII de la loi, relatif aux prêts supplémentaires, a été supprimé. La loi n° 120/2004 n'a changé en rien la mission de service public du système administré par le HFF. L'objectif de la loi sur le logement est demeuré le même, le bénéficiaire de l'aide restant le HFF et ses activités demeurant inchangées. De surcroît, cette loi n'a rien changé à la définition des personnes autorisées à bénéficier des prêts du HFF, elle signifiait simplement que le plafond de 90 % pouvait bénéficier à tous<sup>(51)</sup>. Dans l'affaire *Keller*, le Tribunal a considéré, au contraire, qu'une augmentation de 7 à 80 milliards d'ITL du plafond des investissements fixes qu'une entreprise pouvait détenir sans sortir du champ d'application d'un régime d'aide autorisé constituait une modification substantielle dudit régime qui aurait dû être notifiée à la Commission. Le Tribunal a jugé que cette modification avait entraîné une augmentation du nombre des bénéficiaires potentiels du régime d'aide en cause et avait effectivement eu pour effet d'ouvrir ce régime aux entreprises requérantes<sup>(52)</sup>. La modification d'un régime d'aide qui aurait pour effet d'augmenter potentiellement le nombre de ses bénéficiaires constitue une modification d'un des éléments fondamentaux d'un régime d'aide, susceptible d'avoir une incidence sur sa compatibilité avec le traité CE. Toutefois, en l'espèce, il importe peu, aux fins d'apprécier si les prêts généraux peuvent être considérés comme un service public au sens de l'article 59, paragraphe 2, de l'accord EEE, que ces prêts soient plafonnés à 70 % ou à 90 % de la valeur du bien,

#### A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

##### *Article premier*

Les éventuelles mesures d'aide, sous la forme d'une garantie de l'État, de bonifications d'intérêts, d'exonérations fiscales et d'une dispense de versement de dividendes, en faveur du HFF constituerait une aide existante. La procédure formelle d'examen applicable aux aides nouvelles est donc clôturée.

##### *Article 2*

Le fait que le HFF soit exempté de l'application des dispositions de l'acte visé à l'annexe IX, chapitre II, point 14, de l'accord EEE ne constitue pas une aide d'État.

<sup>(50)</sup> À cet égard, la SFF a renvoyé aux déclarations faites par le président de la commission parlementaire lorsque le mot «particulier» a été supprimé de l'article 15, paragraphe 1, relatif aux prêts de type général, du projet de loi devenu, après adoption, la loi sur le logement. Voir le point 7 du discours disponible sur le site internet: <http://www.althingi.is/altxt/122/05/r13133243.shtml>

<sup>(51)</sup> Dans sa décision rendue dans l'affaire des radiodiffuseurs allemands de service public, la Commission a conclu que les augmentations des droits de licence ne devaient pas être considérées comme une aide nouvelle. «L'augmentation est plutôt la conséquence d'une hausse des besoins de financement des radiodiffuseurs de service public aux fins de l'exécution de leur mission de service public. Conformément à la pratique administrative de la Commission, elle n'est donc pas séparable du régime de financement initial et ne constitue pas une modification substantielle à condition que la mission de service public proprement dite n'ait pas été substantiellement modifiée.» Décision précitée de la Commission du 24 avril 2007, considérant 206.

<sup>(52)</sup> Arrêt du Tribunal de première instance du 30 janvier 2002 dans l'affaire T-35/1999, *Keller/Commission*, Rec. 2002, p. II-261, point 62.

*Article 3*

La République d'Islande est destinataire de la présente décision.

*Article 4*

Le texte en langue anglaise est le seul faisant foi.

Fait à Bruxelles, le 27 juin 2008.

*Par l'Autorité de surveillance AELE*

Per SANDERUD  
*Président*

Kurt JAEGER  
*Membre du Collège*

---