Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MACIEJ SZPUNAR
présentées le 27 octobre 2016 [1]

Affaires C-414/15 P et C-415/15 P

Stichting Woonlinie,
Woningstichting Volksbelang,
Stichting Woonstede (C-414/15 P),
Stichting Woonpunt,
Woningstichting Haag Wonen,
Stichting Woonbedrijf (C-415/15 P)
contre

Commission européenne

«Pourvoi — Aides d'État — Article 108 TFUE — Examen des régimes d'aides existants — Régime d'aides néerlandais en faveur des sociétés de logement social — Règlement (CE) nº 659/1999 — Article 19, paragraphe 1 — Décision de la Commission rendant contraignants les engagements pris par l'État membre — Étendue du contrôle juridictionnel»

Introduction

1. Par les présents pourvois, six sociétés requérantes [2] demandent l'annulation de deux ordonnances du Tribunal de l'Union européenne, du 12 mai 2015, Stichting Woonlinie e.a./Commission [3], et du 12 mai 2015, Stichting Woonpunt e.a./Commission [4] (ci-après les « ordonnances attaquées »), par lesquelles celui-ci a rejeté leurs recours tendant à l'annulation de la décision C(2009) 9963 final de la Commission, du 15 décembre 2009, relative aux aides d'État E 2/2005 et N 642/2009 – Pays-Bas – Aide existante et aide spécifique par projets au profit des sociétés de logement (ci-après la « décision litigieuse »).

2. Ces pourvois, formulés en des termes identiques, ce qui justifie leur examen conjoint, fournissent à la Cour l'occasion de dessiner les contours du contrôle juridictionnel des décisions de la Commission européenne approuvant les engagements pris par un État membre en rapport avec un régime d'aides existant.

1 — Langue originale : le français.

2 — Trois requérantes, Stichting Allee Wonen, Stichting WoonInvest (affaire C-414/15 P) et Stichting Havensteder (affaire C-415/15 P), se sont désistées de leurs pourvois.

3 — T-202/10 RENV, non publiée, EU:T:2015:287.

4 — T-203/10 RENV, non publiée, EU:T:2015:286.

Le cadre juridique

3. La procédure d'examen des régimes d'aides existants est régie par les articles 17 à 19 du règlement (CE) nº 659/1999[5].

4. L'article 17 du règlement nº 659/1999 prévoit ce qui suit :

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

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

5. L'article 18 de ce règlement dispose ce qui suit :

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

a) de modifier sur le fond le régime d'aides en question, ou

b) d'introduire un certain nombre d'exigences procédurales, ou

c) de supprimer le régime d'aides en question. »

6. L'article 19 du règlement nº 659/1999 énonce ce qui suit :

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

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

Les antécédents des litiges

La décision litigieuse

7. Les circonstances d'adoption de la décision litigieuse, telles qu'elles ressortent des points 1 à 12 et 39 à 40 des ordonnances attaquées, peuvent être résumées de la manière suivante.

5 — Règlement du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article [87 CE] (JO 1999, L 83, p. 1). Le nouveau règlement (UE) 2015/1589 du Conseil, du 13 juillet 2015, portant modalités d'application de l'article 108 [TFUE] (JO 2015, L 248, p. 9), lequel n'est pas applicable ratione temporis en l'espèce, contient les dispositions analogues (articles 21 à 23).

8. Les requérantes sont des sociétés de logement (woningcorporaties, ci-après les « wocos ») établies aux Pays-Bas. Les wocos sont des organismes à but non lucratif qui ont pour mission de procéder à l'acquisition, à la construction et à la mise en location d'habitations destinées à des personnes défavorisées et à des groupes socialement désavantagés. Les wocos exercent également d'autres activités commerciales.

9. Le Royaume des Pays-Bas maintient un système de financement du logement social prévoyant des aides en faveur des wocos.

10. Le 14 juillet 2005, la Commission a transmis aux autorités néerlandaises une lettre au titre de l'article 17 du règlement nº 659/1999, qualifiant ce système de régime d'aides existant et exprimant des doutes quant à sa compatibilité avec le marché intérieur.

11. À la suite de cet envoi, la Commission et les autorités néerlandaises ont entamé la procédure de coopération afin de mettre le régime d'aides en cause en conformité avec l'article 106, paragraphe 2, TFUE.

12. Au terme de consultations, la Commission a proposé, en application de l'article 18 du règlement nº 659/1999, les mesures utiles suivantes visant à assurer la conformité du régime d'aides : i) la limitation du logement social à un groupe cible clairement défini de personnes défavorisées ou de groupes socialement désavantagés ; ii) l'exécution des activités commerciales aux conditions du marché, les activités de services public et les activités commerciales devant faire l'objet de comptes distincts et de contrôles appropriés ; iii) l'adaptation de l'offre de logements sociaux à la demande des personnes défavorisées ou des groupes socialement désavantagés.

