

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

n° 238.519 du 14 juin 2017

220.838/XV-3258

En cause : **la s.a. Crédit Immobilier Ouvrier,**
ayant élu domicile chez
M^{es} Emmanuel van NUFFEL
et Kevin MUNUNGU, avocats,
avenue Louise 81
1050 Bruxelles,

contre :

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

I. Objet de la requête

Vu la requête introduite le 1^{er} décembre 2016 par la société civile sous forme de société anonyme Crédit Immobilier Ouvrier (C.I.O.) en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de «la décision du 29 septembre 2016 par laquelle l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.) la classe dans le secteur des administrations publiques du système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (SEC 2010), sous-secteur S.1312 Administrations d'États fédérés».

II. Procédure devant le Conseil d'État

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.

Par une ordonnance du 20 avril 2017, les parties ont été convoquées à l'audience publique du 3 mai 2017 à 9 heures 30 et le rapport leur a été notifié.

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

M^e Emmanuel van NUFFEL, avocat, comparaissant pour le requérant, 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» (ci-après «SEC»), 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 du 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 sur le 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. Le Crédit immobilier ouvrier

La requête expose comme suit la situation du C.I.O.:

«18. Le C.I.O. est une entité de droit privé, dont l'actionnariat est majoritairement privé. La Région de Bruxelles-Capitale n'y détient que 16,84 % des parts (et ne dispose donc pas d'une minorité de blocage) et elle n'y exerce, directement ou indirectement, aucune fonction de direction.

Exerçant une activité de crédit immobilier dans une finalité sociale (accès des moins favorisés à la propriété de leur logement), il a demandé et obtenu l'agrément de la Région de Bruxelles-Capitale comme société de crédit social, par arrêté ministériel du 19 décembre 2003.

19. Cet agrément n'est pas une condition de l'activité de la société de crédit, ni, plus spécifiquement, d'une activité de crédit à finalité sociale.

Il a pour seule fonction de permettre à la société de crédit de bénéficier de la garantie de la Région de Bruxelles-Capitale pour ses emprunts (Code bruxellois du logement, article 129, § 4, alinéa 1^{er}: «Le Gouvernement apporte en outre sa garantie aux emprunts contractés par les sociétés de crédit social, afin de leur permettre de financer les crédits qu'elles consentent pour l'achat, la construction, la conservation et la transformation d'habitations sociales ou assimilées, aux conditions qu'il fixe»).

La garantie appelle par ailleurs plusieurs observations:

- Depuis 2012, le C.I.O. emprunte sans la garantie de la Région.
- La garantie est générale, fixée globalement pour l'ensemble des sociétés de crédit social agréées par la Région de Bruxelles-Capitale, et limitée, à 50 millions d'euros. Son octroi est encadré aujourd'hui par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 relatif aux sociétés de crédit social.

Par ce mécanisme, la garantie cumulée de la Région de Bruxelles-Capitale sur les emprunts contractés par le C.I.O. est partielle; au 31 décembre 2014, elle portait sur 36.604.535,66 €, ce qui représentait 55,94 % du montant cumulé restant à rembourser de ses emprunts (65.430,228,00 €).

- Par ailleurs, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a décidé de modifier en profondeur les modalités d'octroi des garanties (projet d'arrêté du gouvernement). L'octroi des garanties sera désormais subordonné au paiement d'une rémunération, fixée sur la base de paramètres économiques objectifs déterminant le profil de risque de l'unité garantie (article 3, § 2, 1^o, du

projet), comme le ferait n'importe quelle institution financière. Actuellement, ce mécanisme est fixé par convention formalisant la garantie, sa rémunération et les sûretés consenties à la Région.

- Au niveau du risque de l'activité, la Région de Bruxelles-Capitale garantit en outre à la société de crédit social agréée la bonne fin des crédits qu'elle octroie à ses clients dans les limites fixées par l'arrêté du 24 avril 2014 (article 12, qui limite cette garantie à la différence entre la perte subie par la société après la réalisation de l'immeuble sous hypothèque et celle qu'elle aurait supportée si le crédit avait été limité à 70 % de la valeur vénale de l'immeuble ou de son prix d'achat). Dans les faits, les versements effectivement liquidés par la Région de Bruxelles-Capitale au titre de la garantie sur les actifs se sont élevés depuis l'origine de son mécanisme à 33.653,19 €, ce qui représente environ 0,0067 % du total des crédits octroyés par le C.I.O. depuis sa constitution.

L'agrément de la société de crédit social est certes subordonné à certaines conditions structurelles et de fonctionnement. Ces conditions sont toutefois induites par la finalité sociale de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale à la réalisation de laquelle elle demande à participer (Code du logement, article 129, § 2: activité d'octroi de crédits hypothécaires pour l'acquisition ou la conservation d'un premier logement destiné à l'occupation personnelle, respect des règles fixées par le gouvernement pour l'octroi de crédits, dividende n'excédant pas les limites fixées par le gouvernement, approbation préalable du gouvernement pour la modification du capital). Elles n'atteignent d'ailleurs pas la liberté de l'unité de quitter le mécanisme de l'agrément et de poursuivre son activité de crédit social en dehors de ce cadre légal.

Par ailleurs, les sociétés de crédit social agréées sont soumises au contrôle du gouvernement exercé par un commissaire du Gouvernement. Ce contrôle est néanmoins limité à deux niveaux: i) il est exercé *a posteriori* et ii) il ne peut porter que sur le respect des conditions d'octroi de la garantie sur ses emprunts et des conditions de son agrément (Code bruxellois du logement, article 129, § 4, alinéa 2, et article 14 de l'arrêté du 24 avril 2014).

Au demeurant, s'agissant du C.I.O., ce contrôle est en jachère: depuis juillet 2010, depuis deux législatures, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'y a plus désigné de commissaire.

Enfin, l'agrément ne couvre que les activités du C.I.O. dans la Région de Bruxelles-Capitale. Lorsqu'il agit dans la Région wallonne et la Région flamande, le C.I.O. se finance sans la garantie et son activité n'y est encadrée par aucune réglementation. Depuis 2012, la part de production du C.I.O. hors de la Région de Bruxelles-Capitale représente près de 70 % de sa production globale».

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 le 10 septembre 2014 par laquelle le C.I.O. a été classé dans le secteur des administrations publiques. Cette décision a fait l'objet du recours au Conseil d'État n° 214.809/XV-2731 mais a été retirée par une décision du 27 avril 2016, ce qu'a constaté l'arrêt n° 238.147 du 10 mai 2017.

Le 17 juin 2016, l'I.C.N. a fait part au requérant de son intention de le classer dans le secteur des administrations publiques, à la suite de l'analyse qu'il lui communique et qui diffère peu de celle que contient l'acte attaqué. En même temps, il lui a offert la possibilité d'être entendu ou de communiquer ses remarques par écrit ainsi que de consulter le dossier administratif. Le 22 juillet, le requérant a adressé des observations écrites qui contestent l'analyse de son classement. Le 30 septembre, l'I.C.N. lui a notifié la décision de son conseil d'administration du 29 septembre 2016 sur avis du Comité scientifique des comptes des administrations publiques de l'I.C.N. du 6 septembre 2016, de le classer dans le secteur des administrations publiques en vue de la notification d'octobre 2016 des chiffres PDE¹ à Eurostat. Ce classement se fonde sur l'analyse jointe audit courrier, rédigée comme suit:

**«ANALYSE DU CLASSEMENT SECTORIEL DU CRÉDIT
IMMOBILIER OUVRIER (C.I.O.) SELON LE SEC 2010 06/09/2016
INTRODUCTION**

Le Crédit immobilier ouvrier (C.I.O.) est une société active dans le domaine du logement social dans la Région de Bruxelles-Capitale. Elle fait partie des sociétés de crédit social agréées par la Région de Bruxelles-Capitale.

