

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 237.109 du 20 janvier 2017

219.491/XV-3110

En cause : **la s.a. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.),**
ayant élu domicile chez
M^e Bruno LOMBAERT, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

contre :

l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.),
ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François DE BOCK &
Pascaline MICHOU, avocats,
chaussée de Waterloo 612
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 9 juin 2016, la s.a. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.), demande la suspension de l'exécution de «la décision du 13 avril 2016 de l'Institut des Comptes nationaux (I.C.N.) par laquelle la S.R.I.B. est reconstituée dans le secteur des administrations publiques et est classée, parmi les unités du secteur public, dans la catégorie S.1312».

II. Procédure

La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 19 décembre 2016, les parties ont été convoquées à l'audience du 12 janvier 2017 et le rapport leur a été notifié.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e Bruno LOMBAERT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Jean-François DE BOCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Geneviève MARTOU, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Contexte juridique

Considérant que le contexte institutionnel de la décision attaquée se présente comme suit:

A. Le système européen des comptes nationaux et régionaux

En vue du bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire, l'Union européenne s'est dotée d'instruments juridiques d'encadrement de la politique budgétaire des États membres, et notamment d'un outil statistique dénommé «système européen des comptes nationaux et régionaux» («SEC») censé procurer une information comparable sur la structure des économies des États membres et sur leur évolution.

Un premier SEC, dénommé «SEC 95», a été établi par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996. Il a été remplacé en 2014 par un nouveau SEC, dénommé «SEC 2010», qui a été établi par le règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

Le SEC (point 1.57) distingue cinq secteurs institutionnels nationaux qui s'excluent mutuellement, et qui, ensemble, constituent l'économie nationale totale, à savoir:

- a) les sociétés non financières;

- b) les sociétés financières;
- c) les administrations publiques;
- d) les ménages;
- e) les institutions sans but lucratif au service des ménages.

Le secteur des administrations publiques (S 13) est divisé entre les sous-secteurs «administrations centrales» (S.1311), «administrations d'États fédérés» (S.1312), «administrations locales» (S.1313) et «administrations de sécurité sociale» (S.1314) (point 2.31, tableau 2.1).

Le secteur des administrations publiques est le secteur déterminant pour l'application des normes budgétaires imposées par le Traité de Maastricht. L'appartenance à ce secteur est le point de départ du calcul du déficit public et de la dette publique d'un État membre.

En ce qui concerne les administrations publiques régionales bruxelloises, la norme budgétaire bruxelloise telle que définie par le Conseil supérieur des finances, ajoutée aux normes des autres collectivités fédérées, de l'État fédéral, des institutions de sécurité sociale et des pouvoirs locaux, constitue la norme budgétaire imposée à l'État belge par le droit européen laquelle vise au respect des critères du Traité de Maastricht.

B. L'Institut des Comptes nationaux

En Belgique, c'est l'Institut des Comptes nationaux (I.C.N.) – la partie adverse – qui est chargé d'établir les données statistiques prescrites par le SEC et de les communiquer aux institutions européennes compétentes. Il lui appartient, pour ce faire, de classer les divers acteurs économiques dans les catégories fixées par ce règlement. Il est un établissement public doté de la personnalité juridique et a été créé par la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (articles 107 et suivants), en vue de la réforme de l'appareil de statistiques et de prévisions économiques du gouvernement fédéral. L'Institut associe trois institutions désignées par la loi, à savoir l'Institut National de Statistique, la Banque Nationale de Belgique et le Bureau fédéral du Plan. En application de l'article 108 de la loi du 21 décembre 1994, l'I.C.N. a pour mission, avec la collaboration de ces trois institutions mais sous sa propre responsabilité, d'établir des statistiques, analyses et prévisions économiques, et notamment les comptes annuels et trimestriels des administrations publiques et les statistiques relatives à la procédure concernant les déficits excessifs.

Conformément à l'article 109, § 3, de la même loi, l'I.C.N. confie à la Banque nationale, en étroite collaboration avec le Bureau fédéral du Plan, l'élaboration des tableaux statistiques visés à l'article 108, c), de la loi et, pour ce faire, la Banque nationale se base notamment sur des données collectées par l'Institut national de la Statistique et établies par l'I.C.N. L'article 110 de la loi précise que «l'I.C.N. dirige et coordonne la réalisation des tâches visées à l'article 109 et veille à assurer la collaboration optimale entre les autorités associées».

Les statistiques de finances publiques produites par la B.N.B. pour le compte de l'I.C.N. s'inscrivent dans le cadre des obligations statistiques de la Belgique vis-à-vis de la «Commission (Eurostat)». En vertu d'un Règlement européen n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, les États membres ont l'obligation de transmettre à Eurostat les données relatives à la procédure concernant les déficits excessifs (à savoir, le déficit public et le niveau de dette publique du pays).

Ce Règlement a été adopté en application de l'article 126.14, alinéa 3, du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (T.F.U.E.) (ex-article 104 T.C.E.) en vue de mettre en œuvre le protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs, qui est annexé aux traités européens.

C. La Société Régionale d'Investissement de Bruxelles

La S.R.I.B. est une société anonyme d'intérêt public créée en vertu de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale d'investissements et aux sociétés régionales d'investissements, modifiée par la loi du 4 août 1978. Un arrêté royal du 21 octobre 1980 a fixé certaines règles relatives à son organisation. En vertu de l'article 4 de la loi du 2 avril 1962, la S.R.I.B. a le même objet social, à l'échelon régional, que la S.F.P.I. Cet objet est défini comme suit par l'article 2, § 1^{er}, de la même loi:

«La Société fédérale de Participations et d'Investissement a pour objet d'une part de favoriser, dans l'intérêt de l'économie belge, et compte tenu de la politique industrielle de l'État, la création, la réorganisation, ou l'extension d'entreprises privées ayant la forme de sociétés de capitaux, de sociétés privées à responsabilité limitée ou de sociétés coopératives agréées par le Conseil national de la Coopération».

Tel qu'il a été introduit par l'article 99 de la loi du 4 août 1978, l'article 2^{quiquies} de la loi du 2 avril 1962 (applicable à la S.R.I.B. en vertu de l'article 4, § 5, de la loi de 1962) porte ce qui suit:

«Dans tous les cas d'intervention de la Société fédérale de Participations et d'Investissement et de ses filiales spécialisées quel que soit le paragraphe en cause de l'article 2, un double objectif sera poursuivi par les personnes en charge de la surveillance et de la gestion desdites interventions:

- a) l'intérêt de l'économie belge par la mise en œuvre du Plan et l'application de la politique industrielle de l'État d'une part, et
- b) l'application des règles de bonne gestion industrielle, financière et commerciale ainsi que l'obtention d'une rentabilité normale d'autre part».

Par ailleurs, les statuts consolidés de la S.R.I.B., déposés le 11 mai 2012, prévoient ce qui suit en leur article 6, qui adapte le prescrit légal à la réalité institutionnelle bruxelloise:

«Dans tous les cas d'intervention de la S.R.I.B. et de ses filiales quel que soit le paragraphe applicable de l'article 3, un double objectif sera poursuivi:

- a) L'intérêt de l'économie de la Région de Bruxelles-Capitale par la mise en œuvre et l'application de la politique de la Région d'une part;
- b) L'application des règles de bonne gestion industrielle, financière et commerciale, ainsi que l'obtention d'une rentabilité normale, d'autre part».

IV. Faits

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Une première décision de l'I.C.N. est intervenue par laquelle la S.R.I.B. a été consolidée dans le secteur des administrations publiques et classée parmi les unités du secteur public, dans la catégorie S.1312, décision diffusée sur le site internet de la Banque Nationale de Belgique mis à jour le 27 septembre 2013. Cette décision a fait l'objet du recours n° 210843/XV-2.400 et a été retirée par une décision du 22 décembre 2015, ce qu'a constaté l'arrêt n° 234.009 du 9 mars 2016.

Avant que cette décision n'intervienne, la S.R.I.B. était reprise dans la «Liste des unités du secteur public», sous la rubrique «S.11001», c'est-à-dire comme société non financière publique. La S.R.I.B. était donc «déconsolidée» du budget régional bruxellois et ne faisait pas partie du secteur des «administrations publiques» au sens du SEC 95 alors en vigueur.

Eurostat a effectué des visites de dialogue en Belgique en 2006, 2008, 2010 et 2012. Ces visites avaient pour objet de passer en revue les données notifiées, d'examiner les aspects méthodologiques ainsi que les processus et sources décrits dans les inventaires et d'évaluer la conformité aux règles comptables.

À la suite de la visite de novembre 2010, Eurostat a demandé à l'I.C.N. de lui fournir les comptes des trois sociétés régionales de participation publiques – S.R.I.W., P.M.V. et S.R.I.B. – ainsi qu'une analyse de la classification sectorielle de ces sociétés de participation publiques. Ce point avait déjà été abordé lors de la visite de dialogue de 2008. Entre le 31 mars et le 4 avril 2011, l'I.C.N. a organisé des réunions d'information avec les représentants des Régions et des trois sociétés régionales d'investissements. Entre le 7 juillet et le 20 septembre 2011, il a examiné avec Eurostat si ces trois sociétés bénéficient de l'autonomie de décision au sens du SEC 95.

Le 30 janvier 2012, l'I.C.N. a envoyé à Eurostat ses conclusions sur la classification sectorielle des sociétés de participation publiques. Ce document, qui soutenait que les sociétés régionales d'investissements ne devaient pas être consolidées au sein du secteur des administrations publiques, n'a, selon la requérante, jamais été publié par l'I.C.N. ni communiqué à la partie requérante.

Lors de sa visite du 27 juin 2012, Eurostat a néanmoins fait part de son analyse selon laquelle les sociétés régionales d'investissements doivent être reclassées dans le secteur des administrations publiques. Eurostat a confirmé cette conclusion par écrit en ces termes (traduction):

«La reclassification et les transactions y afférentes devraient être transposées dans les comptes nationaux de la Belgique et dans le rapport PDE (procédure déficits excessifs) pour la notification d'octobre 2012 au plus tard».

La reclassification des trois sociétés régionales d'investissements n'a pas été faite par l'I.C.N. lors de la notification du 30 septembre 2012 à Eurostat des données statistiques relatives au déficit public ainsi qu'au niveau de la dette publique, prévus et effectifs. Eurostat a donc exhorté l'I.C.N. à reclassifier les trois sociétés régionales d'investissements dans le secteur des administrations publiques, au plus vite et en tout cas avant la première notification de 2013.

Le 7 novembre 2012, Eurostat a publié sur son site internet ses conclusions relatives à ses visites de 2012, portant notamment qu'elle considérait que la partie requérante devrait être classée dans le secteur des administrations publiques. Le rapport de visite d'Eurostat, tel que publié, comporte le passage suivant (traduction):

«Suivi de la visite de dialogue PDE du 26 novembre 2010

Introduction

Les dix-huit points d'action dans leur ensemble ont été mis en œuvre, du point de vue de l'I.C.N. Seul le point d'action n° 9, relatif à la classification sectorielle des trois holdings publics régionaux n'a pas été clôturé.

Discussion et analyse méthodologique

Sur la base du critère de l'autonomie de décision, une analyse complète de la classification sectorielle des trois holdings publics régionaux a été réalisée par Eurostat en janvier 2012. Cette analyse, proposée par l'I.C.N., a conclu que les trois holdings publics régionaux pouvaient être classés hors du secteur public, malgré les nombreuses différences observées en termes de statuts, d'actionnariat et de pratiques. La question fut discutée en détail lors de la visite, et les conclusions d'Eurostat sur ces trois cas furent exposées. Sur base des réponses reçues, les problèmes suivants devinrent apparents:

- les trois holdings publics régionaux peuvent être considérés comme des unités institutionnelles, dans la mesure où il n'est pas établi qu'ils ne bénéficient pas d'un degré suffisant d'autonomie décisionnelle. Ce seul critère n'est néanmoins pas suffisant pour prendre une décision sur la classification sectorielle appropriée.

