



**Représentation auprès de l'Union européenne  
Mission Affaires européennes**

Square de Meeus, 18 B-1050 Bruxelles

Tel. 322 2138441

[ue@union-habitat.org](mailto:ue@union-habitat.org) – <http://union-habitat.eu>

**Arrêt du Tribunal de l'Union Européenne, 8<sup>ème</sup> chambre élargie, 15  
novembre 2018, T-202/10 RENV II et T-203/10 RENV II**

---

**Date :** 23/11/2018

**Auteur :** Virginie Toussain

---

Les sociétés de logement néerlandaises, « woningcorporaties », ont introduit un recours en annulation contre la [décision C\(2009\) 9963](#) final de compatibilité des aides d'état qui leur sont accordées rendue par la Commission européenne, à la suite d'une notification du système de financement du secteur par l'Etat membre et d'une plainte de concurrents subséquente, qui valide la réforme proposée par les Pays Bas en la matière au regard du droit de la concurrence

**Rappels de procédure**

Le 01/03/2002, le gouvernement néerlandais notifie à la Commission européenne le système général d'aides d'état versées en faveur des sociétés de logement, « woningcorporaties ». *Ces sociétés ont pour mission de procéder à l'acquisition, à la construction et à la mise en location d'habitations destinées essentiellement à des personnes défavorisées et à des groupes socialement défavorisés et également d'autres activités comme la construction et la mise en location d'appartements à loyers plus élevés, la construction d'appartements destinés à la vente, la construction et la mise en location d'immeubles d'intérêt général et la construction et la mise en location de locaux commerciaux.*

La notification a été retirée par les autorités néerlandaises dès lors que la Commission a confirmé que ces aides pouvaient être qualifiées d'aides d'état existantes.



Le 14 juillet 2005 la Commission transmet une lettre aux autorités néerlandaises dans laquelle elle émet des doutes sur la compatibilité de ce régime d'aide au regard des dispositions communautaires

Différents échanges de courrier entre la Commission et les Pays bas ont alors eu lieu dans le cadre d'une procédure de coopération afin de mettre en conformité le régime d'aide en cause, dont un courrier néerlandais daté du 6 septembre 2005

Le 16 avril 2007 des investisseurs locaux ont introduit en parallèle une plainte auprès de la Commission relative à ces aides.

Le 3 décembre 2009, les pays ont proposé des engagements sur des modifications du régime.

Le 15 décembre 2009, la Commission a rendu une décision C(2009) 9963 favorable validant le nouveau régime d'aide proposé.

Le 29 avril 2010 les sociétés de logement ont introduit un recours en annulation de cette décision favorable de la Commission européenne devant le Tribunal de l'Union Européenne

Le 16 décembre 2011 le Tribunal rend une ordonnance de rejet pour irrecevabilité.

Le 27 février 2014, la Cour de justice a annulé l'ordonnance du Tribunal.

Le recours, renvoyé devant le Tribunal, a de nouveau fait l'objet d'une ordonnance de rejet le 12 mai 2015 pour absence de fondement.

Le 15 mars 2017, la Cour annule à nouveau la décision de Tribunal : les sociétés de logement ont un intérêt à agir et les différents courriers relevant de la procédure de coopération échangés entre la Commission européenne et les autorités néerlandaises doivent être pris en compte puisqu'ils constituaient des étapes à l'élaboration de la décision litigieuse, la décision CE déclarant compatible le nouveau régime d'aides proposés par les Pays Bas.

L'affaire est alors à nouveau renvoyée devant le Tribunal qui vient de rendre son arrêt.

L'arrêt du tribunal de l'Union européenne, rendu le 15 novembre dernier, clôture, sauf appel de la part des requérantes, un épisode juridique plus connu sous le nom de « Dutch



case » relatif à l'application de droit de la concurrence européen en matière d'aide d'état, article 107§1 TFUE, au service d'intérêt général du logement social aux Pays Bas.

L'affaire débute en mars 2002 par la notification volontaire des Pays Bas du système de financement des sociétés de logement chargées de mettre en œuvre la conception néerlandaise du logement social pour connaître de la compatibilité de celui-ci au regard des dispositions communautaires d'aides d'état.

En effet, les aides d'Etat sont interdites par le Traité mais peuvent néanmoins, selon certaines conditions, être déclarées par la Commission Européenne compatibles avec le marché intérieur qui statue alors en qualité d'autorité de concurrence européenne.

Cette notification est retirée par l'Etat membre devant le risque de qualification par la Commission d'aides d'état existantes du régime soumis.

Pour autant, la Commission, dans le respect de ses compétences attribuées par l'article 17 du [règlement](#) CE 659/1999, a procédé à un examen du régime soumis et informe le 14 juillet 2005 par courrier les autorités néerlandaises que celui-ci est constitutif d'un régime d'aide d'état existantes et qu'elle émet des doutes sur sa compatibilité avec le marché intérieur (courrier repris dans l'arrêt par la formule « la lettre article 17 »).

Cet acte ouvre la procédure de coopération entre la Commission et les pays Bas visant à rendre compatible ce régime avec le droit de la concurrence. Différents échanges se succèdent et aboutissent à l'adoption de la décision litigieuse faisant l'objet du recours. Les requérantes estimant que ces négociations ont abouti à une modification de la législation nationale en matière d'aides d'état qui leur est défavorable pour réaliser leur mission d'intérêt général et qui impose une nouvelle définition du « logement social », ont introduit un recours en annulation le 29 avril 2010.

L'arrêt du 15 novembre 2018 du Tribunal, bien que rejetant le recours des sociétés de logement néerlandaise, permet d'apporter différentes clarifications relatives à l'examen des libertés et obligations des Etats membres en matière de SIEG (I) et précisément dans le domaine du logement social (II)

#### I) Le contrôle de la compatibilité des aides d'état et les SIEG

##### A) Le contentieux en annulation et la notion d'aide d'état

Ce recours en annulation peut interpeller par sa durée, en effet son introduction date d'avril 2010, il est donc nécessaire ici de préciser que la question même de sa recevabilité a produit 4 arrêts entre le tribunal et la Cour portant d'une part sur l'intérêt



des requérantes à agir, [arrêt C-132/12](#), d'autre part sur les actes attaquables, [arrêt C-414/15](#).

En appel, la Cour a ainsi statué les requérantes disposaient d'un intérêt à agir dans la mesure où l'annulation de la décision de la Commission européenne en cause aurait pour effet le maintien de conditions antérieures plus favorables aux sociétés de logement. L'intérêt légitime à voir annuler cette décision est donc caractérisé.

La Cour a aussi à l'occasion du second appel, fait droit à la demande des requérante d'intégrer aux recours les documents d'échanges entre le gouvernement des Pays Bas et la Commission dans le cadre du mécanisme de coopération de l'article 108§1 TFUE relatif au contrôle des aides existantes, dont la lettre « article 17 ». Pour les requérantes, cette lettre contient différents éléments à l'appui de leur recours tendant à démontrer que la Commission est à l'initiative des dispositions proposées par les autorités nationales pour modifier leur cadre d'intervention et la définition du logement social. Pour la Cour, cette lettre et l'ensemble des échanges constitue bien une première étape de la décision litigieuse et doit être examinée, cette lettre prise sur le fondement de l'article 108§1 TFUE, même si elle ne constitue pas une décision d'incompatibilité de l'aide au regard de l'article 108§2 TFUE, produit les mêmes effets juridiques qu'une constatation formelle à l'égard d'un Etat membre.

Le tribunal doit donc effectuer son contrôle juridictionnel en se limitant à la vérification du respect de la procédure, au contrôle de l'exactitude matérielle des faits et de l'absence d'erreur de droit, d'erreur manifeste dans l'appréciation des faits ou de détournement de pouvoir.

Enfin, en l'espèce le premier moyen est rejeté dans la mesure où il est nouvellement invoqué, qu'il ne se fonde pas sur des éléments intervenus en cours d'instance, et que l'article 84 du règlement de procédure l'interdit.

Le tribunal, conformément à la jurisprudence en matière de SIEG, examine dans un premier temps la qualification de l'aide en cause pour déterminer s'il s'agit d'une aide d'état, dans la mesure où elles sont étant en principe interdites au regard de l'article 107§1 TFUE.

Il y a donc lieu de vérifier que les éléments cumulatifs de l'aide d'état sont présents en l'espèce : un avantage économique spécifique accordé à une entreprise qui est susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres.

A cet égard, le domaine en cause, le SIEG, doit être pris en considération, dans la mesure où



les interventions étatiques considérées comme des compensations représentant la contrepartie de prestations effectuées par les entreprises bénéficiaires pour exécuter des obligations de services publics, ne sont pas soumises à cette interdiction de l'article 107§1 TFUE, le critère de l'avantage économique n'étant pas réalisé.

Le tribunal vérifie donc si l'espèce peut relever de cette jurisprudence constante en se référant à l'[arrêt](#) Altmark Trans de 2003 qui définit les 4 critères cumulatifs de cette qualification de compensation de service public, dont le premier est la nécessité de définir clairement les obligations de service public.

Le tribunal rappelle en parallèle, que les entreprises chargées de l'exécution d'un SIEG, si elles reçoivent des aides qualifiées d'aides d'état au regard de l'article 107§1 TFUE, peuvent bénéficier de l'article 106§2 TFUE qui permet de rendre des dites aides compatibles avec le marché commun en respectant aussi cette condition de la définition claire des obligations du dit SIEG ([arrêt](#) BUPA 2008). La décision d'exemption de notification des aides accordées notamment aux entreprises de logement social 2005/842 reprend aussi ces éléments.

L'examen du régime d'aide litigieux doit donc se faire au regard de ces différents critères, notamment celui de la définition du mandat SIEG attribué à l'entreprise gérant un SIEG.

B) La compatibilité des aides d'état avec le marché intérieur et l'erreur manifeste d'appréciation

Les SIEG bénéficient donc d'un traitement spécifique en matière de droit de la concurrence et d'aides d'état.

En effet le tribunal rappelle qu'il est de jurisprudence constante que les Etats membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à la définition de ce qu'ils considèrent comme un SIEG et, par conséquent, la définition de ces services par un Etat membre ne peut être remise en question par la Commission qu'en cas d'erreur manifeste.

Le pouvoir des Etats membres en la matière n'est pas illimité et ne peut être exercé de manière arbitraire aux seules fins de faire échapper un secteur particulier à l'application des règles de concurrence. En effet, ils ne sont pas dispensés de démontrer à suffisance de droit que le périmètre du SIEG est nécessaire et proportionné par rapport à un besoin réel de service public.

De plus en l'espèce, la décision 2005/842 encadre la fourniture du SIEG de logement social et le périmètre de la mission à confier au regard des spécificités propres à prendre en considération. En effet, « les entreprises de logement social qui procurent un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché,



doivent bénéficier de l'exemption de notification énoncée dans la présente décision, même si le montant de la compensation qu'ils reçoivent excède les seuils prévus par celle-ci, pour autant que les services qu'ils fournissent soient qualifiés de services d'intérêt économique général par les États membres ».

Enfin au regard de la portée du contrôle limitée à l'erreur manifeste en matière de SIEG dont bénéficient la Commission et le tribunal, lié au large pouvoir d'appréciation détenu par les États membres, la charge de la preuve incombe à ces derniers « Il ressort de la jurisprudence que la charge de la preuve de démontrer que le SIEG est délimité de façon suffisamment claire repose sur les autorités nationales ».

II) La notion de logement social et le droit de la concurrence européen  
Les requérantes reprochent à la Commission européenne d'avoir, à l'occasion de la procédure de coopération mise en place entre elle-même et les Pays Bas, mal apprécié la législation nationale en matière de logement social et d'en avoir conclu à l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation de la notion de SIEG en l'espèce. Cette conclusion a de leur point de vue conduit à imposer une modification particulière de leur encadrement et à l'adoption d'une nouvelle définition restrictive du logement social méconnaissant ainsi la compétence des États membres.

A) La mission de service d'intérêt économique général et le logement social  
A l'appui de leur recours les sociétés de logement reprennent les commentaires et interrogations de la Commission contenus principalement dans la « lettre article 17 », qui juge le régime d'aide incompatible avec le marché intérieur dans la mesure où il ne respecte pas les critères relatifs aux compensations de service public, une erreur manifeste dans la définition de la notion de logement social l'en empêchant.

La question est donc de savoir si la mission attribuée aux sociétés de logement , « *ces sociétés ont pour mission de procéder à l'acquisition, à la construction et à la mise en location d'habitations destinées essentiellement à des personnes défavorisées et à des groupes socialement défavorisés et également d'autres activités comme la construction et la mise en location d'appartements à loyers plus élevés, la construction d'appartements destinés à la vente, la construction et la mise en location d'immeubles d'intérêt général et la construction et la mise en location de locaux commerciaux* » constitue une erreur manifeste rendant incompatible le régime d'aide en cause au regard du droit européen.

Le fait que les activités de logement ne soient pas restreintes aux personnes socialement défavorisées alors que le service public a un caractère social et que la définition des



activités en cause doit avoir un lien direct avec les ménages socialement défavorisés, tout comme la possibilité de louer à des personnes à revenus plus élevés en cas de surcapacité des sociétés de logement a justifié pour la Commission les doutes sur la compatibilité du régime qui lui a été soumis et la notion d'erreur manifeste qui a été soulevée et l'engagement de la procédure de coopération qui a abouti au nouveau cadre applicable.

Le tribunal soutient sur ces différents points la Commission européenne en rejetant les différents moyens des requérantes qui y sont relatifs dans la mesure où c'est sur la base de la législation néerlandaise que celle-ci a estimé que la définition du SIEG ne correspondait pas à l'exigence de clarté requise, dans la mesure où la délimitation du groupe cible auquel les logements sociaux sont destinés n'est pas suffisamment précise.

Le tribunal rappelle qu'au regard des éléments examinés « la Commission n'a pas indiqué que la définition du SIEG n'était pas suffisamment précise en raison de l'absence de plafond de revenus et, d'autre part, les dispositions législatives relatives au contrôle exercé sur les sociétés de logement ne sont pas pertinentes s'agissant de la question de savoir si leur mission est suffisamment définie dans la législation ».

Ainsi le nouveau cadre applicable n'a pas été imposé par la Commission, de plus les autorités nationales avaient la possibilité de remettre en cause cette appréciation de la Commission en établissant que la définition du SIEG du logement social était suffisamment précise et ne contenait pas d'erreur manifeste.

Il leur appartenait donc de démontrer que la définition de la mission conférée aux sociétés de logement était suffisamment précise pour répondre à l'objectif du SIEG du logement social, qui est, selon la décision 2005/842, de procurer un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux vulnérables qui, pour des raisons de solvabilité, ne sont pas en mesure de trouver un logement aux conditions du marché.

Le tribunal relève d'ailleurs que les autorités nationales, dans les échanges avec la Commission, ont reconnues l'imprécision de la mission SIEG.

Aussi le tribunal rejette cette interprétation des requérantes dans la mesure où « la Commission n'a pas considéré que la définition du SIEG contenait une erreur manifeste, parce qu'elle ne prévoyait pas que les sociétés de logement devaient louer « exclusivement » des logements à des personnes défavorisées, mais qu'elle était imprécise, parce qu'elle prévoyait la location en « priorité aux personnes qui [avaient] des difficultés à trouver un logement convenable », sans que ce groupe cible des personnes défavorisées soit défini »

B) La compatibilité des missions du logement social avec le marché intérieur



Il est donc nécessaire de délimiter la mission de logement social clairement pour pouvoir relever des dispositions en matière d'aides d'état et de SIEG mais le tribunal précise à l'occasion de ce recours que cette délimitation est à déterminer librement par l'Etat membre pour autant que celle-ci soit suffisamment précise et en lien avec le groupe cible concerné.

Aussi le Tribunal souligne que d'autres critères de délimitation de la mission que les plafonds de ressources auraient pu être adoptés par le gouvernement néerlandais, « il ne saurait cependant être exclu que la Commission ait également approuvé une définition du SIEG proposée par les autorités néerlandaises reposant sur un autre critère qu'une limitation de revenus, si cette définition était suffisamment claire et établissait un lien avec les personnes défavorisées ».

Le tribunal précise aussi que la décision de la Commission N209/01 en matière d'aide d'états attribuées au logement social en Irlande, ne constitue pas la définition européenne du logement social mais uniquement un exemple, « la Commission n'a pas exigé des autorités néerlandaises qu'elles retiennent les mêmes critères, ni considéré qu'elles ne pouvaient définir le SIEG que par une référence à une limite de revenus ».

D'autres critères que la limitation de ressources peuvent donc être mis en place par les Etats membres dans le domaine du logement social.

Sur le moyen relatif à la non distinction entre le SIEG et son financement, le tribunal rappelle que le SIEG se définit, par hypothèse, par rapport à l'intérêt général qu'il visait à satisfaire et non par rapport aux moyens d'assurer sa fourniture.