13. Par lettre du 3 décembre 2009, les autorités néerlandaises ont accepté les mesures utiles proposées par la Commission, se sont engagées à réformer le système de financement des wocos et ont transmis à la Commission le projet des dispositions nationales concernées.

14. Le 15 décembre 2009, la Commission a, en vertu de à l'article 19 du règlement nº 659/1999, adopté la décision litigieuse.

15. Les mesures visées par cette décision sont les suivantes : a) des garanties de l'État pour des prêts accordés pour la construction de logements sociaux ; b) des aides du Fonds central du logement, aides par projet ou aides à la rationalisation sous forme de prêts à taux préférentiels ou de subventions directes ; c) la vente par les municipalités de terrains à des prix inférieurs aux prix du marché ; d) le droit d'emprunter auprès de la Bank Nederlandse Gemeenten (Banque municipalités néerlandaises).

16. Dans la décision litigieuse, la Commission a qualifié chacune de ces mesures d'aides d'État [6] et a considéré que le système de financement des wocos constituait une aide existante. Elle a indiqué que les autorités néerlandaises s'étaient engagées à modifier ce système en présentant un projet de nouvelles règles. La Commission a conclu, à la suite de l'examen de ce projet, que ce dernier était compatible avec l'article 106, paragraphe 2, TFUE et, en conséquence, a pris acte des engagements acceptés par les autorités néerlandaises, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999.

6 — Le 30 août 2010, la Commission a adopté la décision C(2010) 5841 final relative à l'aide d'État E 2/2005, modifiant les points 22 à 24 de la décision attaquée, en ce sens qu'elle ne pouvait pas conclure que la mesure relative au droit d'emprunter auprès de la Banque municipalités néerlandaises remplissait tous les critères d'une aide d'État.

Les procédures devant le Tribunal et devant la Cour

17. Les 29 et 30 avril 2010, les requérantes ont introduit les recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse.

18. Par deux ordonnances qu'il a rendues le 16 décembre 2011, dans les affaires Stichting Woonlinie e.a./Commission [7] ainsi que Stichting Woonpunt e.a./Commission [8], le Tribunal a rejeté ces recours comme étant irrecevables, motif pris d'un défaut d'affectation individuelle des requérantes.

19. Les requérantes ont formé des pourvois contre ces ordonnances.

20. Par deux arrêts qu'elle a rendus le 27 février 2014, dans les affaires Stichting Woonpunt e.a./Commission [9] ainsi que Stichting Woonlinie e.a./Commission [10], la Cour a annulé ces ordonnances.

21. La Cour a constaté que le Tribunal avait commis une erreur de droit en jugeant que les requérantes n'étaient pas individuellement concernées par la décision litigieuse (points 44 à 51 de ces arrêts).

22. Statuant définitivement sur la recevabilité du recours, la Cour a jugé que les requérantes disposaient d'un intérêt à agir, dès lors que la modification du régime d'aides rendait les conditions d'exercice de leurs activités moins favorables et que l'annulation de la décision litigieuse aurait pour effet le maintien des conditions antérieures (points 56 et 57 desdits arrêts). La Cour a ensuite jugé que la décision litigieuse produisait directement des effets sur la situation juridique des requérantes, en ce qu'elle rendait contraignantes les propositions du Royaume des Pays-Bas, conformément à l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 (points 59 à 61 des mêmes arrêts).

23. Ayant ainsi constaté que les requérantes, d'une part, disposaient d'un intérêt à agir contre la décision litigieuse et, d'autre part, étaient individuellement et directement concernées par cette décision, la Cour a déclaré les recours recevables et renvoyé les affaires devant le Tribunal pour qu'il soit statué au fond.

24. Le Tribunal a statué sur renvoi par les ordonnances attaquées.

25. à l'appui des recours, les requérantes avaient soulevé huit moyens, identiques dans les deux recours.

26. Aux points 43 à 53 des ordonnances attaquées, le Tribunal a rejeté le premier moyen tiré, en substance, de la qualification erronée d'aide d'État de la mesure c) relative à la vente de terrains, visée au point 15 des présentes conclusions, lequel n'est pas repris dans les pourvois.

27. Aux points 55 à 88 des ordonnances attaquées, le Tribunal a rejeté comme manifestement non fondés les deuxième à septième moyens tirés de prétendues erreurs d'appréciation commises par la Commission dans le cadre du contrôle du régime d'aides en cause.

7 — T-202/10, non publiée, EU:T:2011:765.

8 — T-203/10, non publiée, EU:T:2011:766.