- l'énoncé des missions de ces entités peut être considéré comme indiquant une appartenance au domaine public, la rentabilité n'étant pas le principal vecteur des investissements réalisés.

- les entités n'agissent pas comme de réels holdings en ce sens que leur objectif n'est pas de contrôler les compagnies ou les organisations dans lesquelles elles détiennent des parts. En outre, elles ne prennent pas seulement des parts en actions, mais consentent aussi des prêts, réguliers ou subordonnés. Enfin, ces entités ne satisfont pas au test des 50 %. Ces considérations amènent à conclure que ces entités ne peuvent pas être classées dans le secteur des sociétés non financières (S11).

- Les entités ne peuvent être qualifiées d'intermédiaires financiers (secteur S12) dans la mesure où elles ne sont pas exposées au risque du marché. Elles ne recherchent pas leur financement sur les marchés financiers et leur participation est, dans le cas de P.M.V., exclusivement, et dans le cas des S.R.I.B./G.I.M.B., en grande majorité, fournie par le gouvernement. En outre, leur participation constitue presque l'intégralité du bilan des deux entités.

- Dans le cas de la S.R.I.W., où la dette constitue une part significative des engagements, cette dette seule est fournie par le gouvernement également, avec la valeur nette réelle. Ici aussi, la participation est presque exclusivement fournie par le gouvernement.

- L'argumentaire ci-dessus mena Eurostat à conclure que les trois entités devraient être classées au sein du secteur public (S1312). Cette reclassification devrait être réalisée à partir de la seconde notification de PDE en 2012. L'impact de cette reclassification sur les chiffres du déficit et de la dette belges est négligeable.

Au cours de la réunion, l'I.C.N. mit en lumière l'absence d'instructions claires à l'égard de ces entités, et souleva le fait qu'il comprenait mal certaines parties de l'argumentaire mis en avant par Eurostat.

Constats et conclusions

Sur la base des informations disponibles à ce stade, Eurostat considérait que les trois holdings publics régionaux (P.M.V., S.R.I.W. et S.R.I.B./G.I.M.B.) doivent être reclassés dans le secteur public général. Eurostat accepta dans ce contexte d'envoyer une note, précisant l'argumentaire comptable sur la base duquel son opinion était basée, et sur base de laquelle la décision définitive serait prise. La date-butoir prévue pour cette note d'Eurostat était le 13 juillet 2012.»

À la suite de cette publication d'Eurostat, l'I.C.N. a adressé, le 4 décembre 2012, un courrier au Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à (i) la mise en œuvre de la décision d'Eurostat dans les comptes

nationaux de la Belgique et (ii) la tenue d'une réunion à la mi-janvier 2013. Une rencontre entre l'I.C.N. et Eurostat a eu lieu le 12 décembre 2012.

Une nouvelle lettre de l'I.C.N. du 10 janvier 2013, adressée au Ministre Président de la Région de Bruxelles-Capitale, a annoncé une réunion d'information avec les représentants des trois régions au sujet du «classement sectoriel des sociétés d'investissement régionales (P.M.V., S.R.I.B. et S.R.I.W.) qui seront considérées comme des unités appartenant au secteur des administrations publiques dès la notification des déficits et dettes publics de mars 2013». Par ailleurs, cette lettre ajoutait que l'I.C.N. «ne peut apporter une réponse positive à la demande exprimée dans votre lettre du 24 décembre 2012 concernant la position initiale de l'I.C.N. sur les trois entités précitées, l'I.C.N. ne diffusant pas la nature des courriers échangés avec Eurostat».

Le 31 janvier 2013, les Ministres-Présidents des trois Régions ont adressé au Président de l'I.C.N. une lettre qui se lit comme suit:

«Monsieur le Président,

Nous faisons suite à la réunion d'information qui s'est tenue dans les locaux de la Banque nationale de Belgique le 17 janvier dernier, telle qu'annoncée dans votre courrier daté du 10 janvier dernier adressé à chacune des trois Régions, à propos du classement sectoriel des trois sociétés régionales d'Investissement (S.R.I.B., S.R.I.W. et P.M.V.).

Lors de cette réunion d'information, les représentants de l'I.C.N. ont rappelé le contexte ayant conduit à la prise de décision par l'I.C.N., de requalifier les trois sociétés régionales d'investissement, soit suite à un avis officiel rendu par Eurostat en date du 7 novembre 2012.

Aucune information écrite et motivée justifiant la décision prise par l'I.C.N. n'a cependant été adressée officiellement ni aux trois sociétés concernées, ni aux Régions.

À la lecture, notamment des conclusions et recommandations rendues par Eurostat suite à la *upstream dialog visit* en Wallonie le 4 septembre 2012, nous constatons qu'il revient à l'I.C.N. d'apporter une motivation documentée justifiant une décision de classification.

Vous comprendrez dès lors que, bien qu'ayant lu attentivement l'avis rendu par Eurostat (pour lequel nous ne partageons pas le point de vue global donné sur les trois sociétés qui se caractérisent pourtant par des différences significatives), nous attendons de votre part l'analyse détaillée justifiant la classification donnée par l'I.C.N. à chacune des trois sociétés concernées.

Nous réitérons par ailleurs, avec insistance, notre demande commune de pouvoir instaurer, le plus rapidement possible un dialogue de concertation entre chaque Région et l'I.C.N. avant tout retour de ce dernier vers Eurostat, comme déjà évoqué (et par ailleurs relevé par Eurostat) au niveau de la *High Level Task Force*».

Le 1^{er} mars 2013, l'I.C.N. a répondu au Ministre-Président bruxellois en ces termes:

«Monsieur le Ministre-Président,

Nous accusons bonne réception de la lettre cosignée par les trois régions relative au classement sectoriel de trois sociétés régionales d'investissement (S.R.I.B., S.R.I.W. et P.M.V.) et sur le dialogue entre nos institutions.

Nous vous accordons que la communication de l'I.C.N. sur les dossiers qui vous préoccupent n'a pas été optimale, ce qui est regrettable. Nous nous devons de préciser que la décision de reclassement n'a pas été prise par l'I.C.N. mais bien par Eurostat. En effet, nous rappelons à Monsieur le Ministre-Président qu'Eurostat est, en vertu du règlement 479/2009 (amendé par le règlement 679/2010), la seule autorité à qui revient la décision finale de déterminer ce qui ressort du périmètre des administrations publiques ou de qualifier en terme SEC 95 toutes les opérations intervenues entre les secteurs institutionnels ou à l'intérieur de ceux-ci. Dès lors, l'I.C.N., bien que disposant de sa propre expertise en matière EDP, ne peut se soustraire aux avis et décisions rendus par les autorités statistiques européennes. En ce qui concerne votre demande relative à l'obtention d'une analyse détaillée justifiant la classification sectorielle, nous ne pouvons dès lors que vous renvoyer à la décision officielle d'Eurostat publiée le 7 novembre 2012 dans le cadre du rapport des visites de dialogue menées en 2012 dont l'argumentation figure dans la note intitulée "*Sector Classification of Belgian regional holding companies (P.M.V., S.R.I.W. and S.R.I.B./G.I.M.B.)*" du 13 juillet 2012.

L'I.C.N. doit, en vertu des dispositions européennes – entre autres l'article 2 du Règlement n° 223/2009 –, garder son statut d'autorité statistique indépendante. Les points de vue des régions seront pris en compte comme décrits dans le protocole en cours de négociation dans la *High level task force*, présidée par M. De Batselier, qui fait suite aux recommandations de *Hupstream dialogue*.

Cependant, nous et nos services sommes disposés à apporter les éclaircissements souhaités relatifs à la décision d'Eurostat de reclasser les sociétés régionales d'investissements. Par ailleurs, il sera toujours tenu compte de toute information complémentaire et pertinente qui pourrait être fournie.

À cette fin, nous vous invitons à participer à une réunion bilatérale sur la S.R.I.B./G.I.M.B. qui se tiendra le vendredi 8 mars 2013 à 9 h 30 dans les locaux de la Banque Nationale de Belgique, boulevard du Berlaimont 5, 1000 Bruxelles».

Des réunions d'explications bipartites entre l'I.C.N. et chaque Région accompagnée de sa société d'investissement sont organisées les 7 et 8 mars 2013. Le 28 mars 2013, l'I.C.N. publie les tableaux établis pour la notification du déficit public et de la dette publique à la Commission européenne dans le cadre de la procédure des déficits excessifs (PDE) sur le site internet de la Banque nationale de Belgique (B.N.B.). La publication est accompagnée par un communiqué de presse également publié sur le site de la B.N.B. le même jour. Dans ce communiqué, l'I.C.N. indique qu'elle a reclassé dans le secteur des administrations publiques les trois sociétés régionales d'investissement dont la S.R.I.B.:

«Par ailleurs, conformément au souhait exprimé par Eurostat lors des différentes visites de dialogue en ce qui concerne l'exhaustivité du périmètre des administrations publiques ainsi qu'à ses avis concernant des cas spécifiques, l'I.C.N. a reclassé un certain nombre d'unités publiques dans le secteur des administrations publiques dont notamment les trois sociétés régionales d'investissement (Société régionale d'investissement de

Bruxelles, Société régionale d'investissement de Wallonie, Participatiemaatschappij Vlaanderen) et la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures.»

Le document «Unités du secteur public», diffusé sur le site internet de la Banque nationale de Belgique, en sa version mise à jour le 27 septembre 2013, mentionnait que la S.R.I.B. était désormais, comme la S.R.I.W. et la P.M.V., classifiée comme S.1312 au sens du SEC. L'I.C.N. avait donc pris la décision de consolider la S.R.I.B. dans le secteur des administrations publiques.

À la suite de l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État par la S.R.I.B., la décision précitée a été retirée par décision de l'I.C.N. du 22 décembre 2015, ce qui a été constaté par l'arrêt n° 234.099 du 9 mars 2016.

Faisant suite au retrait de sa décision de classer la S.R.I.B. dans le périmètre des administrations publiques (S.1312), l'I.C.N. a exprimé l'intention de classer à nouveau la S.R.I.B. dans le secteur des «administrations publiques» en vue de la prochaine notification des chiffres PDE à Eurostat en avril 2016. Cette proposition de classification reposait sur des considérations reprises dans une note du 16 février 2016, intitulée «Analyse du classement sectoriel de la Société régionale d'investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) selon le SEC 2010». Cette note a été communiquée à la partie requérante le 18 février et l'I.C.N. lui a indiqué qu'elle pouvait réagir par écrit avant le 17 mars, en l'invitant à prendre contact afin d'organiser au préalable une réunion (avec l'assistance de la personne de son choix) dans les locaux de la B.N.B., et en mettant à disposition un dossier administratif. Le 29 février, la S.R.I.B. a demandé qu'une telle réunion soit organisée et a sollicité une copie du dossier administratif. Par un courrier du 7 mars, l'I.C.N. a communiqué à la S.R.I.B. le dossier administratif et a proposé les dates des 15 ou 16 mars pour une entrevue dans les locaux de la B.N.B. L'audition s'est tenue le 16 mars à 10 heures. La S.R.I.B. a présenté son point de vue, considérant qu'elle ne pouvait être classée dans le secteur des administrations publiques. Elle a ensuite transmis, le 18 mars, ses observations écrites sur l'analyse qui lui avait été transmise par l'I.C.N. Le 18 avril, l'I.C.N. a adressé à la S.R.I.B. un courrier qui contient le passage suivant:

«...Le Conseil d'Administration de l'ICN, en sa séance du 13 avril 2016 et suite à l'avis du Comité scientifique des comptes des administrations publiques de l'ICN rendu en sa séance du 12 avril 2016, a pris la décision de classer la SRIB dans le secteur des administrations publiques (S.13), en vue de la notification d'avril 2016 des chiffres PDE à Eurostat. Ce classement repose sur des considérations reprises dans l'analyse jointe à la présente.