Aussi le tribunal confirme que la Commission est légitime à soulever dans son examen d'un régime d'aide les risques de surcompensation, ou de subventions croisées dans la mesure où une définition claire du SIEG est nécessaire pour garantir le respect de la condition de proportionnalité de l'aide, à savoir pour garantir que la compensation octroyée n'excède pas ce qui est nécessaire pour accomplir la mission de service public.

Tout comme dans le cas où l'entreprise en cause exerce des activités commerciales en parallèle du SIEG, ce dont elle a la possibilité, pour éviter le risque que les aides SIEG soient octroyées à des activités accessoires qui ne seraient alors pas exercées aux conditions du marché. Dans ce cas, ces activités commerciales doivent être tenues à une comptabilité séparée.

Enfin, le tribunal souligne que l'examen de la Commission relatif au risque de surcompensation inhérent à un régime d'aide ne doit pas être nécessairement démontré par rapport au passé mais au regard de l'avenir.



Si le Tribunal en l'espèce déboute les requérantes néerlandaises, l'arrêt ne valide pas pour autant une définition restrictive du « logement social », mais sanctionne plutôt l'imprécision de l'Etat membre dans la délimitation de la mission d'intérêt général qu'il leur a confié.

Au regard du large pouvoir d'appréciation dont ils bénéficient en matière de SIEG, le Tribunal rappelle que cette liberté s'exerce dans le respect des règles de concurrence et du marché intérieur et que pour être compatibles, donc dérogatoires, les aides d'état doivent être attribuées selon différents critères.

Le tribunal rappelle que l'exemption de notification des aides d'état de la [décision](#) CE 2005/842 notamment applicable aux entreprises de logement social exige de définir avec précision et clarté la mission d'intérêt général attribuée et d'établir le lien avec les bénéficiaires de ce service, les personnes défavorisées.

Néanmoins le tribunal confirme la liberté des Etats membres de définir le logement social dans le respect des principes de nécessité et de proportionnalité et du respect du marché intérieur. En effet, s'ils ne disposent pas d'un pouvoir « illimité » comme il a été démontré, les critères de délimitation de la mission restent libres, celui choisi en l'espèce de limitation des revenus n'étant pas l'unique qui puisse être choisi par les autorités nationales.

En conclusion, la mission de logement social, pour autant qu'elle soit précisément définie par les autorités compétentes, est compatible avec le marché intérieur.

**Virginie Toussain**  
**Responsable juridique**  
Mission Affaires Européennes



Représentation auprès de l'Union européenne  
Square de Meeus 18 • B-1050 Bruxelles  
Tél. : +322 213 84 42 / +32 495 211 377

- [virginie.toussain@union-habitat.org](mailto:virginie.toussain@union-habitat.org)
- <http://www.union-habitat.eu> • twitter [@USH\\_Bruxelles](https://twitter.com/USH_Bruxelles)



En savoir plus>

### **8 moyens soulevés en l'espèce**

-erreur de droit de la Commission dans la qualification de l'ensemble des mesures néerlandaises de régime d'aides : les ventes de terrains à prix inférieurs par les municipalités ne devraient pas être considérées comme faisant partie du régime d'aide mais comme des aides individuelles

-interprétation des faits incomplète et inexacte : les requérantes contestent l'interprétation de la Commission européenne au regard de la définition du SIEG de logement social et de sa qualification d'erreur manifeste

-interprétation inexacte de la notion de personnes bénéficiant de « revenus relativement élevés » : les requérantes contestent l'interprétation de la Commission de cette activité accessoire comme composante de la mission de service public des sociétés de logement, notion qui a contribué à la qualification d'erreur manifeste en l'espèce

-erreur de droit et abus de compétences de la part de la Commission en exigeant des pays Bas une nouvelle définition du « logement social »

-erreur de droit de la Commission dans l'absence de distinction entre le SIEG et son financement dans son analyse

- interprétation erronée de la décision d'exemption de notification des aides sous forme de compensations de service public CE du 28 novembre 2005 par la Commission

-erreur d'appréciation de la Commission sur la partie modalité financement, notamment surcompensation, de cette décision de 2005

-motif relatif à l'activité « immeuble sociaux » c'est-à-dire d'intérêt public : compétence particulière des requérantes, distincte de celle du logement social (non traitée dans le commentaire, mission HORS logement social et où le tribunal reprend les arguments précédents en matière de SIEG)