La présente note analyse le classement sectoriel du C.I.O. au regard du règlement SEC 2010 et du *Manual on Government Deficit and Debt*, édition 2016 (ci-après, M.G.D.D.). 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 du C.I.O.

Cette analyse a été réalisée après avoir pris connaissance des remarques développées par le C.I.O. par rapport à une version préliminaire de l'analyse.

1. LE C.I.O. EST-IL UNE UNITÉ INSTITUTIONNELLE ?

La première étape de l'analyse consiste à déterminer s'il s'agit d'une unité institutionnelle distincte au sens du SEC § 2.12. Pour cela, le C.I.O. 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 il peut être tenu 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.

Le C.I.O. 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.

Le C.I.O. dispose donc d'une autonomie de décision lui permettant d'être considéré comme une unité institutionnelle distincte.

2. LE C.I.O. EST-IL SOUS CONTRÔLE PUBLIC ?

La notion de "contrôle" 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:

“g) droits de contrôle résultant d'accords ou d'autorisations d'emprunter des fonds. Souvent, les bailleurs de fonds imposent des contrôles dans les conditions d'octroi des crédits. Si le secteur public impose des contrôles induits par le prêt de fonds ou dans le but de protéger son exposition au risque due à l'octroi d'une garantie, contrôles qui sont plus rigoureux que ceux auxquels est normalement soumise une entité du secteur privé par une banque, il s'agit d'un

1 Procédure de déficit excessif.

indicateur de contrôle. Si une entité doit demander au secteur public l'autorisation d'emprunter des fonds, il s'agit également d'un indicateur de contrôle;

h) contrôle exercé par l'intermédiaire d'une réglementation excessive. Lorsque la réglementation est assez stricte pour dicter dans les faits la politique générale de l'entreprise, il s'agit d'une forme de contrôle. Dans certains cas, les autorités publiques peuvent disposer d'un fort pouvoir d'intervention réglementaire, en particulier dans des domaines tels que les activités de monopoles et les services privatisés dans lesquels il existe un élément de service public. Il est possible qu'une implication réglementaire existe dans des domaines importants, par exemple la fixation des prix, sans que l'entité cède le contrôle de sa politique générale. Le choix d'entrer dans un environnement strictement réglementé ou d'opérer dans un tel environnement indique également que l'entité n'est pas soumise à un contrôle;

i) autres. L'exercice d'un contrôle peut aussi découler de pouvoirs ou de droits réglementaires figurant dans l'acte constitutif d'une entité, destinés par exemple à **limiter les activités, les objectifs et les aspects opérationnels**, à approuver les budgets ou à **empêcher l'entité de modifier ses statuts**, de se dissoudre, **d'approuver des dividendes** ou de mettre fin à sa relation avec le secteur public. Une entité qui est entièrement ou quasi entièrement financée par le secteur public est considérée comme placée sous contrôle si les contrôles exercés sur ce flux de financement sont suffisamment restrictifs pour imposer une politique générale dans ce domaine."

Ces indicateurs ne sont en aucun cas cumulatifs. Le § 20.310 du SEC est clair à ce sujet:

"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."

Ce paragraphe précise donc que chaque cas doit être examiné individuellement et que tous les indicateurs ne sont pas nécessairement pertinents. Il ne s'agit donc nullement d'une liste de critères cumulatifs. De plus, ce paragraphe précise qu'un seul indicateur peut suffire pour déterminer l'existence d'un contrôle. Le paragraphe cite explicitement les indicateurs a), c) et d) mais en précisant "tels que", ce qui signifie qu'il ne s'agit là que d'exemples et que d'autres indicateurs peuvent aussi s'avérer suffisants à eux seuls. Enfin, le paragraphe indique que, dans d'autres cas, plusieurs indicateurs séparés peuvent indiquer ensemble le contrôle. En d'autres termes, il revient à l'autorité statistique de déterminer, au cas par cas, si et dans quelle mesure les administrations publiques peuvent déterminer la politique générale d'une unité, au moyen d'un ou de plusieurs indicateur(s) pertinent(s).

Le C.I.O. est une société de crédit social agréée par la Région de Bruxelles-Capitale par arrêté du 19 décembre 2003. Cet agrément lui permet de bénéficier, d'une part, de la garantie de la Région sur une partie des emprunts qu'il contracte sur les marchés et, d'autre part, d'une garantie de bonne fin sur les emprunts qu'il octroie. Comme mentionné en préambule de l'arrêté du 19 décembre 2003, précité, cet agrément est vital pour les sociétés de crédit social agréées afin de leur permettre d'obtenir des fonds auprès des organismes bancaires. En contrepartie de cet agrément et de ces garanties, le C.I.O. doit respecter certaines conditions.

Ces conditions sont décrites notamment dans l'arrêté du 24 avril 2014:

“Art. 2. § 2. La demande d'agrément ou de son renouvellement ne peut être introduite que par les sociétés de crédit:

1° qui ont pour objet principal l'octroi et la gestion, en nom propre ou pour compte d'organismes de placement en créances détenues majoritairement par des sociétés de crédit agréées visées à l'article 13 du présent arrêté, des prêts hypothécaires visés à l'article 129 du Code du Logement, conformément à cette disposition et au présent arrêté;

2° dont les statuts sont préalablement soumis à l'approbation du Ministre ou du Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions. Il en va de même pour toute autre modification de ceux-ci;

3° dont la mise en paiement du dividende net n'excède pas 5 % du capital libéré et 25 % du bénéfice de l'exercice;

[...]

Art. 3. L'octroi de l'agrément du Gouvernement est subordonné au respect des conditions suivantes:

[...]

3° l'organisme de crédit accepte le contrôle de la Région en ce qui concerne ses activités, sa gestion et son organisation interne afin d'éviter une mauvaise gestion et afin que les infractions aux dispositions du présent arrêté soient constatées, qu'un contrôle soit effectué sur les conditions d'octroi de la garantie régionale et en général que la stabilité du secteur des organismes de crédit soit assurée; pour ce faire, à tout moment, les délégués du Gouvernement ont le droit de consulter sur place tous les documents relatifs aux activités, à la gestion et à l'organisation de chaque organisme de crédit;

[...]

Et à l'article 129, § 2, du Code bruxellois du logement:

“§ 2. Le Gouvernement fixe un règlement général d'agrément par la Région des sociétés visées au § 1^{er}. L'agrément de la Région est notamment subordonné au respect des conditions suivantes:

[...]

8° toute modification du capital est soumise à l'approbation préalable du Gouvernement;

[...]

L'article 129, § 4, du Code bruxellois du logement stipule que le Gouvernement désigne, auprès de chaque société de crédit social, un commissaire chargé de veiller au respect, par celle-ci, des conditions d'octroi de la garantie accordée par la Région aux emprunts qu'elle contracte. L'arrêté du 24 avril 2014, précité, précise les modalités de ce contrôle. Notamment:

“Art. 15. § 1^{er}. Sur proposition du Ministre du Budget et du Ministre ou du Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions, le Gouvernement désigne, auprès de chaque société de crédit, un commissaire chargé de veiller au respect, par celle-ci, des règles définissant les conditions dans lesquelles la garantie de bonne fin régionale peut être accordée aux emprunts qu'elle contracte en vue de financer les crédits qu'elle consent pour la construction, l'achat, la conservation et la transformation d'habitations. [...]

Art. 16. Le commissaire assiste de plein droit aux réunions de l'assemblée générale, du conseil d'administration ou de tout autre organe de gestion ou d'administration existant au sein de chaque société de crédit.

Le commissaire est préalablement convoqué à toute réunion de ces organes. Pour être valable, la convocation doit être adressée au commissaire au moins cinq jours ouvrables avant la tenue de la réunion. L'absence de convocation ou l'irrégularité de la convocation rend

inopposables au Gouvernement les décisions éventuellement prises à cette occasion.

Art. 17. Le commissaire peut se faire produire, sans déplacement, l'ensemble des documents détenus par la société de crédit relativement aux emprunts contractés, à l'octroi et au suivi des prêts consentis en application du présent arrêté.

Art. 18. Le commissaire rédige annuellement un rapport d'activités et le transmet au Ministre ou au Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions.

Art. 19. § 1^{er}. Le commissaire, lorsqu'il constate qu'une décision prise par l'un des organes visés à l'article 16, alinéa 1^{er}, viole la loi, blesse l'intérêt général ou méconnaît la limite financière établie conformément à l'article 14, saisit le Ministre du Budget et le Ministre ou le Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions d'un recours contre cette décision.

§ 2. Pour être valable, le recours doit avoir été introduit dans les cinq jours ouvrables suivant la notification de la décision litigieuse et avoir été notifié, dans le même délai, par le commissaire à l'organe qui a pris la décision. Le recours valablement exercé suspend l'exécution de la décision. Toute décision d'une société de crédit ne devient toutefois exécutoire qu'à l'issue du délai de recours et en l'absence de recours régulièrement exercé dans ce délai.

§ 3. Le Ministre du Budget et le Ministre ou le Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions statuent sur le recours et notifient leur décision à l'organe concerné dans les vingt jours ouvrables de sa saisine. À défaut, la suspension de la décision est automatiquement levée.

§ 4. Le Ministre du Budget et le Ministre ou le Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions statuent sur le recours après avoir entendu la société de crédit en ses observations écrites, lesquelles doivent lui être obligatoirement transmises dans les cinq jours ouvrables suivant la notification du recours par le commissaire conformément au § 2 du présent article.

§ 5. Le Ministre du Budget et le Ministre ou le Secrétaire d'État ayant le Logement dans ses attributions peuvent demander à la société de crédit concernée de modifier la décision."

Par ailleurs, il est précisé, en préambule de l'arrêté précité du 19 décembre 2003, que l'instauration d'un système de contrôle par la Région, notamment via des commissaires, était indispensable pour l'obtention d'un agrément définitif:

"Considérant qu'il n'y a plus d'obstacle à l'agrément définitif étant donné que la Région s'est dotée d'un système de contrôle, notamment via les commissaires du Gouvernement; [...]"

Enfin, le Code bruxellois du logement stipule que:

Article 136. Les organismes compétents en matière de logement [dont font partie les sociétés de crédit social agréées] exercent leur mission conformément aux dispositions du présent Code et sous le contrôle du Gouvernement.

À ce titre, et sans préjudice des sanctions visées au présent Code, le Gouvernement peut, après deux avertissements consécutifs transmis par lettre recommandée avec accusé de réception, se substituer à l'un des organismes compétents en matière de logement en cas de non-respect par ce dernier des obligations lui incombant en vertu du présent Code.

Article 137. Pour les organismes compétents en matière de logement dans lesquels la présence d'un commissaire du Gouvernement n'est pas assurée, le Gouvernement peut déléguer l'exercice du contrôle

visé à l'article 136 à la SLRB, pour autant qu'il ne s'agisse pas d'un contrôle exercé à l'égard de cette dernière."

Selon les informations du C.I.O., il n'y a plus actuellement de commissaire du Gouvernement qui exerce ses fonctions dans la société, depuis le mois de juillet 2010. La présence d'un commissaire de la Région ou, à défaut, d'un représentant de la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (S.L.R.B.) reste cependant prévue dans les textes légaux.

Sur la base de l'analyse qui précède, il est établi que la politique générale du C.I.O. est déterminée par la Région de Bruxelles-Capitale et que, par conséquent, le C.I.O. est contrôlé par les administrations publiques.

3. LE C.I.O. EST-IL UNE INSTITUTION MARCHANDE ?

Le C.I.O. est une unité dont les activités sont de nature financière. Le critère quantitatif du test marchand/non-marchand n'est donc pas pertinent pour déterminer le caractère marchand ou non de ses activités. 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 M.G.D.D. (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]".

Parmi les unités exerçant des activités de nature financière, certaines ont les caractéristiques d'institutions financières captives. Il s'agit, pour ce type d'unités institutionnelles comme pour les autres, de déterminer si elles sont ou non sous contrôle public et si elles exercent des activités marchandes ou non. Si une unité contrôlée par les administrations publiques répond aux caractéristiques des unités financières captives, elle sera considérée comme non marchande et donc, devra être classée dans le secteur des administrations publiques.

Il convient tout d'abord de noter qu'une unité publique ayant les caractéristiques des institutions financières captives ne doit pas nécessairement avoir été créée par les administrations publiques.

Ceci est mentionné explicitement dans la note de bas de page 88 du M.G.D.D., chapitre 1.6.6 § 40:

"The term 'parent' must be understood in a broad sense as the controlling unit. Entities having the features of captive financial institutions controlled by government must not necessarily be owned directly by government or be created by government in order to be classified in the general government sector (S. 13)."

Ce traitement est conforme au principe de la réalité économique qui impose de traiter de la même manière les unités exerçant les mêmes activités dans les mêmes conditions, indépendamment de la façon dont elles ont été créées.

Les unités ayant les caractéristiques des institutions financières captives sont mentionnées aux paragraphes 2.21-23 et 2.98-99 du SEC et décrites plus en détail au chapitre 1.6.6, paragraphes 38 à 51 du M.G.D.D. Ces unités, dont les activités sont de nature financière, se caractérisent par un manque d'"indépendance" vis-à-vis des administrations publiques. Ce concept de dépendance va au-delà de la définition de contrôle au sens du SEC qui

s'applique à la politique générale d'une unité. Il concerne la marge de manœuvre laissée dans la gestion quotidienne de ses activités. Ce manque d'indépendance doit se manifester par des contraintes imposées sur les actifs et sur les passifs de l'unité avec comme conséquence que celle-ci ne se comporte pas comme une unité commerciale normale qui cherche à maximiser son retour sur investissements mais plutôt comme une unité poursuivant des objectifs de politique publique. Une telle unité n'est pas soumise à la contrainte d'une rentabilité de marché puisqu'elle se finance à moindre coût auprès des administrations publiques (cf. M.G.D.D. 1.6.6 § 42).

Des exemples de contraintes sur les actifs sont cités dans le M.G.D.D. 1.6.6 § 44:

“Constraints on assets side mean that the parent/controlling unit imposes the conditions in which the unit may act, without the possibility of changing them (or very marginally) by its own initiative, as referred to, for instance, the nature of the assets it can hold, the type and size of its intervention, the return on some assets, the characteristics of the beneficiaries of the activity of the unit and other conditions which are precisely defined by the controlling unit with no room of manoeuvre, or very little, if any, left to the unit. This would also include cases where an ex-ante authorisation would be required on a significant part of the activity of the unit (such as the granting of loans or acquisition of shares). For example, if most of the loans (in number or in principal amounts) granted by such unit (or of its investments in other financial instruments) need an ex-ante authorisation from the controlling unit, the assets are considered to be under the control of the latter and the unit would actually have features similar to a captive financial institution.”.

Et en note de bas de page numéro 91:

“In this regard, there is for instance a significant difference between a bank affiliate specialised in a category of credits (corporate, real estate) having a large autonomy to carry out this activity (for instance, just with some profitability objectives/ benchmarks set by the parent) and a unit which would be imposed by its banking parent to grant loans, on its own name, only to a precise category of agents (level of income, size of a firm, types of products, parameters, etc.), with a given margin, etc.”

Des exemples d'unités sous contrôle public ayant les caractéristiques des institutions financières captives sont ensuite donnés au paragraphe 45:

“An example may be for instance a government controlled entity, which have been entrusted by government to carry out activities in the context of public policies, generally limited to some precise tasks related to them, such as granting loans under more favourable conditions than the markets, or investing in some specific units or sectors (as a leverage tool). Examples of such policies are economic development, regional policy, new technology, climate change mitigation and adaptation, social integration, access to real estate ownership, access to tertiary education, etc. As mentioned above, the government controlled unit would be obliged to conduct its interventions within a narrow framework defined by government, even if government would not necessarily have to formally approve/ determine every single allocation of assets to every single beneficiary, which however may be frequently the case for operations of a significant size.”.

Ces passages du M.G.D.D. sont particulièrement pertinents dans le cas du C.I.O., qui, en tant que société de crédit social agréée bénéficiant d'une garantie de bonne fin de la Région sur les crédits octroyés, voit son activité fortement encadrée par le Gouvernement. L'arrêté précité du 24 avril 2014 fixe notamment la valeur maximale du bien pour lequel un crédit peut être octroyé, la durée maximale du crédit et le montant maximum du crédit. Le

Code bruxellois du logement précise (art. 129, § 2) que le taux d'intérêt des crédits hypothécaires doit être inférieur au taux du marché pour des opérations similaires, définies selon des critères fixés par le Gouvernement. L'arrêté précité stipule également que le crédit ne peut être octroyé que pour un bien destiné à être habité personnellement et ne peut être octroyé à une personne déjà propriétaire d'un autre bien (sauf si cet autre bien est insalubre, l'insalubrité devant être constatée par le Ministre).

La demande d'agrément doit être accompagnée de l'énumération de toutes les conditions que l'institution de crédit impose pour les crédits qu'elle consent. Toute modification de ces conditions, ainsi que les conditions de *funding*, doivent être soumises à l'accord préalable du Ministre à l'exception d'un simple changement de taux qui sera présumé autorisé le deuxième jour ouvrable suivant la modification. En outre, le C.I.O. doit faire parvenir trimestriellement au Ministre la liste des crédits qu'il a consentis avec le bénéfice de la garantie de la Région (cf. article 11 de l'arrêté précité).

Par ailleurs, toute affectation des fonds portés en réserve doit obtenir l'accord préalable du Ministre, sous peine de retrait de l'agrément.

Il est donc clair que la marge de manœuvre dont dispose le C.I.O. dans l'exercice de son activité principale est limitée. Les contraintes sur les actifs du C.I.O. sont donc avérées.

Les contraintes sur les passifs sont précisées dans le M.G.D.D. 1.6.6 § 46:

“The influence exerted on the liabilities side of the entity means that the unit would not be able to borrow without the authorisation of the parent unit, or would mainly be financed by the parent unit or, in some cases, would have most of its borrowing explicitly guaranteed by its parent unit. Under these conditions, the unit would not be in a position to decide by itself on the resources which could allow it to extend the scope of its activities or reorganise its interventions.”

Il est à noter que ces différents types de contraintes sur les passifs ne sont pas cumulatifs, puisqu'ils sont séparés par la conjonction “ou” (“or”).

Le C.I.O. est soumis à des contraintes sur ses passifs puisque la majorité de ses emprunts sont garantis par les pouvoirs publics. En effet, selon ses comptes annuels, la part de ses emprunts garantis s'élève à 59 % de ses emprunts bancaires, en moyenne sur les trois derniers exercices (2012 à 2014).

Enfin, le paragraphe 47 du chapitre 1.6.6 du M.G.D.D. résume de la manière suivante les critères qu'une unité doit remplir pour être classée dans le secteur des administrations publiques en tant qu'unité contrôlée par les administrations publiques ayant les caractéristiques des institutions financières captives:

“To summarise, a unit engaged in financial activities and controlled by government would have the features of a captive financial institution and thus would be classified in the government sector, and not in the financial corporations sector (S.12), if at the same time the following conditions would be met:

1. the unit would carry out a limited range of activities in narrow conditions set by government (in the framework of public policy objectives),

2. government influence or constraints would be evidenced simultaneously on both:

- assets side and

- liabilities side of the unit, and

3. the unit would not behave like a ‘normal’ commercial entity (e.g. no expectation of a market rate of return on equity).”

Ces caractéristiques, qui s'appliquent bien au C.I.O., démontrent que le C.I.O. répond entièrement à la définition des unités ayant les caractéristiques des institutions financières captives. Puisqu'il est contrôlé par les

administrations publiques, il doit donc être classé dans le secteur des administrations publiques (S.13).

CONCLUSION

Les différents éléments détaillés *supra* doivent être considérés dans leur ensemble et à la lumière de la réalité économique. Ils permettent de conclure que le C.I.O. est une unité institutionnelle distincte contrôlée par les administrations publiques de niveau régional, dont les activités sont de nature financière et qui a les caractéristiques d'une institution financière captive. Par conséquent, le C.I.O., en tant qu'unité publique non marchande, doit être classé dans le secteur des administrations publiques de niveau régional (S.1312)».

Cette décision du Conseil d'administration de l'I.C.N. du 29 septembre 2016 est l'acte attaqué. La liste actualisée des unités du secteur public a été publiée sur le site de l'I.C.N. le 20 octobre 2016.

V. Moyen unique

A. Position du requérant

Considérant que le requérant prend un moyen unique qu'il intitule «le contrôle exercé par la Région de Bruxelles-Capitale sur le C.I.O. n'atteint pas une intensité lui donnant le "pouvoir de déterminer sa politique générale", ni *a fortiori* le plaçant sous une forme de "pilotage automatique"»;

qu'il invoque la violation du règlement UE n° 549/2013 relatif au Système des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, annexe A, en particulier chapitre 1, notamment paragraphes 1.34, 1.35 et 1.37, chapitre 2, paragraphes 2.23 et 2.25, et paragraphe 2.32, et chapitre 20, notamment paragraphe 20.17, paragraphes 20.29 à 20.34, paragraphe 20.164, paragraphes 20.309 et 20.310, et paragraphes 20.316 à 20.318, les principes de bonne administration, en particulier l'obligation d'examen sérieux, l'obligation de faire reposer sa décision sur des motifs exacts, pertinents et admissibles et le principe du raisonnable et l'excès de pouvoir;

en ce que l'I.C.N. a appliqué les méthodes prescrites par le SEC pour le classement d'une unité institutionnelle dans le secteur des administrations publiques selon un raisonnement en deux phases, i) d'identification des éléments indicateurs d'un contrôle permettant à l'unité de contrôle de déterminer la politique générale de l'unité contrôlée au sens du § 20.309 du SEC, puis ii) d'identification d'éléments marquant sa domination sur celle-ci, jusque dans sa gestion journalière, la plaçant sous son «pilotage automatique» au sens du § 2.23 du SEC;

que, sur la base du constat d'une réglementation encadrant l'activité du C.I.O. et d'une garantie couvrant la majorité de ses emprunts, il a postulé que le C.I.O. était dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale jusque dans sa gestion quotidienne et qu'il n'assume pas le risque économique de son activité et l'a classé alors dans le secteur des administrations publiques du SEC;

alors que, première branche, le classement d'une institution qui exerce une activité financière dans le SEC se fait au départ de deux critères: d'une part, les contrôles qui pèsent sur ses actifs et ses passifs et, d'autre part, le risque économique qu'elle assume concrètement;

que ce n'est que par exception que le paragraphe 2.23 du SEC présume l'absence de prise de risque lorsque l'unité contrôlée ne peut pas agir indépendamment de l'unité de contrôle;

que cette présomption n'est pas irréfragable, l'unité concernée pouvant la renverser en démontrant qu'elle assume ce risque;

qu'en l'espèce, l'I.C.N. a pourtant considéré que la présomption était irréfragable, et n'a pas pris en considération, dans sa décision, les éléments que le C.I.O. avait amenés à la discussion sur cette question;

que la qualification d'une unité comme institution financière captive suppose qu'elle soit mise «en pilotage automatique» au sens du SEC, c'est-à-dire qu'elle ne dispose d'aucun pouvoir de décision autonome, ni même de gestion;

que, d'une part, les mécanismes juridiques qui règlent les relations entre le C.I.O. et la Région de Bruxelles-Capitale, identifiés par l'I.C.N., ne sont pas tels qu'ils entraîneraient une dépendance du C.I.O. ou une mise «en pilotage automatique» au sens du SEC;

que ces dispositifs laissent, en réalité, au C.I.O. la maîtrise de son pouvoir de décision et de gestion de ses activités;

que, d'autre part, les emprunts que contracte le C.I.O. ne sont pas soumis à une autorisation de la Région de Bruxelles-Capitale et, en tout état de cause, le C.I.O. endosse l'ensemble des risques liés à ses emprunts;

que, seconde branche, subsidiaire, pour ranger une unité institutionnelle dans le secteur public, il doit être démontré qu'elle est soumise au contrôle d'une administration publique au sens du paragraphe 20.309 du SEC;

qu'en l'espèce, les contrôles que la Région de Bruxelles-Capitale peut exercer sur le C.I.O. sont partiellement d'information et, lorsqu'ils sont de nature contraignante, la contrainte ne lui permet pas de déterminer la politique générale du C.I.O.,

de sorte que, première branche, l'I.C.N., en particulier, n'a pas fait reposer sa décision sur des motifs pertinents et a violé le paragraphe 2.23 du SEC;

que, seconde branche, subsidiaire, l'I.C.N., en particulier, n'a pas fait reposer sa décision sur des motifs pertinents et a violé le paragraphe 20.309 du SEC;

que la décision de classement dans le secteur des administrations publiques en résultant est, donc, irrégulière;

A. Observations de la partie adverse

Considérant que la partie adverse fait observer que:

- le requérant a reçu le 17 juin 2016 la note du 8 juin expliquant et motivant les raisons pour lesquelles il a été considéré qu'il devait être classé dans le secteur des administrations publiques (S.1312),
- il a choisi de ne pas être entendu mais a fait parvenir ses observations par courrier du 22 juillet 2016;
- sur la base des observations qu'elle a formulées, la partie adverse a estimé que le requérant devait être classé dans le secteur des administrations publiques (S.1312) et la motivation de ce classement est contenue dans la note explicative établie le 6 septembre 2016;
- le requérant réitère dans le présent recours les arguments invoqués précédemment et auxquels il a déjà été répondu;
- elle relève, d'une part, que chaque point de la décision de classement est motivé par référence aux dispositions du SEC et du M.G.D.D., ainsi que sur le principe de prééminence de la réalité économique sur la forme juridique tel qu'appliqué par Eurostat;
- elle indique comment, dans le cadre de l'analyse du reclassement d'une unité, elle suit la logique du diagramme 20.1 – arbre de décision – du SEC (§ 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»;

- elle fait valoir qu'en l'espèce, le requérant ne conteste pas qu'il dispose d'une autonomie de décision lui permettant d'être considéré comme une unité institutionnelle distincte;
- à propos de la deuxième question, à savoir si le requérant est contrôlé par les administrations publiques, elle renvoie à l'analyse jointe à l'acte attaqué qui est motivée en se référant notamment au § 20.309 du SEC lequel définit la notion de contrôle du secteur public par le biais d'indicateurs, qu'elle détaille, et rappelle que le requérant est une société de crédit social agréée par la Région de Bruxelles-Capitale par arrêté du 19 décembre 2003 et que cet agrément lui permet de bénéficier, d'une part, de la garantie de la Région sur une partie des emprunts qu'il contracte sur les marchés et, d'autre part, d'une garantie de bonne fin sur les emprunts qu'il octroie;
- elle précise qu'en contrepartie de cet agrément et de ces garanties, le C.I.O. doit respecter certaines conditions qui sont décrites dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 relatif aux sociétés de crédit social, conditions qu'elle détaille;
- à propos de l'argument du requérant selon lequel il n'y a plus de commissaire de gouvernement, tel que visé à l'article 129, § 4, du Code bruxellois du logement, qui exercerait des fonctions depuis 2010, elle souligne qu'il s'agit d'une exigence prévue par les textes légaux, ne constituant qu'un indicateur de contrôle parmi d'autres;
- elle en conclut qu'en indiquant que le requérant était contrôlé par les administrations publiques, elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation;
- quant à la question de savoir si le requérant est une institution marchande ou non, la partie adverse souligne qu'il est une unité dont les activités sont de nature financière et que, dans ce cas, le critère quantitatif du test marchand/non-marchand n'est pas pertinent pour déterminer le caractère marchand ou non de ses activités;
- elle estime que le requérant répond entièrement à la définition des unités ayant les caractéristiques des institutions financières captives, unités qui se caractérisent par un manque d'indépendance vis-à-vis des administrations publiques, lequel se manifeste par des contraintes imposées sur les actifs et sur les passifs de l'unité;
- au regard de l'argument du requérant selon lequel il a fait le libre choix de demander l'agrément de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'il est libre d'y renoncer, elle indique qu'elle a fondé son analyse sur la réalité économique et que le requérant étant une société de crédit social agréée, il bénéficie d'une garantie de la Région sur les crédits octroyés et son activité est fortement encadrée par le Gouvernement, précisant par ailleurs quel type de contrainte s'exerce sur les passifs du requérant;
- elle en a déduit que le requérant était bien une institution financière captive soumise au contrôle de la Région de Bruxelles-Capitale et qu'en conséquence, en tant qu'unité non marchande, il devait être classé dans le secteur des administrations publiques de niveau régional (S.1312);

- elle considère qu'elle n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation en classant le requérant dans le secteur des administrations publiques (S.13), dès lors qu'il 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), celui-ci ne s'expose pas lui-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 du requérant, n'ont pas contesté leur classement dans le secteur des administrations publiques;
- elle estime que 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, et considère qu'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;

B. Appréciation du Conseil d'État

1. Quant aux normes de référence

a) Position de la partie adverse

Considérant que, dans l'acte attaqué, la partie adverse indique qu'elle fait application du règlement SEC et du *Manual on Government Deficit and Debt*, édition 2016 (M.G.D.D.);

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* (M.G.D.D.) été émis par Eurostat; que, selon l'article 6.1 du règlement (CE) n° 223/2009¹, 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 M.G.D.D. 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 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* (M.G.D.D.) 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 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:

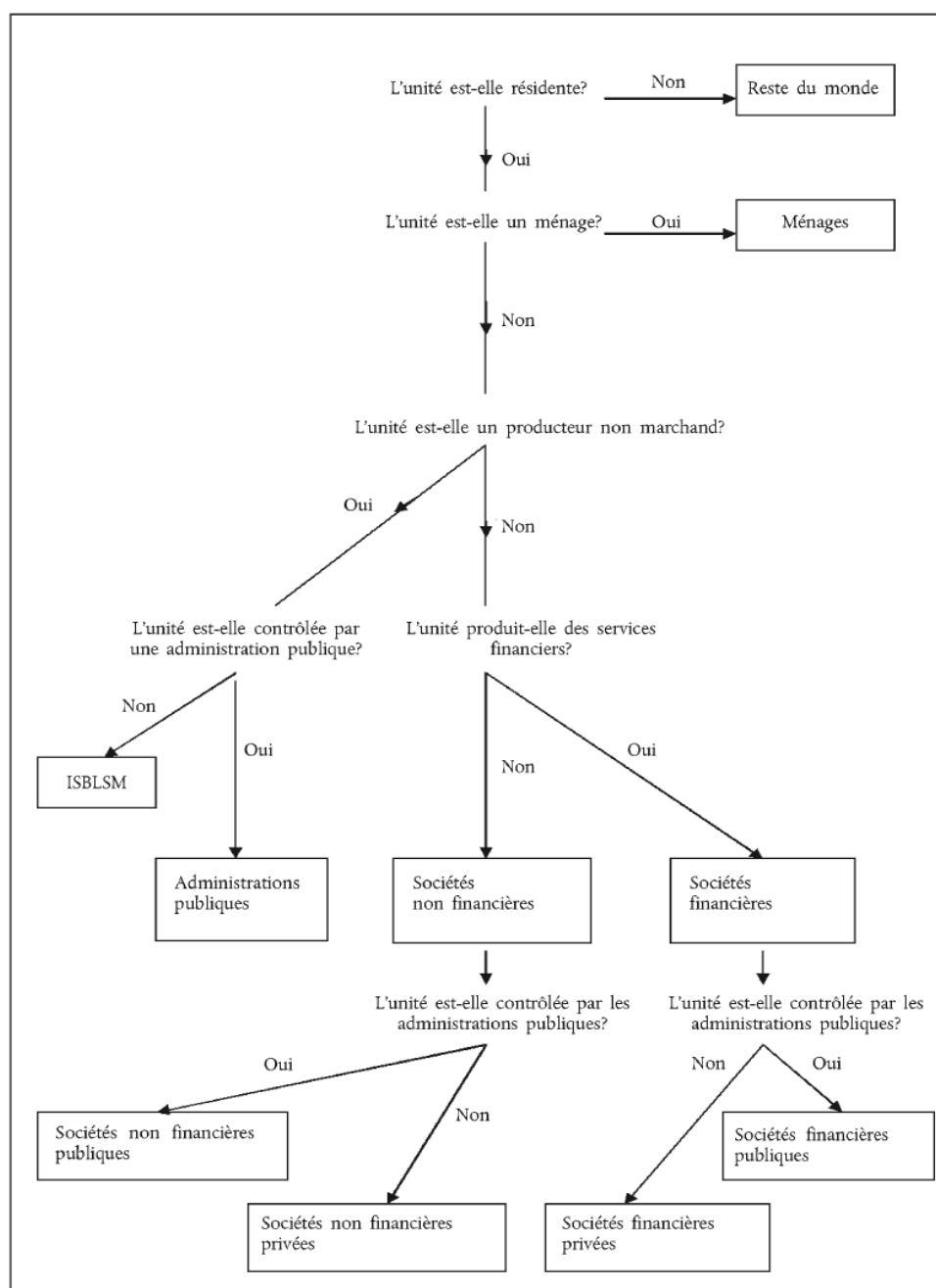
«Par unité institutionnelle, il faut entendre une entité économique qui a capacité pour détenir des biens et des actifs, souscrire des engagements, exercer des activités économiques et réaliser, en son nom propre, des opérations avec d'autres unités. Dans le SEC 2010, les unités institutionnelles sont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

1 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».

- 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".»;

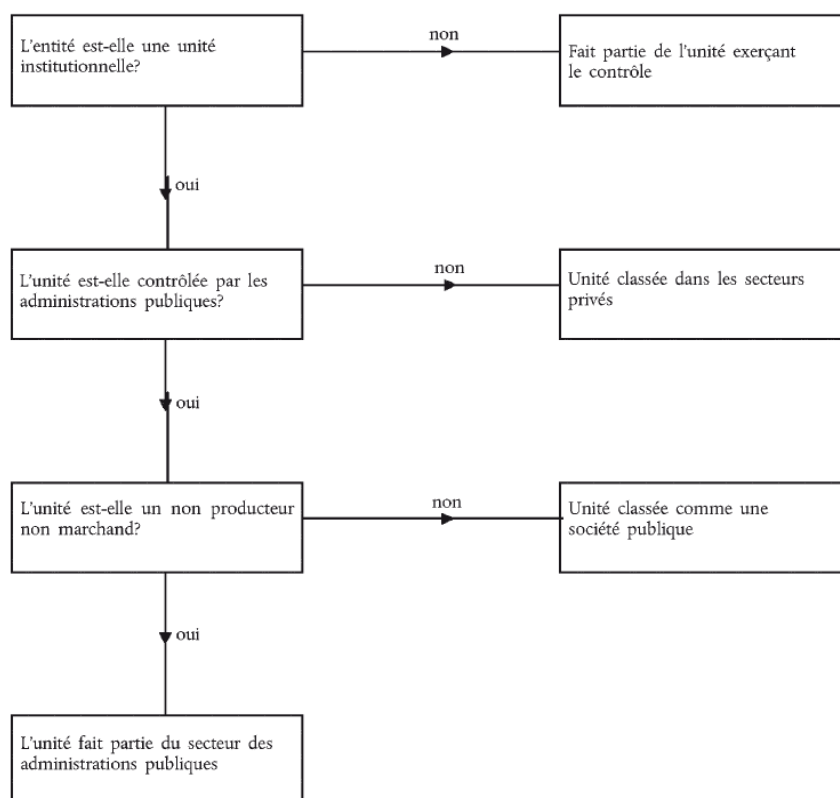
Considérant que la démarche à suivre pour classer une «unité institutionnelle» dans un secteur ou un sous-secteur est schématisée par le diagramme 2.1 du SEC, inséré au § 2.32, qui se présente comme suit:



Considérant que pour les «producteurs de biens et de services qui opèrent sous l'influence des unités d'administration publique», le SEC 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*

a) Raisonnement suivi

Considérant qu'en l'occurrence, la partie adverse a utilisé la logique de l'arbre de décision du diagramme 20.1, dont elle a reformulé une partie des questions, et elle a suivi le chemin suivant:

1. Le C.I.O. est-il une unité institutionnelle ? Oui
2. Le C.I.O. est-il sous contrôle public¹ ? Oui
3. Le C.I.O. est-il une institution marchande² ?

Considérant qu'à cette troisième question, la partie adverse n'a pas répondu par oui ou par non, mais elle a procédé à une analyse au terme de laquelle elle arrive à la conclusion que le C.I.O. «doit être classé dans le secteur des administrations publiques»; qu'autrement dit, en termes de SEC, elle répond «oui, le C.I.O. est un producteur non-marchand», ce qui correspond, dans la reformulation qu'elle a adoptée, à répondre «non, le C.I.O. n'est pas une institution marchande»;

b) Analyse de la décision attaquée

i) Première étape: le C.I.O. est-il une unité institutionnelle ?

Considérant qu'aucune contestation n'est élevée concernant la première étape de ce raisonnement: le C.I.O. est bien une unité institutionnelle;

ii) Deuxième étape: le C.I.O. est-il sous contrôle public ?

1 La formulation du SEC est «contrôlé par les administrations publiques»; pour les besoins du présent dossier, la formule «sous contrôle public» peut être considérée comme synonyme, encore qu'un contrôle public puisse être exercé directement par une autorité politique, sans passer par le truchement d'une «administration».

2 Cette étape du raisonnement est constituée d'une question qui, dans le SEC est incompréhensible: «L'unité est-elle un non producteur non marchand ?»; la comparaison avec le texte des versions de ce règlement en d'autres langues («*Is the unit a non-market producer ?*» / «*Is de eeheid 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 ?*») 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 ?». L'I.C.N. a reformulé la question en des termes qui gagnent certes en lisibilité mais présentent, par la suppression des deux négations 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 revient à répondre «non» à la question telle qu'elle aurait dû être formulée dans le SEC si sa version française avait été correcte, et inversement.

α. Synthèse du raisonnement suivi par l'acte attaqué

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

1. le contrôle est le pouvoir de déterminer la politique générale d'une institution; il se manifeste sous différentes formes:
 - nécessité de l'accord ou de l'autorisation du secteur public pour emprunter des fonds, notamment dans le but de protéger son exposition au risque due à l'octroi d'une garantie;
 - réglementation «excessive», c'est-à-dire tellement stricte qu'elle dicte en fait la politique générale de l'entreprise; l'acte attaqué note à ce propos, citant le SEC, que «le choix d'entrer dans un environnement strictement réglementé ou d'opérer dans un tel environnement indique... que l'entité n'est pas soumise à un contrôle»;
 - pouvoirs liés au statut de l'institution, destinés à limiter ses activités, à approuver ses budgets ou à l'empêcher de modifier ses statuts, de se dissoudre, d'approuver des dividendes ou de mettre fin à sa relation avec le secteur public; une institution entièrement financée par le secteur public est sous son contrôle si les contrôles sur le flux de financement permettent d'imposer une politique générale;
2. le C.I.O. est une société de crédit social agréée par la Région de Bruxelles-Capitale; cet agrément est vital afin de lui permettre d'obtenir des fonds auprès des organismes bancaires; il permet de bénéficier:
 - de la garantie de la Région sur une partie des emprunts qu'il contracte;
 - d'une garantie de bonne fin sur les emprunts qu'il octroie;
3. en contrepartie, le C.I.O. doit respecter certaines conditions:
 - avoir pour objet principal l'octroi et la gestion de prêts hypothécaires visés à l'article 129 du Code du Logement;
 - soumettre ses statuts et toute modification de ceux-ci à l'approbation du Ministre ayant le Logement dans ses attributions;
 - ne pas distribuer de dividende net qui excède 5 % du capital libéré et 25 % du bénéfice de l'exercice;
 - accepter le contrôle de la Région sur ses activités, sa gestion et son organisation interne, à l'intervention de délégués du Gouvernement qui ont le droit de consulter sur place tous documents relatifs aux activités, à la gestion et à l'organisation de chaque organisme de crédit;
 - soumettre toute modification du capital à l'approbation préalable du Gouvernement;
 - être contrôlé par un commissaire du Gouvernement qui veille au respect des conditions d'octroi de la garantie de la Région aux emprunts qu'il

contracte en vue de financer les crédits qu'il consent; ce commissaire peut se faire produire tous les documents relatifs aux emprunts contractés en application du Code, il peut assister aux réunions de tous les organes du C.I.O. et exercer un recours au Gouvernement contre les décisions qui violent la loi, blessent l'intérêt général ou dépassent le montant maximum annuel total des emprunts contractés par l'ensemble des sociétés de crédit agréées;

4. l'instauration de ce contrôle par la Région est indispensable pour obtenir un agrément définitif;
5. le Gouvernement peut, après deux avertissements consécutifs transmis par lettre recommandée avec accusé de réception, se substituer à l'un des organismes compétents en matière de logement en cas de non-respect par ce dernier des obligations lui incombant en vertu du Code du Logement; s'il n'y a plus depuis juillet 2010 de commissaire du gouvernement qui exerce ses fonctions dans la société, sa présence reste prévue dans les textes;
6. en conclusion, la politique générale du C.I.O. est déterminée par la Région de Bruxelles-Capitale et il est donc contrôlé par les administrations publiques;

β. Examen

1) Quant à l'actionnariat du C.I.O.

Considérant qu'il n'est pas contesté que le requérant est une société soumise à un régime juridique de droit privé, dont l'actionnariat est majoritairement privé, ni que la Région de Bruxelles-Capitale n'y détient que 16,84 % des parts et n'y exerce aucune fonction de direction; que cette participation au capital ne lui donne pas le «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» au sens du § 20.309, a, du SEC, ni le «droit de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer aux membres les plus importants du personnel» au sens du littera b du même paragraphe ni le «droit de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer à une proportion majoritaire de personnes occupant les postes liés aux principaux organes de l'entité» au sens du littera c;

2) Quant à la garantie de la Région de Bruxelles-Capitale

Considérant que le requérant produit en annexe à la requête une convention d'ouverture de crédit conclue en 2006 avec la banque Dexia, dans laquelle il est expressément stipulé que, dans l'attente de la constitution de la garantie de la Région de Bruxelles-Capitale, une série de créances sont mises en gage, et que «cette mise en gage sera annulée dès que la garantie de la Région de

Bruxelles-Capitale aura valablement été constituée»; qu'il en ressort que, contrairement à ce qu'indique l'acte attaqué, la garantie de la Région n'est pas «vitale» pour le C.I.O., qui a la possibilité d'emprunter sans en bénéficier; que les tarifs de la même banque pour l'année 2011 montrent que le taux des emprunts à taux fixes non garantis par la Région est supérieur de 0,58 % à 0,72 % – selon le montant et la durée du prêt – à celui des emprunts garantis par elle¹, ce qui restreint sans doute le champ des opérations que le requérant peut réaliser, mais ne remet pas en cause sa capacité à emprunter pour financer les prêts qu'il accorde;

Considérant que le requérant produit également un document dont il ressort que, depuis 2012, moins de la moitié des prêts qu'il consent le sont en Région de Bruxelles-Capitale (moins d'un quart en 2016) et que, même pour ceux-ci, aucun ne bénéficie de la garantie de la Région;

Considérant que, selon le SEC (§ 20.164), «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»;

3) Quant au commissaire du Gouvernement et à la tutelle administrative

Considérant que si la législation prévoit que le Gouvernement désigne un commissaire auprès du C.I.O., armé du pouvoir d'introduire un recours auprès du ministre compétent, encore faut-il observer que la mission de ce commissaire est, selon l'article 129, § 4, alinéa 2 du Code bruxellois du Logement, «de veiller au respect... des conditions d'octroi de la garantie...»; que dès lors qu'aucune garantie n'a plus été accordée depuis 2012, le contrôle exercé par le commissaire du Gouvernement et la tutelle administrative qu'il met en œuvre est sans objet à l'égard de toutes les opérations réalisées depuis cette date; qu'il ne pourrait plus avoir matière à s'exercer que pour le suivi des prêts garantis accordés antérieurement, ce qui ne peut raisonnablement être considéré comme une manière de déterminer la politique générale de l'institution;

1 Par exemple, pour un prêt de 10 ans entre 100.000 et 250.000 €, le taux de l'emprunt garanti est de 3,30 % et celui de l'emprunt non garanti de 3,88 %.

4) Quant à l'accord ou l'autorisation de la Région pour emprunter

Considérant que si l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 24 avril 2014 relatif aux sociétés de crédit social établi en son article 14 une limite aux emprunts que peuvent contracter ces sociétés, c'est une disposition qui ne s'applique qu'aux emprunts garantis par la Région; que si cette limite est atteinte, ces sociétés peuvent encore emprunter, mais sans la garantie de la Région; qu'il ne s'agit pas d'un contrôle général tel que l'envisage le § 20.309, g, du SEC;

5) Quant à l'intensité de la réglementation

Considérant que, selon l'article 129, § 1^{er}, du Code, «Le Gouvernement peut accorder l'agrément de la Région à toute société de crédit qui demande à participer à l'exercice d'une mission sociale, consistant à favoriser l'accès à la propriété ou la conservation d'un premier logement par un ménage»; que l'obtention de l'agrément fait ainsi nécessairement suite à une demande de la société agréée; que, selon le § 20.309, h, dernière phrase, du SEC, «Le choix d'entrer dans un environnement strictement réglementé ou d'opérer dans un tel environnement indique également que l'entité n'est pas soumise à un contrôle»; que la circonstance que c'est à la suite d'une demande du C.I.O. que des contraintes s'imposent à lui pour une partie – qui va s'amenuisant – de ses opérations aurait dû conduire à la conclusion qu'il n'est pas soumis à un contrôle;

6) Quant au contrôle sur les statuts et la limitation des dividendes

Considérant que l'article 2, § 2, 2^o, de l'arrêté du 24 avril 2014 prévoit que les statuts et les modifications aux statuts sont soumis à l'approbation du Ministre et que le 3^o du même paragraphe interdit que les dividendes excèdent 5 % du capital libéré et 25 % du bénéfice de l'exercice; que, selon l'article 129, § 2, du Code, ce sont là des conditions de l'agrément, dont la méconnaissance peut, selon le § 3 du même article, être frappée de «sanctions pouvant aller jusqu'au retrait d'agrément»; que le requérant n'est pas empêché «de mettre fin à sa relation avec le secteur public» ce qui est un des «indicateurs de contrôle» prévus par le SEC (§ 20.309, i);

γ. Conclusion

Considérant que l'examen de ces différents critères établi que la partie adverse n'a pas pu estimer que le C.I.O. était «sous contrôle public»; qu'en suivant l'arbre de décision 20.1, il n'y avait pas lieu de le classer dans le secteur des administrations publiques, sans même qu'il soit nécessaire de s'interroger sur son caractère marchand ou non; que le moyen est sérieux;

VI. Quant à l'urgence

A. Position des parties

1. Le requérant

Considérant que le requérant expose en substance que:

- la décision de l'I.C.N. de le classer dans le secteur des administrations publiques entraîne des conséquences de droit immédiates qui constituent un bouleversement structurel radical;
- cette décision le fait entrer, sans autre procédure, dans le champ de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, car le classement dans le secteur des administrations publiques (sous-secteur S.1312 Administrations d'États fédérés) le qualifie d'«entité régionale» au sens de l'ordonnance du 23 février 2006;
- au-delà des obligations comptables auxquelles il est désormais soumis et qui, étant profondément différentes de celles que le droit comptable prescrit pour les entreprises privées, entraînent un investissement lourd en moyens matériels et humains, son entrée dans la comptabilité publique modifie radicalement ses structures d'action et de décision, entraîne une immixtion en profondeur dans sa gestion quotidienne et porte atteinte à son autonomie; en particulier:
 - il est soumis au contrôle des engagements et des liquidations prescrit par les articles 73 à 75 de l'ordonnance du 23 février 2006 et organisé par l'arrêté du 15 juin 2006 relatif à l'engagement comptable, à la liquidation et au contrôle des engagements et des liquidations, qui entraîne un visa systématique de toutes ses opérations;
 - il est soumis au contrôle comptable et au contrôle de bonne gestion financière prescrits par les articles 76 et 77 de l'ordonnance et organisé par l'arrêté du 17 octobre 2007 portant sur le contrôle interne et notamment sur le contrôle interne métier, le contrôle comptable et le contrôle de la bonne gestion financière, ce qui constitue une intrusion profonde dans sa gestion;
 - en outre, ce contrôle interne est soumis à son tour à un contrôle externe, l'audit organisé par le gouvernement, que prescrit l'article 80 de l'ordonnance;
 - il est soumis au contrôle de la Cour des comptes, en exécution de l'article 84 de l'ordonnance;
- l'application de l'ordonnance du 23 février 2006 porte également directement atteinte à ses intérêts financiers, en lui retirant la maîtrise de sa trésorerie: aux termes des dispositions du titre IV de l'ordonnance, la trésorerie est gérée par le Centre de coordination financière pour la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui entraîne un dessaisissement de tous les comptes financiers et des placements; si, actuellement, le C.I.O. a conservé la maîtrise de sa trésorerie, c'est un levier essentiel de sa capacité de financement et un outil fondamental de ses prévisions d'investissement qui est affecté;

2. La partie adverse

Considérant que la partie adverse fait observer que:

- en cas d'annulation ou de suspension du classement du requérant, celui-ci pourrait quand même être consolidé dans le secteur des administrations publiques, car il appartient au Conseil de l'Union Européenne 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 (l'I.C.N.) et le cas échéant corrigées par Eurostat, conformément à la procédure concernant les déficits excessifs;
- l'application de l'ordonnance du 23 février 2006 au requérant découle des dispositions de cette ordonnance et la partie adverse ne peut être tenue responsable des conséquences juridiques que le législateur bruxellois attache aux classifications des entités régionales;
- la partie adverse ne fait que rédiger les comptes nationaux conformément au SEC, n'est pas liée par la réglementation régionale et ne doit pas en tenir compte pour la rédaction des comptes nationaux étant donné qu'une autorité régionale ne peut créer des obligations et responsabilités supplémentaires dans le chef d'une institution fédérale;
- le classement du requérant dans le secteur des administrations publiques ne lui a, à ce jour, causé aucun dommage grave; même si il doit désormais solliciter l'avis du commissaire du gouvernement avant d'acquérir un terrain, cette circonstance ne lui cause pas un dommage financier grave ou irréversible;
- 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; s'agissant d'une société, le Conseil d'État considère qu'un préjudice de nature pécuniaire peut être considéré comme grave et difficilement réparable lorsque la décision risquerait d'entraîner sa faillite ou sa disparition, ou encore de compromettre irrémédiablement son exploitation;
- le requérant a mis plus d'un mois et demi avant d'attaquer la décision litigieuse, ce qui n'est pas compatible avec l'urgence alléguée;

C. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que l'argument tiré de ce que les autorités européennes pourraient classer le requérant dans le secteur des administrations publiques s'identifie avec une exception d'irrecevabilité du recours que la partie adverse n'a pas soulevée en la présente affaire et qui est liée à 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 que la partie adverse ne conteste pas à la décision attaquée la qualité d'acte attaqué, elle ne peut invoquer cet argument à l'appui d'une contestation de l'urgence;

Considérant que l'application au requérant 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»¹,
- l'article 3 porte que «La présente ordonnance est d'application à l'entité régionale»,
- 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 le requérant 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 le requérant, qui peut de ce fait en tirer argument pour justifier l'urgence qu'il y a à suspendre la décision attaquée;

Considérant que l'acte attaqué entraîne la classification du requérant 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;

Considérant que même si l'exécution de la décision attaquée n'a pas encore causé de dommage au requérant, celui-ci est recevable à agir en référé en vue de se prémunir des conséquences qu'il 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;

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

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 relève droit privé et dispose 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;

Considérant que la recevabilité d'une demande de suspension introduite selon la procédure ordinaire n'est pas subordonnée à une condition de délai particulière; qu'il ne peut être tiré argument de ce que la demande de suspension a été introduite par le même acte que le recours en annulation, dans le délai de 60 jours imparti pour le dépôt du recours en annulation;

VII. 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 le requérant conformément au SEC;
- 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'e-mail du 1^{er} juin 2015 qu'Eurostat a adressé à la partie adverse dans le cadre de l'analyse sectorielle du requérant: «[...] Ceci est absolument évident en lisant le chapitre L6 du M.G.D.D. 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. Appréciation du Conseil d'État

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 hypothèse n'est pas avérée en raison de l'incertitude – à laquelle il a été fait allusion plus haut – 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}.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision du 29 septembre 2016 de l'Institut des Comptes nationaux (I.C.N.) par laquelle le Crédit Immobilier Ouvrier est consolidé dans le secteur des administrations publiques et est classé, parmi les unités du secteur public, dans la catégorie S.1312.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

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

M. Michel LEROY,	président de chambre,
M. Frédéric QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN

Michel LEROY