Cette analyse tient compte des remarques formulées par la SRIB lors de la réunion qui s'est tenue le 16 mars 2016 et dans le courrier que la SRIB a envoyé à l'ICN le 18 mars 2016».

Ladite analyse se lit comme suit:

«INTRODUCTION

La Société régionale d'investissement de Bruxelles (ci-après, la SRIB) est une société d'investissement active dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La présente note analyse le classement sectoriel de la SRIB au regard du règlement SEC 2010 et du *Manual on Government Deficit and Debt*, édition 2016 (ci-après, MGDD). Suivant la logique du diagramme 20.1 du SEC (§ 20.17), l'analyse examine successivement l'autonomie, le contrôle et le caractère marchand ou non de la SRIB.

L'analyse est effectuée en gardant à l'esprit le principe de la réalité économique, l'un des principes fondamentaux du SEC, notamment exposé au paragraphe 20.164:

“Pour classer une opération, les comptes nationaux ne sont pas liés par la dénomination de l'opération dans les comptes publics des administrations publiques ou dans la comptabilité des sociétés.

[...]

Refléter la réalité économique lorsqu'elle est différente de la forme juridique est un principe comptable fondamental à appliquer pour assurer la cohérence et veiller à ce que les opérations de type similaire produisent des effets similaires sur les comptes macroéconomiques, quelles que soient les dispositions juridiques. Cet aspect revêt une importance particulière pour les opérations impliquant les administrations publiques.”

L'analyse tient compte des réactions formulées par la SRIB lors d'une réunion avec l'ICN le 16 mars 2016 et développées dans son courrier du 18 mars 2016 sur la version du 16 février 2016 de l'analyse.

1. LA SRIB EST-ELLE UNE UNITÉ INSTITUTIONNELLE ?

La première étape de l'analyse consiste à déterminer si la SRIB est une unité institutionnelle distincte au sens du SEC § 2.12. Pour cela, la SRIB doit avoir une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale. Cette autonomie se traduit par le droit de posséder des actifs, la capacité de prendre des décisions économiques et d'exercer des activités économiques dont elle peut être tenue responsable en droit, la capacité de souscrire des engagements, de contracter des dettes et d'autres obligations et de passer des contrats en son propre nom et la capacité d'établir une comptabilité complète.

La SRIB dépose ses comptes annuels à la Centrale des Bilans de la Banque nationale de Belgique, a la personnalité juridique, a la capacité de contracter des dettes et possède des actifs.

La SRIB dispose donc d'une autonomie de décision lui permettant d'être considérée comme une unité institutionnelle distincte.

2. LA SRIB EST-ELLE CONTRÔLÉE PAR LES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES ?

La notion de “contrôle” du secteur public est définie aux § 20.309 du SEC comme le pouvoir de déterminer la politique générale d'une unité. Plusieurs indicateurs sont cités permettant de déterminer si une unité est sous contrôle public. Notamment:

“a) droit de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer à une proportion majoritaire de responsables, de membres d'un conseil d'administration, etc. Le droit de nommer, de démettre de leurs fonctions, d'approuver ou de s'opposer à une proportion majoritaire des membres des instances dirigeantes d'une entité est suffisant pour établir un contrôle. [...]

d) possession de la majorité des droits de vote. Cet aspect est normalement synonyme de contrôle lorsque les décisions sont prises sur la base d'un vote par action. Les actions peuvent être détenues directement ou indirectement et les actions détenues par toutes les

unités du secteur public sont regroupées. Si les décisions ne sont pas prises sur la base d'un vote par action, la situation doit être examinée afin de savoir si le secteur public dispose d'un vote majoritaire".

Ces indicateurs ne sont pas cumulatifs et certains d'entre eux sont suffisants à eux seuls pour établir l'existence d'un contrôle. Ceci est précisé au paragraphe 20.310 du SEC:

"Chaque cas de classement doit être examiné individuellement et tous ces indicateurs peuvent ne pas être pertinents selon les cas. En revanche, certains indicateurs tels que ceux visés au point 20.309 sous a), c) et d) sont suffisants à eux seuls pour établir l'existence d'un contrôle. Dans d'autres cas, plusieurs indicateurs séparés peuvent indiquer ensemble l'existence d'un contrôle."

La composition de l'actionnariat de la SRIB se présente comme suit:

- Région de Bruxelles-Capitale: 73,15 %
- P & V Assurances: 7,31 %
- BNP Paribas Fortis: 6,96 %
- ING Belgique: 4,81 %
- Ethias: 3,91 %
- Belfius Banque Belgique: 3,05 %
- KBC Private equity: 0,80 %

La SRIB est administrée par un conseil de 20 membres maximum élus par l'assemblée générale des actionnaires, dont 15 sur proposition du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le contrôle public de la SRIB est donc établi.

3. LA SRIB EST-ELLE UNE INSTITUTION MARCHANDE ?

La SRIB est une unité dont les activités sont de nature financière¹. Le critère quantitatif du test marchand/non-marchand n'est donc pas pertinent pour déterminer le caractère marchand ou non de ses activités, contrairement à ce que prétend la SRIB. Ceci est mentionné explicitement au paragraphe 20.34 du SEC:

"Appliquer le critère quantitatif du test marchand/non marchand aux sociétés publiques engagées dans l'intermédiation financière ou dans la gestion d'actifs n'est généralement pas pertinent, car leurs ressources proviennent à la fois de revenus de la propriété et de gains de détention."

Le MGDD (chapitre 1.2.4.3 § 33) confirme cette interprétation:

"The market/non-market test is used for public non-financial units and it is also relevant for most public units engaged in financial auxiliary activities. The market/non-market test is not used for units engaged in financial intermediation, public holdings and some other specific public units. [...] [T]he market/non-market test is not relevant for specific public entities described in chapter 1.6 of this Manual [à savoir, notamment, les unités ayant les caractéristiques des institutions financières captives]"

Même en faisant fi des arguments précités et en appliquant le test marchand/non marchand à la SRIB, l'application du test selon l'analyse de la SRIB est erronée. La SRIB soutient que les produits financiers devraient être intégrés dans les produits des ventes pris en considération dans le cadre du test. Ceci est contraire aux règles du SEC et aux prescriptions du MGDD. Le paragraphe 20.30 du SEC explique en effet ce qu'il faut entendre par "ventes" dans le cadre du test marchand/non marchand:

"Pour le test marchand/non marchand, les ventes de biens et de services correspondent aux recettes des ventes, c'est-à-dire à la

¹ Les comptes annuels de la SRIB montrent que la plus grande partie de l'actif de son bilan est constituée d'immobilisations financières et que la majorité de ses recettes sont des produits financiers.

production marchande (P.11) augmentée, le cas échéant, des paiements au titre de la production non marchande (P. 131). [...]

Ceci exclut par définition les produits d'intérêts et dividendes, qui sont des revenus de la propriété selon le SEC, classés dans la catégorie D.⁴

Pour autant que nécessaire, le MGDD (chapitre 1.2.4.3 § 31) apporte en outre les éclaircissements suivants:

“‘Sales’ of goods and services according to ESA 2010 20.30 and ESA 2010 3.33 correspond to sales receipts plus all payments made by general government or the Institutions of the EU and granted to any kind of producer engaged in the same type of activity. Other sources, such as for example holding gains, dividends, investment grants or other capital transfers, must not be considered in this notion of ‘sales’.”

Le seul impact que peuvent avoir les produits financiers sur le calcul du test marchand/non marchand concerne les coûts. Le SEC § 20.31 précise en effet que “les coûts de production sont augmentés de la charge d'intérêts nette [...]”. Ceci est expliqué plus en détail dans le MGDD, chapitre 1.2.4.3 § 32:

“The net interest charge is defined in ESA 2010 20.31 as: interest (D.41), payable less interest (D.41), receivable. The net interest charge is assumed to be a plausible approximation of the cost of capital, which is mainly the cost of financing of (fixed) assets used in production with the idea of the opportunity cost of capital. In some cases, the net interest charge may be negative (e.g. when income from interest bearing assets is higher than interest payable or when a unit has no liabilities, but only interest bearing assets, etc.). When the net interest charge becomes negative, it should be replaced by zero in the calculation of the market/non-market test, in order to recognise the idea that the net interest charge is an approximation of the cost of capital. In general, in case of negative net interest charge, one should check carefully the economic nature of the unit, i.e. the applicability of the market/non-market test in the specific case, as well as the qualitative criteria mentioned above (see sub-section 1.2.4.2).”

Les produits d'intérêts doivent donc être intégrés dans les coûts, en déduction des intérêts payés. Si cette différence est négative (ce qui est le cas pour la SRIB), elle doit être ramenée à zéro, en reconnaissance du principe qu'il s'agit d'une approximation du coût du capital. Une telle différence négative doit d'ailleurs éveiller les soupçons concernant la pertinence du test marchand/non marchand.

Pour information, les résultats du test marchand/non marchand appliqué à la SRIB ne dépassent pas 27 % entre 2010 et 2014³ & ⁴.

Les rubriques comptables, en comptabilité d'entreprise belge, utilisées par l'ICN pour calculer le test marchand/non marchand ont été rendues publiques, à titre informatif, lors de la matinée d'étude sur le passage au SEC 2010 organisée le 27 mai 2014 à la Banque nationale de Belgique (B.N.B.). La SRIB, contrairement à ce qu'elle affirme, aurait donc pu en prendre connaissance⁵. De plus, ces informations ont également été

2 Les plus-values réalisées lors de la vente d'actions ne sont pas considérées comme des revenus de la propriété au sens du SEC. Les plus-values réalisées sont enregistrées dans les transactions financières (F.5) et ne sont par conséquent pas considérées comme des ventes au sens du SEC pour l'application du test marchand/non marchand.

3 Ces résultats ne tiennent en outre pas compte du critère qualitatif du test, qui doit aussi être appliqué (cf. SEC § 20.24-28).

4 Les comptes annuels 2015 de la SRIB n'étaient pas disponibles au moment de l'analyse et n'ont donc pas été utilisés. Cependant les comptes jusqu'à 2014 sont suffisants pour étayer la présente analyse.

5 Les minutes de cette matinée d'étude sont disponibles sur le site internet de la

communiquées aux points de contact uniques (SPOC) des pouvoirs publics auprès de l'ICN, y compris celui de la Région de Bruxelles-Capitale.

La SRIB étant une unité financière, il convient d'examiner si elle appartient au secteur des sociétés financières (S.12). Pour être classée dans ce secteur, une unité financière doit être un intermédiaire financier au sens du SEC⁶. Comme indiqué au paragraphe 20.33 du SEC, c'est le critère de l'exposition au risque qui détermine si une unité financière publique doit être classée dans le secteur des sociétés financières (S.12) ou dans celui des administrations publiques (S.13):

“Un intermédiaire financier s'expose lui-même au risque en souscrivant des engagements en son nom propre. Si, par exemple, une unité financière publique gère des actifs mais ne s'expose pas elle-même au risque en souscrivant des engagements pour son propre compte, elle n'est pas considérée comme un intermédiaire financier et elle est classée dans le secteur des administrations publiques plutôt que dans celui des sociétés financières.”

De plus, au paragraphe 2.58, le SEC précise:

“[...]. Pour être considérée comme intermédiaire financier, une société doit souscrire des engagements sur le marché et transformer des fonds. [...]”

Pour être considérée comme un intermédiaire financier, une unité doit donc s'exposer elle-même au risque en souscrivant des engagements en son propre nom sur le marché.

Selon ses statuts (article 16), la SRIB peut contracter des emprunts et émettre des obligations moyennant l'accord du Gouvernement. Elle n'a cependant jamais fait usage de cette possibilité. Selon ses comptes annuels, ses dettes ne représentent que 2 % du total de son passif (en moyenne sur la période 2012-2014) et comprennent essentiellement des dettes de location-financement, des dettes commerciales, des dettes fiscales, salariales et sociales et des autres dettes (comptes courants envers des filiales et avance sur boni de liquidation), soit aucun engagement financier souscrit pour financer ses investissements.

La SRIB finance donc ses activités à l'aide de ses capitaux propres. Comme mentionné *supra*, son capital est détenu à 73,15 % par la Région de Bruxelles-Capitale. La SRIB ne se finance par conséquent pas sur le marché puisque sa source principale de financement provient des administrations publiques. Le paragraphe 20.33 du SEC cité *supra* est donc d'application. La SRIB n'est pas un intermédiaire financier et doit être classée dans le secteur des administrations publiques.

Cependant, la SRIB considère qu'elle répond à la définition d'institution financière captive et de prêteur non institutionnel, telle que visée au paragraphe 2.98 du SEC et correspond en particulier à la description visée au paragraphe 2.99 d) du SEC.

Ces paragraphes se lisent comme suit:

“2.98: Définition: le sous-secteur des ‘institutions financières captives et prêteurs non institutionnels’ (S.127) comprend toutes les sociétés et quasi-sociétés financières qui n'exercent aucune activité d'intermédiation financière ni ne fournissent de services financiers auxiliaires et dont la plus grande partie des actifs ou des passifs ne fait pas l'objet d'opérations sur les marchés financiers ouverts.”

B.N.B. (référence).

6 Une unité financière qui n'est pas un intermédiaire financier peut aussi être classée dans le secteur des sociétés financières en tant qu'institution financière captive (S.127). Cette possibilité est analysée *infra*.

“2.99: Relèvent notamment du sous-secteur S.127 les sociétés et quasi-sociétés financières suivantes:

[...]

d) les unités qui fournissent des services financiers exclusivement grâce à leurs fonds propres ou à des fonds fournis par un bailleur de fonds à une série de clients et qui endossent le risque financier en cas de défaut de paiement du débiteur. Citons comme exemples les prêteurs non institutionnels ou les sociétés qui accordent des prêts étudiants ou des prêts au commerce extérieur à partir de fonds reçus d'un bailleur de fonds comme une administration publique ou une institution sans but lucratif et les prêteurs sur gage qui s'engagent principalement dans le prêt;”

La SRIB fait également référence au chapitre 1.6.6 du MGDD, qui traite des unités ayant les caractéristiques des institutions financières captives. La note de bas de page 90, au paragraphe 41 de ce chapitre, précise:

“The captive financial institutions and money lenders subsector (S.127) then includes all captive financial institutions, which are not controlled by government (or not directly controlled by government). There may be captive financial institutions whose parent would be a public corporation. [...]”

Une institution financière captive contrôlée directement par les administrations publiques doit donc être classée dans le secteur des administrations publiques (S.13). C'est le cas de la SRIB.

CONCLUSION

Les différents éléments détaillés *supra*, considérés dans leur ensemble et à la lumière de la réalité économique, permettent de conclure que la SRIB est une unité institutionnelle distincte contrôlée par les administrations publiques de niveau régional, dont les activités sont de nature financière mais qui n'est pas un intermédiaire financier puisqu'elle ne s'expose pas au risque en souscrivant des engagements en son nom propre sur le marché. Par conséquent, la SRIB, en tant qu'unité publique non marchande, doit être classée dans le secteur des administrations publiques de niveau régional (S.1312). Les pistes d'analyse alternatives proposées par la SRIB conduisent à la même conclusion.»

Cette décision du conseil d'administration de l'I.C.N. du 13 avril 2016 constitue l'acte attaqué. Notifiée à la requérante par un courrier du 18 avril 2016, elle est répercutée dans la liste des unités du secteur public du mois d'avril 2016.

V. Recevabilité

A. Position des parties

Considérant que la partie adverse conteste que la partie requérante ait intérêt à poursuivre l'annulation et la suspension de l'acte attaqué; qu'elle expose que:

- l'annulation de l'acte attaqué ne modifierait pas sa situation, ni, par ailleurs, celle d'une autre partie, et ce, à un double titre:
 - d'une part, en cas d'annulation de l'acte attaqué, la partie requérante pourrait être consolidée par Eurostat dans le secteur des administrations publiques, vu que, conformément à la procédure

- concernant les déficits excessifs, il appartient au Conseil de l'UE, et non à la partie adverse, de décider s'il y a ou non un déficit excessif sur base des données livrées par la Belgique à l'intervention de l'I.C.N., et vérifiées, et le cas échéant corrigées, par Eurostat;
- d'autre part, les conséquences de la procédure concernant les déficits excessifs sont adressées directement à l'État membre concerné, et non à l'institution qui doit faire l'objet d'une requalification, ce qui ressort de l'article 126 du T.F.U.E. et plus particulièrement de son paragraphe 9;
 - la requérante n'établit pas que son reclassement dans le secteur des administrations publiques aura une incidence sur sa situation:
 - il n'est pas certain que le Conseil de l'UE va constater l'existence d'un déficit excessif;
 - les recommandations proposées par la Commission et adoptées par le Conseil de l'UE restent inconnues;
 - il est impossible de savoir si ces recommandations concerneront ou non le requérant et,
 - il n'est pas possible de savoir si, ultérieurement, le Conseil de l'UE décidera de mettre la Belgique en demeure de prendre des mesures visant à la réduction du déficit;

B. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que les conséquences de l'application des procédures que la mise en œuvre de l'article 126 du T.F.U.E. pourraient avoir sur la requérante ne paraissent, *prima facie*, pas suffisamment directes, actuelles et certaines pour justifier la recevabilité du recours;

Considérant, par contre, que l'application à la requérante de l'ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle apparaît comme une conséquence de la décision attaquée, compte tenu des dispositions ordonnancielles applicables:

- l'article 2, 2°, définit l'«entité régionale» comme «les services du Gouvernement et les organismes administratifs autonomes, au sens du Titre VII de la présente ordonnance, repris sous le code sectoriel 13.12, rubrique “Administrations d'États fédérés”, du Système européen des comptes nationaux et régionaux, contenu dans le Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté»⁷,
- l'article 3 porte que «La présente ordonnance est d'application à l'entité régionale»,

7 Le législateur bruxellois n'a pas encore adapté la référence au SEC 2010.

- de multiples autres dispositions de l'ordonnance imposent des règles qui limitent ou encadrent la liberté d'action des institutions qui y sont soumises, particulièrement du point de vue financier et comptable;

Considérant que si la partie adverse n'est pas «responsable» des conséquences juridiques que la législation bruxelloise attache au classement dans l'une ou l'autre des catégories prévues par le SEC, il n'en reste pas moins que sa décision de classer la requérante dans la rubrique S.1312 emporte, de par la législation existante qu'il n'est pas au pouvoir des parties au présent recours de modifier, des conséquences juridiques pour la requérante, qui a de ce fait intérêt à en contester la légalité;

Considérant que l'acte attaqué entraîne la classification de la requérante dans le secteur des administrations publiques déterminant pour les normes budgétaires imposées par le Traité de Maastricht, et, partant, l'application des règles européennes en matière de calcul du déficit et de la dette publics, ce qui aura un impact sur les missions visées par ses statuts; que le recours est recevable;

VI. Exposé du moyen unique

A. Position de la requérante

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 1^{er}, 2, a) et 2 du Règlement UE n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne ainsi que des points 20.34, 2.55, 2.66, 2.71, 2.98, 2.99, 20.306 et 20.307 de l'annexe A dudit règlement, de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et légalement admissibles, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir; qu'elle expose que:

- la motivation de l'acte attaqué, en tant qu'elle la classe dans le secteur des administrations publiques de niveau régional (S.1312) procède d'une méconnaissance, et à tout le moins d'une interprétation inexacte en droit, des articles 1^{er}, 2, a) et 2 du Règlement UE n° 549/2013 ainsi que des points 20.34; 2.55; 2.66; 2.71; 2.98; 2.99; 20.306 et 20.307 de l'annexe A dudit règlement, et d'une application servile du «*Manual on Government Deficit and Debt*» (MGDD) émis par Eurostat, qui n'émane pas d'une autorité dotée de pouvoir réglementaire et qui n'a, en outre, été publié qu'en langue anglaise;
- la partie adverse a commis une erreur manifeste d'appréciation en analysant sa situation, ce qu'elle détaille;
- dans le cadre de sa mission, telle que définie par la loi et ses statuts, elle se comporte comme un investisseur normal en économie de marché;

- elle finance ses investissements sur ses fonds propres et elle gère «à risque», en toute autonomie;
- elle constitue une société financière publique qui doit à ce titre être classée sous la catégorie S.12 du règlement SEC 2010, plus précisément dans le sous-secteur des institutions financières captives contrôlées par les pouvoirs publics, soit la catégorie S.12701;
- elle dispose d'une autonomie de décision qui lui permet d'être considérée comme une unité institutionnelle distincte, dès lors qu'elle n'est pas dépendante du Gouvernement bruxellois, ce qu'elle détaille;
- à propos de la question de son contrôle par les administrations publiques, si elle admet qu'en application du règlement SEC 2010, elle relève du secteur public, elle expose en quoi elle considère que, contrairement à ce que soutient l'ICN dans l'acte attaqué, le contrôle par le secteur public n'implique pas en soi le classement de l'entité concernée dans le secteur des administrations publiques (S.13);
- à propos de la question de savoir si elle est un producteur non-marchand, elle souligne que le point 20.34 de l'annexe 1 du règlement SEC 2010 indique qu'appliquer «le critère quantitatif marchand/non marchand aux sociétés publiques engagées dans l'intermédiation financière ou dans la gestion d'actifs n'est généralement pas pertinent, car leurs ressources proviennent à la fois de revenus de la propriété et de gains de détention» mais précise ensuite en quoi elle appartiendrait à la catégorie des institutions financières captives, et ce, sans être un intermédiaire financier, et devait dès lors être classée dans la catégorie des sociétés financières (S 12) selon le règlement SEC 2010;
- la partie adverse l'a reclassée à tort dans le secteur des administrations publiques au seul motif qu'elle ne répondrait pas aux caractéristiques de l'intermédiaire financier, puisqu'elle ne se finance pas sur le marché et qu'elle ne souscrit pas d'engagements financiers pour financer ses investissements;
- ce classement s'effectue en méconnaissance des nouvelles catégories d'institutions financières créées par le SEC 2010 dont les «institutions financières captives et prêteurs non institutionnels» (S. 127);
- l'examen du risque supporté par les institutions financières captives doit, comme pour les intermédiaires financiers, être réalisé à l'aune de la définition de l'entité concernée et du type de risque que celle-ci prend par nature;
- au regard notamment de ce que prévoit le point 2.99, d), elle supporte l'ensemble du risque lié au défaut de paiement par les débiteurs;
- elle ne reçoit pas de dotation de la Région bruxelloise qui ne l'a plus recapitalisée depuis 1991 et ses moyens ne sont pas uniquement composés par son capital dès lors qu'elle a dégagé d'importantes marges de financement lors d'opérations «*at risk*», opérations qui ont remplacé le capital souscrit, ce qu'elle détaille;
- dès lors qu'elle supporte entièrement le risque lié à son activité et qu'elle revêt un caractère marchand, elle ne peut se voir dénier la qualité de société financière;
- les motifs de l'acte attaqué pour lui dénier cette qualité sont inexacts et témoignent d'erreur de droit et d'erreurs manifestes d'appréciation dans le chef de la partie adverse qui a confondu, dans son analyse, le contrôle public et l'absence prétendue d'autonomie, sans examiner le caractère marchand de

la requérante et les risques réels qu'elle prend dans l'exercice de sa mission, et en perdant de vue le principe de la réalité économique;

