



Presse et Information

Tribunal de l'Union européenne  
**COMMUNIQUE DE PRESSE n° 19/12**  
Luxembourg, le 2 mars 2012

Arrêt dans les affaires jointes T-29/10 Pays-Bas / Commission  
et T-33/10 ING Groep NV / Commission

## **Le Tribunal annule partiellement la décision de la Commission relative aux différentes aides accordées à ING du fait de la crise financière**

*La Commission n'a pas démontré en l'espèce que la modification des conditions de remboursement d'un apport en capital comportait un avantage qu'un investisseur privé, placé dans la même situation n'aurait pas accordé*

ING Groep NV (ING), qui a son siège à Amsterdam (Pays-Bas), fournit des services bancaires, d'assurance et de gestion d'actifs à plus de 85 millions de clients dans plus de 40 pays. Avec quelque 125 000 salariés et un bilan consolidé de 1 332 milliards d'euros à la fin de l'année 2008, il s'agit de l'un des établissements financiers les plus importants au monde.

### **Aides accordées à ING pour remédier à une perturbation grave de l'économie néerlandaise**

Dans le contexte de la crise financière de l'automne 2008, marquée par la faillite de la banque Lehman Brothers le 15 septembre 2008, plusieurs États membres ont décidé de prendre des mesures pour préserver la stabilité et le bon fonctionnement des marchés financiers au sein de l'Union européenne.

Aux Pays-Bas, la crise financière a provoqué plusieurs interventions de l'État néerlandais, notamment une aide au groupe Fortis, dont la partie néerlandaise, y compris la banque ABN Amro, sera nationalisée le 3 octobre 2008, et des mesures de recapitalisation concernant Aegon et SNS Reaal, le 28 octobre 2008 et le 11 novembre 2008.

Pour sa part, ING, une institution considérée comme fondamentalement saine tout au long de cette crise, a fait l'objet de trois mesures d'aide d'État afin de maintenir la continuité du système de paiements et du marché interbancaire aux Pays-Bas.

La première mesure d'aide consistait en une augmentation de capital réalisée le 11 novembre 2008 sous la forme d'une émission de titres hybrides, qui n'octroyaient pas de droit de vote ni de droit à dividende, entièrement souscrite par l'État néerlandais. Cette opération a permis à ING de renforcer son capital de base de niveau 1 de 10 milliards d'euros, le faisant passer de 6,5 % à 8 % après l'augmentation de capital.

Sur la base des conditions de remboursement initialement convenues, les titres devaient, à l'initiative d'ING, soit être rachetés à 15 euros par titre (ce qui représentait une prime de remboursement de 50 % par rapport au prix d'émission de 10 euros), soit, au bout de trois ans, être convertis en actions ordinaires sur la base d'un pour un. Si ING retenait l'option de la conversion, l'État néerlandais avait toutefois la faculté d'obtenir d'ING le rachat des titres au prix unitaire de 10 euros, plus les intérêts courus. Un coupon sur les titres n'était payé à l'État que si un dividende était mis en paiement par ING sur les actions ordinaires.

Ces conditions initiales ont été modifiées par la suite pour une partie de l'apport en capital. Les nouvelles conditions, qui ont été communiquées par l'État néerlandais à la Commission, permettaient à ING de racheter la moitié des titres au prix d'émission de 10 euros par titre, majoré des intérêts courus eu égard au coupon annuel de 8,5 % et d'une prime de remboursement anticipé si le cours de l'action ING était supérieur à 10 euros. Cette opération assurait à l'État néerlandais un taux de rentabilité interne minimal de 15 %.

La deuxième mesure d'aide consistait en une mesure d'échange de flux de trésorerie portant sur des actifs dépréciés concernant un portefeuille de titres adossés à des crédits hypothécaires résidentiels octroyés aux États-Unis dont la valeur avait considérablement chuté, tandis que la troisième mesure d'aide consistait en des garanties accordées par l'État néerlandais sur des dettes engagées par ING se chiffrant à plus de 12 milliards d'euros.

### **Examen par la Commission**

Au terme de plusieurs procédures administratives, la Commission s'est prononcée, dans sa décision du 18 novembre 2009, sur la compatibilité des mesures d'aides susmentionnées avec le marché intérieur.

Dans cette décision, la Commission a qualifié l'augmentation de capital d'ING souscrite par l'État néerlandais d'aide et a considéré qu'elle comportait notamment une mesure d'« aide additionnelle de l'ordre de 2 milliards d'euros » à la suite de la modification des conditions de remboursement de cette aide.