9 — C-132/12 P, EU:C:2014:100.

10 — C-133/12 P, EU:C:2014:105.

28. Le Tribunal a tout d'abord rappelé sa jurisprudence [11] selon laquelle la Commission jouit d'un large pouvoir d'appréciation en la matière, de sorte que le contrôle qu'il effectue doit se limiter à vérifier que la Commission n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en considérant que les engagements pris par l'État membre concerné sont de nature à résoudre les problèmes de concurrence que posait le régime d'aides en cause.

29. À cet égard, d'une part, le Tribunal a rejeté comme inopérants les arguments des requérantes tirés de l'appréciation incomplète de la Commission du système d'aides antérieur aux engagements pris par les autorités néerlandaises. Le Tribunal a jugé que ces arguments ne visaient pas la décision litigieuse mais contestaient en réalité l'examen de ce système antérieur, effectué par la Commission dans la lettre du 14 juillet 2005 et qui ne figurerait donc pas dans la décision attaquée, de sorte qu'il ne relèverait pas du contrôle exercé par le Tribunal en l'espèce.

30. D'autre part, le Tribunal a rejeté comme manifestement non fondés les arguments des requérantes selon lesquels la Commission aurait outrepassé sa compétence en exigeant certaines mesures utiles. Le Tribunal a jugé que les mesures utiles proposées par la Commission dans le cadre du contrôle des régimes d'aides existants ne constituaient que des propositions, lesquelles sont devenues contraignantes du fait de leur acceptation par les autorités néerlandaises.

31. Enfin, aux points 89 à 97 des ordonnances attaquées, le Tribunal a rejeté comme manifestement non fondé le huitième moyen, tiré d'un abus de procédure et, par conséquent, a rejeté les recours comme manifestement non fondés.

Les conclusions des parties

32. Par leurs conclusions, identiques dans les deux pourvois, les requérantes demandent à la Cour d'annuler les ordonnances attaquées, de renvoyer l'affaire devant le Tribunal et de condamner la Commission aux dépens.

33. La Commission conclut, à titre principal, au rejet des pourvois et à la condamnation des requérantes aux dépens.

34. À titre subsidiaire, pour le cas où la Cour accueillerait les pourvois, la Commission considère, d'une part, qu'il n'y a pas lieu d'annuler les ordonnances attaquées pour ce qui est du rejet, dans chaque affaire, du premier moyen en première instance, non repris au stade du pourvoi et, d'autre part, qu'il serait opportun de renvoyer l'affaire devant le Tribunal.

Analyse des pourvois

35. À l'appui de leurs pourvois, les requérantes soulèvent deux moyens, identiques dans les deux affaires, dirigés, le premier, contre les motifs des ordonnances attaquées selon lesquels le contrôle exercé par le Tribunal en l'espèce ne s'étend pas aux appréciations de la Commission relatives à l'incompatibilité du régime d'aides avant sa modification (points 56 à 60, 69 à 74, 81 à 82 et 86 à 87 des ordonnances attaquées) et, le second, contre les motifs selon lesquels ce contrôle ne s'étend pas aux appréciations relatives aux mesures utiles rendues contraignantes par la décision litigieuse (points 61 à 66, 78 à 80 et 90 à 95 des ordonnances attaquées). Selon les requérantes, ces motifs sont entachés d'une erreur de droit, d'une « appréciation inexacte des faits » et d'un défaut de motivation.

11 — Arrêt du 11 mars 2009, TF1/Commission (T-354/05, EU:T:2009:66, points 188 et 189).

36. Les deux moyens des pourvois critiquent l'approche adoptée par le Tribunal quant au contrôle d'une décision de la Commission prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, ce qui ouvre à la Cour la possibilité d'examiner cette problématique d'une manière globale.

Sur le contrôle juridictionnel des décisions prises en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999

Observations liminaires

37. En matière de contrôle des aides d'État, les règles de procédure varient selon que les mesures constituent des aides existantes ou des aides nouvelles. L'article 108, paragraphe 1, TFUE donne compétence à la Commission pour procéder à l'examen permanent des régimes d'aides existants. À la différence du contrôle des aides nouvelles, cet examen porte uniquement sur les régimes d'aides et est prospectif, en ce qu'il tend, le cas échéant, à la modification ou à la suppression du régime concerné pour l'avenir.

38. Conformément aux articles 17 à 19 du règlement nº 659/1999, cet examen se déroule en plusieurs étapes. Premièrement, si la Commission considère qu'un régime d'aides existant n'est pas, ou n'est plus, compatible avec le marché intérieur, elle permet à l'État membre de soumettre ses observations (article 17, paragraphe 2, de ce règlement). Deuxièmement, à la lumière de ces observations, la Commission peut adresser à l'État membre une proposition de mesures utiles (article 18 dudit règlement) [12]. Si l'État membre accepte les mesures proposées, la Commission en prend acte et clôture la procédure visée par les articles 17 à 19 du règlement nº 659/1999 (article 19, paragraphe 1, de ce règlement). À défaut d'une telle acceptation, la Commission ouvre la procédure formelle d'examen (article 19, paragraphe 2, du même règlement).

39. Dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt TF1/Commission [13], le Tribunal a jugé, en rejetant la position contraire défendue par la Commission, que l'acte par lequel celle-ci prend acte des engagements de l'État membre, au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, constitue une décision attaquable. Le Tribunal a considéré que la Commission et l'État membre peuvent certes avoir un échange au sujet des mesures utiles proposées. Cependant, en définitive, ce n'est que lorsque la Commission décide d'accepter les engagements de l'État membre comme répondant à ses préoccupations que ces engagements deviennent contraignants, et la procédure prend fin.

40. Cette interprétation a été confirmée dans les arrêts Stichting Woonpunt e.a./Commission [14] et Stichting Woonlinie e.a./Commission [15]. En effet, la Cour a jugé que la décision litigieuse, fondée sur l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, produit directement des effets sur la situation juridique des requérantes, en ce qu'elle rend contraignants les engagements pris par les autorités néerlandaises.

12 — Le Tribunal a constaté le caractère non attaquable d'une telle proposition. Voir arrêt du 22 octobre 1996, Salt Union/Commission (T-330/94, EU:T:1996:154, point 35), et ordonnance du 14 mai 2009, US Steel Košice/Commission (T-22/07, non publiée, point 55).

13 — Arrêt du 11 mars 2009 (T-354/05, EU:T:2009:66, points 60 à 81, et, en particulier, points 69 à 70).

14 — Arrêt du 27 février 2014 (C-132/12 P, EU:C:2014:100, points 72 à 74).

15 — Arrêt du 27 février 2014 (C-133/12 P, EU:C:2014:105, points 59 à 61).

41. Dans les ordonnances attaquées, rendues sur renvoi, le Tribunal s'est conformé à l'analyse de la Cour au sujet de la recevabilité des recours. Ensuite, quant au fond, le Tribunal a considéré que la majeure partie des moyens et arguments présentés par les requérants était soit inopérante, soit susceptible d'être écartée d'emblée, au motif qu'ils contestaient des appréciations ne figurant pas dans la décision litigieuse [16]. Le Tribunal a ainsi jugé que les prétendues appréciations de la Commission relatives à la compatibilité avec le marché intérieur du régime d'aides avant sa modification ainsi qu'à la portée des mesures utiles ne relèvent pas du contrôle juridictionnel exercé en l'espèce.

42. Dans leurs pourvois, les requérantes contestent les limites du contrôle juridictionnel définies par les ordonnances attaquées, en soutenant que l'adoption d'une décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 implique que la situation antérieure n'était pas compatible avec le traité. Selon les requérantes, une telle décision comprend donc nécessairement une appréciation du régime d'aides avant sa modification, afin de savoir si des mesures sont nécessaires pour rendre ce régime d'aides compatible avec le marché intérieur et, dans l'affirmative, déterminer la nature desdites mesures modificatives.

43. La Commission, malgré sa position dans les procédures antérieures [17], ne se prévaut plus de l'absence d'acte susceptible de recours. Elle soutient néanmoins que, compte tenu de la nature particulière de la décision litigieuse, le contrôle juridictionnel de son contenu doit se limiter à la qualification des mesures en cause en tant qu'appartenant à un régime d'aides existant, ainsi qu'à la question de savoir si les engagements pris par l'État membre concerné sont suffisants pour rendre ce régime compatible avec le marché intérieur.

44. En revanche, selon la Commission, sont exclues de ce contrôle, d'une part, les préoccupations exprimées quant à l'incompatibilité de ce régime avant sa modification et, d'autre part, la question de savoir s'il existe d'autres mesures appropriées, moins contraignantes pour les bénéficiaires du régime d'aides. La Commission fait valoir qu'elle ne se prononce pas sur ces deux aspects, mais se borne à accepter les engagements pris par l'État membre, après avoir vérifié si ces derniers sont suffisants pour rendre le régime en cause compatible avec le marché intérieur.

45. L'argumentation des parties révèle ainsi un désaccord quant à la question de savoir si le contrôle juridictionnel s'étend aux appréciations de la Commission portant, d'une part, sur la compatibilité avec le marché intérieur du régime d'aides avant sa modification et, d'autre part, sur les mesures utiles rendues contraignantes par la décision litigieuse.