- le règlement SEC 2010 ne contient aucune indication relative aux institutions financières captives sous son titre «cas particuliers» du chapitre consacré au caractère marchand ou non marchand des entités à classer, et ce à l'inverse du manuel publié par Eurostat et auquel la partie adverse se réfère en page 5 de l'analyse jointe à l'acte attaqué: celui-ci fait une interprétation *contra legem* du règlement SEC 2010, qui prévoit expressément au point 2.71 de son annexe A que des institutions financières captives peuvent être contrôlées par les pouvoirs publics, sans perdre pour autant leur qualité de société financière et que le règlement prévoit une catégorie spécifique à cet effet, la catégorie S. 12701;
- si la partie adverse convient du fait que la S.R.I.B. dispose d'une autonomie suffisante pour constituer une unité institutionnelle, elle ne pouvait prétendre ensuite que le contrôle public exercé sur elle entraînerait *ipso facto* sa classification dans le secteur des administrations publiques;

B. Observations de la partie adverse

Considérant que la partie adverse fait observer que:

- la requérante a reçu le 18 février 2016 la note expliquant et motivant les raisons pour lesquelles il a été considéré qu'elle devait être classée dans le secteur des administrations publiques (S.1312);
- elle a été auditionnée à ce propos le 16 mars 2016 et a pu faire part de ses remarques par courrier du 18 mars 2016;
- sur la base des observations qu'elle a formulées, la partie adverse a estimé que la requérante devait être classée dans le secteur des administrations publiques (S.1312) et la motivation de ce classement est contenue dans la note explicative établie le 29 mars 2016;
- la partie requérante réitère dans le présent recours les arguments invoqués précédemment et auxquels il a déjà été répondu, et relève, d'autre part, que chaque point de la décision de classement est motivée par référence aux dispositions du SEC 2010, la référence au MGDD servant uniquement à expliciter l'une ou l'autre disposition, fournir un exemple ou éclaircir certains termes;
- en sa qualité d'institut statistique chargé de l'établissement des comptes des administrations publiques en Belgique, elle doit suivre les recommandations méthodologiques d'Eurostat, y compris le MGDD, et en précise les raisons;
- elle indique en quoi le paragraphe 41 du chapitre 1.6.6 du MGDD, loin d'aller à l'encontre du SEC 2010, précise uniquement quels types d'unités publiques doivent faire partie du secteur S.12701;
- le «secteur S.12701 qui reprend les institutions financières captives et prêteurs non institutionnels publics, inclut uniquement les institutions financières captives qui ne sont pas directement contrôlées par les administrations publiques; il s'agit donc des institutions financières captives dont la société-mère est une société publique, c'est-à-dire une unité classée dans le secteur des sociétés non-financières publiques (S.11001) ou des sociétés financières publiques (S.12x01) en raison de son caractère marchand»;

- la requérante est une société directement contrôlée par les administrations publiques et qui agit dans l'intérêt de l'économie régionale bruxelloise, compte tenu de la politique économique de la Région;
- elle ne peut donc faire partie du secteur S.12701 et doit être classée dans le secteur des administrations publiques (S.13);
- le fait que «le § 2.99 d) du SEC 2010 indique qu'une administration publique peut être un exemple d'un bailleur de fonds d'une institution financière captive classée dans le secteur S.127, n'est pas en contradiction avec le MGDD. Il faut distinguer l'apport de fonds du contrôle. Le MGDD ne prescrit pas qu'une institution financière captive dont le financement provient d'une administration publique mais qui n'est pas directement contrôlée par les administrations publiques ne pourrait pas être classée dans le secteur S.127.»;
- l'interprétation qu'elle donne à la réglementation européenne applicable est *prima facie* correcte et conforme à celle donnée par les autorités européennes, en particulier Eurostat;
- il n'y a pas lieu de se prononcer dans le cadre du référé sur l'interprétation qu'il convient de donner aux normes européennes dans un sens contraire à celui qui est donné par les autorités belges et européennes habilitées, ce débat ne pouvant avoir lieu que dans le cadre de l'examen des moyens au fond, quitte, le cas échéant, à interroger la Cour de justice de l'Union européenne quant à l'interprétation à donner aux normes dont la violation est alléguée;
- elle a examiné le classement sectoriel de l'ensemble des sociétés régionales d'investissement dont fait partie la requérante, au regard du règlement SEC 2010 et du MGDD publié chaque année par Eurostat;
- lors de chaque analyse, elle se base également sur le principe de prééminence de la réalité économique sur la forme juridique tel qu'appliqué par Eurostat;
- dans le cadre de l'analyse du reclassement d'une unité, elle suit la logique du diagramme 20.1 – arbre de décision – du SEC 2010 (§ 20.17) et examine successivement l'autonomie, le contrôle et le caractère marchand ou non marchand de l'unité institutionnelle, en se posant trois questions, soit «l'unité est-elle une unité institutionnelle?», «l'unité est-elle contrôlée par les administrations publiques?» et «l'unité est-elle une institution financière captive à classer dans le secteur des administrations publiques?»;
- en l'espèce, la requérante ne conteste pas qu'elle dispose d'une autonomie de décision lui permettant d'être considérée comme une unité institutionnelle distincte;
- à propos de la deuxième question, à savoir si la requérante est contrôlée par les administrations publiques, cette dernière ne soulève également aucune contestation;
- l'analyse jointe à l'acte attaqué est dûment motivée en se référant notamment au § 20.309 du SEC 2010 lequel définit la notion de contrôle du secteur public par le biais d'indicateurs (droit de nommer, de démettre de leurs fonctions, possession de la majorité des droits de vote);
- la Région de Bruxelles-Capitale dispose de 73,15 % de l'actionnariat de la requérante et 15 membres sur 20 de l'assemblée générale des actionnaires sont élus sur proposition du Gouvernement de la Région précitée, de sorte que le contrôle public de la requérante est établi;

- la requérante est une unité dont les activités sont de nature financière, la plus grande partie de l'actif de son bilan est constituée d'immobilisations financières et la majorité des recettes sont des produits financiers, de sorte que le critère quantitatif du test marchand/non-marchand n'est pas pertinent pour déterminer le caractère marchand ou non de ses activités (renvoi au paragraphe 20.34 du SEC, ainsi qu'au chapitre 1.2.4.3 § 33 du MGDD);
- si une unité contrôlée par les administrations publiques répond aux caractéristiques des unités financières captives, elle sera considérée comme non marchande et devra être classée dans le secteur des administrations publiques;
- le SEC 2010 distingue les intermédiaires financiers des autres unités financières et considère que si une unité financière publique gère des actifs mais ne s'expose pas elle-même au risque en souscrivant des engagements pour son propre compte, elle n'est pas considérée comme un intermédiaire financier et elle est classée dans le secteur des administrations publiques plutôt que dans celui des sociétés financières (§ 20.33 SEC 2010);
- la partie requérante n'a contracté, pour le financement de son activité, aucun engagement sous forme de titres ou de crédits auprès du marché, de sorte qu'elle ne peut être considérée comme un intermédiaire financier;
- elle ne peut pas non plus être qualifiée d'auxiliaire financier puisqu'elle n'a pas vocation à faciliter la conclusion d'intermédiation financière;
- cette absence d'engagements contractés auprès du marché signifie que la partie requérante n'est pas soumise aux mêmes contraintes de rentabilité pour faire face à ses obligations de dette que les institutions ayant recours au marché pour se financer;
- en application de ses statuts, elle doit agir dans l'intérêt de l'économie régionale, compte tenu de la politique économique de la Région, et elle peut accomplir des missions qui lui sont confiées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (missions déléguées);
- outre sa présence au Conseil d'Administration (15 membres sur les 20 sont nommés sur proposition du gouvernement, qui nomme également le Président et le vice-président du CA), le Gouvernement contrôle ses activités par deux commissaires qui doivent veiller à ce que sa gestion s'inspire des intérêts de la Région de Bruxelles-Capitale et qui peuvent suspendre et dénoncer toute décision qu'ils jugent contraires aux intérêts de la Région;
- il s'agit bien d'une unité agissant dans le cadre d'objectifs de politique publique et elle ne répond pas à la définition d'intermédiaire financier, ni à celle d'auxiliaire financier, et ne peut être considérée comme faisant partie du secteur des sociétés financières (S.12) au sens du SEC 2010;
- elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant la partie requérante dans le secteur des administrations publiques (S.13), dès lors qu'elle constitue une unité publique qui ne peut être classée ni dans le secteur des sociétés non-financières (S.11) ni dans le secteur des sociétés financières (S.12), celle-ci ne s'exposant pas elle-même au risque en souscrivant des engagements pour son propre compte;
- elle renvoie à l'arrêt n° 232.249 du 17 septembre 2015, en cause la s.c.r.l. Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale et souligne encore que les sociétés régionales d'investissement wallonne (S.R.I.W.) et flamande (P.M.V.) ainsi que la S.F.P.I. au niveau fédéral, dont les caractéristiques sont

analogues à celles de la requérante, n'ont pas contesté leur classement dans le secteur des administrations publiques;

C. Appréciation du Conseil d'État

1. Quant aux normes de référence

a) Position de la partie adverse

Considérant que la partie adverse soutient qu'«en sa qualité d'institut statistique chargé de l'établissement des comptes des administrations publiques en Belgique, il est logique que la partie adverse suive les recommandations méthodologiques d'Eurostat, y compris le MGDD pour les raisons suivantes:

– la partie adverse fait partie du système statistique européen (SSE), le partenariat entre Eurostat et les instituts nationaux de statistique (INS) sur base des articles 4 et 5 du Règlement 223/2009. Selon l'article 6.2 du même Règlement, Eurostat “assure la production de statistiques européennes selon des règles et des principes statistiques bien établis. À cet égard, elle est seule compétente pour décider des processus, des méthodes, des normes et des procédures statistiques, ainsi que du contenu et du calendrier des publications statistiques”;

– l'article 2.2. du Règlement 549/2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne prévoit que la Commission, i.e. Eurostat “est habilitée à adopter des actes délégués en conformité avec l'article 7, en ce qui concerne les modifications de la méthodologie du SEC 2010, pour préciser et améliorer le contenu de la méthodologie aux fins d'assurer une interprétation harmonisée ou une comparabilité internationale, à condition qu'elles n'en modifient pas les concepts de base, que leur mise en œuvre n'exige pas de ressources supplémentaires de la part des producteurs au sein du système statistique européen et que leur application n'engendre aucune modification des ressources propres”. L'article 2.3. du même Règlement stipule: “En cas de doute concernant l'application correcte des règles comptables du SEC 2010, l'État membre concerné s'adresse à la Commission (Eurostat) pour obtenir des clarifications. Sans tarder, la Commission (Eurostat) examine la demande et communique son avis sur la clarification demandée à l'État membre concerné et à tous les autres États membres”;

– selon le règlement européen 479/2009, Eurostat a la responsabilité, au nom de la Commission européenne, d'évaluer la qualité des données fournies par les États membres et de fournir les données statistiques à utiliser dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, conformément à la décision 97/281/CE. L'évaluation de la qualité des données comprend notamment la délimitation du secteur public (cf. article 8.1 du règlement)»;

b) Examen

i) Textes

Considérant que les articles 288, 289, 290 et 297 du T.F.U.E. sont rédigés comme suit:

«Article 288

Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis.

Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre.

La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens.

La décision est obligatoire dans tous ses éléments. Lorsqu'elle désigne des destinataires, elle n'est obligatoire que pour ceux-ci.

Les recommandations et les avis ne lient pas.

Article 289

1. La procédure législative ordinaire consiste en l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision conjointement par le Parlement européen et le Conseil, sur proposition de la Commission. Cette procédure est définie à l'article 294.

2. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, l'adoption d'un règlement, d'une directive ou d'une décision par le Parlement européen avec la participation du Conseil ou par celui-ci avec la participation du Parlement européen constitue une procédure législative spéciale.

