

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.287 du 31 mars 2021

A. 223.571/XV-3552

A. 224.777/XV-3687

A. 225.460/XV-3770

En cause :

1. **l'association sans but lucratif
SECRÉTARIAT GÉNÉRAL
DE L'ENSEIGNEMENT CATHOLIQUE,**
en abrégé SeGEC,
2. **l'association sans but lucratif
FÉDÉRATION DES ÉTABLISSEMENTS
LIBRES SUBVENTIONNÉS INDÉPENDANTS,**
en abrégé FELSI,
3. **l'association sans but lucratif
GROUPE SCOLAIRE DON BOSCO
À WOLUWE-SAINT-LAMBERT,**
4. **l'association sans but lucratif
ÉCOLE FONDAMENTALE LIBRE DE CHÊNÉE,**
5. **l'association sans but lucratif
COLLÈGE SAINT-GUIBERT DE GEMBLOUX,**
6. **l'association sans but lucratif
COLLÈGE SAINT-BENOIT DE MAREDSOUS,**
7. **l'association sans but lucratif
POUVOIR ORGANISATEUR
DES CENTRES PMS LIBRES À WOLUWE,**

ayant toutes élu domicile chez
M^e David RENDERS, avocat,
rue du Concours 1
1170 Bruxelles,

contre :

1. **l'Institut des Comptes nationaux,**
2. **la Banque nationale de Belgique** (affaires
A. 223.571/XV-3552 et A. 224.777/XV-3687),

ayant élu domicile chez
M^{es} Jean-François DE BOCK
et Pascaline MICHOU, avocats,
bosveldweg 70
1180 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 18 octobre 2017, les associations sans but lucratif Secrétariat général de l'enseignement catholique (SeGEC), Fédération des Établissements libres subventionnés indépendants (FELSI), Groupe Scolaire Don Bosco à Woluwe-Saint-Lambert, École fondamentale libre de Chênée, Collège Saint-Guibert de Gembloux, Collège Saint-Benoît de Maredsous et Pouvoir organisateur des Centres PMS libres à Woluwe demandent l'annulation de la décision de l'Institut des Comptes nationaux du « 19 avril 2017 approuvant la liste, vraisemblablement établie par la Banque nationale de Belgique, qui classe les “établissements d'enseignement libre subventionné (y compris CPMS et internats)” dans le secteur des Administrations publiques (S.1312) » (affaire A. 223.571/XV-3552).

Par une requête introduite le 14 mars 2018, les mêmes parties requérantes demandent l'annulation de la « décision du conseil d'administration de l'Institut des Comptes nationaux du 28 septembre 2017 approuvant la liste, vraisemblablement établie par la Banque nationale de Belgique, qui classe « les établissements de l'enseignement libre subventionné (y compris CPMS et internats) dans le secteur des Administrations publiques (S.1312) » (affaire A. 224.777/XV-3687).

Par une requête introduite le 14 juin 2018, les mêmes parties requérantes demandent l'annulation de la décision du conseil d'administration de l'Institut des Comptes nationaux du 28 mars 2018 par laquelle celui-ci « prend la décision de classer les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) dans le secteur des sociétés publiques » (affaire A. 225.460/XV-3770).

II. Procédure

Les dossiers administratifs ont été déposés.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M^{me} Geneviève Martou, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport commun aux trois affaires sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie adverse a déposé un dernier mémoire dans chacune des trois affaires et les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire commun aux trois affaires.

Par des ordonnances du 24 septembre 2020, les affaires ont été fixées à l'audience du 15 décembre 2020.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^{es} David Renders et Emmanuelle Gonthier, avocats, comparaissant pour les parties requérantes, et M^e Jean-François De Bock, avocat, comparaissant pour les parties adverses, ont été entendus en leurs observations.

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

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. Faits

Les faits utiles à l'examen des recours ainsi que leur contexte ont été exposés dans l'arrêt n° 241.461 du 9 mai 2018.

Il y a lieu de les compléter par ce qui suit.

Le 19 avril 2017, le conseil d'administration de la première adverse approuve une adaptation de la liste des entités du secteur public dans laquelle les établissements d'enseignement libre subventionné (y compris les CPMS et les internats) sont classés dans le secteur 1312 (administrations d'États fédérés).

Cette décision constitue l'acte attaqué dans l'affaire A. 223.571/XV-3552.

Le 28 septembre 2017, le conseil d'administration de la première partie adverse approuve, par procédure écrite, une adaptation de la liste des entités publiques dans laquelle les établissements d'enseignement libre subventionné font toujours l'objet du même classement.

Cette décision constitue l'acte attaqué dans l'affaire A. 224.777/XV-3687.

Le 28 mars 2018, le conseil d'administration de la première partie adverse décide de classer les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) des établissements concernés dans le secteur des sociétés administrations publiques (S.13).

Cette décision constitue l'acte attaqué dans l'affaire A. 225.460/XV-3770.

IV. Jonction

Les deux premiers recours concernent le classement des établissements d'enseignement libre subventionné tandis que le troisième est dirigé contre le classement des pouvoirs organisateurs de ces établissements. Les objets et les motifs de ces trois recours présentent entre eux une relation étroite qui justifie la nécessité d'un examen conjoint de la recevabilité des recours et des moyens soulevés et, par conséquent, la connexité de ces affaires.

Dans le souci d'une bonne administration de la justice, il y a lieu de joindre celles-ci.

V. Désignation de la partie adverse dans les affaires A. 223.571/XV-3552 et A. 224.777/XV-3687

Dans ces deux affaires, les parties requérantes ont désigné deux parties adverses, à savoir l'Institut des Comptes nationaux et la Banque nationale de Belgique.

L'Institut des Comptes nationaux est l'autorité chargée d'établir les données statistiques prescrites par le Système européen des comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) et de les communiquer aux institutions européennes compétentes. À ce titre, il doit seul être retenu à la cause comme partie adverse. La circonstance que la Banque Nationale de Belgique soit un des organismes qui concourent à le former n'implique pas qu'elle aussi devrait être partie adverse.

Il y a en conséquence lieu de mettre la Banque nationale de Belgique hors de cause dans les affaires A. 223.571/XV-3552 et A. 224.777/XV-3687.

VI. Recevabilité

VI.1. Thèses des parties dans l'affaire A. 223.571/XV-3552

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse considère préalablement que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à obtenir l'annulation de l'acte attaqué dès lors que la décision de son conseil d'administration du 28 septembre 2017 n'a pas fait l'objet d'un recours et qu'un tel recours devrait en tout état de cause être déclaré tardif dès lors que la liste des unités relevant du secteur des administrations publiques a été publiée sur son site Internet le 20 octobre 2017. Elle estime, par ailleurs, que le recours est irrecevable en tant qu'il vise un acte confirmatif dès lors que les écoles sont reprises dans le secteur des administrations publiques depuis le début de la comptabilité nationale, soit depuis le début des années 60. Elle produit, à cet égard, un extrait de la « méthode de calcul » utilisée pour les comptes nationaux en 1963. Elle ajoute enfin que l'acte attaqué a été remplacé *a posteriori* par la décision de son conseil d'administration du 28 septembre 2017 qui met à jour la liste des unités du secteur public, de sorte que, pour ce motif également, le recours est irrecevable.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes soulignent, tout d'abord, qu'en tant que pouvoirs organisateurs et associations de défense des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre, elles ont intérêt à obtenir l'annulation des décisions qui les classeraient ou classeraient les établissements qu'elles organisent dans le secteur des administrations publiques, dès lors qu'un tel classement, au-delà de sa portée purement statistique, conduirait les pouvoirs organisateurs à devoir tenir une comptabilité particulière et induirait également la soumission des entités classées dans le secteur S.13 à un régime de contrôle des autorités publiques. Elles indiquent que ce classement impliquerait une limitation de leur capacité d'endettement permettant aux autorités publiques de s'immiscer dans les choix stratégiques d'investissement des institutions visées, ce qu'elles détaillent. Elles se considèrent comme directement lésées dans leur objet social par les décisions de les classer, ou de classer les établissements qu'elles organisent, dans le secteur des administrations publiques. Elles ajoutent qu'elles ont bien introduit le recours enrôlé sous le n° A. 224.777/XV-3687 contre la décision du 28 septembre 2017 qui classe, à nouveau, les établissements concernés dans le secteur des administrations publiques. Elles précisent que ce recours n'est pas tardif dès lors que la décision litigieuse n'a été portée à leur connaissance que le 29 janvier 2018. Elles contestent le caractère confirmatif de l'acte attaqué par rapport à une décision adoptée dans les années 60 de classer les établissements libres subventionnés (y compris les internats et les CPMS) dans le secteur des administrations publiques

(S.1213). Elles considèrent que le document produit par la partie adverse, s'il concerne l'établissement des comptes nationaux datant de 1963, indique simplement qu'il faut comptabiliser, dans les dépenses de l'État, les subventions-traitements et les subventions de fonctionnement dues aux pouvoirs organisateurs des écoles libres, mais il n'énonce pas que les écoles de l'enseignement libre subventionné seraient assimilées à des administrations publiques au sens du SEC 2010. Elles soulignent que ce document a été établi à un moment où 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 n'avait pas encore été adopté, de sorte qu'il ne peut en être déduit que les écoles de l'enseignement libre seraient classées, depuis plusieurs dizaines d'années, dans le secteur des administrations publiques au sens de ce règlement.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère à son mémoire en réponse.

Dans leur dernier mémoire commun aux trois affaires jointes, les parties requérantes relèvent que si les « entités » qui sont classées dans le secteur des administrations publiques sont identiques au regard des actes attaqués dans les deux premiers recours, leur portée temporelle est distincte. Elles soulignent que l'acte attaqué dans le deuxième recours ne précise pas qu'il rétroagirait à la date de celui attaqué dans le premier recours. Elles en déduisent qu'il s'agit donc de deux actes distincts qui se sont succédé dans le temps et qui méritent tous deux d'être annulés. Elles exposent, à titre subsidiaire, que, même s'il fallait considérer que l'acte attaqué dans le deuxième recours s'est substitué à celui attaqué dans le premier, la sécurité juridique requiert, néanmoins, d'annuler tous les actes attaqués. Elles craignent qu'à défaut, la partie adverse soit tentée de soutenir que l'annulation de l'acte dans le deuxième recours ferait revivre celui attaqué dans le premier, comme elle l'a fait dans le cadre du recours ayant donné lieu à l'arrêt n° 247.045 du 12 février 2020. En ce qui concerne la recevabilité *ratione temporis*, elles rappellent que le recours est introduit dans les soixante jours de la réception de l'acte attaqué. Elles soutiennent que l'acte attaqué ne peut être considéré comme étant purement confirmatif dès lors que la partie adverse ne produit pas de décision antérieure de son conseil d'administration qui emporterait le classement dans le secteur des administrations publiques au regard du règlement SEC 2010 des « écoles » ou des « établissements d'enseignement » du réseau libre subventionné ou de leurs pouvoirs organisateurs.

VI.2. Thèses des parties dans l'affaire A. 224.777/XV-3687

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse estime que les parties requérantes n'ont pas intérêt à obtenir l'annulation de la décision attaquée, soit la décision prise le 28 septembre 2017, dès lors que la décision postérieure de son conseil d'administration du 28 mars 2018 n'a pas fait l'objet d'un recours. Elle estime, par ailleurs, que le recours doit en tout état de cause être considéré comme tardif dès lors que la liste des unités relevant du secteur des administrations publiques a été publiée sur son site Internet le 20 octobre 2017 et que le recours n'a été introduit que le 14 mars 2018. Elle fait également valoir que le recours est irrecevable en tant qu'il vise un acte confirmatif dès lors que les écoles figurent dans le secteur des administrations publiques depuis le début de la comptabilité nationale, soit depuis le début des années 60, ainsi qu'en vertu des cadres de référence comptable utilisés successivement (système normalisé de comptabilité nationale de l'OECE - Organisation Européenne de Coopération Économique) depuis 1958 et ensuite du « Système européen de comptes économiques intégrés » (SEC) de 1970, 1979, 1995 et 2010). Elle produit, à cet effet, un extrait de la « méthode de calcul » utilisée pour les comptes nationaux en 1963 et relève que les salaires des enseignants, les frais de fonctionnement des écoles et les loyers imputés aux bâtiments scolaires sont comptabilisés dans les dépenses de consommation des administrations publiques. Selon elle, l'acte attaqué ne constitue pas une nouvelle décision mais un acte purement confirmatif. Elle rappelle que la publication de la liste mise à jour intervient aux mois d'avril et d'octobre de chaque année, après approbation par son conseil d'administration. Elle ajoute, enfin, que l'acte attaqué a été remplacé *a posteriori* par la décision de son conseil d'administration du 28 mars 2018, publiée sur son site Internet le 20 avril 2018, qui met à jour la liste des unités du secteur public, de sorte que, pour ce motif également, le recours est irrecevable.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes indiquent que la décision du 28 mars 2018 n'est pas une nouvelle décision de classement des « établissements de l'enseignement libre subventionné (y compris CPMS et internats) » dans le secteur des administrations publiques, mais qu'il s'agit d'une décision aux termes de laquelle les « pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre (confessionnel et non confessionnel) » sont classés dans le secteur des administrations publiques. Elles considèrent que l'objet de cette décision est différent de l'acte attaqué et qu'elles ont toujours intérêt à obtenir l'annulation de cet acte qui leur cause grief en classant les établissements d'enseignement, internats et CPMS qu'elles organisent dans le secteur 13. Elles précisent que leur recours n'est pas tardif dès lors que cette dernière décision n'a été portée à leur connaissance que le 29 janvier 2018 par un courriel des conseils de la partie adverse à la suite d'une

demande formulée par leurs conseils le 25 janvier 2018. Elles mentionnent également qu'elles ont introduit un recours contre la décision du 28 mars 2018. Elles font valoir que la publication sur le site Internet de la partie adverse de la liste des institutions classées dans le secteur des administrations publiques ne se confond pas avec la publication de la délibération de son conseil d'administration qui fait l'objet du recours. Elles soulignent encore que la publication de la liste des institutions classées dans le secteur des administrations publiques ne constitue pas une formalité qui fait courir un délai de recours et que seule la prise de connaissance effective de l'acte attaqué fait courir le délai. Elles contestent également le caractère purement confirmatif de l'acte attaqué. Elles indiquent qu'il ne pourrait constituer la confirmation d'une décision des années 60 selon laquelle les « écoles » seraient reprises dans le secteur des administrations publiques, dès lors que l'acte attaqué vise le classement des « établissements de l'enseignement libre subventionné (y compris CPMS et internats) » et non pas celui des « écoles ». Elles mettent en exergue le fait que l'acte attaqué porte sur un classement établi au regard du règlement (UE) n° 549/2013, précité, qui a consacré le SEC 2010 et qu'en conséquence, les critères imposés par ce règlement n'ont pas pu être mis en œuvre dans les années 60. Elles estiment que l'acte attaqué ne pourrait constituer la confirmation d'un classement opéré 50 ans plus tôt, alors que les critères du SEC 2010 n'avaient pas encore été adoptés. Elles considèrent que le document produit par la partie adverse, s'il concerne l'établissement des comptes nationaux datant de 1963, indique simplement qu'il faut comptabiliser, dans les dépenses de l'État, les subventions-traitements et les subventions de fonctionnement dues aux pouvoirs organisateurs des écoles libres, mais n'énonce pas que les « écoles » ou que les « établissements de l'enseignement libre subventionné (y compris CPMS et internats) » seraient assimilés à des administrations publiques au sens du SEC 2010. Elles en concluent que l'acte attaqué ne constitue pas un acte confirmatif d'un classement déjà opéré dans les années 60 mais bien l'appréciation portée par la partie adverse en 2017 sur la nature des « établissements de l'enseignement libre subventionné (y compris CPMS et internats) » au regard du règlement (UE) n° 549/2013, précité. Elles estiment que le recours garde son objet dès lors que l'acte attaqué n'a pas été remplacé par une nouvelle décision du 28 mars 2018, cette dernière ne procédant pas au même classement.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse relève que, même si la publication de la liste ne fait pas, en tant que telle, courir le délai de soixante jours en ce qu'elle ne contient pas les motifs de la décision, il appartenait à tout le moins aux parties requérantes de faire diligence pour recueillir, dans un délai raisonnable, les renseignements relatifs à l'existence et au contenu de la décision. Elle estime que tel n'est pas le cas en l'espèce puisque la liste des entités a été publiée sur son site

Internet au mois d'octobre 2017 et que la requête n'a été introduite que le 14 mars 2018. Elle réitère que les écoles sont classées, depuis plusieurs dizaines d'années, dans le secteur des administrations publiques, soit depuis le début de la comptabilité nationale (années 1960), ainsi qu'au regard des cadres de référence comptable utilisés successivement. Elle maintient que la décision du 28 mars 2018, attaquée dans le recours pendant sous le n° A 225.460/XV-3770, a bien le même objet que les décisions attaquées dans les deux précédents recours et que ceux-ci ont donc perdu leur objet pour ce motif.

Dans leur dernier mémoire commun aux trois affaires jointes, elles font valoir une argumentation identique à celle développée dans l'affaire A. 223.571/XV-3552.

VI.3. Thèses des parties dans l'affaire A. 225.460/XV-3770

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse réitère son argumentation, déjà développée dans le cadre des deux recours précédents, au sujet du caractère confirmatif du classement des écoles dans le secteur des administrations publiques depuis le début de la comptabilité nationale dans les années 60, ainsi qu'en vertu des cadres de référence comptable utilisés successivement. Selon elle, il n'y a pas de nouvelle décision mais un acte confirmatif.

Dans son dernier mémoire, elle reprend une argumentation similaire.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes exposent à nouveau leur position selon laquelle l'acte attaqué ne constitue pas un acte confirmatif d'un classement déjà opéré dans les années 60 mais bien l'appréciation portée par la partie adverse en 2018 sur la nature des « établissements de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) » au regard du règlement (UE) n° 549/2013, précité.

Dans leur dernier mémoire commun aux trois affaires jointes, elles font valoir une argumentation identique à celle développée dans l'affaire A. 223.571/XV-3552.

VI.4. Appréciation

La partie adverse ne peut être suivie en ce qu'elle soutient que les décisions de classement dans le secteur des administrations publiques n'auraient d'effet que pour six mois et que la publication, tous les six mois, de la liste de ces

unités équivaldrait à l'adoption de nouvelles décisions qui deviendraient définitives à défaut d'être attaquées devant le Conseil d'État. Lorsque la partie adverse modifie le classement d'une entité, elle adopte une décision qui fait grief et produit des effets juridiques sans limitation de durée, jusqu'à une éventuelle modification ultérieure. La publication sur le site Internet de la partie adverse de la liste actualisée ne constitue pas en elle-même une décision.

Le SEC 2010 diffère des systèmes de comptes nationaux et européens qui l'ont précédé, en manière telle que le classement dans le SEC 2010 ne peut être considéré comme confirmatif d'un éventuel classement dans un système antérieur.

En l'espèce, après avoir procédé à un classement des établissements d'enseignement libre subventionné (y compris les CPMS et les internats) dans le secteur 1312 (administrations d'États fédérés) par les actes attaqués dans les affaires A. 223.571/XV-3552 et A. 224.777/XV-3687, la partie adverse a finalement décidé que ce sont les pouvoirs organisateurs eux-mêmes de ces établissements qui doivent être classés dans ce secteur. Bien qu'elle n'y voie qu'une modification d'ordre terminologique, il s'agit en réalité d'une nouvelle décision se substituant aux précédentes, d'autant qu'à la différence de ces dernières, elle s'accompagne d'une analyse explicite tenant lieu de motivation formelle. L'acte attaqué dans l'affaire A. 225.460/XV-3770 s'est substitué à ceux visés dans les affaires A. 223.571/XV-3552 et A. 224.777/XV-3687 qui ont disparu définitivement de l'ordonnancement juridique. L'annulation éventuelle de celui-ci n'aurait pas pour effet de faire revivre ces deux derniers.

Cet acte ayant été communiqué par un courrier du 17 avril 2018 adressé par la partie adverse aux pouvoirs organisateurs des cinq établissements d'enseignement libre subventionné requérants, le recours introduit le 14 juin 2018 n'est pas tardif.

Le recours est recevable dans l'affaire A. 225.460/XV-3770 et il n'y a plus lieu de statuer dans les affaires A. 223.571/XV-3552 et A. 224.777/XV-3687 dès lors que celles-ci ont perdu leur objet.

VII. Moyen unique

VII.1. Thèses des parties

Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11, 24, 27, 33, 127 et 159 de la Constitution, des articles 1^{er}, 2 et de l'annexe A du règlement (UE)

n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux de l'Union européenne, des articles 1.2.3, §§ 19 à 21 du « *Manual on Government Deficit and Debt* » (MGDD), des articles 2, 5, 6, 24 à 30, 32 à 34, 36 et 37 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, des articles 1^{er} à 20 et 38 à 53 de l'arrêté royal du 13 août 1962 organique des centres psycho-médico-sociaux (CPMS), des articles 1^{er} à 17 de l'arrêté royal du 10 septembre 1986 portant rationalisation et programmation des internats de l'enseignement organisé et subventionné par l'État, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit qui veut que tout acte administratif doive reposer sur des causes et des motifs de droit et de fait exacts et légalement admissibles, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'absence, de la contradiction, et de l'erreur dans les motifs de droit et de fait qui servent de fondement à la décision attaquée.

Les parties requérantes font valoir, d'une part, qu'au regard du règlement (UE) n° 549/2013, précité, les « établissements d'enseignement libre subventionné (y compris CPMS et internats) » ne sont pas susceptibles de classement en tant que tels. D'autre part, elles exposent que les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné, ainsi que les pouvoirs organisateurs des CPMS libres subventionnés, constituent des « Institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBL) » (S.15).

Elles renvoient au règlement (UE) n° 549/2013, précité, qui indique que le SEC 2010 prévoit une méthodologie en son annexe A quant au classement des secteurs à effectuer en la matière et soulignent que ladite annexe A prévoit une différence entre les « Administrations publiques » (S.13) et les « Institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15) », ce qu'elles détaillent, notamment quant au contrôle du secteur public. Elles soulignent également que le MGDD établi par Eurostat est, selon elle, un acte irrégulier dont la partie adverse ne peut pas tenir compte dans le cadre du classement qu'elle opère.

Elles rappellent que les dispositions de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite « Pacte scolaire », confirment la liberté de créer une institution d'enseignement et le droit d'obtenir, pour les pouvoirs organisateurs, des subventions pour autant que certaines conditions générales soient réunies, mais qu'en dehors du respect de ces conditions, qui touchent au cadre général de l'organisation des écoles et des études, les pouvoirs organisateurs ne sont soumis à aucune contrainte de la part des communautés, ce

qu'elles détaillent en renvoyant notamment aux articles 24 (liberté d'enseignement) et 27 (liberté d'association) de la Constitution.

Elles soulignent que l'arrêté royal du 13 août 1962, précité, organise un système qui confère aux pouvoirs organisateurs des CPMS libres subventionnés un régime qui leur garantit une liberté vis-à-vis des autorités, équivalente à celle qui est reconnue aux pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement libre subventionné, et qu'il en va de même pour les internats de l'enseignement libre subventionné, en application du Pacte scolaire et de l'arrêté royal n° 456 du 10 septembre 1986 portant rationalisation et programmation des internats de l'enseignement organisé et subventionné par l'État.

Elles relèvent notamment que l'acte attaqué n'est pas motivé, hormis la mention de l'existence du recours qu'elles ont introduit contre la délibération de la partie adverse du 19 avril 2017. Elles soulignent, à ce propos, que l'introduction d'un recours auprès du Conseil d'État ne justifie ni en fait ni en droit le classement des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné confessionnel et non confessionnel dans le secteur des administrations publiques au regard du Règlement SEC 2010. Elles estiment que ce serait en vain qu'il pourrait être allégué que l'acte entrepris serait formellement motivé par le document non signé intitulé « Analyse du classement sectoriel des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) selon SEC 2010 », dès lors que ce document n'a été communiqué qu'à certaines parties requérantes, par des courriers du 17 avril 2018, et n'est pas joint à l'acte entrepris qui ne s'y réfère pas, de sorte que les conditions de la motivation par référence ne sont pas réunies. Elles exposent que c'est à tort que la décision entreprise classe les « pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) dans le secteur des sociétés publiques », étant donné que les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné, des internats et des CPMS libres subventionnés, ne sont pas soumis au contrôle des Communautés française ou germanophone et constituent des associations sans but lucratif régies par la loi du 17 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, sans qu'aucune autorité publique n'en fasse partie, et qu'ils bénéficient d'une large liberté pédagogique, ce qu'elles détaillent. Elles rappellent également que, selon Eurostat, la circonstance que des pouvoirs organisateurs bénéficient d'un subventionnement substantiel et que des normes générales, applicables à tous les établissements d'enseignement, encadrent le statut des enseignants, le contenu de la formation et la sanction des études, ne constitue pas un « contrôle » des autorités publiques sur la politique générale de chaque pouvoir organisateur d'enseignement libre subventionné. Elles indiquent que le même raisonnement s'applique au regard de l'arrêté royal du 13 août 1962

organique des centres psycho-médico-sociaux, ainsi qu'aux internats, en rappelant pour ceux-ci que leur financement est réduit à une subvention de fonctionnement forfaitaire.

Elles reconnaissent que le subventionnement des pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement libre par la Communauté française constitue une source de financement substantielle de ceux-ci, mais estiment que cette circonstance ne permet pas d'affirmer que ces aides auraient pour conséquence d'influencer leur politique générale, dès lors que les normes qui encadrent l'octroi de ces subventions de fonctionnement leur laissent toute latitude dans leur utilisation, que le contrôle de l'utilisation des subventions de fonctionnement et des subventions-traitements s'exerce *a posteriori* et que rien n'interdit un dépassement des subventions, à charge des pouvoirs organisateurs.

Elles estiment que soutenir que les établissements d'enseignement libre subventionné, les internats, les CPMS ou leurs pouvoirs organisateurs seraient « contrôlés » par une autorité publique revient à violer l'ensemble des dispositions européennes visées au moyen qui définissent le « contrôle » du secteur public sur les institutions sans but lucratif (ISBL) et les normes de droit interne, également visées au moyen, qui garantissent la liberté d'enseignement et d'association et qui encadrent le droit à l'obtention de subventions-traitements et de fonctionnement.

Elles rappellent encore que la partie adverse a reconnu, à plusieurs reprises, que les pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement libre subventionné relèvent du secteur des « ISBL au service des ménages » (S.15) et non pas du secteur des Administrations publiques (S.13) et qu'il ne s'agit pas uniquement d'une question de « terminologie » comme elle l'allègue à présent. Elles renvoient à cet effet aux déclarations de la partie adverse dans ses écrits de procédure déposés dans le cadre du recours n° A. 217.743/XV-2957, à savoir, d'une part : « Enfin, signalons qu'aucune des parties requérantes n'est reprise dans la liste des unités du secteur public ni classée dans le secteur S.13 puisqu'elles sont soit des pouvoirs organisateurs, soit des associations de pouvoirs organisateurs, lesquels ne sont pas publics et doivent être classés dans le secteur S.15 » et, d'autre part : « La première partie adverse tient tout d'abord à souligner que l'acte attaqué n'affirme à aucun moment que les pouvoirs organisateurs des écoles du réseau de l'enseignement libre seraient soumis au contrôle d'une autorité publique. En effet, d'une part, contrairement à ce qui est indiqué dans la requête, l'acte attaqué indique que la première partie requérante n'est pas sous le contrôle des administrations publiques au sens du SEC 2010 (page 2 de l'analyse annexée au courrier du 6 octobre 2015). D'autre part, les autres parties requérantes ne sont même pas visées

par l'acte attaqué. Enfin, en tant que pouvoirs organisateurs ou associations de pouvoirs organisateurs, les parties requérantes sont classées dans le secteur S.15 ». Elles estiment que les pouvoirs organisateurs des établissements d'enseignement et de CPMS libres subventionnés relèvent bien du secteur S.15 des « ISBL au service des ménages ».

Elles indiquent enfin que, même à considérer que le document non signé intitulé « Analyse du classement sectoriel des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) selon SEC 2010 », communiqué à certaines parties requérantes par des courriers du 17 avril 2018, exprimerait les motifs de l'acte attaqué, encore convient-il de relever que cette motivation est inexacte. Elles précisent que, contrairement à ce qui est affirmé dans ce document, les « écoles » ne sont pas assimilables à leurs pouvoirs organisateurs et ne sont pas susceptibles de classement au sens du SEC 2010, dès lors qu'elles ne constituent ni une « unité statistique » ni une « unité institutionnelle » au sens de ce règlement, ce qu'elles détaillent, et que ce sont les pouvoirs organisateurs des écoles qui revêtent les caractéristiques précitées et qui sont, dès lors, susceptibles de classement au regard du SEC 2010, en l'occurrence dans le secteur S.15. Le document précité est, selon elles, dépourvu de tout fondement légal en ce qu'il prétendrait procéder au classement des « écoles » au regard du SEC 2010. Elles ajoutent que l'argument selon lequel « les écoles officielles et libres sont classées depuis plusieurs dizaines d'années dans le secteur des administrations publiques » n'est toujours pas démontré par la partie adverse en ce qui concerne les écoles libres. Elles exposent à nouveau que les pouvoirs organisateurs des établissements précités ne font pas l'objet d'un contrôle public, ce qu'elles détaillent, de sorte que l'acte attaqué est irrégulier en tant qu'il procéderait au classement de ces pouvoirs organisateurs dans le secteur S.13. Elles soulignent, à ce sujet, que le document joint au courrier précité du 17 avril 2018 n'applique pas les critères énoncés par les points 2.38, 2.39 et 20.15 de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, précité, tels qu'explicités par les points 20.309 et 20.310 de cette même annexe, mais se contente d'en rappeler le paragraphe 20.15, sans tenir compte des autres dispositions qui s'appliquent également et qui démontrent, selon elles, qu'elles excluent de conclure à l'existence d'un contrôle des communautés sur les pouvoirs organisateurs. Elles détaillent les raisons pour lesquelles elles estiment que ledit document fait une application inexacte de la disposition qu'il invoque. Elles exposent qu'il n'établit, tout d'abord, pas que les critères identifiés au § 20.15 a), b), c) et e) de l'annexe A seraient remplis, qu'il avance, ensuite, que les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné seraient substantiellement financés par les pouvoirs publics pour en déduire l'existence d'un contrôle de la Communauté française, alors que, selon elles, le critère du financement n'est pas jugé déterminant

lorsqu'une ISBL reste libre de déterminer de manière significative sa politique et son programme. Elles rappellent en quoi le statut du personnel des établissements précités diffère de celui de l'enseignement officiel, tout en soulignant que, selon l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, précité, la circonstance qu'un cadre réglementaire général existe, n'est pas de nature à démontrer un contrôle ni à limiter la marge de liberté des pouvoirs organisateurs à l'égard de leur personnel dont ils disposent de par leurs statuts et la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail et ce, sans l'intervention de la Communauté française. Elles précisent encore en quoi le subventionnement des traitements des membres du personnel directeur et enseignant est un droit pour les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre, en vertu du principe de la liberté d'enseignement consacré par l'article 24 de la Constitution, et ne constitue pas la preuve d'un contrôle quelconque. Elles soulignent également que le paiement des subventions-traitements et des pensions aux membres de leur personnel ne les place pas dans un lien de subordination par rapport à la Communauté française, l'employeur restant le pouvoir organisateur et leurs membres du personnel n'étant pas des fonctionnaires des communautés, soumis à leur pouvoir hiérarchique ou se trouvant dans un quelconque lien de subordination par rapport à elles. Elles indiquent en quoi les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné sont libres de procéder aux emprunts qu'ils souhaitent effectuer.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse explique, tout d'abord, que les pouvoirs organisateurs concernés ont tous reçu un courrier leur notifiant la décision de les classer dans le secteur des administrations publiques et que ce classement reposait sur les considérations reprises dans l'analyse jointe en annexe au courrier, de sorte que la décision est adéquatement motivée. Elle précise que les considérations contenues dans l'analyse sectorielle sont identiques à celles qui ont motivé les précédents classements. Elle expose qu'elle considère que les écoles libres subventionnées sont des « unités institutionnelles distinctes » au sens du SEC § 2.12 et qu'il en va de même de leurs pouvoirs organisateurs qui ne se distinguent pas des « écoles ». Elle précise que, si elle a déclaré dans le cadre des affaires A. 216.421/XV-2898 et A. 217.743/XV-2957 que les pouvoirs organisateurs relevaient du secteur S.15 au même titre que les associations de pouvoirs organisateurs, il s'agit d'une question de terminologie et que, lorsqu'elle classe les écoles ou les établissements scolaires dans les secteurs S.1312, elle vise l'activité d'enseignement soumise à la réglementation scolaire et, par conséquent, le pouvoir organisateur responsable de la mise en œuvre et du respect de cette réglementation.

Elle fait également valoir que les établissements de l'enseignement libre subventionné sont contrôlés par les Administrations publiques au sens du SEC 2010,

notamment parce que l'activité d'enseignement est quasi entièrement financée par le secteur public et que ce financement est conditionné par le respect, par le pouvoir organisateur, de la législation et de la réglementation scolaires. Elle précise les conditions prévues pour que ces établissements puissent bénéficier de subventions. Elle souligne que le personnel enseignant de ces établissements est payé directement et entièrement par la Communauté française et qu'il bénéficie d'un statut qui s'apparente à celui d'un fonctionnaire, son contrat de travail étant strictement encadré par le décret, ce qu'elle détaille. Elle ajoute que les écoles de l'enseignement libre subventionné bénéficient de la garantie et de la subvention-intérêt de la Communauté française sur les emprunts relatifs au financement des bâtiments scolaires, précisant que leurs dépenses d'investissement sont strictement encadrées par le gouvernement. Elle en conclut que, contrôlées par les administrations publiques, les écoles libres subventionnées doivent être consolidées dans le secteur des administrations publiques (S.13) et, plus précisément, dans le secteur des administrations d'États fédérés (S.1312) puisqu'elles sont contrôlées par la Communauté française. Elle relève que, si les parties requérantes invoquent l'arrêt n° 238.519 du 14 juin 2017 pour soutenir que le MGDD est un acte irrégulier, elles n'hésitent pas à s'y référer à de nombreuses reprises. Elle souligne qu'en tout état de cause, le classement opéré, en l'espèce, se fonde sur la base des dispositions du SEC 2010. Elle en conclut que les parties requérantes ne démontrent pas qu'elle aurait commis une erreur manifeste dans son appréciation du classement des écoles libres subventionnées.

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes observent que, contrairement à ce qu'indique la partie adverse, le courrier du 17 avril 2018 n'a pas été adressé à tous les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné confessionnel et non confessionnel mais uniquement à certaines parties requérantes et que la note jointe à ce courrier ne reproduit pas les motifs qui justifiaient les classements antérieurs, classements antérieurs qui ne concernaient que les « écoles » ou les établissements d'enseignement libres subventionnés et qui n'étaient pas non plus motivés. Elles relèvent que la partie adverse invoque des statistiques des années 60 et soulignent que les rémunérations comptabilisées dans les budgets en cause correspondent uniquement aux subventions-traitements des enseignants du réseau libre subventionné, et non à l'ensemble des rémunérations versées par les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné confessionnel et non confessionnel, qui emploient également des travailleurs non subventionnés. Elles estiment que ces budgets ne tiennent pas compte de l'ensemble des ressources et des dépenses des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné confessionnel et non confessionnel et ne démontrent pas, dès lors, que les comptes desdits pouvoirs organisateurs seraient consolidés avec ceux de l'État belge, puis de

la Communauté française, depuis les années 60. Elles constatent que la partie adverse tente d'ajouter une motivation *a posteriori* à l'acte attaqué et qu'en outre, cette motivation n'est pas exacte, renvoyant à l'argumentation développée dans leur requête sur ce point.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse fait valoir qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour procéder au classement. Elle soutient que seul le choix des méthodes pédagogiques relève véritablement de la liberté des écoles. Selon elle, des éléments importants de la politique générale de l'enseignement libre subventionné, tels que, notamment, les programmes et contenus des cours, l'équivalence du niveau des épreuves, les programmes scolaires fixés dans les « socles de compétences », les critères de sélection et le statut du personnel enseignant, une part substantielle de leurs investissements et de leurs emprunts, les règles d'inscription et d'exclusion des élèves, les frais scolaires pouvant être réclamés aux parents, le type d'option et de section qui peuvent être organisées dans l'enseignement secondaire de plein exercice, les règles relatives aux passages de classe, sont soit déterminés, soit soumis à l'approbation ou fortement encadrés par les pouvoirs publics. Il lui semble important de noter, par ailleurs, que ces législations et réglementations scolaires ne s'appliquent qu'aux écoles libres subventionnées (confessionnelles et non confessionnelles) et non aux écoles privées qui ne sont pas reconnues par la Communauté française, ne reçoivent pas de financement de cette dernière et ne sont soumises à aucune obligation de sa part. Elle en déduit que les normes applicables à l'enseignement libre subventionné ne sont pas des normes générales, applicables à tous les établissements d'enseignement.

Elle indique également qu'il résulte du financement « quasi total » des écoles libres par la Communauté française que cette dernière supporte une part conséquente du risque lié à l'activité des établissements scolaires (point e) du paragraphe 20.15 du SEC 2010). Elle explique que cette couverture des risques se réalise notamment à travers la garantie et la subvention-intérêt de la Communauté française sur les emprunts relatifs au financement des bâtiments scolaires, les transferts en capitaux qu'elle octroie aux écoles, le paiement des subventions-traitements et des pensions du personnel enseignant ainsi que l'octroi de subventions de fonctionnement et d'équipement, moyens visant à garantir la gratuité et le respect de l'obligation scolaire instituées par les pouvoirs publics.

Elle souligne que les activités des écoles de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française sont encadrées par le gouvernement, puisqu'elles sont considérées comme un service public fonctionnel, à savoir un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la

population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général. Elle indique que, pour bénéficier de ces subventions, ces écoles et, partant, leur pouvoir organisateur, doivent se conformer à un certain nombre d'exigences, dont notamment :

- l'approbation des programmes d'étude par le gouvernement ;
- le respect des dispositions fixées par le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire ;
- le contrôle et l'inspection organisée par la Communauté française ;
- la détermination par classe, section, degré ou autres subdivisions, du nombre minimum d'élèves ;
- le paiement direct et entier, par la Communauté française, du personnel enseignant des écoles libres subventionnées, personnel qui bénéficie d'un statut qui s'apparente à celui de fonctionnaire ;
- la soumission du personnel non enseignant de ces écoles à des régimes statutaires spécifiques et *sui generis* ;
- le respect, en vue de bénéficier de la garantie et de la subvention-intérêt de la Communauté française sur les emprunts relatifs au financement des bâtiments scolaires, d'un plan de rationalisation et de programmation des bâtiments scolaires qui détermine la surface maximale autorisée en fonction du nombre d'élèves et de la distance par rapport aux bâtiments scolaires existants ;
- l'encadrement strict des frais scolaires qui peuvent être réclamés par les écoles ;
- l'obligation d'inscrire tout élève qui en fait la demande à condition qu'il accepte de souscrire aux projets éducatif et pédagogique du pouvoir organisateur et que l'élève réunisse les conditions requises pour être élève régulier ainsi qu'une interdiction d'exclure définitivement un élève régulièrement inscrit dans un établissement d'enseignement subventionné sauf sous certaines conditions fixées par le gouvernement, en plus des règles communes pour l'inscription en première année du premier degré de l'enseignement secondaire ordinaire répartissant automatiquement les élèves dans les différents établissements scolaires ;
- la détermination des options et sections qui peuvent être organisées par degré ou cycle et par forme d'enseignement dans l'enseignement secondaire de plein exercice ;
- et l'encadrement des décisions relatives au passage de classe, de cycle ou de phase et à la délivrance des diplômes, certificats et attestations de réussite, les décisions des conseils de classe pouvant être réformées par un conseil de recours dont les membres sont nommés par le ministre.

Elle considère que le choix du personnel dont le salaire est payé par les subventions-traitements n'est pas libre mais contraint par la réglementation en vigueur en la matière (recrutement, nomination, sélection, promotion, détermination des positions administratives) ainsi que des règles de réaffectation des membres du personnel mis en disponibilité que les pouvoirs organisateurs doivent respecter en ce qui concerne leur personnel définitif, *etc.* sur un modèle quasi identique aux règles applicables au personnel de l'enseignement officiel. Elle mentionne que le statut du personnel enseignant des écoles libres subventionnées règle également les peines disciplinaires, qui sont similaires à celles des fonctionnaires, que le régime de pension du personnel enseignant est le même pour les écoles officielles et libres subventionnées et que le personnel enseignant doit, lors de son premier engagement dans l'enseignement, prêter un serment identique à celui des fonctionnaires.

Selon elle, il résulte des données de l'ONSS relatives à la masse salariale pour l'année 2018 que seulement 5 % des rémunérations des écoles libres concernent des emplois hors subventions-traitements et financés par la subvention de fonctionnement ou par les ressources propres des écoles. Elle met en exergue le fait qu'il résulte de l'examen des comptes annuels déposés par les écoles libres du pays à la Centrale des Bilans de la Banque nationale de Belgique, qu'en moyenne, entre 2016 et 2018, près de 3/4 des emprunts des écoles libres ont été couverts par une garantie publique. Elle observe encore que de nombreuses institutions réputées fonctionnellement autonomes et indépendantes, comme des régulateurs ou des institutions publiques de radio-télévision, sont cependant classées dans le secteur des administrations publiques (S.13).

Elle soutient enfin que la liberté d'enseignement consacrée par l'article 24 de la Constitution n'est pas incompatible avec un contrôle ou une organisation publique des écoles. Elle constate que de multiples décrets ont récemment limité cette liberté dans le but de lutter contre la ségrégation scolaire en instaurant des mesures telles que le tirage au sort, l'indice socio-économique, la fin de l'adossement et du *continuum* pédagogique entre établissement primaire et secondaire, etc. Selon elle, ces décrets ont totalement changé les règles applicables aux établissements libres. Elle allègue que la Cour constitutionnelle a, dans l'ensemble, validé le principe selon lequel la liberté d'enseignement ne s'oppose pas à une régulation des inscriptions. Elle ajoute, que, parallèlement, d'autres mesures ont été prises, telles que notamment les socles de compétences et la suppression de la procédure d'homologation des diplômes, qui constituent autant de limitations à la liberté pédagogique des pouvoirs organisateurs. Elle en conclut que, pour pouvoir bénéficier de subventions, les pouvoirs organisateurs doivent se soumettre, de façon croissante, à des exigences toujours plus nombreuses, qui limitent leur liberté d'enseignement et d'association en vue d'assurer une plus grande égalité d'accès à l'enseignement et d'une réduction des discriminations à l'égard des élèves.

Dans leur dernier mémoire, les parties requérantes contestent la possibilité pour la partie adverse de motiver *a posteriori* ses décisions de classement.

Elles relèvent que la Communauté française ne couvre pas tous les « risques », ni tous les emprunts réalisés par les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné, puisque la garantie n'est prévue que pour la réalisation de travaux de construction ou de rénovation, qu'elle ne couvre que la part de l'emprunt portant sur le capital et que l'intervention en subvention concerne la part des intérêts excédant 1,25 %. Elles constatent que, dans le cas où la garantie

doit être actionnée, la communauté retient 25 % des subventions de fonctionnement du pouvoir organisateur, de manière à se rembourser, ce qui implique qu'elle s'assure de ne prendre aucun risque financier.

Elles indiquent que les pouvoirs organisateurs sont libres de choisir les enseignants qu'ils engagent, du moment que les règles de priorité prévues par le décret sont respectées et que les enseignants du réseau libre subventionné sont employés dans le cadre d'un contrat de travail auquel le pouvoir organisateur peut unilatéralement mettre fin, moyennant le respect d'un préavis.

Elles rappellent que toute demande de garantie d'un emprunt donne lieu à un avis de l'organe de représentation et de coordination auquel les pouvoirs organisateurs ont adhéré et qu'aucune norme ne donne le pouvoir à la Communauté française d'interdire à un pouvoir organisateur du réseau libre subventionné d'emprunter librement sur le marché.

Elles soulignent que la Communauté française ne dispose d'aucun représentant au sein des organes décisionnels des pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné et n'est, en aucun cas, en mesure, ni en droit, de dicter à ceux-ci leurs choix et leurs décisions. Elles en concluent que les formes de « contrainte » invoquées par la partie adverse à l'appui des classements contestés sont soit inexactes, soit constituent simplement le cadre légal imposé à tous les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre.

VII.3. Appréciation

La régularité de l'acte attaqué doit être appréciée par référence au « SEC 2010 » établi par le règlement (UE) n° 549/2013, précité, mais non par référence au *Manual on Government Deficit and Debt* (MGDD) qui n'émane pas d'une autorité dotée d'un pouvoir réglementaire et qui n'a, en outre, été publié qu'en langue anglaise.

Le considérant 1 du règlement (UE) n° 549/2013, précité, est libellé comme suit :

« Des informations comparables, à jour et fiables sur la structure de l'économie et l'évolution de la situation économique de chaque État membre ou région sont nécessaires aux fins de l'élaboration des politiques de l'Union et du suivi des économies des États membres ainsi que de l'Union économique et monétaire (UEM) ».

Le considérant 3 de ce règlement énonce ce qui suit :

« Les citoyens de l'Union ont besoin des comptes économiques, qui constituent un outil fondamental pour analyser la situation économique d'un État membre ou d'une région. Par souci de comparabilité, il convient que ces comptes soient élaborés sur la base de principes uniques et non diversement interprétables. Les informations devraient être fournies dans les meilleurs délais et être aussi précises et complètes que possible afin de garantir une transparence maximale dans tous les secteurs ».

L'annexe A, chapitre 1, dudit règlement, qui présente l'architecture générale et les principes fondamentaux du SEC 2010, contient les points 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 et 1.57, libellés comme suit :

« 1.01 Le [SEC 2010] est un cadre comptable, compatible au plan international, permettant de décrire de façon systématique et détaillée ce que l'on appelle une "économie totale" (c'est-à-dire une région, un pays ou un groupe de pays), ses composantes et ses relations avec d'autres économies totales.

[...]

1.19 Les données obtenues dans le cadre du SEC sont essentielles pour la définition et le suivi des politiques économiques et sociales de l'[Union] et de ses États membres.

Les exemples qui suivent illustrent quelques applications spécifiques du SEC :

[...]

b) définition des critères de déficit public et de dette publique appliqués dans le cadre de la procédure concernant les déficits excessifs;

[...]

1.34 Des comptes sectoriels sont établis en rattachant les unités aux secteurs, ce qui permet de présenter les opérations et les soldes comptables par secteur et ainsi de mettre en évidence de nombreuses valeurs clés pour la politique économique et la politique budgétaire. Les principaux secteurs sont les ménages, les administrations publiques, les sociétés (financières ou non financières), les institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) et le reste du monde.

La distinction entre activité marchande et activité non marchande est importante. Une entité contrôlée par une administration publique, qui s'avère être une société "marchande", sera classée en dehors du secteur des administrations publiques, dans le secteur des sociétés. De cette façon, les niveaux de déficit et de dette de la société ne seront pas comptabilisés dans le déficit et la dette des administrations publiques.

1.35 Il est essentiel de définir des critères clairs et solides pour rattacher les entités aux secteurs.

Le secteur public comprend toutes les unités institutionnelles résidentes de l'économie nationale qui sont contrôlées par les administrations publiques. Le secteur privé comprend toutes les autres unités résidentes.

Le tableau 1.1 présente les critères utilisés pour établir la distinction entre secteur public et secteur privé et, au sein du secteur public, entre le secteur des administrations publiques et celui des sociétés publiques ainsi que, dans le secteur privé, entre les ISBLSM et les sociétés privées.

Tableau 1.1

Critères	Sous contrôle des administrations publiques (secteur public)	Sous contrôle privé (secteur privé)
Production non marchande	Administrations publiques	ISBLSM
Production marchande	Sociétés publiques	Sociétés privées

- 1.36 Le contrôle se définit comme la capacité de déterminer la politique générale ou la stratégie d'une unité institutionnelle. Une définition plus détaillée du contrôle est proposée aux points 2.35 à 2.39.
- 1.37 La distinction entre secteur marchand et secteur non marchand et, partant, pour les entités du secteur public, leur ventilation entre le secteur des administrations publiques et celui des sociétés, sont opérées sur la base de la règle suivante :

Une activité est considérée comme marchande si les biens et les services concernés sont échangés dans les conditions suivantes :

- 1) les vendeurs s'efforcent de maximiser leurs bénéfices sur le long terme et, pour ce faire, vendent leurs biens et services librement sur le marché à quiconque accepte de payer le prix demandé;
- 2) les acheteurs s'efforcent de maximiser leur utilité, compte tenu de leurs ressources limitées, en achetant uniquement les produits qui répondent le mieux à leurs besoins au prix proposé;
- 3) il existe des marchés efficaces à propos desquels les vendeurs et les acheteurs disposent d'informations exhaustives et auxquels ils ont accès. Un marché peut fonctionner efficacement même si ces conditions ne sont pas entièrement remplies.

[...]

- 1.57 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 [ISBLSM].

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".

[...] ».