Sur le contrôle des appréciations de la Commission relatives à la compatibilité du régime d'aides

46. J'observe que la procédure visée aux articles 17 à 19 du règlement nº 659/1999 tend, le cas échéant, à la modification ou à la suppression d'un régime d'aides existant. L'initiative de cette procédure appartient à la Commission, qui dispose d'une marge d'appréciation considérable à cet égard [18]. L'ouverture de la procédure implique, néanmoins, conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement nº 659/1999, de considérer que le régime concerné n'est pas – ou n'est plus – compatible avec le marché intérieur.

47. Selon moi, cette appréciation, qui est certes provisoire au moment de l'ouverture de la procédure en cause, est entérinée lorsque la Commission clôture cette procédure par une décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999. En effet, en adoptant une telle décision, la Commission se prononce sur la question de savoir si les engagements pris par l'État membre

16 — Voir points 28 à 30 des présentes conclusions.

17 — Dans le cadre des affaires C-132/12 P et C-133/12 P.

18 — Selon la jurisprudence du Tribunal antérieure à l'adoption du règlement nº 659/1999, l'initiative à cet égard incombe à la Commission, de sorte qu'un concurrent du bénéficiaire d'un régime d'aides existant ne peut contester le refus par la Commission d'initier la procédure. Voir arrêt du 22 octobre 1996, Salt Union/Commission (T-330/94, EU:T:1996:154, points 35 et 37).

répondent à ses préoccupations quant à l'incompatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur. Or, pour pouvoir se prononcer sur cette question, la Commission doit au préalable définir quelles sont ses préoccupations à cet égard. Une décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, qui rend contraignantes les modifications du régime d'aides acceptées par l'État membre, repose donc nécessairement sur l'appréciation de la Commission relative à l'incompatibilité du régime préexistant.

48. Si cette appréciation ne peut, en raison de son caractère provisoire, être soumise au contrôle juridictionnel au stade de l'ouverture de la procédure, elle doit y être soumise dans le cadre d'un recours formé contre l'acte clôturant cette procédure.

49. En effet, la jurisprudence de la Cour qui limite la possibilité de contester un acte intermédiaire repose sur la prémisse selon laquelle l'illégalité d'un tel acte pourra être invoquée à l'appui d'un recours dirigé contre la décision finale dont il constitue un acte d'élaboration et que, dans de telles conditions, le recours introduit contre la décision mettant fin à la procédure assurera une protection juridictionnelle suffisante [19].

50. De même, en l'espèce, l'exclusion définitive du contrôle juridictionnel de l'appréciation contenue dans un acte intérimaire par lequel la Commission constate, conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement nº 659/1999, que le régime d'aides n'est pas ou plus compatible avec le marché intérieur créerait une lacune dans la protection juridictionnelle effective des tiers intéressés, à savoir des bénéficiaires de ce régime.

51. Par ailleurs, il importe peu que l'appréciation en cause soit exprimée dans un acte distinct de la décision clôturant la procédure, à savoir dans une lettre envoyée à l'État membre conformément à l'article 17, paragraphe 2, du règlement nº 659/1999. En effet, dans la mesure où une décision finale de la Commission confirme purement et simplement la position exprimée préalablement, cette position peut être prise en considération aux fins du contrôle juridictionnel de cette décision finale [20].

52. Le fait invoqué par la Commission selon lequel l'appréciation concernée n'est pas formulée en des termes définitifs n'exclut pas davantage son contrôle par un juge [21].

53. Cette considération influe, en revanche, sur la portée de l'obligation de motivation de la Commission ainsi que sur l'intensité du contrôle juridictionnel.

54. S'agissant de l'obligation de motivation, dès lors que la constatation de l'incompatibilité d'un régime d'aides existant exprimée au stade de l'ouverture de la procédure n'est pas contestée par l'État membre, la Commission n'est pas tenue de préciser davantage les motifs de cette incompatibilité dans sa décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 et peut simplement entériner cette appréciation provisoire. Il suffit, en effet, que les motifs en question permettent de comprendre les préoccupations exprimées par la Commission ainsi que les mesures modificatives proposées.

19 — Voir arrêts du 11 novembre 1981, IBM/Commission (60/81, EU:C:1981:264, point 12) ; du 13 octobre 2011, Deutsche Post et Allemagne/Commission (C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:656), ainsi que conclusions de l'avocat général Bot dans ces affaires jointes (C-463/10 P et C-475/10 P, EU:C:2011:445, point 76).

20 — Voir, en ce sens, arrêts du 6 novembre 2014, Italie/Commission, C-385/13 P, non publié, EU:C:2014:2350, point 116), et du 11 juin 2015, Laboratoires CTRS/Commission (T-452/14, non publié, EU:T:2015:373, point 60). Voir également mes conclusions dans l'affaire Evonik Degussa/Commission (C-162/15 P, EU:C:2016:587, point 79).