3. Les actes juridiques adoptés par procédure législative constituent des actes législatifs.

4. Dans les cas spécifiques prévus par les traités, les actes législatifs peuvent être adoptés sur initiative d'un groupe d'États membres ou du Parlement européen, sur recommandation de la Banque centrale européenne ou sur demande de la Cour de justice ou de la Banque européenne d'investissement.

Article 290

1. Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d'un domaine sont réservés à l'acte législatif et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une délégation de pouvoir.

2. Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être les suivantes:

a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation;

b) l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections.

Aux fins des points a) et b), le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

3. L'adjectif "délégué" ou "déléguée" est inséré dans l'intitulé des actes délégués.

Article 297

1. Les actes législatifs adoptés conformément à la procédure législative ordinaire sont signés par le président du Parlement européen et par le président du Conseil.

Les actes législatifs adoptés conformément à une procédure législative spéciale sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés.

Les actes législatifs sont publiés dans le *Journal officiel de l'Union européenne*. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

2. Les actes non législatifs adoptés sous la forme de règlements, de directives et de décisions, lorsque ces dernières n'indiquent pas de destinataire, sont signés par le président de l'institution qui les a adoptés.

Les règlements, les directives qui sont adressées à tous les États membres, ainsi que les décisions, lorsqu'elles n'indiquent pas de destinataire, sont publiés dans le *Journal officiel de l'Union européenne*. Ils entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le vingtième jour suivant leur publication.

Les autres directives, ainsi que les décisions qui désignent un destinataire, sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification.»;

ii) Application

Considérant que ces dispositions n'attribuent de pouvoir réglementaire qu'aux institutions qu'elles désignent, à savoir le Parlement, le Conseil et la Commission; que celle-ci peut également recevoir délégation pour adopter «des actes non législatifs de portée générale», dans l'intitulé desquels l'adjectif «délégué(e)» est inséré;

Considérant que le *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) été émis par Eurostat; que selon l'article 6.1 du règlement (CE) n° 223/2009⁸, Eurostat ou «la Commission (Eurostat)» est l'autorité statistique communautaire désignée par la Commission pour développer, produire et diffuser des statistiques européennes; que même si sa dénomination «la Commission (Eurostat)» peut induire en erreur, Eurostat est désignée par la Commission de l'Union européenne, mais ne se confond pas avec elle; qu'elle n'est pas une des institutions de l'Union habilitée à édicter «des actes non législatifs de portée générale»; que le MGDD n'est pas un tel acte;

Considérant que si l'article 6.2 du règlement 223/2009, qui attribue à Eurostat compétence «pour décider des processus, des méthodes, des normes et des procédures statistiques, ainsi que du contenu et du calendrier des publications

8 Dont l'intitulé complet est «règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1101/2008 relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes».

statistiques» était interprété comme lui attribuant le pouvoir d'édicter des règles contraignantes, il serait contraire aux traités; que les publications qu'Eurostat émet ne peuvent avoir de valeur normative contraignante;

Considérant que la régularité de la décision attaquée doit être appréciée par référence au «SEC 2010» établi par le règlement (UE) n° 549/2013, mais non par référence au *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) qui n'émane pas d'une autorité dotée de pouvoir réglementaire et qui n'a, en outre, été publié qu'en langue anglaise et pas au *Journal officiel*;

2. Quant aux critères de classement

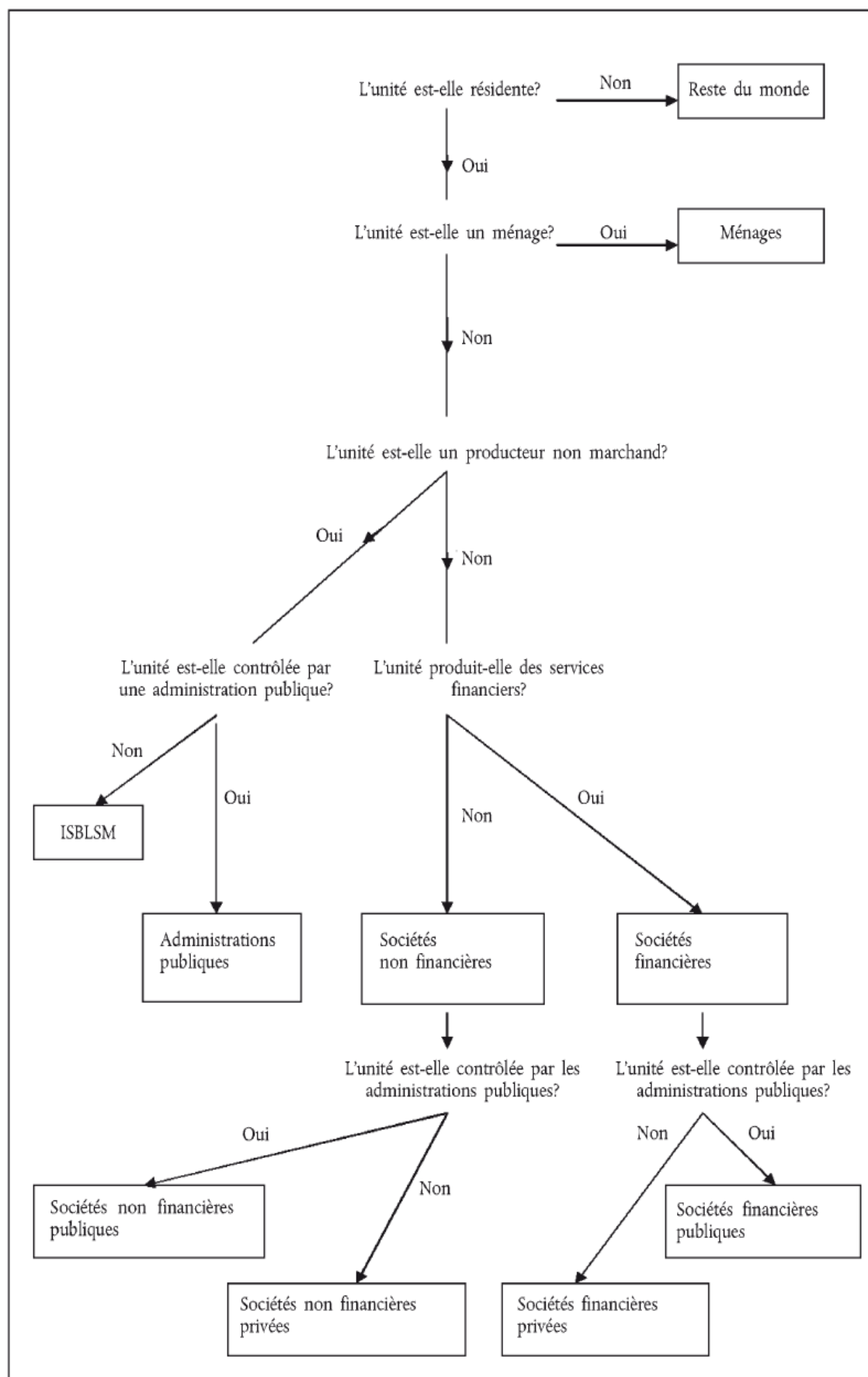
Considérant que le SEC 2010 régit l'affectation d'«unités institutionnelles» aux différents secteurs et sous-secteurs qu'il détermine; que son § 1.57 définit comme suit les «unités institutionnelles» et les secteurs:

«Par unité institutionnelle, il faut entendre une entité économique qui a capacité pour détenir des biens et des actifs, souscrire des engagements, exercer des activités économiques et réaliser, en son nom propre, des opérations avec d'autres unités. Dans le SEC 2010, les unités institutionnelles sont regroupées en cinq secteurs institutionnels nationaux qui s'excluent mutuellement, à savoir:

- a) les sociétés non financières;
- b) les sociétés financières;
- c) les administrations publiques;
- d) les ménages;
- e) les institutions sans but lucratif au service des ménages.

Ensemble, ces cinq secteurs constituent l'économie nationale totale. Chaque secteur est en outre subdivisé en plusieurs sous-secteurs. Le SEC 2010 permet l'établissement d'un ensemble complet de comptes de flux et de patrimoine pour chaque secteur, pour chaque sous-secteur ainsi que pour l'économie totale. Les unités non résidentes peuvent interagir avec ces cinq secteurs nationaux, et les interactions sont présentées entre les cinq secteurs nationaux et un sixième secteur institutionnel, celui du “reste du monde”.»;

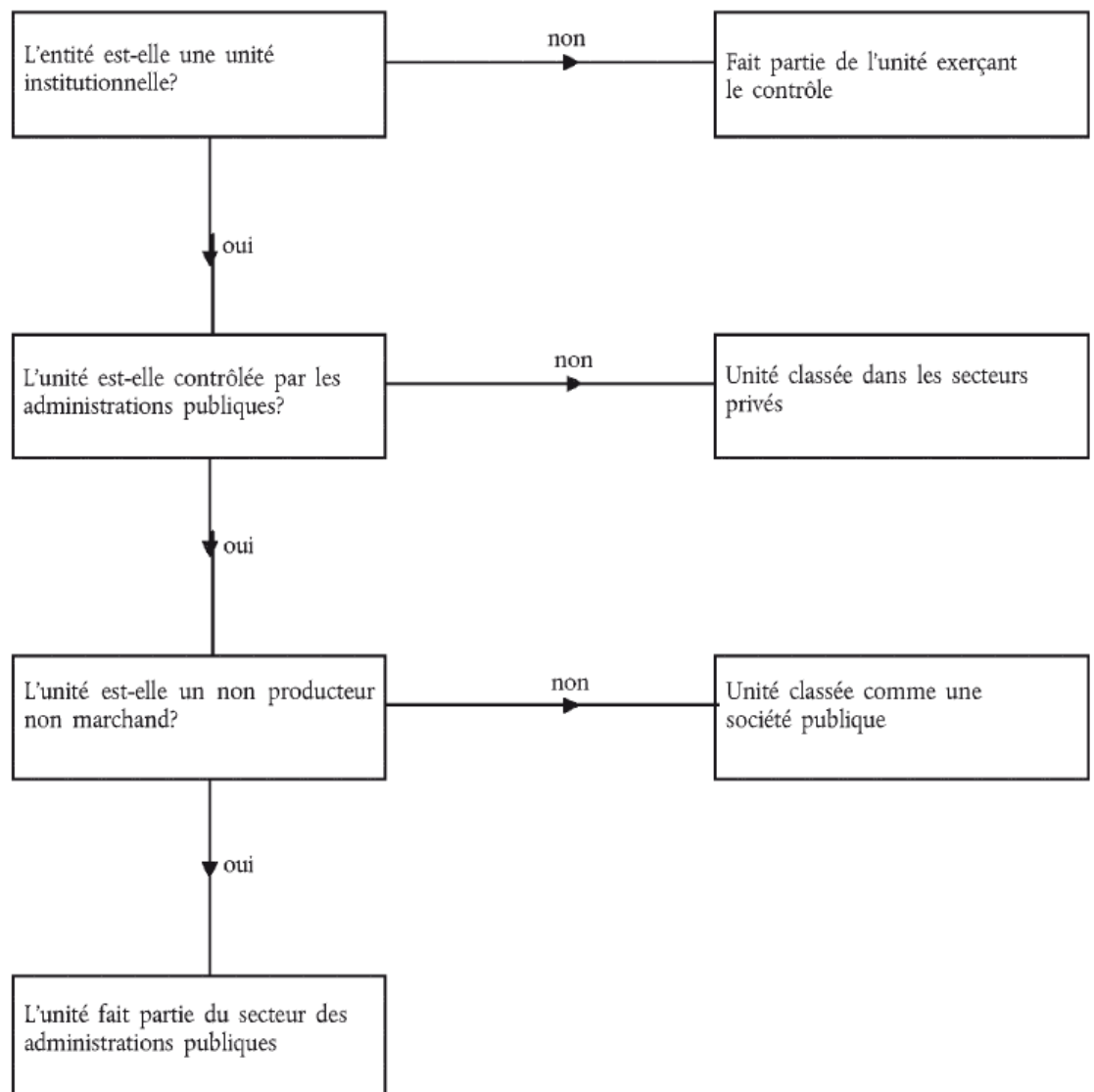
Considérant que la démarche à suivre pour classer une «unité institutionnelle» dans un secteur ou un sous-secteur est schématisée par le diagramme 2.1 du SEC 2010, inséré au § 2.32, qui se présente comme suit:



Considérant que pour les «producteurs de biens et de services qui opèrent sous l'influence des unités d'administration publique», le SEC 2010 prévoit, au § 20.17, un «arbre de décision» différent, représenté au diagramme 20.1; que ce paragraphe et ce diagramme se présentent comme suit:

«20.17. Il peut être difficile d'opter pour telle ou telle classification des producteurs de biens et de services qui opèrent sous l'influence des unités d'administration publique. Les options possibles consistent à les classer dans le secteur des administrations publiques ou, si elles remplissent les critères applicables aux unités institutionnelles, à les considérer comme des sociétés publiques. Dans de tels cas, on utilise l'arbre de décision décrit ci-après.»

Diagramme 20.1 – Arbre de décision



Considérant que l'ordre des opérations diffère entre ces deux diagrammes:

- dans le diagramme 2.1, on se demande d'abord si l'unité est un producteur non marchand puis:
 - si oui et qu'elle est contrôlée par une administration publique, elle ressortit à la catégorie des administrations publiques;
 - si non, on examine si elle produit des services financiers et, si oui, elle relève de la catégorie des sociétés financières, publiques ou privées, selon qu'elle est ou n'est pas contrôlée par les administrations publiques;
- dans l'arbre de décision 20.1, on commence par s'interroger sur l'existence d'un contrôle par les administrations publiques, et, si c'est le cas, on examine ensuite si elle est un producteur non marchand;
 - si c'est le cas, elle fait partie des administrations publiques;
 - si ce n'est pas le cas, elle est classée comme société publique;

Considérant que dans ce dernier arbre de décision, le critère de la production de services financiers n'apparaît pas; que dans les deux processus de décision, le critère du «producteur non marchand» apparaît déterminant;

3. Quant à l'application de ces critères à l'espèce

Considérant qu'en l'occurrence, la partie adverse a suivi le chemin de décision du diagramme 20.1, dont les deux premières étapes se présentent comme suit:

- | | |
|---|-----|
| 1. L'entité est-elle une unité institutionnelle ? | Oui |
| 2. L'unité est-elle contrôlée par les administrations publiques ? | Oui |

Considérant qu'aucune contestation n'est élevée concernant ces deux étapes;

Considérant que la troisième étape du raisonnement est constituée d'une question qui, dans le SEC 2010 est incompréhensible: «L'unité est-elle un non producteur non marchand?»; que la comparaison avec le texte des versions de ce règlement en d'autres langues⁹ indique qu'il y a, dans la version française, une négation de trop et qu'il faut lire «L'unité est-elle un producteur non marchand?»; que la partie adverse – sans doute consciente de la formulation incorrecte de cette question, vu que cela avait été relevé dans l'arrêt n° 232.249 du 17 septembre 2015, *s.c.r.l. Fonds du Logement de la R.B.C.*, rendu dans une affaire à laquelle elle était partie – a reformulé la question en «La S.R.I.B. est-elle une institution marchande?», ce qui gagne certes en lisibilité mais présente, par la suppression des deux négations

⁹ «Is the unit a non-market producer?» / «Is de eenheid een niet-marktproducent?» / «Ist die Einheit ein Nichtmarktproduzent?» / «La unidad es un productor no de mercado?» / «L'unità è produttrice di beni e servizi non destinabili alla vendita?».

alors qu'une seule était surnuméraire, l'inconvénient d'inverser les réponses: répondre «oui» à la question telle que la partie adverse l'a posée (La S.R.I.B. est-elle une institution marchande ?) revient à répondre «non» à la question telle qu'elle aurait dû être formulée dans le SEC 2010 si sa version française avait été correcte (L'unité est-elle un producteur non marchand ?), et inversement;

Considérant qu'en l'occurrence, la partie adverse n'a pas répondu par oui ou non, mais a procédé à une analyse – qui sera examinée ci-après – au terme de laquelle elle arrive à la conclusion que la S.R.I.B. «doit être classée dans le secteur des administrations publiques»; qu'autrement dit, en termes de SEC 2010, elle répond «oui, la S.R.I.B. est un producteur non-marchand», ce qui correspond, dans la reformulation qu'elle a adoptée, à répondre «non, la S.R.I.B. n'est pas une institution marchande»; que c'est sur cette étape du raisonnement que les parties s'opposent;

4. Analyse de la décision attaquée

Considérant que, dans la réponse qu'elle donne à cette question dans l'acte attaqué, la partie adverse expose le raisonnement qui la conduit à sa conclusion, et procède à la réfutation des arguments que la requérante avait invoqués, les deux types de considérations étant souvent imbriqués;

Considérant que, dépouillé des arguments, citations et références qui l'étayent, le raisonnement suivi par la partie adverse s'articule autour des points suivants:

1. la SRIB est une unité dont les activités sont de nature financière;
2. pour être classée dans le secteur des sociétés financières, une unité financière doit être un intermédiaire financier;
3. c'est le critère de l'exposition au risque qui détermine si une unité financière publique doit être classée dans le secteur des sociétés financières (S.12) ou dans celui des administrations publiques (S.13);
4. la SRIB finance ses activités à l'aide de ses capitaux propres; elle ne se finance pas sur le marché;
5. elle n'est donc pas un intermédiaire financier et doit être classée dans le secteur des administrations publiques;

5. Examen critique

Considérant que le premier point de ce raisonnement ne prête pas à discussion: les activités de la S.R.I.B. sont de nature financière;

Considérant, sur le deuxième point, que l'acte attaqué se base sur l'assertion que les intermédiaires financiers sont les seules sociétés financières concevables; que cette assertion n'est pas étayée et qu'elle entre en contradiction avec d'autres passages du SEC, en particulier avec la définition que donne des sociétés financières le point 2.55, rédigé comme suit:

«*Définition:* le secteur des sociétés financières (S.12) est constitué des unités institutionnelles dotées de la personnalité juridique qui sont des producteurs marchands et dont l'activité principale consiste à produire des services financiers. Ces unités institutionnelles sont toutes des sociétés ou des quasi-sociétés dont la fonction principale consiste:

a) à fournir des services d'intermédiation financière (intermédiaires financiers); et/ou

b) à exercer des activités financières auxiliaires (auxiliaires financiers).

Sont également incluses les unités institutionnelles fournissant des services financiers dont la plupart des actifs ou passifs ne font pas l'objet d'opérations sur des marchés ouverts.»;

Considérant que la première phrase de cette définition ne retient que la production de services financiers comme critère d'appartenance à ce secteur, sans rien indiquer quant à l'origine des fonds qui financent ces services; que la deuxième phrase semble limiter la portée de la première aux intermédiaires et aux auxiliaires, mais elle n'indique pas clairement si elle doit être comprise comme une explication de la première phrase ou comme une restriction à la portée de celle-ci; que la troisième phrase élargit en revanche le champ de la définition en fonction de la seule fourniture de services financiers, en écartant expressément les circonstances dans lesquelles l'unité a acquis les moyens de fournir lesdits services; qu'il s'en déduit qu'une «société financière» du secteur S.12 ne doit pas nécessairement être un «intermédiaire financier»;

Considérant que les troisième et quatrième points du raisonnement ne prêtent pas à discussion;

Considérant, sur le cinquième point – la conclusion –, qu'à bon droit, la partie adverse dénie à la requérante la qualification d'intermédiaire financier, vu qu'elle ne fait pas appel au marché pour son financement et, partant, celui de ses activités; que son capital initial a été fourni par l'État – qui n'était pas encore fédéral –, et que les pouvoirs publics ne l'ont plus recapitalisée depuis 1991; que depuis lors, ses fonds propres ont augmenté par l'effet des opérations rentables dans lesquelles elle a investi, et ce nonobstant quelques opérations déficitaires;

Considérant que le critère déterminant du classement ne tient toutefois pas à la qualification d'intermédiaire financier, mais à l'exposition au risque; qu'après avoir posé cela, la partie adverse se réfère aux points 20.32 et 20.33 du SEC, qui sont rédigés comme suit:

«20.32 Le cas des unités engagées dans des activités financières nécessite une considération particulière. L'intermédiation financière est l'activité par laquelle des unités acquièrent des actifs financiers et, simultanément, contractent des engagements en leur nom propre par le biais d'opérations financières.

20.33 Un intermédiaire financier s'expose lui-même au risque en souscrivant des engagements en son nom propre. Si, par exemple, une unité financière publique gère des actifs mais ne s'expose pas elle-même au risque en souscrivant des engagements pour son propre compte, elle n'est pas considérée comme un intermédiaire financier et elle est classée dans le secteur des administrations publiques plutôt que dans celui des sociétés financières.»;

Considérant que ces dispositions du SEC ne concernent que les intermédiaires financiers, ce que la requérante n'est pas; qu'elle répond à la définition que le point 2.64 du SEC donne des «sociétés financières autres que les intermédiaires financiers et les auxiliaires financiers», qui sont «des unités institutionnelles fournissant des services financiers, dont la plupart des actifs ou passifs ne sont pas échangés sur les marchés ouverts»; que le point 2.65 cite d'ailleurs parmi les unités institutionnelles faisant partie du secteur des sociétés financières, différentes catégories d'intermédiaires financiers (*litteras* a à d), puis d'autres sociétés qui détiennent des actifs (*littera* f) ou fournissent des services financiers (*littera* g) ainsi que des institutions non constituées en sociétés (*litteras* h et i); que le point 2.66 énumère les neuf sous-secteurs des sociétés financières, au nombre desquels figurent (*littera* g) les «institutions financières captives et prêteurs non institutionnels (S.127)»;

Considérant que l'acte attaqué accède à la revendication de la requérante d'être rangée parmi les institutions financières captives et, après avoir cité le point 2.98 et un extrait du point 2.99 du SEC ainsi qu'un passage du MGDD, il conclut qu'«une institution financière captive contrôlée directement par les administrations publiques doit donc être classée dans le secteur des administrations publiques (S.13)» et que «c'est le cas de la SRIB»;

Considérant que les points 2.98 et 2.99 du SEC sont rédigés comme suit:

«2.98 *Définition*: le sous-secteur des “institutions financières captives et prêteurs non institutionnels” (S.127) comprend toutes les sociétés et quasi-sociétés financières qui n'exercent aucune activité d'intermédiation financière ni ne fournissent de services financiers auxiliaires et dont la plus grande partie des actifs ou des passifs ne fait pas l'objet d'opérations sur les marchés financiers ouverts.

2.99 Relèvent notamment du sous-secteur S.127 les sociétés et quasi-sociétés financières suivantes:

a) les unités qui constituent des entités juridiques comme les fiducies, les agences immobilières, les organismes de comptabilité ou les sociétés boîtes aux lettres;

b) les sociétés holding qui détiennent un niveau de capital leur permettant d'assurer le contrôle d'un groupe de sociétés filiales et dont la fonction principale est de posséder ce groupe sans fournir aucun autre service aux entreprises dans lesquelles elles détiennent des fonds propres; en d'autres termes, elles n'administrent pas ou ne gèrent pas d'autres unités;

c) les entités à vocation spéciale qui peuvent être considérées comme des unités institutionnelles et qui lèvent des fonds sur les marchés ouverts, destinés à être utilisés par leur société mère;

d) les unités qui fournissent des services financiers exclusivement grâce à leurs fonds propres ou à des fonds fournis par un bailleur de fonds à une série de clients et qui endossent le risque financier en cas de défaut de paiement du débiteur. Citons comme exemples les prêteurs non institutionnels ou les sociétés qui accordent des prêts étudiants ou des prêts au commerce extérieur à partir de fonds reçus d'un bailleur de fonds comme une administration publique ou une institution sans but lucratif et les prêteurs sur gage qui s'engagent principalement dans le prêt;

e) les fonds à vocation spéciale des administrations publiques, généralement appelés "fonds souverains", s'ils sont classés parmi les sociétés financières.»;

Considérant que ni la définition donnée par le point 2.98 ni les exemples figurant au point 2.99 ne permettent d'exclure une société de la catégorie des institutions financières captives au motif qu'elle est contrôlée par une administration publique; que cette conclusion est corroborée par les tableaux 2.1 figurant au point 2.31 du SEC et 2.3, figurant au point 2.71, qui, tous deux, placent dans le secteur des «sociétés financières, à l'exclusion des IFM¹⁰ et des SAFP¹¹» les «Institutions financières captives et prêteurs non institutionnels» (S.127) en distinguant selon qu'elles sont sous contrôle public (S.12701), privé national (S.12702) ou sous contrôle étranger (S.12703); qu'elle est également corroborée par la définition du secteur des administrations publiques qui figure au point 20.05 du SEC¹² et qui n'y place que des unités et producteurs non marchands;

Considérant que l'appartenance de la requérante à la catégorie des sociétés financières – sans être un intermédiaire financier – et le fait qu'elle soit habilitée à réaliser des opérations financières (apport de capital ou prise de participation, souscription d'obligations convertibles en actions, *etc.*) qui sont une forme de fourniture de services, implique qu'elle soit considérée, pour l'application du SEC – dont aucune disposition ne semble viser spécifiquement la situation d'institutions comparables à la requérante –, comme une unité marchande; que la circonstance – non contestée – qu'à part la fourniture de son capital initial, elle ne

10 Institutions financières monétaires.

11 Sociétés d'assurance et fonds de pensions.

12 «Le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités d'administration publique et toutes les institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes qui se trouvent sous le contrôle d'unités d'administration publique. Il inclut également d'autres producteurs non marchands, identifiés aux points 20.18 à 20.39».

reçoit pas de subvention publique pour exercer ses activités et qu'elle se finance uniquement par les profits qu'elle dégage, plaide également en ce sens;

Considérant que la requérante ne pourrait être classée parmi les «unités des administrations publiques à vocation spéciale» qui sont visées au point 2.27 du SEC, rédigé comme suit:

«2.27 Les administrations publiques peuvent aussi créer des unités spéciales, dotées de caractéristiques et de fonctions analogues à celles des institutions financières captives et des filiales artificielles. De telles unités n'ont pas le pouvoir d'agir indépendamment, et la gamme des opérations dans lesquelles elles peuvent s'engager est limitée. Elles ne supportent pas les risques et ne perçoivent pas de revenus liés aux actifs et aux passifs qu'elles détiennent. De telles unités, si elles sont résidentes, doivent être traitées comme faisant partie intégrante des administrations publiques et non comme des unités distinctes. Si elles sont non résidentes, elles doivent être traitées comme des unités distinctes. Toutes les opérations qu'elles réalisent à l'étranger doivent se refléter dans des opérations correspondantes avec les administrations publiques. Ainsi, une unité qui emprunte à l'étranger est considérée comme prêtant la même somme aux administrations publiques, et dans les mêmes conditions, que l'emprunt d'origine.»;

qu'en effet, la requérante supporte les risques et perçoit les revenus liés aux actifs et aux passifs qu'elle détient, ce qui la fait échapper à cette définition;

Considérant que dès lors que la requérante doit être considérée comme un «producteur marchand», qui produit des services financiers, le chemin de décision du diagramme 2.3 conduit à la ranger parmi les sociétés financières, et, comme elle est contrôlée par une administration publique, comme une société financière publique; que le moyen est sérieux;

VII. Quant à l'urgence

A. Position des parties

1. La requérante

Considérant que la requérante expose en substance que:

- l'acte attaqué lui cause un dommage imminent: sa classification entraîne sa soumission à l'ensemble des dispositifs de contrôle de l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006 et implique qu'elle se verra appliquer la règle stricte selon laquelle aucune sortie de fonds ne peut se produire sans intervention du Gouvernement (article 63) et qu'elle perdra toute autonomie sur ses réserves disponibles et sur ses valeurs disponibles en liquidité ainsi que ses placements de trésorerie;
- la perte de maîtrise de sa trésorerie l'empêchera d'exercer ses missions en faisant preuve de toute la réactivité requise face aux besoins de financement

des entreprises qui s'adressent à elle, ce qui constitue un préjudice imminent et important;

- cette classification entraînera une surcharge de travail difficilement quantifiable mais réelle eu égard à l'arsenal de textes qu'elle devra appliquer;
- elle joue un rôle de holding à l'égard de ses filiales opérationnelles, et si ces filiales sont également reclassées dans le périmètre des administrations publiques, elle devra procéder à la consolidation comptable de leurs résultats, ce qui alourdit d'autant ses obligations comme entité consolidée;
- une grande imprécision juridique règne quant au droit appliqué par la partie adverse et quant à sa méthode de travail;
- elle perdrait son autonomie sur ses réserves disponibles (60.561.413 €), ses valeurs disponibles (3 millions €) et ses placements de trésorerie (45,5 millions €) mais ne dépose aucune pièce attestant de ces chiffres ou d'actes qui auraient été posés par la Région de Bruxelles-Capitale démontrant la perte de cette autonomie;

2. La partie adverse

Considérant que la partie adverse fait observer que:

- la requérante ne démontre pas que son reclassement l'expose à des conséquences très dommageables et irréversibles ou que ces conséquences seraient le fait de la décision attaquée;
- même en cas d'annulation ou suspension du reclassement de la partie requérante, elle resterait susceptible d'être consolidée dans le secteur des administrations publiques par le Conseil de l'UE à qui il revient de décider s'il y a ou non un déficit excessif sur base des données livrées par la Belgique (à savoir l'ICN) et vérifiées (et le cas échéant corrigées) par Eurostat;
- l'application de l'ordonnance organique bruxelloise du 23 février 2006 à la partie requérante découle des dispositions de l'ordonnance elle-même et partant, d'une décision de la Région de Bruxelles-Capitale, et qu'elle ne peut être tenue pour responsable des conséquences juridiques supplémentaires que le législateur bruxellois attache aux reclassifications des entités régionales: elle ne fait que rédiger les comptes nationaux conformément au SEC 2010 et elle n'est pas liée par la réglementation régionale dès lors qu'une autorité régionale ne peut créer des obligations et responsabilités supplémentaires dans le chef d'une institution fédérale telle qu'elle-même;
- le reclassement de la partie requérante dans le secteur des administrations publiques n'a, à ce jour, causé aucun dommage suffisamment grave à cette dernière;
- un préjudice financier est, sauf dans certains cas exceptionnels, toujours réparable et ne peut, en principe, justifier la suspension de l'exécution d'un acte;
- un préjudice de nature pécuniaire peut être considéré comme grave et difficilement réparable pour une société lorsque la décision risquerait d'entraîner sa faillite ou sa disparition ou de compromettre irrémédiablement l'exploitation;
- il faut que ladite société ne se contente pas de pures allégations, mais apporte, à l'appui de sa demande de suspension, des éléments concrets et précis prouvant à suffisance le caractère grave et difficilement réparable de son préjudice financier;

- la requérante a mis plus d'un mois et demi avant d'attaquer la décision litigieuse, ce qui n'est pas compatible avec l'urgence vantée;

B. Examen

Considérant que l'argument tiré de ce que les autorités européennes pourraient classer la requérante dans le secteur des administrations publiques s'identifie avec une exception d'irrecevabilité du recours que la partie adverse expose avoir renoncé à invoquer en raison d'une incertitude qui plane sur la détermination exacte des rôles respectifs des autorités nationales et européennes dans la classification des diverses autorités au regard du SEC; que dès lors qu'elle ne conteste plus à la décision attaquée la qualité d'acte attaquant, elle ne peut reprendre l'argument à l'appui d'une contestation de l'urgence;

Considérant que les conséquences du classement de la requérante dans la catégorie des administrations publiques ont été décrites plus haut, lors de l'examen de la recevabilité du recours; que les mêmes raisons qui ont conduit à juger le recours recevable doivent amener à constater que la requérante est aussi recevable à les invoquer à l'appui de l'urgence qu'elle allègue;

Considérant que même si l'exécution de la décision attaquée n'a pas encore causé de dommage à la requérante, celle-ci est recevable à agir en référé en vue de se prémunir des conséquences qu'elle redoute de l'application de la décision attaquée; que c'est même la fonction première du référé administratif d'empêcher un dommage de survenir; qu'il ne peut dès lors être exigé que ce dommage ait commencé à se produire;

Considérant que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 20 janvier 2014, il n'est plus requis, pour qu'une suspension puisse être prononcée, que l'exécution immédiate de l'acte attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable; qu'un dommage financier, donc en principe réparable, peut être invoqué à l'appui d'une demande de suspension;

Considérant que l'urgence invoquée à l'appui de la demande de suspension ne tient pas tellement en un préjudice financier qu'en une perte d'autonomie; que, pour une institution qui a été conçue en dehors des services administratifs traditionnels, précisément en vue de disposer d'une autonomie de gestion, la perte de celle-ci présente des inconvénients qu'il peut raisonnablement être jugé urgent de prévenir; que l'urgence invoquée à l'appui de la demande de suspension est établie;

VIII. Quant à la balance des intérêts

A. Demande de la partie adverse

Considérant que la partie adverse demande, en application de l'article 17, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qu'il soit tenu compte des conséquences probables de la suspension de l'exécution et qu'il ne soit pas fait droit à la demande de suspension en raison des conséquences négatives d'une suspension; qu'elle expose à ce sujet que si l'acte attaqué venait à être suspendu, outre le préjudice certain pour les comptes publics, une atteinte considérable serait portée à la crédibilité de la partie adverse qui est responsable de l'établissement des comptes:

- Eurostat émettra sans doute des réserves sur les comptes de la Belgique puisque cette dernière n'aura pas reclassé la requérante conformément au SEC 2010;
- la crédibilité tant de la Belgique que de la partie adverse sera mise à l'épreuve; cela s'est d'ailleurs déjà fait ressentir dans l'email du 1^{er} juin 2015 qu'Eurostat a adressé à la partie adverse dans le cadre de l'analyse sectorielle de la partie requérante: «(...) Ceci est absolument évident en lisant le chapitre L6 du MGDD et cette règle est d'ailleurs la même règle adoptée par tous les autres pays membres. Je m'étonne d'ailleurs de la question que tu me poses, question qui n'a jamais été posée par aucun autre pays membre. (...)»

B. Examen

Considérant que la demande de balance des intérêts se fonde sur l'hypothèse que la classification opérée par l'acte attaqué et suspendue par le présent arrêt est la seule qui soit admissible par Eurostat; que cette demande est en contradiction avec le renoncement de la partie adverse à invoquer l'exception d'irrecevabilité du recours à laquelle il a été fait allusion plus haut, en raison d'une incertitude qui plane sur la détermination exacte des rôles respectifs des autorités nationales et européennes dans la classification des diverses autorités au regard du SEC,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

La suspension de l'exécution de la décision du 13 avril 2016 de l'Institut des Comptes nationaux (I.C.N.) par laquelle la S.R.I.B. est reconsolidée dans le secteur des administrations publiques et est classée, parmi les unités du secteur public, dans la catégorie S.1312 est ordonnée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt janvier deux mille dix-sept par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY