

**Une concurrence possible
pour les prestataires de services de santé non économiques**

Sarah BISTER

Docteur en droit de l'Union européenne – IRDEIC

Avocat au Barreau de Paris

Commentaire de l'arrêt du Tribunal du 2 juin 2021, Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo contre Commission, aff. T-233/18, ECLI:EU:T:2021:315.

L'arrêt rendu par le Tribunal de l'Union européenne, le 2 juin 2021, confirme que les activités de services de soins de santé mises en œuvre dans le cadre de l'assurance maladie italienne – Servizio sanitario nazionale (SSN) – laquelle est gérée par les régions, ne sont pas de nature économique.

Le système de santé italien est organisé dans le cadre du SSN. Les soins de santé sont offerts gratuitement ou presque à tous les patients inscrits au SSN. Les services sont fournis par des hôpitaux publics ou privés sous contrat avec le SSN. Pour ce qui est des coûts de ces services, ils sont financés par le SSN dont le budget est alimenté, d'une part, par les cotisations de sécurité sociale et, d'autre part, par des ressources de l'Etat. Ce sont principalement les régions italiennes qui assurent la gestion du SSN.

Le présent litige trouve son origine dans une plainte auprès de la Commission européenne d'un hôpital religieux italien, - la Casa Regina Apostolorum -, dénonçant des aides d'Etat présumées en faveur des hôpitaux publics de la Région du Latium. A l'appui de cette plainte, la Casa Regina Apostolorum arguait que les réformes de santé intervenues en 1992 et 1999 ont transformé les hôpitaux publics en des entreprises soumises au principe de gestion et, parallèlement, mis en concurrence les prestataires publics et privés de soins opérant dans le cadre du SSN. Pour la Casa Regina Apostolorum, les soins prodigués dans le cadre du SSN dans la Région du Latium ne sont pas rémunérés de manière appropriée : si les hôpitaux publics de cette région bénéficient de financements publics pour combler leurs déficits résultant notamment de la fourniture de soins, les hôpitaux privés eux ne sont pas rémunérés à la hauteur des coûts des soins fournis.

En décembre 2017¹, la Commission rejetait la plainte de l'hôpital religieux. Pour la Commission, il ne fait pas de doute que les réformes intervenues en Italie en 1992 et 1999 n'ont pas modifié les principales caractéristiques du SSN en lui conférant une nature économique. En outre, les activités du SSN ne pouvaient être considérées comme étant exercées par une entreprise dans la mesure où elles reposent sur un principe d'universalité et de solidarité, tous

¹ European Commission, [State Aid SA.39913 \(2017/NN\) – Italy Alleged compensation of public hospitals in Lazio, 4 December 2017](#), C (2017) 7973 final.

les patients pouvant en bénéficier de manière gratuite ou à moindre frais. Par conséquent, les mesures litigieuses ne constituaient pas des aides d'Etat au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Non content de cette décision, la Casa Regina Apostolorum a formé un recours devant le Tribunal de l'Union invoquant deux moyens² : le premier tiré d'un vice de motivation de la décision de la Commission, le second d'une violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE.

Sur le vice de motivation

La Casa Regina Apostolorum affirmait que la Commission n'avait pas pris en considération le manque d'universalité du SSN, l'étendue des activités économiques dans les hôpitaux et n'avait pas vérifié l'applicabilité des conditions posés dans l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003³. Cet arrêt est venu préciser les conditions de financement des services d'intérêt économique général encadrant ainsi strictement les conditions dans lesquelles les Etats membres peuvent octroyer des compensations qui échappent à la qualification d'aides d'Etat⁴.

Le Tribunal note que, dans sa décision, la Commission a estimé que le SSN a une application universelle puisqu'il est accessible à tous les citoyens, les patients peuvent obtenir des soins auprès de l'hôpital de leur choix, tous les hôpitaux relevant du SSN sont tenus de fournir des soins médicaux gratuits et enfin ce système de santé est financé par l'Etat et les cotisations sociales.

² Dans sa requête, la requérante invoquait initialement trois moyens. Le premier était tiré du fait que la décision attaquée était rédigée en anglais. Mais au cours de l'instance, elle s'est désistée de ce moyen, la version italienne ayant été finalement communiqué en tant utile à la demanderesse.

³ Arrêt de la Cour du 24 juillet 2003, Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg, aff. C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

Sur cet arrêt voir notamment : ALEXIS A., L'arrêt Altmark Trans du 24 juillet 2003 : La Cour de justice précise les conditions de financement des Services d'intérêt économique général, Competition Policy Newsletter, Number 3 Autumn 2003, pp. 1-7 ; BALLESTER R., Services économiques d'intérêt général. Arrêt "Altmark Trans GmbH", Revue du droit de l'Union européenne, n° 3, 2003, pp.755-759 ; THOUVENIN J.-M., LORIEUX M.-P., L'arrêt de la CJCE du 24 juillet 2003 Altmark, Revue du marché commun et de l'Union européenne, 2004, pp. 633-641.

⁴ L'absence d'aide d'Etat est qualifiée lorsque quatre conditions sont remplies :

- l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public, ces obligations devant être clairement définies ;
- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente, afin d'éviter qu'elle comporte un avantage économique susceptible de favoriser l'entreprise bénéficiaire par rapport à des entreprises concurrentes ;
- la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable ;
- lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public, dans un cas concret, n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire est déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

La Commission considérait donc que le libre choix des patients, le degré de concurrence existant entre les prestataires de soins sous contrat dans le cadre du SSN et les réformes visant à un meilleur contrôle des coûts n'affectaient pas les principes d'universalité et de solidarité sur lesquels le SSN est fondé. En effet, le système offre toujours des soins gratuits financés par des cotisations obligatoires.

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, le Tribunal en conclut que la décision de la Commission n'est pas entachée d'un défaut de motivation.

En outre, le Tribunal relève que pour conclure à l'inexistence d'une aide d'Etat, la Commission a pris soin d'expliquer que les activités en cause ne pouvaient être considérées comme de nature économique, les financements perçus ne bénéficiant pas à des entreprises. Partant, de telles explications permettaient à la requérante de comprendre les justifications de la décision rendue dans la mesure où était exposé « façon claire et non équivoque », le raisonnement ayant conduit à cette conclusion⁵. La requérante ne peut donc prétendre à une insuffisance de motivation.

Sur la violation de l'article 107, paragraphe 1, TFUE

Par ce moyen, la Casa Regina Apostolorum fait valoir que la Commission a mal interprété l'article 107, paragraphe 1, TFUE car elle a estimé à tort que les services de santé en question n'étaient pas de nature économique.

Pour rejeter ce moyen, le Tribunal rappelle tout d'abord la définition des entreprises. Cette définition comprend toute entité exerçant une activité économique, indépendamment du statut juridique de cette entité et de son mode de financement. La qualification d'une entité en tant qu'entreprise dépend de la nature de son activité. Ainsi, toute activité consistant à offrir des biens ou des services sur un marché donné constitue une activité économique.

Le Tribunal réitère ensuite le principe bien établi selon lequel les Etats membres sont libres de définir leur système de sécurité sociale. Afin d'apprécier le caractère non économique d'une activité exercée dans le cadre d'un régime de sécurité sociale, il est nécessaire d'examiner les éléments suivants :

- si le système en question poursuit un objectif social,
- s'il est fondé sur le principe de solidarité,
- si les activités à but lucratif sont absentes,
- si l'ensemble du système est réglementé par l'Etat.

La requérante faisait valoir que le SSN n'était plus fondé sur les principes de solidarité et d'universalité, mais sur un principe de concurrence, compte tenu du fait que les patients pouvaient exercer un choix et de la présence d'activités économiques dans les hôpitaux.

Le caractère lucratif et le contrôle par l'Etat n'ont pas été contestés par la Casa Regina Apostolorum.

⁵ Point 140 de l'arrêt.

S'agissant du principe de solidarité, le Tribunal estime que le système du SSN se caractérise par l'affiliation obligatoire des assurés, par des cotisations fixées par la loi en proportion du revenu des assurés et non du risque qu'ils représentent en raison de leur âge ou de leur état de santé et par des prestations obligatoires fixées par la loi et identiques pour tous, quel que soit le montant des cotisations versées. En sus, les soins de santé sont gratuits ou quasiment, indépendamment du revenu de l'assuré. Par conséquent, le SSN doit être regardé, pour le Tribunal comme poursuivant un objectif social et mettant en œuvre le principe de solidarité.

Le Tribunal examine ensuite l'allégation de la requérante au terme de laquelle la liberté des patients de choisir l'hôpital pour leur traitement et la possibilité pour de nouveaux prestataires de soins de santé d'entrer sans restriction sur le marché sont des caractéristiques évidentes de présence de concurrence. Le Tribunal ne nie pas que les réformes du système de santé italien ont ouvert la concurrence. Pour autant, comme la Cour de justice a pu le juger⁶, l'introduction d'un élément concurrentiel, destiné à encourager les opérateurs à améliorer leur gestion et à offrir leurs services de la manière la plus efficace et la moins coûteuse, n'a pas modifié la nature du système italien. En effet, les principes d'universalité et de solidarité ne sont pas affectés par la liberté de choix des hôpitaux par les patients. Les patients n'exercent cette liberté que dans le cadre du système SSN.

Le Tribunal en conclut que le raisonnement de la requérante est fondé sur la prémisse erronée selon laquelle les principes de solidarité et d'universalité excluaient toute concurrence et toute bonne gestion, et inversement.

En ce qui concerne la présence d'activités économiques au sein des hôpitaux du SSN, le Tribunal fait observer qu'une même entité, comme certains hôpitaux publics du SSN, peut tout à la fois exercer des activités économiques et non économiques à condition de tenir une comptabilité séparée. Cette condition était remplie en l'espèce.

Dès lors, la Commission n'a pas entaché sa décision d'erreur d'appréciation, amenant le Tribunal à rejeter la requête de la Casa Regina Apostolorum dans son intégralité.

⁶ Arrêt de la Cour du 11 juin 2020, Commission et République slovaque contre Dôvera zdravotná poisťovňa, aff. jointes C-262/18 P et C-271/18 P, EU:C:2020:450.