

Version anonymisée

Traduction

C-164/21 – 1

Affaire C-164/21

Demande de décision préjudicielle

Date de dépôt :

12 mars 2021

Juridiction de renvoi :

Administratīvā rajona tiesa (Lettonie)

Date de la décision de renvoi :

12 mars 2021

Partie requérante :

SIA « BALTIJAS STARPTAUTISKĀ AKADEMIJA »

Partie défenderesse :

Latvijas Zinātnes padome

ADMINISTRATĪVĀ RAJONA TIESA

RĪGAS TIESU NAMS

(tribunal administratif de district, sis à Riga, Lettonie)

DÉCISION

Riga, le 12 mars 2021

L'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district) [OMISSIS]

[OMISSIS] [composition du tribunal]

a statué, dans le cadre d'une procédure écrite, sur le recours administratif formé par SIA « BALTIJAS STARPTAUTISKĀ AKADEMIJA » tendant à faire

constater l'illégalité de la décision de la Latvijas Zinātnes padome (conseil letton de la science) du 14 avril 2020 [OMISSIS].

L'objet du litige au principal et les faits pertinents de la cause

[1] La requérante, SIA « BALTIJAS STARPTAUTISKĀ AKADĒMIJA » [ci-après la « requérante »], est une société commerciale établie en République de Lettonie, dont l'activité consiste à fournir des services d'enseignement supérieur à caractère académique et non académique. La requérante est un établissement d'enseignement supérieur accrédité, c'est-à-dire reconnu par l'État, fonctionnant conformément au Komerclikums (le code de commerce), dans la mesure où cela n'est pas contraire à l'Augstskolu likums (la loi sur les établissements d'enseignement supérieur).

Conformément aux dispositions réglementaires régissant les activités de la requérante, à savoir la Baltijas Starptautiskās akadēmijas Satversme (l'acte constitutif de l'Académie internationale balte) (approuvé par l'ordonnance n° 297 du conseil des ministres du 18 juin 2014) et la Grāmatvedības uzskaites kārtošanas un organizēšanas metodika (la méthode de tenue et d'organisation de la comptabilité) (approuvée par le procès-verbal n° 141 de l'assemblée générale de SIA « BALTIJAS STARPTAUTISKĀ AKADĒMIJA » du 19 décembre 2019) (ci-après la « méthode comptable »), l'un des domaines d'activité définis par la requérante est l'activité scientifique. La requérante est inscrite au registre des institutions scientifiques. [Or. 2]

[2] La Latvijas Zinātnes padome (conseil letton de la science) [ci-après le « défendeur »] est une autorité de l'administration directe placée sous le contrôle du ministre de l'Éducation et de la Science, dont l'objectif est de mettre en œuvre la politique nationale de développement scientifique et technologique en assurant par délégation, au moyen d'actes normatifs, l'expertise, la mise en œuvre et la supervision des programmes et projets de recherche scientifique qui sont financés par le budget de l'État, par les fonds structurels de l'Union européenne et par d'autres instruments financiers étrangers.

[3] Par décision [OMISSIS] du 23 janvier 2020, le défendeur a approuvé le « Fundamentālo un lietišķo pētījumu projektu 2020. gada atklātā konkursa nolikums » (le règlement de l'appel général à projets de recherche fondamentale et appliquée pour 2020 ; ci-après le « règlement de l'appel à projets »), élaboré conformément au décret n° 725 du conseil des ministres du 12 décembre 2017, intitulé « Fundamentālo un lietišķo pētījumu projektu izvērtēšanas un finansējuma administrēšanas kārtība » (procédures pour l'évaluation des projets de recherche fondamentale et appliquée et les modalités de l'administration de leur financement ; ci-après le décret n° 725).

Conformément au critère d'éligibilité mentionné au point 12.5 du décret n° 725, pour être éligible au financement de la recherche fondamentale et appliquée visant à générer de nouvelles connaissances et des découvertes technologiques dans

toutes les branches de la science, le projet doit être mis en œuvre par une institution scientifique qui répond aux exigences énoncées dans ledit décret.

Le point 2.7 du décret n° 725 définit le soumissionnaire comme une institution scientifique inscrite au registre des institutions scientifiques qui, indépendamment de son statut légal (de droit public ou de droit privé) ou de son mode de financement conformément aux dispositions réglementaires régissant ses activités (statuts, règlement intérieur, acte constitutif), exerce des activités principales de nature non économique et qui répond à la définition d'un organisme de recherche figurant à l'article 2, point 83, du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité (ci-après le « règlement n° 651/2014 »).

La requérante a présenté une proposition de projet dans le cadre d'un appel à projets [OMISSIS].

[4] Par décision [OMISSIS] du 14 avril 2020, le défendeur a rejeté la proposition de projet de la requérante au motif qu'elle ne répondait pas à l'un des critères administratifs d'éligibilité, la requérante ne pouvant pas être considérée comme une institution scientifique au sens du décret n° 725.

Le défendeur a indiqué que les documents soumis par la requérante ne contenaient aucune information permettant de savoir si la réalisation de recherches indépendantes constituait l'activité principale de la requérante. Il ressort de la proposition de projet que, en 2019, la proportion du chiffre d'affaires des activités à caractère non économique par rapport au chiffre d'affaires des activités économiques était de 95 % contre 5 %. Par ailleurs, 84 % du chiffre d'affaires sont constitués de frais de scolarité qui, compte tenu du type d'activité de la requérante (société à responsabilité limitée dont le but principal est la réalisation de bénéfices), correspondent à une activité économique. Par conséquent, l'activité principale de la requérante est de nature commerciale. De même, les documents soumis par la requérante [Or. 3] ne contiennent pas d'informations indiquant que les entreprises susceptibles d'exercer une influence sur la requérante, par exemple en leur qualité d'actionnaire ou de membre, ne peuvent bénéficier d'aucun accès privilégié aux capacités de recherche de la requérante ni aux résultats de recherche qu'elle produit. Par conséquent, la requérante ne peut pas garantir que la mise en œuvre du projet et l'utilisation de sa part de financement sont conformes au point 6 du décret n° 725, qui énonce que le soumissionnaire met en œuvre un projet sans rapport avec son activité économique et sépare clairement les activités principales qui ne sont pas de nature économique (et les flux financiers correspondants) des activités qui sont considérées comme des activités économiques.

[5] En désaccord avec la décision attaquée, la requérante a intenté une action en justice. À l'appui de son recours, elle a invoqué les arguments suivants.

[5.1] Il ressort des points 1.1, 1.2 et 2.1 de la méthode comptable présentée par la requérante que la réalisation de recherches indépendantes constitue son activité principale. Cela est également démontré par le fait que la professeure TK de la requérante, ainsi que d'autres membres du personnel de recherche, sont répertoriées comme des chercheurs de premier plan dans la Nacionālā enciklopēdija (Encyclopédie nationale). La requérante publie également la revue « Administratīvā un Kriminālā Justīcija » (Justice administrative et pénale), qui, par décision n° 1-2-1 du conseil [letton de la science] du 23 janvier 2007, a été incluse dans la liste des publications scientifiques à comité de lecture reconnues par ledit conseil.

[5.2] Ni le règlement n° 651/2014 ni le règlement de l'appel à projets n'indiquent que le soumissionnaire ne peut pas exercer une activité économique et en tirer profit, ni ne précisent quel doit être le rapport entre l'activité économique et l'activité de nature non économique.

[5.3] La requérante sépare clairement les activités principales qui ne sont pas de nature économique (et les flux financiers correspondants) des activités qui sont considérées comme des activités économiques, en considérant comme telles les activités exercées pour le compte d'un commerçant, la location d'infrastructures de recherche et les services de conseil. En revanche, lorsque l'institution scientifique exerce également d'autres activités économiques ne correspondant pas aux activités principales qui ne sont pas de nature économique, elle sépare ses activités principales et les flux financiers correspondants de ses autres activités et des flux financiers correspondant à ces dernières.

[5.4] Pour chaque projet, la requérante prévoit une comptabilité financière séparée en ouvrant un compte bancaire courant sans rapport avec le reste de ses activités et de ses revenus.

[5.5] La requérante participe à plusieurs projets ERASMUS + (y compris en tant que bénéficiaire de subventions), projets scientifiques et projets FEDER pour lesquels il a été constaté qu'elle répondait aux exigences précitées.

[5.6] Imposer des limites à la forme de propriété des établissements d'enseignement supérieur sans procéder à une évaluation de fond des demandes revient en fait à interdire aux établissements privés d'enseignement supérieur et aux collèges privés de mener des recherches, alors que les articles 3, 21 à 23 de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur s'opposent à un processus d'enseignement et d'activité scientifique (à deux niveaux) qui aurait pour conséquence de limiter [les activités] des établissements d'enseignement supérieur dans leur composante scientifique.

[5.7] La proposition de projet de la requérante contient une déclaration sur l'honneur selon laquelle ses membres, en tant que tels, ne bénéficient d'aucun accès privilégié aux capacités de recherche du soumissionnaire ni aux résultats de recherche qu'il produit. **[Or. 4]**

Le droit applicable

Le droit de l'Union

[6] L'article 107, paragraphe 1, TFUE prévoit que « [s]auf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

[7] L'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014 énonce que par « "organisme de recherche et de diffusion des connaissances" [on entend] une entité (telle qu'une université ou un institut de recherche, une agence de transfert de technologies, un intermédiaire en innovation, une entité collaborative réelle ou virtuelle axée sur la recherche), quel que soit son statut légal (de droit public ou de droit privé) ou son mode de financement, dont le but premier est d'exercer, en toute indépendance, des activités de recherche fondamentale, de recherche industrielle ou de développement expérimental, ou de diffuser largement les résultats de ces activités au moyen d'un enseignement, de publications ou de transferts de connaissances. Lorsqu'une telle entité exerce également des activités économiques, le financement, les coûts et les revenus de ces activités économiques doivent être comptabilisés séparément. Les entreprises qui peuvent exercer une influence déterminante sur une telle entité, par exemple en leur qualité d'actionnaire ou d'associé, ne peuvent pas bénéficier d'un accès privilégié aux résultats qu'elle produit ».

Le considérant 49 du règlement n° 651/2014 dispose que « [l]es infrastructures de recherche peuvent exercer à la fois des activités économiques et des activités non économiques. Afin d'éviter l'octroi d'aides d'État en faveur d'activités économiques par l'intermédiaire du financement public d'activités non économiques, il convient que les coûts et le financement des activités économiques et des activités non économiques soient clairement séparés. Lorsqu'une infrastructure est utilisée à la fois pour des activités économiques et pour des activités non économiques, le financement au moyen de ressources d'État des coûts liés aux activités non économiques de l'infrastructure ne constitue pas une aide d'État. Le financement public est régi par les règles en matière d'aides d'État uniquement dans la mesure où il couvre les coûts liés aux activités économiques. Seuls ces derniers doivent être pris en compte en vue de garantir le respect des seuils de notification et des intensités d'aide maximales. Si l'infrastructure est utilisée quasi-exclusivement pour une activité non économique, son financement peut échapper totalement aux règles en matière d'aides d'État, pour autant que son utilisation à des fins économiques reste purement accessoire, c'est-à-dire rattachée à une activité qui est directement liée à son fonctionnement et est nécessaire à celui-ci, ou qui est intrinsèquement liée à sa principale utilisation non économique, et a une portée limitée. Il y a lieu de considérer que tel est le cas lorsque l'activité économique consomme les mêmes intrants (tels que

le matériel, l'équipement, la main-d'œuvre et le capital immobilisé) que l'activité non économique et que la capacité affectée chaque année à cette activité économique n'excède pas 20 % de la capacité annuelle globale de l'infrastructure de recherche ».