En conclusion de son analyse, la Commission a considéré, au premier alinéa de l'article 2 de ladite décision, que « [l]'aide à la restructuration consentie par les Pays-Bas au bénéfice d'ING constitue une aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, [CE] » et, au deuxième alinéa, que cette « aide est compatible avec le marché commun, compte tenu des engagements précisés à l'annexe II ».

Les Pays-Bas et ING, cette dernière soutenue par la DNB, la banque centrale des Pays-Bas, ont attaqué la décision du 18 novembre 2009 devant le Tribunal, notamment, en ce que la Commission a estimé que les mesures d'aides comportaient une aide additionnelle de 2 milliards d'euros.

### **Appréciation par le Tribunal**

Selon le Tribunal, la Commission ne pouvait se limiter à constater que la modification des conditions de remboursement de l'apport en capital constituait *ipso facto* une aide d'État sans examiner, au préalable, si cette modification conférait à ING un avantage qu'un investisseur privé, placé dans la même situation que l'État néerlandais, n'aurait pas consenti. Cet examen présupposait, en particulier, de comparer les conditions de remboursement initiales avec celles modifiées.

Le Tribunal constate qu'il ne ressort pas de la décision du 18 novembre 2009 que la Commission a effectué une telle comparaison. La Commission s'est en effet limitée à indiquer que la modification des conditions de remboursement entraînait un manque à gagner pour l'État néerlandais sans tenir compte du fait que les conditions initiales ne prévoyaient pas une obligation, mais uniquement la faculté pour ING de racheter les titres souscrits par l'État néerlandais dans le délai de trois ans prévu à cet effet. De plus, en novembre 2008, la Commission avait considéré que, « reflétant le marché en crise », le rendement attendu par le marché pour des titres du type de ceux émis lors de l'apport en capital était de « 15 % ou plus ». Ce rendement était considéré par la Commission comme trop important et elle se satisfaisait à ce stade d'un rendement de « plus de 10 % ». Il s'ensuit que la Commission a considéré que des investisseurs privés pouvaient être intéressés par de tels titres. Le Tribunal estime donc qu'il ne pouvait être exclu que de tels investisseurs aient toujours pu être intéressés par un tel rendement en novembre 2009, à un moment où la crise financière se faisait moins ressentir et où il est permis de penser que le rendement attendu par le marché aurait pu être moins important.

Dans ce contexte, la Commission n'a pas examiné en quoi le rendement compris entre 15 % et 22 %, accordé à l'État néerlandais à la suite de la modification des conditions de remboursement, ne correspondait pas à ce qui pouvait être raisonnablement attendu d'un investisseur privé confronté à une situation similaire, c'est-à-dire d'un titulaire de titres du type de ceux émis lors de l'apport en capital, susceptibles d'être remboursés par l'émetteur. Le Tribunal estime que la Commission ne pouvait pas adopter sa décision sans tenir compte de tels éléments et sans examiner leur incidence sur son appréciation de l'existence d'une aide.

Le Tribunal annule donc la décision de la Commission dans la mesure où elle repose sur le constat selon lequel la modification des conditions de remboursement de l'apport en capital constitue une aide additionnelle de l'ordre de 2 milliards d'euros et où celle-ci apprécie, par voie de conséquence, la compatibilité de l'aide avec le marché intérieur, et notamment l'importance des mesures compensatoires, en considération d'une telle aide.

Au vu de cette conclusion, il n'y a pas lieu pour le Tribunal d'examiner les arguments présentés par ING et la Commission en ce qui concerne les engagements précisés à l'annexe II de la décision du 18 novembre 2009, étant donné que ces engagements présupposent que l'aide à la restructuration visée par l'article 2 de ladite décision ait été correctement caractérisée, ce qui n'est pas le cas dans la présente affaire.

---

**RAPPEL:** Un pourvoi, limité aux questions de droit, peut être formé devant la Cour contre la décision du Tribunal, dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

**RAPPEL:** Le recours en annulation vise à faire annuler des actes des institutions de l'Union contraires au droit de l'Union. Sous certaines conditions, les États membres, les institutions européennes et les particuliers peuvent saisir la Cour de justice ou le Tribunal d'un recours en annulation. Si le recours est fondé, l'acte est annulé. L'institution concernée doit remédier à un éventuel vide juridique créé par l'annulation de l'acte.

---

*Document non officiel à l'usage des médias, qui n'engage pas le Tribunal.*

Le [texte intégral](#) de l'arrêt est publié sur le site CURIA le jour du prononcé.

Contact presse: Marie-Christine Lecerf ☎ (+352) 4303 3205

Des images du prononcé de l'arrêt sont disponibles sur "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106