Figurant dans le chapitre 2, intitulé « Les unités et leurs regroupements », de cette annexe, le point 2.12, le diagramme 2.1 ainsi que les points 2.34, 2.39 et 2.130 sont libellés comme suit :

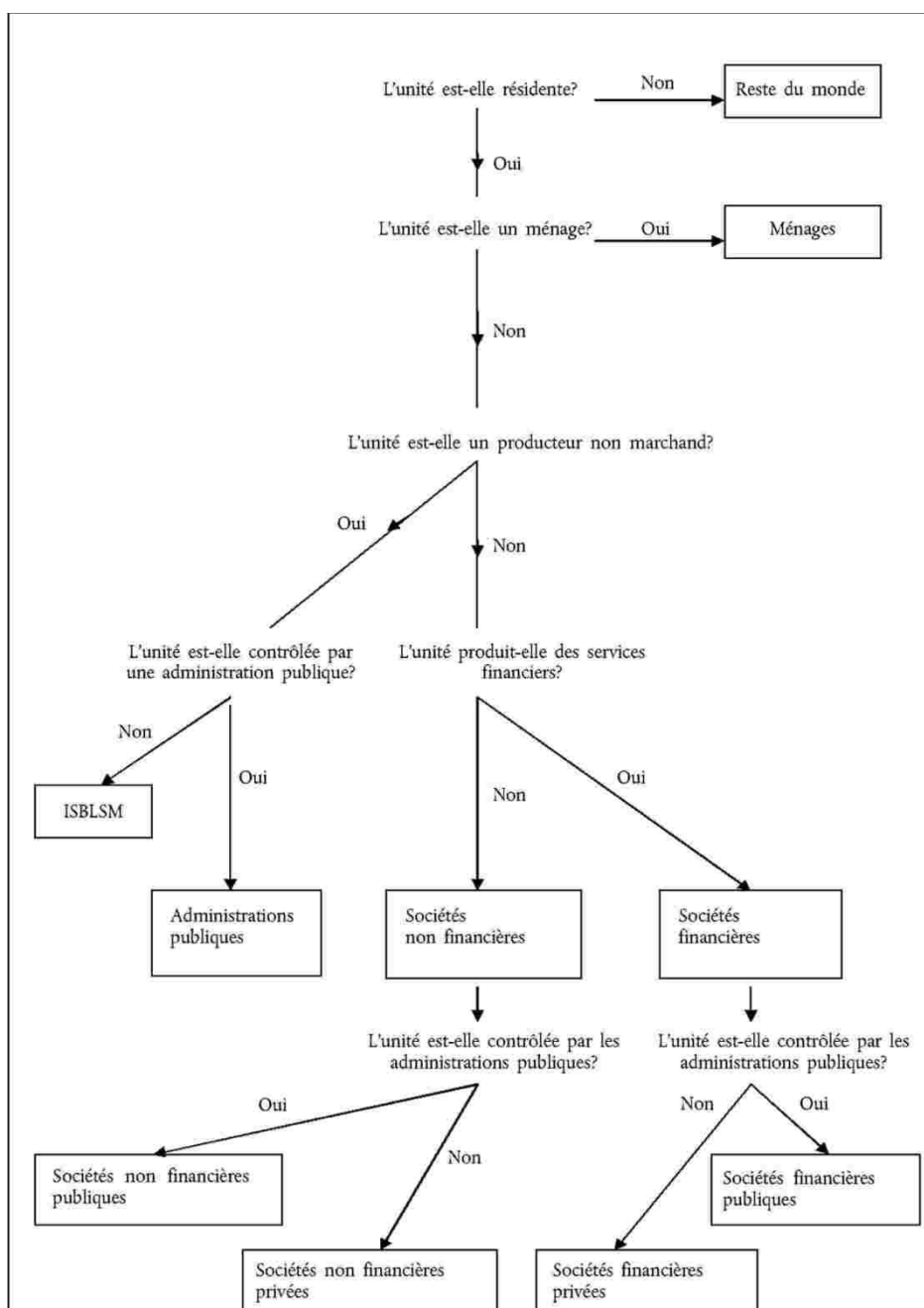
« 2.12 Définition : une unité institutionnelle est une entité économique caractérisée par une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale. Une unité résidente est considérée comme unité institutionnelle sur le territoire économique où elle possède son centre d'intérêt économique prépondérant si elle jouit de l'autonomie de décision et dispose d'une comptabilité complète, ou si elle est à même d'en établir une.

Pour jouir de l'autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale, une entité doit :

- a) être en droit de posséder en toute autonomie des biens et des actifs; elle doit être en mesure d'échanger la propriété de biens ou d'actifs lors d'opérations réalisées avec d'autres unités institutionnelles;
- b) avoir la capacité de prendre des décisions économiques et d'exercer des activités économiques dont elle est tenue responsable en droit;
- c) avoir la capacité de souscrire des engagements, de contracter des dettes et d'autres obligations et de passer des contrats en son propre nom;
- d) avoir la capacité d'établir une comptabilité complète, c'est-à-dire un bilan de ses actifs et passifs, et des documents comptables où apparaît la totalité des opérations qu'elle a effectuées au cours de la période de référence des comptes.

[...]

Diagramme 2.1 – L'affectation des unités aux secteurs



Les administrations publiques font l'objet des précisions suivantes dans le même chapitre :

« Administrations publiques (S.13)

- 2.111 *Définition* : le secteur des administrations publiques (S.13) comprend toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont les ressources proviennent de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, ainsi que les unités institutionnelles dont l'activité principale

consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse nationale.

2.112 Les unités institutionnelles à classer dans le secteur S.13 sont, par exemple, les suivantes :

- a) les unités des administrations publiques créées par la loi en vue d'exercer une autorité sur d'autres unités sur le territoire économique et qui gèrent et financent un ensemble d'activités consistant pour l'essentiel à fournir à la collectivité des biens et des services non marchands ;
- b) les sociétés ou quasi-sociétés qui sont des unités des administrations publiques lorsque leur production est essentiellement non marchande et qu'elles sont contrôlées par une administration publique ;
- c) les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique qui sont des producteurs non marchands et qui sont contrôlées par des administrations publiques ;
- d) les fonds de pension autonomes, lorsqu'il existe une obligation légale d'y verser des cotisations et que les administrations publiques gèrent ces fonds pour ce qui concerne la fixation et l'approbation des cotisations et des prestations.

2.113 Le secteur des administrations publiques est subdivisé en quatre sous-secteurs :

- a) l'administration centrale (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale) (S.1311) ;
- b) les administrations d'États fédérés (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale) (S.1312) ;
- c) les administrations locales (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale) (S.1313) ;
- d) les administrations de sécurité sociale (S.1314).

[...]

Administrations d'États fédérés (à l'exclusion des administrations de sécurité sociale) (S.1312)

2.115 *Définition* : ce sous-secteur réunit les administrations qui, en qualité d'unités institutionnelles distinctes, exercent certaines fonctions d'administration, à l'exception des administrations de sécurité sociale des administrations d'États fédérés, à un niveau inférieur à celui de l'administration centrale et supérieur à celui des unités institutionnelles publiques locales.

Font partie du sous-secteur S.1312 les institutions sans but lucratif qui sont contrôlées par les administrations d'États fédérés et dont la compétence s'étend au territoire économique du ressort de celles-ci. ».

Quant aux « Institutions sans but lucratif au service des ménages » ou ISBL, il est encore précisé ce qui suit :

« Institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15)

2.129 Définition : le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) (S.15) regroupe les unités dotées de la personnalité juridique qui servent les ménages et sont des producteurs non marchands privés. Leurs ressources principales proviennent de contributions volontaires en espèces ou en nature effectuées par les ménages en leur qualité de consommateurs, de versements provenant des administrations publiques, ainsi que de revenus de la propriété.

2.130 Lorsque ces institutions sont de faible importance, elles ne relèvent pas du secteur des ISBLSM mais de celui des ménages (S.14), leurs opérations étant indiscernables de celles de ces derniers. Les ISBLSM non marchandes contrôlées par des administrations publiques sont classées dans le secteur des administrations publiques (S.13).

Le secteur S.15 couvre deux grandes catégories d'ISBLSM qui fournissent des biens et des services non marchands aux ménages :

- a) les syndicats, groupements professionnels, sociétés savantes, associations de consommateurs, partis politiques, églises et congrégations religieuses (y compris celles financées mais non contrôlées par les administrations publiques), clubs sociaux, culturels, récréatifs et sportifs ;
- b) les organismes de charité et associations de bienfaisance financés par des transferts volontaires en espèces ou en nature provenant d'autres unités institutionnelles.

Les organismes de charité et associations de bienfaisance au service d'unités non résidentes font partie du secteur S.15, au contraire des unités pour lesquelles la qualité de membre ouvre droit à un ensemble prédéfini de biens et/ou de services ».

En ce qui concerne le contrôle qui peut être exercé par les Administrations publiques sur les ISBL et qui implique qu'elles soient classées parmi les « Administrations publiques » du secteur S.13, le SEC 2010 dispose comme suit :

« 2.39 Pour les institutions sans but lucratif dotées de la personnalité juridique, les cinq indicateurs à prendre en considération pour déterminer le contrôle sont les suivants :

- a) nomination des responsables ;
- b) attribution des compétences juridiques ;
- c) accords contractuels ;
- d) degré de financement ;
- e) degré d'exposition aux risques de l'administration publique.

Comme pour les sociétés, un indicateur unique peut être suffisant pour établir un contrôle dans certains cas, alors que dans d'autres, plusieurs indicateurs distincts peuvent indiquer ensemble un contrôle. »

Toujours à propos du contrôle sur une ISBL, les précisions suivantes sont apportées dans le chapitre 20 consacré aux comptes des administrations publiques :

« ISBL classées dans le secteur des administrations publiques

- 20.13 Les institutions sans but lucratif (ISBL) qui sont des producteurs non marchands et qui sont contrôlées par une unité d'administration publique sont des unités du secteur des administrations publiques.
- 20.14 Les pouvoirs publics peuvent choisir de recourir à des ISBL plutôt qu'aux agences gouvernementales pour mener les politiques publiques, car les ISBL sont perçues comme des entités moins soumises aux pressions politiques, plus autonomes et plus objectives. C'est ainsi que la recherche et développement ou la définition et la révision périodique des normes dans des domaines tels que la santé, la sécurité, l'environnement et l'enseignement sont des secteurs dans lesquels les ISBL peuvent se révéler plus efficaces que les agences gouvernementales.
- 20.15 Le contrôle d'une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. La seule intervention publique sous forme de réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité n'est pas pertinente pour décider que l'administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle. Les cinq indicateurs de contrôle suivants doivent être pris en compte pour déterminer si une ISBL est sous contrôle public :
 - a) nomination des responsables ;
 - b) autres dispositions de l'instrument de base (obligations figurant dans les statuts de l'ISBL, par exemple);
 - c) accords contractuels ;
 - d) degré de financement ;
 - e) exposition aux risques.

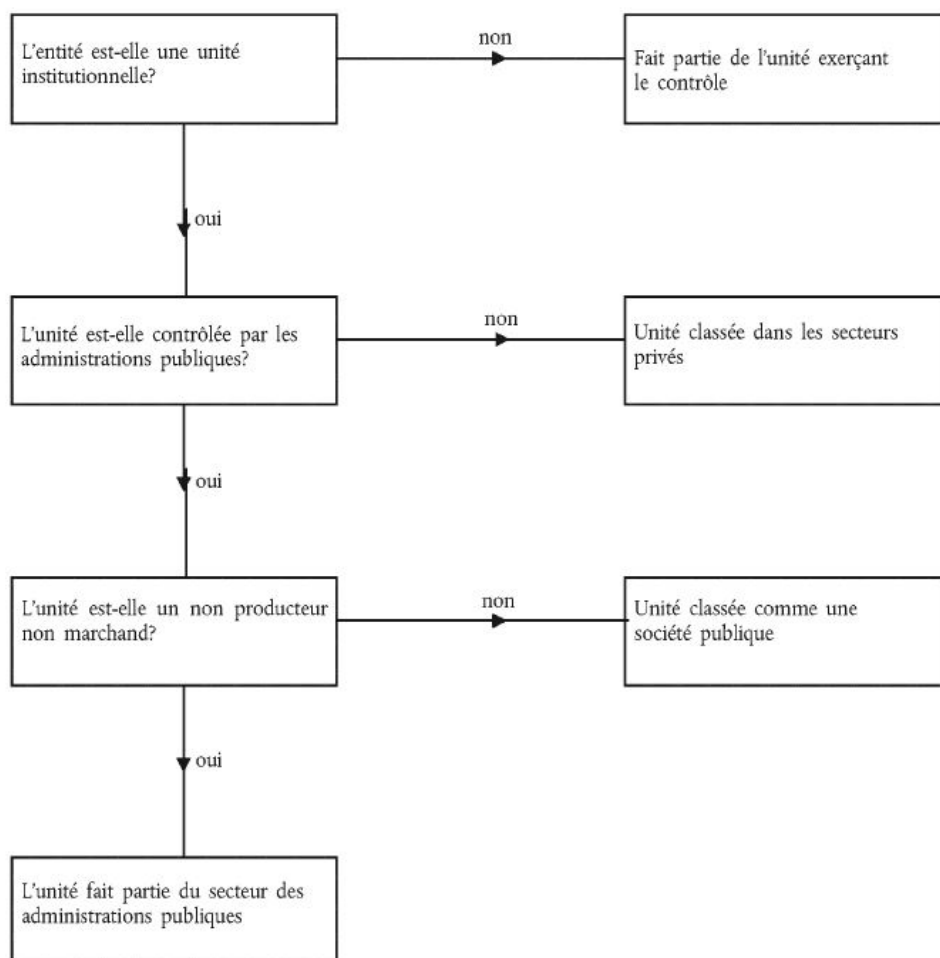
Un indicateur unique peut être suffisant pour établir un contrôle. Cependant, si une ISBL principalement financée par une administration publique reste capable de déterminer, d'une manière significative, sa politique ou son programme en respectant les autres critères, elle ne serait pas alors considérée comme étant sous le contrôle de l'administration publique. Dans la plupart des cas, c'est un ensemble d'indicateurs qui indiquera l'existence d'un contrôle. Ce type de décision implique, par nature, une part de jugement ».

[...].

Autres unités des administrations publiques

- 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



Contrôle public

20.18 Le contrôle exercé sur une entité correspond au pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. [...]

[...]

Le test marchand/non marchand

20.29 [...]

La capacité à développer une activité marchande sera vérifiée en particulier par le critère quantitatif habituel (le critère des 50 %), reposant sur le ratio des ventes aux coûts de production (définis aux points 20.30 et 20.31). Pour être un producteur marchand, l'unité publique doit couvrir au moins 50 % de ses coûts par ses ventes au cours d'une période continue de plusieurs années.

[...]

20.306 Toutes les unités institutionnelles incluses dans le secteur public sont des unités résidentes contrôlées par les administrations publiques, soit directement, soit indirectement par des unités du secteur public agrégées. Le contrôle exercé sur une entité est défini comme le pouvoir de

déterminer sa politique générale. Ce point est abordé plus en détail ci-après.

[...]

Contrôle du secteur public

20.309 Le contrôle d'une unité du secteur public résidente est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale. Cela peut se faire au moyen des droits directs d'une seule unité du secteur public ou des droits collectifs de plusieurs d'entre elles. Les indicateurs de contrôle suivants sont pris en considération :

- 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. Ces droits peuvent être détenus directement par une seule unité du secteur public ou indirectement par des unités du secteur public regroupées. Si la première série de nominations est contrôlée par le secteur public mais que les remplacements ultérieurs ne sont pas soumis à ce contrôle, l'entité reste dans le secteur public jusqu'à ce que la nomination de la majorité des dirigeants ne soit plus le résultat de nominations contrôlées ;
- b) droit de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer aux membres les plus importants du personnel. Si le contrôle de la politique générale est effectivement déterminé par des membres influents du conseil d'administration, par exemple le directeur général, le président et le directeur financier, le pouvoir de nommer, de démettre de leurs fonctions ou de s'opposer à ces membres du personnel revêt encore plus d'importance ;
- c) 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. Si les tâches relatives aux éléments clés de la politique générale, comme la rémunération du personnel dirigeant ou la stratégie commerciale, sont déléguées à des sous-comités, le droit de nommer, de démettre ou de s'opposer aux dirigeants de ces sous-comités est déterminant pour l'établissement d'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 ;
- e) droits induits par des actions et options spéciales. Ces actions préférentielles ou spéciales étaient autrefois courantes dans les sociétés privatisées et se retrouvent encore dans certaines entités à vocation spéciale. Dans certains cas, elles donnent aux entités du secteur public des droits résiduels pour protéger leurs intérêts ; elles peuvent être permanentes ou limitées dans le temps. L'existence de ces actions n'est pas en soi un indicateur de contrôle, mais elle doit faire l'objet d'une analyse détaillée, notamment en ce qui concerne

les circonstances dans lesquelles les pouvoirs indiqués peuvent être invoqués. Si ces pouvoirs influent sur la politique générale courante de l'entité, ils sont importants pour les décisions relatives au classement. Dans d'autres cas, il existe des pouvoirs de réserve qui peuvent conférer des droits de contrôle sur la politique générale dans les situations d'urgence, *etc.*; ces pouvoirs ne sont pas considérés comme déterminants s'ils n'ont pas d'influence sur la politique appliquée, bien que, s'ils sont mis en œuvre, ils déclenchent généralement un reclassement immédiat. L'existence d'une option d'achat d'actions pour les entités du secteur public dans certaines circonstances constitue une situation de nature similaire et il est nécessaire d'apprécier si les pouvoirs de mise en œuvre de cette option ont une influence sur la politique générale de l'entité ;

- f) droits de contrôle par l'intermédiaire de dispositions contractuelles. Si toutes les ventes d'une entité sont destinées à une seule entité du secteur public ou à un groupe d'entités du secteur public, on peut parler d'influence dominante qui peut être considérée comme l'exercice d'un contrôle. La présence d'autres clients ou la possibilité d'avoir d'autres clients constitue une indication montrant que l'entité n'est pas contrôlée par des unités du secteur public. Si l'entité n'est pas en mesure de traiter avec des clients hors secteur public en raison de l'influence de celui-ci, une telle situation indique l'existence d'un contrôle exercé par le secteur public ;
- 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 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.

- 20.310 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 Cour de justice de l'Union européenne a jugé ce qui suit à propos de ces dispositions (CJUE, 11 septembre 2019, Federazione Italiana Golf (FIG) contre Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) et Ministero dell'Economia e delle Finanze et Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) contre Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) C-612/17 et C-613/17, ECLI:EU:C:2019:705) :

- « 32. Ainsi qu'il ressort des considérants 1 et 3 ainsi que de l'annexe A, points 1.01 et 1.19, du règlement n° 549/2013, le SEC 2010 établit un cadre de référence destiné, pour les besoins tant des citoyens de l'Union que de l'Union elle-même, à l'élaboration des comptes des États membres. Cette élaboration doit s'effectuer sur la base de principes uniques et non diversement interprétables, de manière à permettre l'obtention de résultats comparables.
33. Aux fins comptables du SEC 2010, toute unité institutionnelle, définie, en substance, à l'annexe A, points 1.57 et 2.12, du règlement n° 549/2013 comme une entité économique caractérisée par une autonomie de décision dans l'exercice de sa fonction principale, doit être rattachée à l'un des six secteurs principaux identifiés à l'annexe A, point 1.34, de ce règlement, à savoir aux ménages, aux administrations publiques, aux sociétés financières, aux sociétés non financières, aux ISBLSM ou au reste du monde.
34. Afin de déterminer le secteur auquel rattacher une unité institutionnelle résidente qui n'est pas un ménage, telle qu'une ISBL, il faut vérifier s'il s'agit d'un producteur marchand ou non marchand, de manière à distinguer les entités qui doivent être classées parmi les sociétés de celles qui ne doivent pas l'être. En ce qui concerne les unités non marchandes, il y a lieu de déterminer si celles-ci sont contrôlées par une administration publique ou non. Dans l'affirmative, l'unité non marchande sera classée dans le secteur des administrations publiques, tandis que, dans la négative, elle sera classée parmi les ISBLSM. Cette méthodologie de classification résulte notamment de la lecture combinée des points 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 et 20.17 de l'annexe A du règlement n° 549/2013.
35. La notion générale de "contrôle" est définie de manière similaire aux points 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 et 20.309 de l'annexe A du règlement n° 549/2013 comme le pouvoir ou la capacité de déterminer la politique générale, la stratégie ou le programme d'une unité ou d'une entité. Le point 20.309 de cette annexe, qui relève de la partie du chapitre 20 de celle-ci consacrée au secteur public, dont font notamment partie les administrations publiques et les unités ou entités qu'elles contrôlent, mentionne neuf indicateurs de contrôle généraux permettant de

déterminer si une unité résidente peut être considérée comme étant contrôlée par une administration publique aux fins de sa classification dans le secteur public, étant entendu que, en vertu du point 20.310 de ladite annexe, certains de ces indicateurs peuvent ne pas être pertinents selon les cas.

36. Il convient de relever à cet égard que la définition de la notion de “contrôle d’une unité du secteur public résidente”, énoncée à l’annexe A, point 20.309, du règlement n° 549/2013, a vocation à s’appliquer à toute unité institutionnelle, quelle que soit sa forme juridique.
37. L’annexe A, point 20.15, du règlement n° 549/2013 concerne plus particulièrement la question du contrôle des ISBL par les administrations publiques. Aux termes de l’annexe A, point 20.15, première phrase, dudit règlement, “[l]e contrôle d’une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme□. Tout en précisant que la seule intervention publique sous forme de réglementation générale applicable à toutes les unités d’un même domaine d’activité ne permet pas de conclure à l’existence d’un contrôle, ladite disposition énonce cinq indicateurs de contrôle à prendre en compte pour déterminer si une ISBL est sous contrôle public. Ces cinq indicateurs sont également repris à l’annexe A, point 2.39, du règlement n° 549/2013 avec quelques variations rédactionnelles en fonction des versions linguistiques. Il convient de considérer que, compte tenu du fait qu’ils traitent de la même question et poursuivent le même objectif, à savoir préciser les indicateurs de contrôle applicables aux ISBL, les points 2.39 et 20.15 de cette annexe doivent, malgré ces variations rédactionnelles, s’interpréter mutuellement et être considérés comme formant une seule et même disposition.
38. En outre, il y a lieu de constater que, dans la mesure où l’annexe A, point 20.309, du règlement n° 549/2013 définit la notion de contrôle aux fins de déterminer les contours du secteur public en général et où la disposition unique des points 2.39 et 20.15 définit cette même notion aux fins de distinguer les ISBL qui relèvent du secteur public de celles qui n’en relèvent pas, ces deux définitions poursuivent également la même finalité et sont ainsi susceptibles de s’appliquer, s’agissant des ISBL, aux mêmes entités. Il convient donc de considérer que ces deux dispositions sont complémentaires et, ainsi, de les appliquer conjointement et de manière harmonisée pour déterminer si une unité relève du secteur public ou du secteur privé et, partant, s’agissant d’une ISBL, si elle relève du secteur des administrations publiques, conformément aux dispositions combinées des points 3.31 et 20.13 de l’annexe A du règlement n° 549/2013, ou bien si elle constitue une ISBLSM.

[...]

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit :

- 1) La notion d’“intervention publique sous forme de réglementation générale s’appliquant à toutes les unités dans un même domaine d’activité”, visée à l’annexe A, point 20.15, deuxième phrase, du 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, doit être interprétée en ce sens qu’elle recouvre toute intervention d’une unité du secteur public qui édicte ou applique une réglementation visant à soumettre indistinctement et uniformément l’ensemble des unités du domaine

d'activité concerné à des règles globales, larges et abstraites ou à des orientations générales, sans qu'une telle réglementation soit susceptible, par sa nature ou son caractère notamment "excessifs", au sens de l'annexe A, point 20.309, sous h), du règlement n° 549/2013, de dicter, dans les faits, la politique générale ou le programme des unités du domaine d'activité concerné.

- 2) La notion de « pouvoir de déterminer [la] politique générale ou [le] programme » d'une institution sans but lucratif (ISBL), au sens de l'annexe A, point 20.15, première phrase, du règlement n° 549/2013, doit être interprétée comme la capacité d'une administration publique d'exercer de manière durable et permanente une influence réelle et substantielle sur la définition et la réalisation mêmes des objectifs de l'ISBL, de ses activités et de leurs aspects opérationnels ainsi que des orientations stratégiques et des lignes directrices que l'ISBL entend poursuivre dans l'exercice de ces activités. Dans des affaires telles que celles en cause au principal, il incombe à la juridiction nationale de vérifier, au regard des indicateurs de contrôle visés à l'annexe A, point 2.39, sous a) à e), et point 20.15, sous a) à e), du règlement n° 549/2013 ainsi qu'au regard des indicateurs de contrôle correspondants applicables aux ISBL, visés à l'annexe A, point 20.309, de ce règlement, si une administration publique [...] exerce un contrôle public sur des [unités institutionnelles] constituées sous la forme d'ISBL [...] en effectuant, à cet effet, une appréciation d'ensemble impliquant, par nature, une part de jugement, conformément à l'annexe A, point 2.39, dernière phrase, point 20.15, cinquième à huitième phrases, et point 20.310 dudit règlement.

[...] ».