[8] La Commission européenne a pris des initiatives pour moderniser les aides d'État, y compris la communication de la Commission relative à la notion d'« aide d'État » visée à l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [Or. 5] (JO 2016, C 262, p. 1) (ci-après la « communication de la Commission »). Selon les points 28 à 30 de la communication de la Commission, l'enseignement financé ou cofinancé (à plus de 50 %) par l'État peut être considéré comme une activité non économique. Ces services d'enseignement public doivent être distingués des services qui sont essentiellement financés par les parents ou les élèves ou encore par des recettes commerciales. À titre d'exemple, l'enseignement supérieur entièrement financé par les étudiants relève assurément de cette dernière catégorie. Dans certains États membres, les établissements publics peuvent également proposer des services d'enseignement qui, en raison de leur nature, de leur structure de financement et de l'existence d'une offre privée concurrente, doivent être considérés comme des activités économiques.

Le droit letton

Les dispositions directement applicables

[9] Le point 2.7 du décret n° 725 définit « le soumissionnaire comme une institution scientifique inscrite au registre des institutions scientifiques qui, indépendamment de son statut légal (de droit public ou de droit privé) ou de son mode de financement conformément aux dispositions réglementaires régissant ses activités (statuts, règlement intérieur, acte constitutif), exerce des activités principales de nature non économique et qui répond à la définition d'un organisme de recherche figurant à l'article 2, point 83, du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission, du 17 juin 2014, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ».

Selon l'exposé des motifs du décret n° 725, le point 2.7 de ce dernier correspond à l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014 et n'établit pas d'exigences plus strictes.

Le point 6 du décret n° 725 prévoit que « le soumissionnaire met en œuvre un projet sans rapport avec son activité économique. Il sépare clairement les activités principales qui ne sont pas de nature économique (et les flux financiers correspondants) des activités qui sont considérées comme des activités économiques. Les activités exercées pour le compte d'un commerçant, la location d'infrastructures de recherche et les services de conseil sont considérées comme des activités économiques. Lorsque l'institution scientifique exerce également d'autres activités économiques ne correspondant pas aux activités principales qui

ne sont pas de nature économique, elle sépare ses activités principales et les flux financiers correspondants de ses autres activités et des flux financiers correspondant à ces dernières ».

Le cadre juridique à prendre en considération

[10] L'article 1^{er}, paragraphe 2, du code de commerce prévoit que l'activité commerciale est une activité économique qui est exercée, de manière permanente, par un commerçant en son nom propre dans un but lucratif. En vertu de l'article 134, paragraphes 1 et 2, du code de commerce, la société à responsabilité limitée est une société commerciale. **[Or. 6]**

[11] L'article 3, paragraphe 1, de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur prévoit que les établissements d'enseignement supérieur sont des établissements d'enseignement supérieur et de sciences qui dispensent des programmes d'enseignement universitaire et professionnel et qui se consacrent également à la science, à la recherche et à la création artistique. Dans les établissements d'enseignement supérieur, au moins 40 % des personnes sélectionnées pour des postes académiques doivent être titulaires d'un doctorat. Dans les académies, au moins 50 % des personnes sélectionnées pour des postes académiques doivent être titulaires d'un doctorat.

L'article 7, paragraphe 3, de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur énonce que les établissements d'enseignement supérieur et les collèges fondés par des personnes privées sont des sociétés commerciales ou des fondations qui fonctionnent conformément au code de commerce ou au Biedrību un nodibinājumu likums (la loi sur les associations et les fondations), dans la mesure où cela n'est pas contraire à la présente loi.

L'article 10, paragraphe 1, de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur prévoit que les établissements d'enseignement supérieur fonctionnent conformément à la Latvijas Republikas Satversme (la Constitution de la République de Lettonie), à l'Izglītības likums (la loi sur l'éducation), au Zinātniskās darbības likums (la loi sur l'activité scientifique), à la loi sur les établissements d'enseignement supérieur elle-même, aux autres dispositions normatives et aux statuts de l'établissement d'enseignement supérieur concerné.

En vertu de l'article 22 de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur, les établissements d'enseignement supérieur ont le droit de créer des instituts scientifiques. Les établissements d'enseignement supérieur peuvent également créer des instituts scientifiques en tant qu'unités structurelles de ces établissements.

L'article 77, paragraphe 1, de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur dispose que les établissements d'enseignement supérieur sont financés par leurs fondateurs. Le fondateur d'un établissement d'enseignement supérieur fournit les ressources financières nécessaires au fonctionnement continu de

l'établissement d'enseignement supérieur et à l'accomplissement des tâches spécifiées par le fondateur, et assure le contrôle de leur utilisation. Les ressources financières des établissements publics d'enseignement supérieur sont constituées par des fonds provenant du budget général de l'État, ainsi que par les autres revenus que ces établissements peuvent tirer des activités menées dans le cadre des objectifs définis dans leurs statuts. Les établissements d'enseignement supérieur gèrent ces revenus conformément aux règles applicables aux organismes à but non lucratif. Les établissements d'enseignement supérieur peuvent recevoir et utiliser des dons et des libéralités provenant de banques, d'autres établissements de crédit, d'organisations et de particuliers. Ils peuvent recevoir et utiliser des prêts de banques et d'autres établissements de crédit. La structure des ressources financières des établissements d'enseignement supérieur est déterminée par l'organe de gestion de ces établissements. Le recteur soumet un rapport annuel sur l'exécution du budget à l'organe de gestion, au ministre de l'Éducation et de la Science et au ministre du secteur concerné ou au fondateur de l'établissement d'enseignement supérieur et le publie sur le site Internet de cet établissement.

L'article 77, paragraphe 2, de la loi sur les établissements d'enseignement supérieur énonce que les ressources financières affectées par des personnes physiques et morales au financement de programmes et mesures ciblées spécifiques sont transférées directement par l'établissement d'enseignement supérieur à l'unité structurelle ou à la personne physique ou morale qui met en œuvre ces programmes ou mesures.

[12] Le litige à trancher dans la présente affaire administrative porte sur la question de savoir si la requérante répond ou pas à la définition d'un organisme de recherche figurant à l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014.

En effet, il résulte d'une interprétation littérale de l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014 qu'un organisme de recherche et de diffusion des connaissances est une entité dont le but premier ou l'activité principale est d'exercer, en toute indépendance, des activités de recherche ou de développement expérimental, ou de diffuser largement les résultats de ces activités au moyen d'un enseignement, de publications ou de transferts de connaissances.

C'est de cette manière que le défendeur a également appliqué la disposition précitée. En effet, le défendeur a examiné si l'activité principale de la requérante était la recherche et le transfert de connaissances, si l'activité non économique principale de la requérante était l'objectif principal du soumissionnaire et si la requérante séparait le financement des activités économiques et non économiques, en tenant compte [Or. 7] du considérant 49 du règlement n° 651/2014, qui prévoit que le but de la séparation claire des coûts et du financement des activités économiques et des activités non économiques est d'éviter l'octroi d'aides d'État en faveur d'activités économiques par l'intermédiaire du financement public d'activités non économiques.

Dans le présent cas, le défendeur a constaté que l'activité principale de la requérante comprenait une activité économique, à savoir la prestation de services d'enseignement à titre onéreux, et que 84 % du chiffre d'affaires du soumissionnaire étaient constitués de frais de scolarité, qui, compte tenu de la nature de l'activité de ce soumissionnaire (une société à responsabilité limitée dont le but principal est la réalisation de bénéfices), correspondaient à une activité économique. Au vu de ce qui précède, le défendeur a estimé que l'activité principale du soumissionnaire revêtait la nature d'une activité commerciale. À cet égard, le défendeur a souligné que l'élément déterminant était non pas le statut du soumissionnaire en tant qu'entité de droit privé ou public, mais la proportion de l'activité économique par rapport à l'activité non économique. Le défendeur considère qu'il a utilisé à juste titre la proportion des revenus pour déterminer si le soumissionnaire respectait l'exigence du règlement n° 651/2014 concernant l'objectif principal de l'organisme de recherche. En outre, selon le défendeur, la question de savoir si les revenus tirés de l'activité principale non économique sont réinvestis dans l'activité principale non économique du soumissionnaire est essentielle pour éviter le subventionnement croisé de l'activité économique de la requérante.

Par conséquent, la question qui se pose dans la présente affaire est de savoir si, aux fins du point 2.7 du décret n° 725, lu en combinaison avec l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014, il peut être admis que la majeure partie des fonds propres obtenus par une institution scientifique, qui fournit des services d'enseignement, provient de revenus tirés d'activités économiques.

Dispositif

Sur le fondement de l'article 267 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [OMISSIS], l'Administratīvā rajona tiesa (tribunal administratif de district)

décide

de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes :

- 1) Un organisme (de droit privé) qui exerce plusieurs activités principales, dont la recherche, mais dont les revenus proviennent en majeure partie de la prestation de services d'enseignement à titre onéreux, peut-il être qualifié d'entité au sens de l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014 ?
- 2) Est-il justifié d'appliquer l'exigence relative à la proportion de financement (recettes et dépenses) des activités économiques et non économiques afin de déterminer si l'entité concernée satisfait à l'exigence énoncée à l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014, selon laquelle le but premier de l'entité est d'exercer, en toute indépendance, des activités de recherche fondamentale, de recherche industrielle ou de développement expérimental, ou de diffuser largement les résultats de ces activités au moyen d'un enseignement, de publications ou de transferts de connaissances ? En cas de

réponse affirmative, quelle serait la proportion appropriée **[Or. 8]** de financement des activités économiques et non économiques pour déterminer l'objectif principal des activités de ladite entité ?

- 3) Est-il justifié, en vertu de l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014, d'appliquer l'exigence selon laquelle les revenus tirés de l'activité principale doivent être réinvestis dans l'activité principale de l'entité concernée, et convient-il d'apprécier d'autres aspects afin de pouvoir déterminer correctement l'objectif principal des activités du soumissionnaire ? L'utilisation des revenus générés (réinvestis dans l'activité principale ou, par exemple, dans le cas d'un fondateur privé, versés sous forme de dividendes aux actionnaires) modifierait-elle une telle appréciation même si la majeure partie des revenus provenait de frais de scolarité ?
- 4) Le statut légal des membres du soumissionnaire constitue-t-il un élément essentiel pour apprécier si ledit soumissionnaire répond à la définition visée à l'article 2, point 83, du règlement n° 651/2014, c'est-à-dire s'agit-il d'une société constituée en vertu du droit commercial pour exercer une activité économique (à titre onéreux) à des fins lucratives (article 1^{er} du code de commerce) ou ses membres ou actionnaires sont-ils des personnes physiques ou morales à but lucratif (y compris la prestation de services d'enseignement à titre onéreux) ou créées à but non lucratif (par exemple, en tant qu'association ou fondation) ?
- 5) La proportion d'étudiants nationaux et de ceux des États membres de l'Union par rapport à celle d'étudiants étrangers (provenant de pays tiers, ne faisant pas partie de l'Union européenne) et le fait que l'objectif de l'activité principale exercée par le soumissionnaire consiste à fournir aux étudiants un enseignement supérieur et une qualification compétitifs sur le marché international du travail répondant aux exigences internationales actuelles (article 5 des statuts du soumissionnaire) constituent-ils un élément essentiel pour apprécier la nature économique des activités du soumissionnaire ?

de suspendre la procédure dans l'attente de la décision de la Cour de justice.

La présente décision n'est pas susceptible de recours.

[OMISSIS]

[Signatures et formalités]