21 — J'observe que la décision d'ouvrir la procédure formelle d'examen peut constituer un acte susceptible de recours au titre de l'article 263 TFUE, pour autant qu'elle emporte des effets juridiques autonomes, même si les appréciations qui y sont portées ne revêtent pas un caractère définitif. Voir arrêts du 9 octobre 2001, Italie/Commission (C-400/99, EU:C:2001:528, points 62 et 69), ainsi que du 23 octobre 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commission (T-269/99, T-271/99 et T-272/99, EU:T:2002:258, point 38 à 40).

55. S'agissant de l'intensité du contrôle juridictionnel, j'observe que la constatation de l'incompatibilité du régime d'aides ne revêt pas un caractère définitif au moment de l'ouverture de la procédure. Il suffit, à ce stade, que la Commission démontre l'existence de préoccupations quant à l'incompatibilité du régime d'aides qui justifient les propositions visant à la modification ou à la suppression de ce régime d'aides. Compte tenu de cette circonstance, le contrôle juridictionnel desdites appréciations, dans le cadre d'un recours contre une décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, doit, à mon sens, être restreint [22].

56. Je considère donc que les appréciations de la Commission relatives à la compatibilité d'un régime d'aides existant sont soumises au contrôle juridictionnel dans le cadre d'un recours contre une décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999. Eu égard à la nature de la procédure concernée, ce contrôle est néanmoins limité à la vérification du point de savoir si la Commission a pu établir, sans commettre une erreur manifeste, l'existence de préoccupations quant à l'incompatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur, justifiant les mesures utiles proposées.

Sur le contrôle des appréciations relatives aux mesures utiles

57. Par le second moyen invoqué au soutien du pourvoi, les requérantes soutiennent qu'il appartient à la Commission de déterminer s'il convient de proposer des mesures utiles afin d'assurer la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur, et, dans l'affirmative, quelles doivent être ces mesures utiles. Elles considèrent donc que l'appréciation de la Commission relative à la nécessité et à l'étendue des mesures utiles fait partie de la décision litigieuse et doit être soumise au contrôle juridictionnel.

58. La Commission soutient, en substance, qu'elle est tenue de s'assurer que les engagements pris par l'État membre sont suffisants pour rendre le régime d'aides compatible et que, dès lors que ledit État membre accepte les mesures utiles, il ne lui appartient pas de rechercher s'il existe d'autres mesures appropriées, moins contraignantes pour les bénéficiaires du régime d'aides.

59. J'observe que le débat entre les parties concerne, essentiellement, la question de savoir si, avant de prendre acte des engagements acceptés par l'État membre, la Commission doit non seulement déterminer que ces engagements sont suffisants pour assurer la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur, mais également s'assurer que ces engagements sont indispensables et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire. En d'autres termes, les parties se disputent pour savoir si la Commission est tenue de vérifier le caractère proportionné des mesures utiles, en particulier au regard de la situation des bénéficiaires du régime d'aides.

60. En tant que principe général du droit de l'Union, le principe de proportionnalité est un critère de la légalité de tout acte des institutions de l'Union [23]. La Commission est donc tenue de s'assurer que les effets juridiques de sa décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 n'enfreignent pas ce principe.

61. Cependant, afin de déterminer le contenu précis de l'obligation qui pèse sur la Commission à ce titre, il convient de tenir compte de la nature de la procédure concernée.

22 — J'observe que, s'il exerçait un contrôle complet, le juge de l'Union statuerait sur des questions ayant uniquement fait l'objet d'une appréciation provisoire de la Commission et sur lesquelles, étant donné l'absence d'une contestation, la Commission n'était pas tenue de se prononcer définitivement. Voir, dans le contexte d'un recours introduit contre une décision d'ouverture formelle d'examen, arrêt du 23 octobre 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa e.a./Commission (T-269/99, T-271/99 et T-272/99, EU:T:2002:258, points 48 et 49). Voir, également en ce sens, arrêt du 9 octobre 2001, Italie/Commission (C-400/99, EU:C:2001:528, points 48 et 54).

23 — Voir, notamment, arrêt du 24 mai 2007, Maatschap Schonewille-Prins (C-45/05, EU:C:2007:296, point 45).

62. Dans le contexte de la mise en œuvre des articles 101 TFUE et 102 TFUE, la Cour a déjà jugé que les obligations qui incombent à la Commission en vertu du principe de proportionnalité ont une portée et un contenu différents dans le cadre des décisions de constatation d'infraction et des décisions d'engagement prises sur le fondement, respectivement, des articles 7 et 9 du règlement (CE) nº 1/2003 [24].

63. S'agissant des décisions d'engagement, le rôle de la Commission se limite à vérifier si les engagements proposés par les entreprises concernées répondent à ses préoccupations concurrentielles et si ces dernières n'ont pas offert d'engagements moins contraignants, mais aussi adéquats. Si la Commission doit prendre en considération les intérêts des tiers, le contrôle juridictionnel porte uniquement sur le point de savoir si l'appréciation à laquelle s'est livrée la Commission est manifestement erronée [25].

64. De même, en l'espèce, la portée de l'obligation visant à assurer le respect du principe de proportionnalité doit être déterminée en fonction du rôle dévolu à la Commission.

65. Je considère que le rôle principal de la Commission, lorsqu'elle adopte une décision au titre de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999, consiste à vérifier si les engagements pris par l'État membre assurent la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur. Dans ce contexte, la Commission est également tenue de s'assurer que les restrictions de concurrence découlant du régime d'aides, tel que modifié, sont proportionnées au regard des objectifs poursuivis. En revanche, il ne lui appartient pas d'examiner s'il existe d'autres mesures utiles qui seraient moins contraignantes pour l'État membre concerné et pour les bénéficiaires du régime d'aides.

66. Cette répartition des rôles découle de la nature particulière de la procédure visée aux articles 17 à 19 du règlement nº 659/1999 qui repose sur une consultation entre la Commission et l'État membre concerné, et qui aboutit à l'acceptation des engagements par ce dernier.

67. À la différence d'une décision que la Commission adopte à l'issue d'une procédure formelle d'examen d'aides d'État, le contenu des mesures spécifiques actées par la décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement nº 659/1999 est le résultat d'un consensus entre la Commission et l'État membre concerné.

68. Dans le cadre des consultations visant à établir ce consensus, la Commission doit veiller à ce qu'une réponse satisfaisante à ses préoccupations concurrentielles ait été donnée. C'est à l'État membre concerné qu'il incombe de s'assurer que les engagements pris ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire, tant au regard de ses propres intérêts qu'à l'égard d'éventuels intérêts légitimes de bénéficiaires du régime d'aides.

69. Si, dans le cadre des consultations avec l'État membre, la Commission était tenue de s'assurer, à la fois, que les engagements pris sont suffisants pour répondre à ses préoccupations concurrentielles et qu'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour y répondre, alors son rôle lors de ces consultations serait similaire à celui qu'elle tient dans une procédure décisionnelle habituelle, remettant ainsi en cause le caractère consensuel de la procédure concernée en l'espèce.

24 — Règlement du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité (JO 2003, L 1, p. 1).

25 — Arrêt du 29 juin 2010, Commission/Alrosa (C-441/07 P, EU:C:2010:377, points 38 à 42). En suivant un raisonnement similaire, le Tribunal a jugé que l'application du principe de proportionnalité, dans le contexte des décisions déclarant une aide compatible sous conditions, varie selon que les conditions ont été imposées par la Commission ou ressortent des engagements souscrits volontairement par l'État membre. Voir arrêts du 8 avril 2014, ABN Amro Group/Commission (T-319/11, EU:T:2014:186, points 72 à 82) ; du 17 juillet 2014, Westfälisch-Lippischer Sparkassen- und Giroverband/Commission (T-457/09, EU:T:2014:683, points 347 à 351), ainsi que du 12 novembre 2015, HSH Investment Holdings Coinvest-C et HSH Investment Holdings FSO/Commission (T-499/12, EU:T:2015:840, points 108 à 113).

70. Je considère, par conséquent, que la Commission n'est pas tenue de vérifier, avant de rendre contraignants les engagements acceptés par l'État membre en adoptant une décision prise en vertu de l'article 19, paragraphe 1, du règlement n° 659/1999, si les mesures visées par ces engagements sont nécessaires, en examinant s'il existe d'autres mesures utiles qui seraient moins contraignantes pour l'État membre concerné et pour les bénéficiaires du régime d'aides. Le contrôle juridictionnel de cette décision ne porte donc pas sur cet aspect.

Appréciation des moyens des pourvois à la lumière des considérations précédentes

Sur le premier moyen

71. Par le premier moyen, identique dans les deux pourvois, les requérantes critiquent, en invoquant notamment une erreur de droit, les points 56 à 60, 69 à 74, 81 à 82 et 86 à 87 des ordonnances attaquées.

72. Par les motifs critiqués, le Tribunal a rejeté comme inopérants les arguments des requérantes, invoqués dans le cadre des deuxième à septième moyens de la requête de première instance, selon lesquels la Commission aurait effectué une appréciation incomplète et inexacte en ce qui concerne l'incompatibilité du régime d'aides concerné avant sa modification. Le Tribunal a jugé que le contrôle juridictionnel exercé en l'espèce ne s'étend pas à l'examen effectué par la Commission du régime d'aides antérieur aux engagements pris (points 59, 73, 82 et 87, des ordonnances attaquées).

73. Or, ainsi qu'il ressort du point 56 des présentes conclusions, ce motif est entaché d'une erreur de droit. En effet, il incombait au Tribunal d'examiner le bien-fondé des arguments des requérantes et de vérifier si la Commission a pu, sans commettre d'erreur manifeste, constater les préoccupations quant à la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur, justifiant les mesures utiles proposées.

74. Il s'ensuit que le premier moyen du pourvoi est fondé.

Sur le second moyen

75. Par le second moyen, les requérantes critiquent, en invoquant notamment une erreur de droit et un défaut de motivation, les motifs figurant aux points 61 à 66, 78 à 80 et 90 à 95 des ordonnances attaquées.

76. Par ces motifs, le Tribunal, dans le cadre de l'examen des deuxième, quatrième, sixième et huitième moyens de la requête de première instance, a écarté comme manifestement non fondés les arguments des requérantes dirigés contre les appréciations de la Commission relatives aux mesures rendues contraignantes par la décision litigieuse.

77. Le Tribunal a relevé, à cet égard, que l'État membre pouvait accepter ou refuser les mesures utiles proposées par la Commission et que c'est donc l'acceptation de ces mesures par les autorités néerlandaises qui les rend contraignantes (points 65 et 79 des ordonnances attaquées). Le Tribunal a, en outre, jugé, dans le cadre de l'examen du huitième moyen de la requête de première instance, que la portée des mesures concernées avait été définie non pas par la Commission, mais par les autorités néerlandaises, dans leurs engagements (point 95 des ordonnances attaquées).

78. Ces motifs me paraissent critiquables en ce qu'ils laissent entendre que la Commission ne joue aucun rôle dans la détermination des mesures visées par les engagements pris par l'État membre, et que c'est l'acceptation de ces mesures par cet État membre qui les rend contraignantes. J'observe que la Cour a déjà jugé que c'est la décision de la Commission actant les engagements de l'État membre

qui produit les effets juridiques contraignants à cet égard [26].

79. Cependant, même si les motifs figurant aux points 65, 79 et 95 des ordonnances attaquées étaient considérés comme entachés d'une erreur de droit, il conviendrait, en tout état de cause, de confirmer la conclusion du Tribunal selon laquelle les arguments des requérantes devaient être écartés, pour autant qu'ils contestaient la nécessité et le caractère approprié des mesures visées par la décision litigieuse.

80. En effet, ainsi que cela ressort des points 65 à 70 des présentes conclusions, le rôle de la Commission en l'espèce consistait à vérifier si les engagements pris par le Royaume des Pays-Bas assuraient la compatibilité du régime d'aides avec le marché intérieur ; en revanche, il ne lui appartenait pas d'examiner s'il existait d'autres mesures utiles qui seraient moins contraignantes pour cet État membre et pour les bénéficiaires du régime d'aides.

81. Il s'ensuit que le second moyen du pourvoi doit être rejeté.

82. Au vu de tout ce qui précède, je propose d'annuler les ordonnances attaquées dans la mesure où le Tribunal a rejeté comme inopérants les arguments formulés dans les deuxième à septième moyens des requêtes de première instance, qui concernent les appréciations effectuées par la Commission quant à l'incompatibilité du régime d'aides existant avant sa modification.

Sur les conséquences de l'annulation des ordonnances attaquées

83. Conformément à l'article 61 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne, lorsque le pourvoi est fondé, la Cour annule la décision du Tribunal. Elle peut alors soit statuer elle-même définitivement sur le litige, lorsque celui-ci est en état d'être jugé, soit renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour qu'il statue.

84. Je considère que le litige n'est pas en état d'être jugé. En effet, l'examen du bien-fondé des arguments des requérantes conduirait la Cour à statuer sur des questions de fait sur la base d'éléments qui n'ont pas été appréciés par le Tribunal dans les ordonnances attaquées, celui-ci ayant écarté ces arguments comme étant inopérants. En outre, les allégations factuelles quant au fond du litige n'ont pas été débattues devant la Cour.

Conclusion

85. À la lumière de ce qui précède, je propose à la Cour d'annuler les ordonnances attaquées et de renvoyer les affaires devant le Tribunal, tout en réservant les dépens.

26 — Arrêts du 27 février 2014, Stichting Woonpunt e.a./Commission (C-132/12 P, EU:C:2014:100, point 72), ainsi que du 27 février 2014, Stichting Woonlinie e.a./Commission (C-133/12 P, EU:C:2014:105, point 59).