Le moyen unique critique le classement par la partie adverse des « pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) » dans le sous-secteur « administrations d'États fédérés » (S.1312) au sens du SEC 2010. Cette décision se fonde sur une analyse du classement sectoriel de ces pouvoirs organisateurs rédigée de la manière suivante :

« Introduction

En Belgique, l'organisation de l'enseignement maternel, primaire, secondaire et supérieur non universitaire est régie par la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement (également appelé le "Pacte scolaire"). Cette loi fait la distinction entre, d'une part, les écoles officielles, c'est-à-dire les écoles organisées par l'État, les provinces les communes, les associations de communes ou par toute personne de droit public et, d'autre part, les écoles libres subventionnées.

Conformément à l'article 2, 3^e alinéa de la loi "Pacte scolaire" modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement du 29 mai 1959 (M.B. 19-06-1959), les écoles sont sous l'autorité de leur pouvoir organisateur. En effet, l'"école", c'est-à-dire l'activité d'enseignement soumise à la législation et à la réglementation scolaire, ne se distingue pas, au sens des dispositions précitées et de leur mise en œuvre, de son pouvoir organisateur.

Les écoles, officielles et libres, sont classées depuis plusieurs dizaines d'années dans le secteur des administrations publiques (S.13). La présente note réexamine le classement sectoriel des écoles libres subventionnées – et dès lors, de ses

pouvoirs organisateurs, avec qui elles se confondent – sur la base du règlement SEC 2010. Ci-après, la dénomination “pouvoirs organisateurs de l’enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel)” est abrégée en “pouvoirs organisateurs”.

1. Les pouvoirs organisateurs sont-ils des unités institutionnelles ?

La première étape de l’analyse consiste à déterminer si les pouvoirs organisateurs sont des unités institutionnelles distinctes au sens du SEC § 2.12.

Pour cela, les écoles précitées, qui sont sous l’autorité de leur pouvoir organisateur, doivent avoir une autonomie de décision dans l’exercice de leurs fonctions principales. 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 elles peuvent être tenues responsables en droit, la capacité de souscrire des engagements, de contracter des dettes et d’autres obligations et de passer des contrats en leur propre nom et la capacité d’établir une comptabilité complète.

Or, force est de constater que les pouvoirs organisateurs doivent être considérés comme des unités institutionnelles distinctes dans la mesure où ils répondent aux conditions précitées.

2. Les pouvoirs organisateurs sont-ils contrôlés par les administrations publiques ?

Selon SEC § 3.31, une institution sans but lucratif (ISBL) est “une personne morale (juridique ou sociale) dont l’action est destinée à produire des biens ou des services et à laquelle son statut interdit de procurer un revenu, un profit ou tout autre gain financier à l’unité qui l’a créée, la contrôle ou la finance. Lorsque ces activités de production génèrent des excédents, aucune autre unité institutionnelle ne peut se les approprier”.

Les écoles libres n’ont pas comme objectif de faire du profit. En ce sens, elles s’apparentent donc à des ISBL. Le SEC § 20.15 décrit la notion de contrôle public pour une ISBL comme suit :

“Le contrôle d’une ISBL est défini comme le pouvoir de déterminer sa politique générale ou son programme. La seule intervention publique sous forme de réglementation générale s’appliquant à toutes les unités dans un même domaine d’activité n’est pas pertinente pour décider que l’administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle. Les cinq indicateurs de contrôle suivants doivent être pris en compte pour déterminer si une ISBL est sous contrôle public.

- a) nomination des responsables ;
- b) autres dispositions de l’instrument de base (obligations figurant dans les statuts de l’ISBL, par exemple) ;
- c) accords contractuels ;
- d) degré de financement ;
- e) exposition aux risques.

Un indicateur unique peut être suffisant pour établir un contrôle. Cependant, si une ISBL principalement financée par une administration publique reste capable de déterminer, de manière significative, sa politique ou son programme en respectant les autres critères, elle ne serait pas alors considérée comme étant sous le contrôle de l’administration publique. Dans la plupart des cas, c’est un ensemble d’indicateurs qui indiquera l’existence d’un contrôle. Ce type de décision implique, par nature, une part de jugement”.

À cet égard, il apparaît notamment qu’au sens du SEC 2010, l’activité d’enseignement est entièrement ou quasi-entièrement financée par le secteur

public et que ce financement est conditionné par le respect, par le pouvoir organisateur, de la législation et de la réglementation scolaire.

En Belgique, les activités des écoles de l'enseignement libre subventionné par la Communauté française sont encadrées par le gouvernement, puisqu'elles sont considérées comme un service public fonctionnel, à savoir un service qui est organisé par l'initiative privée pour les besoins de tout ou partie de la population, en vue d'assumer une mission d'intérêt général.

Ces écoles bénéficient de subventions, traitements et pensions pour leur personnel, mais également de subventions pour couvrir les frais de fonctionnement et d'équipement de leurs établissements.

Pour bénéficier de ces subventions, ces écoles et partant leurs pouvoirs organisateurs doivent se conformer à un certain nombre d'exigences, dont notamment :

- respecter un programme conforme aux prescriptions légales ou approuvé par le Ministre de l'Instruction publique ;
- respecter les dispositions fixées par le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre ;
- se soumettre au contrôle et à l'inspection organisée par la Communauté française. Cette inspection porte spécialement sur les branches enseignées, le niveau des études et l'application des lois linguistiques à l'exclusion des méthodes pédagogiques ;
- compter, par classe, section, degré ou autres subdivisions le nombre minimum d'élèves fixé par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres sauf dispense accordée en raison de circonstances particulières et exceptionnelles, par le Ministre de l'Éducation.

Par ailleurs, le personnel enseignant des écoles libres subventionnées est payé directement, et entièrement par la Communauté française et bénéficie d'un statut qui s'apparente à celui des fonctionnaires, son contrat étant strictement encadré par le décret. Celui-ci fixe notamment les règles de priorité (en fonction de l'encadrement) que les pouvoirs organisateurs doivent respecter pour l'engagement à titre définitif de leur personnel enseignant. Il fixe également les peines disciplinaires, qui sont similaires à celles des fonctionnaires. Le régime de pension du personnel enseignant est le même pour les écoles officielles et libres subventionnées. Les demandes de pensions sont d'ailleurs traitées par le Service fédéral des Pensions.

Les écoles de l'enseignement libre subventionné bénéficient de la garantie et de la subvention-intérêt de la Communauté française sur les emprunts relatifs au financement des bâtiments scolaires. Pour ce faire, elles doivent respecter un plan de rationalisation et de programmation des bâtiments scolaires qui déterminent la surface maximale autorisée en fonction du nombre d'élèves et de la distance par rapport aux bâtiments scolaires existants. Leurs dépenses d'investissement sont donc strictement encadrées par le gouvernement.

Le contrôle public au sens du SEC 2010 des écoles de l'enseignement libre subventionné est donc établi.

3. Les pouvoirs organisateurs sont-ils des producteurs marchands ?

Les subventions octroyées aux écoles libres subventionnées n'étant pas considérées comme des ventes au sens du SEC 2010, il s'ensuit que les écoles libres subventionnées ne respectent pas le test des 50 % de couverture des coûts pour les ventes et sont par conséquent des producteurs non marchands.

Les pouvoirs organisateurs sont par conséquent des unités non marchandes.

Conclusion

En conclusion, les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) sont contrôlés par les administrations publiques et sont des producteurs non marchands. Par conséquent, ils doivent être consolidés dans le secteur des administrations publiques (S.13), et plus précisément dans le secteur des administrations d'États fédérés (S.1312) puisqu'ils sont contrôlés par la Communauté française.

Au cas où l'ASBL (ou l'association revêtant une autre forme juridique) pouvoir organisateur exercerait d'autres activités que l'enseignement, c'est-à-dire, des activités philanthropiques, sociales, culturelles ou autres, il va de soi que ces activités ne sont pas visées par cette analyse et que l'ASBL, en ce qu'elle exerce des activités étrangères à sa fonction de pouvoir organisateur, reste classée dans le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15) ».

Comme l'indiquent les définitions de l'article 1.1.3.1-1, 25° et 46° du Code de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, applicable en Communauté française, le pouvoir organisateur est « la personne morale de droit public ou la personne morale de droit privé qui assume la responsabilité de l'école » tandis qu'une école libre est « l'école subventionnée par la Communauté française et organisée par une personne morale de droit privé ».

S'il n'est pas contesté que les pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre subventionné, qui ont pris la forme juridique d'associations sans but lucratif, peuvent être considérés comme des institutions sans but lucratif au sens de l'annexe A du règlement précité, les parties divergent sur la question de savoir si ces institutions sont « contrôlées par les administrations ». Selon l'interprétation de cette notion par la Cour de justice de l'Union européenne, « le contrôle d'une ISBL par une administration publique est établi dès lors que cette dernière est en mesure, c'est-à-dire détient la capacité, la possibilité ou la faculté, d'influer de manière prépondérante sur la politique générale ou le programme de l'ISBL » (arrêt précité, point 59).

Comme le relève également la Cour, « la question du contrôle d'unités institutionnelles [...] par une administration publique [...] ne saurait se rapporter au point de savoir si l'administration publique exerce une influence déterminante sur la gestion ou la capacité décisionnelle de l'unité institutionnelle, laquelle détient, par définition, une pleine autonomie en la matière, mais vise à déterminer si cette administration est en mesure, malgré l'existence d'une telle autonomie, de diriger et d'exercer des formes de contrainte sur l'unité dans le cadre de la définition et de la réalisation mêmes de ses objectifs, de ses activités et de ses orientations stratégiques » (arrêt précité, point 77).

Si l'analyse de la partie adverse rappelle les cinq indicateurs de contrôle qui sont visés au point 20.15 de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, précité, ses développements mettent l'accent sur trois d'entre eux, le degré de financement, les « autres dispositions de l'instrument de base » et l'exposition aux risques.

La Constitution belge prévoit, depuis son édicition en 1831, le principe de la liberté de l'enseignement. Des divergences portant sur l'importance à accorder respectivement à l'enseignement officiel, organisé par les pouvoirs publics, et à l'enseignement libre, confessionnel ou non, organisé par les particuliers, ont entraîné des tensions politiques, parfois appelées « guerres scolaires » qui ont généré une fluctuation des législations au gré des majorités successives, favorisant tantôt l'une tantôt l'autre forme d'enseignement pendant le XIX^e siècle et la première partie du XX^e. C'est pour mettre fin à ces tensions qu'a été adoptée, à la suite d'un compromis entre les principales formations politiques du pays, la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, dite du Pacte scolaire, qui prévoit notamment le principe d'un financement de toutes les formes d'enseignement reconnues en vue d'assurer la gratuité de l'enseignement obligatoire.

Lorsque la matière de l'enseignement a été transférée aux communautés en 1988, certains principes prévus par cette loi ont été inscrits dans la disposition constitutionnelle garantissant la liberté de l'enseignement, l'article 17, devenu, à la suite de la coordination de la Constitution, l'article 24 qui dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. L'enseignement est libre ; toute mesure préventive est interdite ; la répression des délits n'est réglée que par la loi ou le décret.

La communauté assure le libre choix des parents.

La communauté organise un enseignement qui est neutre. La neutralité implique notamment le respect des conceptions philosophiques, idéologiques ou religieuses des parents et des élèves.

Les écoles organisées par les pouvoirs publics offrent, jusqu'à la fin de l'obligation scolaire, le choix entre l'enseignement d'une des religions reconnues et celui de la morale non confessionnelle.

§ 2. Si une communauté, en tant que pouvoir organisateur, veut déléguer des compétences à un ou plusieurs organes autonomes, elle ne le pourra que par décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés.

§ 3. Chacun a droit à l'enseignement dans le respect des libertés et droits fondamentaux. L'accès à l'enseignement est gratuit jusqu'à la fin de l'obligation scolaire.

Tous les élèves soumis à l'obligation scolaire ont droit, à charge de la communauté, à une éducation morale ou religieuse.

§ 4. Tous les élèves ou étudiants, parents, membres du personnel et établissements d'enseignement sont égaux devant la loi ou le décret. La loi et le décret prennent en compte les différences objectives, notamment les caractéristiques propres à chaque pouvoir organisateur, qui justifient un traitement approprié.

§ 5. L'organisation, la reconnaissance ou le subventionnement de l'enseignement par la communauté sont réglés par la loi ou le décret ».

La Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit à propos de cette disposition constitutionnelle (C.C., 8 novembre 2018, n° 152/2018) :

« B.6.4. La liberté de l'enseignement garantie par l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution implique que des personnes privées puissent, sans autorisation préalable et sous réserve du respect des libertés et droits fondamentaux, organiser et faire dispenser un enseignement selon leur propre conception, tant en ce qui concerne la forme de cet enseignement qu'en ce qui concerne son contenu, par exemple en créant des écoles dont la spécificité réside dans des conceptions déterminées d'ordre pédagogique ou éducatif.

Cette liberté n'empêche toutefois pas que le législateur compétent prenne, en vue d'assurer la qualité et l'équivalence de l'enseignement obligatoire ou de l'enseignement dispensé au moyen des deniers publics, des mesures qui soient applicables de manière générale aux établissements d'enseignement, indépendamment de la spécificité de l'enseignement dispensé par ceux-ci.

B.6.5. La liberté d'enseignement définie à l'article 24, § 1^{er}, de la Constitution suppose que les pouvoirs organisateurs qui ne relèvent pas directement de la communauté puissent, sous certaines conditions, prétendre à des subventions à charge de celle-ci.

Le droit aux subventions est limité, d'une part, par la possibilité pour la communauté de lier celles-ci à des exigences tenant à l'intérêt général, entre autres celles d'un enseignement de qualité, du respect de normes de population scolaire et d'une égalité d'accès à l'enseignement, et, d'autre part, par la nécessité de répartir les moyens financiers disponibles entre les diverses missions de la communauté.

La liberté d'enseignement connaît dès lors des limites et n'empêche pas que le législateur décentralisé impose des conditions de financement et d'octroi de subventions qui restreignent l'exercice de cette liberté.

De telles mesures ne sauraient être considérées en tant que telles comme une atteinte à la liberté d'enseignement. Il en irait autrement s'il devait apparaître que les limitations concrètes qu'elles apportent à cette liberté ne sont pas adéquates à l'objectif poursuivi ou sont disproportionnées par rapport à celui-ci ».

En ce qui concerne le financement, les subventions accordées par la Communauté française pour l'enseignement libre, lorsque sont remplies les conditions fixées par les lois et les décrets, sont d'une triple nature :

- des subventions-traitements pour le personnel, égales, dans les mêmes conditions de titres et de fonctions, aux rémunérations accordées au personnel de l'enseignement de la Communauté française ;
- des subventions de fonctionnement et d'équipement, de nature forfaitaire, variables suivant le niveau, la forme et le type d'enseignement ;

- des subventions pour la construction et l'aménagement des locaux, allouées aussi à concurrence des crédits budgétaires prévus et suivant des modalités différentes de celles prévues pour l'enseignement organisé par des pouvoirs publics.

Sans devoir entrer dans les détails du calcul de ces différentes subventions, ce régime, qui a été mis en place initialement par la loi du 29 mai 1959, précitée, permet de considérer que l'enseignement libre subventionné est principalement financé par des administrations publiques. Toutefois, comme l'indique expressément le point 20.15 de l'annexe A règlement (UE) n° 549/2013, précité, le critère du financement ne permet pas à lui seul de constater l'existence d'un contrôle si une ISBL reste capable de déterminer, d'une manière significative sa politique ou son programme en respectant les autres critères.

L'analyse de la partie adverse se fonde essentiellement sur les différentes obligations imposées aux pouvoirs organisateurs de l'enseignement libre pour pouvoir bénéficier de ces subventions et plus particulièrement :

- l'approbation ministérielle des programmes scolaires par la Communauté française;
- les dispositions fixées par le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre, lequel régit tant la structure des études que les options pédagogiques proprement dites, organise un contrôle des conditions d'inscription et de renvoi, des décisions des conseils de classe et de la participation financière, organise le regroupement des établissements scolaires au sein de réseaux structurés et requiert l'élaboration de projets éducatif, pédagogique et d'établissement ainsi que la remise de rapport d'activités;
- le contrôle et l'inspection organisée par la Communauté française portant spécialement sur les branches enseignées, le niveau des études et l'application des lois linguistiques à l'exclusion des méthodes pédagogiques;
- l'imposition, par classe, section, degré ou autres subdivisions d'un nombre minimum d'élèves, sauf dérogation ministérielle.

Bien que l'analyse précitée ne l'indique pas expressément, la mise en avant de ces obligations réglementaires peut se rattacher au critère fixé par l'article 20.309, h), de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, précité, qui est relatif au « contrôle exercé par l'intermédiaire d'une réglementation excessive » qui s'applique lorsque la « réglementation est assez stricte pour dicter dans les faits la politique générale de l'entreprise ». Ce point souligne, à cet égard, que « 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 ». Si l'enseignement libre ne peut être considéré comme étant « privatisé », il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un service public fonctionnel qui est soumis à une réglementation assez élaborée et qui s'est largement étoffée depuis la fin des années 90.

La Cour de justice de l'Union européenne a décrit de la manière suivante la répartition des compétences entre les juridictions nationales et la Cour elle-même :

« 48. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 267 TFUE, fondée sur une nette séparation des fonctions entre les juridictions nationales et la Cour, cette dernière n'a pas compétence pour interpréter le droit national et qu'il appartient au seul juge national de constater et d'apprécier les faits du litige au principal ainsi que de déterminer l'exacte portée des dispositions législatives, réglementaires ou administratives nationales (voir, en ce sens, arrêts du 13 avril 2010, *Bressol e.a.*, C-73/08, EU:C:2010:181, point 64; et du 21 juin 2017, *W e.a.*, C-621/15, EU:C:2017:484, point 49).

49. Toutefois, la Cour, appelée à fournir au juge national une réponse utile, est compétente pour lui donner des indications tirées du dossier de l'affaire au principal ainsi que des observations écrites et orales qui lui ont été soumises, de nature à permettre à la juridiction nationale de statuer (arrêt du 13 avril 2010, *Bressol e.a.*, C-73/08, EU:C:2010:181, point 65 et jurisprudence citée) ».

Les différents éléments mis en avant dans l'analyse de la partie adverse font apparaître une réglementation importante de l'activité des parties requérantes mais qu'il est difficile de qualifier d'« excessive » au sens de l'article 20.309, h), de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, précité, en l'absence d'indications en ce sens dans la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Dès lors que l'application correcte du droit de l'Union, en l'espèce, ne s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable, il y a lieu de poser la question préjudicielle suivante relative à l'interprétation de cette disposition :

« L'annexe A, point 20.309, sous h), du règlement 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 doit-elle s'interpréter en ce sens qu'une réglementation par laquelle une administration publique compétente dans le domaine d'activité de l'enseignement :

- approuve les programmes d'études,
- réglemente tant la structure des études que les missions prioritaires et spécifiques, organise un contrôle des conditions d'inscription et de renvoi des élèves, des décisions des conseils de classe et de la participation financière, organise le regroupement des établissements scolaires au sein de réseaux structurés et requiert l'élaboration de projets éducatif, pédagogique et d'établissement ainsi que la remise de rapport d'activités,
- organise un contrôle et une inspection portant spécialement sur les branches enseignées, le niveau des études et l'application des lois linguistiques à l'exclusion des méthodes pédagogiques et
- impose par classe, section, degré ou autres subdivisions un nombre minimum d'élèves, sauf dérogation ministérielle,

doit être considérée comme "excessive" au sens de cette disposition, au point de dicter ou de lier, dans les faits, la politique générale ou le programme des unités du domaine d'activité concerné ? ».

Par ailleurs, l'analyse de la partie adverse se fonde également sur le « statut » du personnel de l'enseignement libre subventionné en soulignant la

proximité entre ce régime juridique et celui des enseignants de l'enseignement officiel. Or, selon l'article 20.15 de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, précité, il convient de déterminer s'il s'agit d'une « réglementation générale s'appliquant à toutes les unités dans un même domaine d'activité » auquel cas, elle ne serait « pas pertinente pour décider que l'administration publique exerce son contrôle sur une unité individuelle ». Si le domaine d'activité considéré est l'enseignement lui-même, il faut constater que certaines règles décrétales ne s'appliquent qu'au personnel de l'enseignement libre subventionné, sans pour autant être spécifiques pour chacune de ses « unités individuelles » que constituent les différents pouvoirs organisateurs. Il convient dès lors d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne sur l'interprétation de l'article 20.15, précité, dans un tel cas de figure en posant la question préjudicielle suivante :

« L'annexe A, point 20.15, du même règlement, doit-elle s'interpréter comme incluant dans la notion de réglementation générale des règles spécifiques constitutives d'un "statut", applicables aux membres du personnel d'institutions sans but lucratif actives dans le domaine de l'enseignement qui font l'objet d'un financement par une administration publique ? ».

VII. Indemnités de procédure et dépens

VII. 1. Affaire A. 223.571/XV-3552

Dans leur requête, les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse.

Dès lors que la partie adverse a finalement substitué à l'acte attaqué une nouvelle décision, assortie d'une analyse tenant lieu de motivation formelle et destinée à répondre aux moyens soulevés dans le recours précité, cette dernière s'apparente à un retrait de l'acte attaqué et il y a lieu de faire droit à la demande des parties requérantes.

Les droits de rôle, liquidés à la somme de 1400 euros, sont également mis à la charge de la partie adverse.

VII. 2. Affaire A. 224.777/XV-3687

Dans leur requête, les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse.

Par identité de motifs avec ce qui a été décidé dans l'affaire A. 223.571/XV-3552 concernant l'indemnité de procédure, il y a lieu de faire droit à leur demande.

Les autres dépens sont également mis à la charge de la partie adverse, dont les droits de rôle de 1400 euros.

Quant aux contributions visées à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure et payées par les parties requérantes, il y a lieu de les réduire à 20 euros dans le cadre du présent litige. En effet, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 20 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans l'article 4, § 4, alinéa 1^{er}, de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne », les mots « par partie requérante ». En conséquence, dans l'hypothèse d'une requête appuyée par une pluralité de parties requérantes, une seule contribution de 20 euros peut être réclamée pour cette requête. En vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de l'arrêt de la Cour constitutionnelle précité, il y a lieu d'ordonner le remboursement des six contributions indûment perçues, en l'espèce.

VII. 3. Affaire A. 225.460/XV-3770

Compte tenu de la réouverture des débats dans cette affaire, il y a lieu, à ce stade de la procédure, de réserver les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Les affaires A. 223.571/XV-3552, A. 224.777/XV-3687 et A. 225.460/XV-3770 sont jointes.

Article 2.

La Banque nationale de Belgique est mise hors de cause.

Article 3.

Il n'y a plus lieu de statuer dans les affaires A. 223.571/XV-3552 et A. 224.777/XV-3687.

Article 4.

Les débats sont rouverts dans l'affaire A. 225.460/XV-3770.

Article 5.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice de l'Union européenne :

- « 1. L'annexe A, point 20.309, sous h), du règlement 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 doit-elle s'interpréter en ce sens qu'une réglementation par laquelle une administration publique compétente dans le domaine d'activité de l'enseignement :
- approuve les programmes d'études,
 - réglemente tant la structure des études que les missions prioritaires et spécifiques, organise un contrôle des conditions d'inscription et de renvoi des élèves, des décisions des conseils de classe et de la participation financière, organise le regroupement des établissements scolaires au sein de réseaux structurés et requiert l'élaboration de projets éducatif, pédagogique et d'établissement ainsi que la remise de rapport d'activités,
 - organise un contrôle et une inspection portant spécialement sur les branches enseignées, le niveau des études et l'application des lois linguistiques à l'exclusion des méthodes pédagogiques et
 - impose par classe, section, degré ou autres subdivisions un nombre minimum d'élèves, sauf dérogation ministérielle,
- doit être considérée comme "excessive" au sens de cette disposition, au point de dicter ou de lier, dans les faits, la politique générale ou le programme des unités du domaine d'activité concerné ?
2. L'annexe A, point 20.15, du même règlement, doit-elle s'interpréter comme incluant dans la notion de réglementation générale des règles spécifiques constitutives d'un "statut", applicables aux membres du personnel d'institutions sans but lucratif actives dans le domaine de l'enseignement qui font l'objet d'un financement par une administration publique ? ».

Article 6.

Le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint est chargé de rédiger un rapport complémentaire sur le vu des réponses de la Cour de justice de l'Union européenne.

Article 7.

Dans l'affaire A. 223.571/XV-3552, la partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 1400 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de 100 euros chacune.

Dans l'affaire A. 224.777/XV-3687, la partie adverse supporte les dépens, à savoir les droits de rôle de 1400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence de 100 euros chacune.

Les dépens sont réservés dans l'affaire A. 225.460/XV-3770.

Article 8.

Les six contributions de 20 euros indûment perçues dans l'affaire A. 224.777/XV-3687 seront remboursées aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 31 mars 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Florence Piret,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht