

## **Recours administratifs à l'encontre des décisions de classement SEC de l'Institut des comptes nationaux : dans quelle mesure ce nouveau contrôle juridictionnel ébranle-t-il le Système statistique européen dans ses attributions budgétaires ?**

**Auteur :** Vanderthommen, Tom

**Promoteur(s) :** Bourgeois, Marc

**Faculté :** Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie

**Diplôme :** Master en droit, à finalité spécialisée en droit public et administratif (aspects belges, européens et internationaux)

**Année académique :** 2021-2022

**URI/URL :** <http://hdl.handle.net/2268.2/14684>

---

*Avertissement à l'attention des usagers :*

*Tous les documents placés en accès ouvert sur le site le site MatheO sont protégés par le droit d'auteur. Conformément aux principes énoncés par la "Budapest Open Access Initiative"(BOAI, 2002), l'utilisateur du site peut lire, télécharger, copier, transmettre, imprimer, chercher ou faire un lien vers le texte intégral de ces documents, les disséquer pour les indexer, s'en servir de données pour un logiciel, ou s'en servir à toute autre fin légale (ou prévue par la réglementation relative au droit d'auteur). Toute utilisation du document à des fins commerciales est strictement interdite.*

*Par ailleurs, l'utilisateur s'engage à respecter les droits moraux de l'auteur, principalement le droit à l'intégrité de l'oeuvre et le droit de paternité et ce dans toute utilisation que l'utilisateur entreprend. Ainsi, à titre d'exemple, lorsqu'il reproduira un document par extrait ou dans son intégralité, l'utilisateur citera de manière complète les sources telles que mentionnées ci-dessus. Toute utilisation non explicitement autorisée ci-avant (telle que par exemple, la modification du document ou son résumé) nécessite l'autorisation préalable et expresse des auteurs ou de leurs ayants droit.*

---

**Recours administratifs à l'encontre des décisions de  
classement SEC de l'Institut des comptes nationaux : dans  
quelle mesure ce nouveau contrôle juridictionnel ébranle-t-  
il le Système statistique européen dans ses attributions  
budgétaires ?**

**Tom VANDERTHOMMEN**

Travail de fin d'études

Master en droit à finalité spécialisée en droit public et administratif

Année académique 2021-2022

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Marc BOURGEOIS

Professeur ordinaire

## RÉSUMÉ

Le 29 janvier 2015, le Conseil d'État de Belgique rendait son premier arrêt concernant une décision de classement SEC de l'I.C.N. Depuis, une trentaine d'autres ont été rendus. En acceptant ces recours, la haute juridiction administrative ne se borne pas à contrôler la légalité d'actes d'une autorité administrative belge, elle inscrit nécessairement ce contrôle dans le cadre beaucoup plus large de la production de la comptabilité nationale et de la gouvernance budgétaire européenne. Vues sous cet angle, les décisions du Conseil d'État sont susceptibles de perturber le Système statistique européen, l'autorité en charge de la production des statistiques communautaires, et ses pratiques en la matière.

La question de recherche de cette contribution est donc la suivante : dans quelle mesure ce nouveau contrôle juridictionnel ébranle-t-il le Système statistique européen dans ses attributions budgétaires ?

Dans une première partie, nous présentons le Système statistique européen et nous retraçons la naissance et l'accroissement de ses prérogatives en matière de comptabilité nationale et de surveillance des finances publiques.

Dans une deuxième partie, nous présentons plusieurs décisions de justice rendues, d'une part, par les juridictions européennes et, d'autre part, par le Conseil d'État de Belgique statuant sur des recours à l'encontre de décisions du Système statistique européen.

Enfin, dans une troisième partie, nous tentons de tirer les enseignements de l'ensemble de ces arrêts. Après avoir contextualisé les critiques existantes que subissent la gouvernance budgétaire européenne et les instances qui la mettent en œuvre, nous nous demandons dans quelle mesure la nouvelle jurisprudence du Conseil d'État peut être un prolongement juridique de ces différentes remises en cause.



## TABLE DES MATIERES

### I. LE SYSTEME STATISTIQUE EUROPEEN ET SES ATTRIBUTIONS DANS LE CADRE DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE EUROPEENNE (p. 5)

- A. L'avènement de la gouvernance budgétaire européenne et les nouvelles responsabilités du S.S.E (p. 6)
- B. Les crises statistiques grecques de 2004 et 2009 et les gains de compétences d'Eurostat dans le contrôle de la comptabilité nationale (p. 7)
- C. Les règles SEC et l'autorité morale d'Eurostat en la matière (p. 9)

### II. RECOURS JURIDICTIONNELS A L'ENCONTRE DES DECISIONS DU S.S.E. (p. 12)

- A. Les recours à l'encontre des actes d'Eurostat devant les juridictions européennes (p. 12)
  - 1. L'affaire *Mintra* (2006) (p. 12)
  - 2. L'affaire *Madrid Calle 30* (2007) (p. 13)
  - 3. L'affaire *Espagne c. Commission* (2015) (p. 13)
- B. Les recours à l'encontre des actes des I.N.S. devant les juridictions nationales (p. 15)
  - 1. L'arrêt *Fonds du logement de la Région Bruxelles-capitale* du 17 septembre 2015 (p. 15)
  - 2. L'arrêt *Société régionale d'investissement de Bruxelles* du 20 janvier 2017 (p. 17)
  - 3. L'arrêt *Crédit immobilier ouvrier* du 14 juin 2017 (p. 19)
  - 4. L'arrêt *Fonds du logement de la Région Bruxelles-Capitale* du 28 septembre 2018 (p. 20)
  - 5. L'arrêt *Secrétariat général de l'enseignement catholique et al.* du 31 mars 2021 (p. 21)

### III. UNE REMISE EN CAUSE DE L'HEGEMONIE D'EUROSTAT ? (p. 25)

- A. Un contexte de critique politique de la gouvernance budgétaire européenne de critique et de remise en cause de la position d'Eurostat (p. 25)
  - 1. Les critiques politiques de la gouvernance budgétaire européenne (p. 25)
  - 2. La critique « philosophique » de la nature des missions du S.S.E et d'Eurostat (p. 26)
- B. Contrôle juridictionnel des décisions de classement SEC : quel impact sur les pratiques comptables et les rapports d'autorité au sein du S.S.E. ? (p. 27)

### BIBLIOGRAPHIE (p. 31)

### ANNEXE (p. 33)



## I. LE SYSTEME STATISTIQUE EUROPEEN ET SES ATTRIBUTIONS DANS LE CADRE DE LA GOUVERNANCE BUDGETAIRE EUROPEENNE

La capacité des instances européennes à pouvoir disposer de données macroéconomiques fiables et comparables entre les différents États (concernant par exemple le produit intérieur brut, l'emploi, la part des différents secteurs dans l'économie nationale, la balance commerciale, ...) conditionne évidemment le développement, la bonne mise en œuvre et le suivi des politiques européennes. Dès les prémices de l'intégration européenne, une structure institutionnelle est donc développée dans le but de produire et de diffuser ces informations essentielles. Il s'agit du système statistique européen (« S.S.E. ») qui est actuellement défini par la réglementation européenne comme étant « le partenariat entre l'autorité statistique communautaire, c'est-à-dire la Commission (Eurostat), et les instituts nationaux de statistique (« I.N.S. ») ainsi que les autres autorités nationales responsables dans chaque État membre du développement, de la production et de la diffusion de statistiques européennes »<sup>1</sup>. Il s'agit donc d'un ensemble d'entités nationales chargées de collecter les données en interne et de les communiquer à Eurostat qui coordonne leurs actions.

Deux caractéristiques essentielles du S.S.E. sont l'impartialité et l'indépendance. Il s'agit d'une institution - ou plus exactement d'un système d'institutions - dont la fonction, purement technique et objective<sup>2</sup>, doit être préservée des intérêts et influences politiques.

Un autre principe consacré par la réglementation européenne est le principe de subsidiarité<sup>3</sup>. Il suppose que ne doivent en principe échoir à l'autorité européenne que les attributions qui seraient moins efficacement exercées si elles incombait aux autorités nationales. Cette donnée pourrait laisser penser à un observateur non averti que le rôle d'Eurostat se verrait marginalisé au profit de celui des I.N.S. Ce serait pourtant se méprendre ; nous y reviendrons longuement dans le cadre de la présente contribution.

Si, initialement, le rôle du S.S.E. se limitait à l'émission de statistiques simplement informatives à destination des décideurs européens, ses tâches vont cependant acquérir une toute autre portée dans le cadre du développement de la gouvernance budgétaire européenne. Eurostat - et les I.N.S. dans une moindre mesure - devient un acteur clé dans le contrôle du respect des critères de convergences instaurés par le Traité de Maastricht en 1992 (A.). Dans les années qui suivront, les compétences d'Eurostat dans le domaine de la surveillance des finances publiques des États ne cesseront de s'accroître en réponse à différentes « crises statistiques » (B.). Outre un panel de moyens importants désormais mis à sa disposition, Eurostat va également s'arroger un monopole de fait dans l'interprétation du référentiel comptable européen, le SEC, dont l'application est à la base du calcul des déficits publics et des dettes étatiques (C.).

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes [...], *J.O.U.E.*, L 87, 31 mars 2009, art. 4.

<sup>2</sup> *Ibid.*, art. 2. Cette affirmation est cependant à relativiser (voir *infra*).

<sup>3</sup> *Ibid.*, art. 1<sup>er</sup>.

## A. L'avènement de la gouvernance budgétaire européenne et les nouvelles responsabilités du S.S.E

Par la création de l'Union économique et monétaire (« U.E.M. ») et la mise en place de la monnaie unique, les États ont été amenés à renoncer à leur politique monétaire au profit de la Banque centrale européenne (« B.C.E ») mais ont toutefois conservé leur souveraineté en matière de politique budgétaire. Du moins dans les principes car la crainte que « des politiques budgétaires nationales non coordonnées et divergentes [puisse avoir] pour effet de compromettre la stabilité monétaire et de créer des déséquilibres dans les secteurs réel et financier de la Communauté »<sup>4</sup> ont conduit les pères de l'U.E.M. à préconiser l'imposition de « contraintes strictes sur l'ampleur et le financement des déficits budgétaires »<sup>5</sup> des États.

Ces contraintes budgétaires seront déployées dans l'ordre juridique européen par le Traité de Maastricht en 1992 avec l'introduction des critères de convergence (ou critères de Maastricht). L'article 126 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (« T.F.U.E. ») complété de son protocole n°12 prescrivent que les États ne peuvent présenter un déficit public supérieur à 3% de leur PIB et un taux d'endettement supérieur à 60% de leur PIB.

La surveillance de ce que le traité qualifie de « discipline budgétaire » est confiée à la Commission en vertu de l'article 126, §2, du TFUE. Au sein de la Commission, c'est Eurostat, l'institut statistique européen, qui obtient ces nouvelles attributions. Ce choix n'allait pourtant pas de soi ; le fait qu'Eurostat obtienne la charge « de la certification des comptes des États membres dans le cadre du processus de convergence au détriment de la DG ECFIN, réputée l'une des plus puissantes de la Commission, représente un succès éclatant pour cette institution alors relativement anonyme »<sup>6</sup>.

En 1997, le Conseil adopte le Pacte de stabilité et de croissance (« P.S.C. »). Il s'agit de deux règlements instaurant des instruments ayant pour but de s'assurer de la convergence des politiques budgétaires prévue dans le Traité de Maastricht. Il comporte un volet préventif - l'obligation faite aux États de présenter annuellement un programme de stabilité et de convergence contenant un objectif à moyen terme d'une position budgétaire proche de l'équilibre (« M.T.O. ») - et un volet correctif - qui implémente la procédure pour déficit excessif (« P.D.E. ») prévue à l'article 126, § 2 et suivants, du TFUE.

Concrètement, les missions exercées par Eurostat dans le cadre de la surveillance budgétaire sont doubles. D'une part, elles consistent à s'assurer de la conformité des comptabilités nationales - c'est-à-dire de la bonne application du cadre comptable européen (voir *infra*) - et à déceler les éventuelles erreurs - volontaires ou involontaires - qu'elles contiendraient. Dans un second temps, Eurostat évalue les taux de déficit et d'endettement à l'aune des critères de convergence. Si

---

<sup>4</sup> Rapport sur l'Union économique et monétaire dans la Communauté européenne du 12 avril 1989 (dit rapport Delors), [https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/7124614a-42f3-4ced-add8a5fb3428f21c/203c1fd0-f667-4f2e-b522-02a651e1bcb7/Resources#725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f\\_fr&overlay](https://www.cvce.eu/education/unit-content/-/unit/7124614a-42f3-4ced-add8a5fb3428f21c/203c1fd0-f667-4f2e-b522-02a651e1bcb7/Resources#725f74fb-841b-4452-a428-39e7a703f35f_fr&overlay), p. 10.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>6</sup> Damien PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques. Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 237.



Eurostat constate des manquements de la part des États, qu'il s'agisse de la production d'une comptabilité nationale imparfaite ou bien de non-respect des critères de convergence, il est invité à émettre des rapports pour en avertir le Conseil, organe auquel il appartient de tirer les conséquences de tels manquements (par exemple l'ouverture d'une P.D.E.).

Les nouvelles attributions qui échoient à Eurostat dans le cadre de la gouvernance budgétaire ne sont pas d'une nature bien différente des missions qu'il exerçait jusqu'alors ; comme auparavant, il se contente d'émettre des informations techniques en toute impartialité et de poser des constats objectifs. Cependant, elles diffèrent fondamentalement par leur portée. Alors que la compétence originelle de l'institut statistique européen, la production de données macro-économiques simplement informatives, n'avait pas de conséquences directes pour les États membres, il en va autrement de la surveillance budgétaire et de ses enjeux. Les analyses d'Eurostat sont ici cruciales puisqu'elles déterminent l'état des finances publiques du pays et, par la même, la latitude dont ce dernier dispose dans la mise en œuvre de sa politique budgétaire.

### **B. Les crises statistiques grecques de 2004 et 2009 et les gains de compétences d'Eurostat dans le contrôle de la comptabilité nationale**

La surveillance des finances publiques des États membres qui incombe désormais à Eurostat est une tâche considérable et le fait est que ce dernier ne dispose ni des ressources ni des moyens humains suffisants pour pleinement y faire face. Pour pallier cette situation problématique, Eurostat va décider de limiter son action à la détection des erreurs manifestes dans les comptabilités nationales et instaurer une présomption de confiance envers les données que lui fournissent les États<sup>7</sup>.

En décidant de limiter ses interventions aux seuls cas manifestement problématiques et de ne pas effectuer un contrôle actif et minutieux des comptabilités nationales, Eurostat se montre, dans un premier temps, assez peu intrusif envers les États. Ce paradigme va cependant évoluer alors qu'Eurostat va renforcer son contrôle et acquérir plus de moyens et de compétences après le passage à l'an 2000. Cette évolution va se marquer par deux réformes significatives en réponse aux crises statistiques grecques de 2004 et 2009.

En 2004, il apparaît que la Grèce a pris de grandes libertés avec les règles comptables européennes et que le déficit et le taux d'endettement qu'elle présente sont fortement sous-évalués. Parallèlement, Eurostat constate que les États ont de plus en plus tendance à recourir à des processus innovants dans le but d'externaliser un maximum de dépenses et d'ainsi optimiser l'état de leur finances publiques. Cette situation met en exergue les difficultés que rencontre Eurostat pour garantir la fiabilité des données budgétaires des États.

Le règlement n° 2103/2005 apporte plusieurs solutions afin de remédier à cette situation insatisfaisante. L'angle d'approche est d'accroître la participation d'Eurostat aux processus de production de la comptabilité nationale au niveau des États membres. Le règlement prévoit un « dialogue permanent » entre Eurostat et les I.N.S. et instaure des « visites de dialogue

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 237.

régulières »<sup>8</sup> des agents d'Eurostat au sein des instituts nationaux. L'objectif est donc de renforcer le contrôle *a priori* des données budgétaires - au stade de leur élaborations - en surveillant les méthodes et les procédures utilisées par les I.N.S.

En 2009, alors que la crise économique frappe les États européens, le déficit de la Grèce, initialement présenté à 3,7% par cette dernière, est revu à 12,5%. L'écart considérable entre ces deux valeurs fait une nouvelle fois apparaître les lacunes de la surveillance budgétaire et déclenche la deuxième crise statistique grecque. Sur demande du Conseil, Eurostat rédige un rapport dans le but d'identifier les failles qui sont à l'origine du dérapage des finances publiques grecques. Eurostat pointe « les faiblesses méthodologiques et les procédures techniques insatisfaisantes de l'institut statistique grec » ainsi qu'une « gouvernance inappropriée, caractérisée par un manque de coopération et un partage peu clair des responsabilités entre les différents services et institutions grecs » en charge de la production des statistiques nationales. Ce qui aurait pour conséquence que « la qualité des statistiques budgétaires est soumise à des pressions politiques et est tributaire des échéances électorales »<sup>9</sup>.

Si cette analyse met en lumière les manquements des hommes politiques et des acteurs statistiques grecs, elle révèle également l'impuissance d'Eurostat à contrôler efficacement la qualité des données budgétaires étatiques.

Une profonde réforme du P.S.C. est alors engagée en réponse à cette crise statistique grecque. Elle aboutit en 2011 par l'adoption du *six-pack* et en 2013 par l'adoption du *two-pack* qui rassemblent 8 instruments juridiques ayant pour but d'améliorer la gouvernance budgétaire. Le *six-pack* comprend notamment le règlement n° 679/2010 qui constate que « les événements récents ont clairement montré que le cadre de gouvernance actuel pour les statistiques budgétaires ne parvient pas encore à réduire, dans la mesure nécessaire, le risque que des données incorrectes ou inexacts soient notifiées à la Commission » et dote Eurostat du droit « d'accéder aux comptes de toutes les entités publiques que sont les administrations centrales, les administrations d'États fédérés, les administrations locales et les administrations de sécurité sociale, ainsi que le droit de se voir fournir les informations comptables et budgétaires détaillées existantes sur la base desquelles ces comptes ont été établis ». Le règlement n° 1173/2011 offre quant à lui la possibilité au Conseil d'imposer, sur recommandation d'Eurostat, des sanctions envers les États membres qui communique des informations erronées sur l'état de leur déficit ou de leur dette<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Règlement (CE) n° 2103/2005 du Conseil du 12 décembre 2005 [...] en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.U.E.*, L 337, 22 décembre 2005, art. 8 *quinquies*.

<sup>9</sup> Rapport sur les statistiques du déficit et de la dette publics de la Grèce de la Commission du 8 janvier 2010, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6406126/COM\\_2010\\_rapport\\_grece.pdf/595a6a3d-a691-44e1-b2b0-f23efb15badc?t=1418922287000](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/6406126/COM_2010_rapport_grece.pdf/595a6a3d-a691-44e1-b2b0-f23efb15badc?t=1418922287000), p. 2.

<sup>10</sup> Règlement (UE) du Parlement et du Conseil n° 1173/2011 du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *J.O.U.E.*, L 306, 23 novembre 2011, art. 8.

Parallèlement, le personnel d'Eurostat en charge de la surveillance budgétaire passe de 15 à 60 personnes<sup>11</sup>.

L'ensemble de ces réformes « amorce une évolution fondamentale dans la relation entre Eurostat et les États membres : la présomption de confiance instaurée durant les années nonante est désormais remplacée par une analyse systématique des opérations effectuées »<sup>12</sup>. Le rôle d'Eurostat dans la surveillance budgétaire est désormais plein et entier car il « ne joue plus simplement un rôle de coordinateur des statistiques européennes mais un rôle de vérificateur » ; « on peut même dire qu'Eurostat audite les comptes agrégés des administrations publiques des États membres »<sup>13</sup>.

### C. Les règles SEC et l'autorité morale d'Eurostat en la matière

La production de comptabilités nationales comparables entre les États européens n'est pas une opération neutre et objective ; elle suppose l'adoption préalable d'un référentiel comptable commun qui sera le reflet des différentes conceptions et vues qui ont œuvrés à son élaboration. Ce référentiel, choisi comme norme comptable dans le cadre de la gouvernance budgétaire, est le Système européen des comptes nationaux et régionaux (« S.E.C. »). Sa dernière mouture, le SEC 2010, est instaurée par le règlement n° 549/ 2013.

Les règles SEC sont plutôt d'inspiration anglo-saxonne en ce qu'elles recherchent en priorité à identifier la réalité économique qui se cache derrière la nature juridique d'une institution et ce pour deux raisons. Premièrement, la qualification juridique d'une entité n'est parfois qu'un avatar dont le seul but est précisément d'externaliser le financement d'une activité afin que ce dernier – essentiellement les emprunts – ne soit pas consolidé parmi les comptes de la collectivité publique<sup>14</sup>. Deuxièmement, cerner le secteur public selon des critères économiques permet d'obtenir des données comparables entre les différents États membres de l'Union européenne étant donné que ces derniers ont parfois des administrations structurées de manière très différente.

Aux termes du SEC 2010, l'ensemble des acteurs participant à l'économie d'un État membre sont répartis parmi 5 secteurs institutionnels :

1. Les sociétés non-financières (S.11) ;
2. Les sociétés financières (S.12) ;
3. Les administrations publiques (S.13) ;

---

<sup>11</sup> Damien PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques. Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, op. cit., p. 246.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 247.

<sup>13</sup> François LEQUILLER, « Statistiques de finances publiques : après les crises, l'harmonisation se renforce », *Statistique et société*, janvier 2014, vol. 2, n° 1, p. 43.

<sup>14</sup> Martin DETHIER et Arnaud VAN WAHEYENBERGE, « Le système européen des comptes nationaux et régionaux (S.E.C. 2010). Comment juge-t-on si un État membre est en déficit ? », *Journal de droit européen*, 2014, p. 413.

4. Les ménages (S.14) ;

5. Les institutions sans but lucratif (S.15).

Sont rattachées aux secteurs des administrations publiques (S.13), 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 »<sup>15</sup>. Concrètement, un triple test permet de déterminer si une entité doit être classée dans le S.13 :

1. le test de l'*autonomie* (si l'entité ne jouit pas de l'autonomie requise, elle est rattachée à l'entité institutionnelle dont elle dépend) ;
2. le test du *contrôle* (l'entité doit être contrôlée par les administrations publiques) ;
3. le test de *marché* (l'entité doit être non-marchande).

La classification d'entités dans le secteur des administrations publiques est une étape cruciale de la production de la comptabilité nationale car cette dernière n'est autre que la consolidation des comptes de l'ensemble des unités composant le S.13 d'un État. Il en découle que « l'inscription et l'appartenance [au secteur des administrations publiques] sont le point de départ du calcul du déficit public et de la dette publique d'un État membre »<sup>16</sup>.

Ce sont donc les questions de classification (ou non) qui cristallisent généralement les tensions entre les États - qui ont tendance à vouloir laisser un maximum d'institutions en dehors du secteur public - et le S.S.E.

La surveillance des finances publiques dont est dotée Eurostat consiste donc essentiellement en la vérification de la bonne application des règles de classement SEC opérée par les I.N.S. Cependant, Eurostat joue également un rôle essentiel dans l'interprétation de ces normes comptables.

Il est en effet fréquent que face à des cas complexes les I.N.S. sollicitent les vues d'Eurostat quant au classement qu'il convient d'opérer. Ce dernier communique ses appréciations par voie d'avis. On parle d'avis *ex-ante* lorsqu'ils interviennent préalablement à un classement et d'avis *ex-post* lorsqu'ils interviennent postérieurement. De cette manière, Eurostat a développé ce que l'on pourrait qualifier de « jurisprudence statistique »<sup>17</sup>. Si la valeur juridique de ces avis fait débat (voir *infra*), ils sont dans les faits suivis et entérinés par les I.N.S. qui se plient aux interprétations d'Eurostat.

---

<sup>15</sup> SEC 2010, 2.111.

<sup>16</sup> Christophe DUBOIS, « SEC 2010 et contrôle juridictionnel. Quand le Conseil d'État connaît de recours à l'encontre de décisions de classement de l'Institut des Comptes nationaux », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2020/1, p. 23.

<sup>17</sup> Benjamin LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, n° 80, hiver 2012-2013, p. 62.

Eurostat ne limite pas son intervention à la remise d'avis lorsqu'il est sollicité mais a développé parallèlement un manuel d'interprétation des règles SEC à destination des acteurs statistiques : le *Manuel on Government Deficit and Debt* (« M.G.D.D. »). Cet instrument est central pour l'action des I.N.S puisqu'il interprète, de manière extensive, et complexifie le régime SEC 2010<sup>18</sup>. On y retrouve notamment les positions d'Eurostat quant aux nouveaux mécanismes innovants auxquels les États recourent dans le but d'externaliser certaines dépenses qui ne sont pas appréhendés par les règles SEC (par exemple, les partenariats public-privé).

Si le M.G.D.D. se présente formellement comme un instrument de *soft law* dépourvu de caractère contraignant, ses critères d'analyse sont utilisés constamment dans le cadre de la mise en œuvre des règles SEC ; ce qui « démontre que le [M.G.D.D.], malgré le fait de ne pas être juridiquement contraignant, est traité en pratique comme une source de droit »<sup>19</sup>.

« La base juridique sur laquelle s'appuie Eurostat en publiant et en mettant à jour périodiquement ce manuel sur la base de ses différents avis et décisions est incertaine. De plus, certains auteurs discernent un véritable glissement du pouvoir normatif au profit d'Eurostat en remarquant que bien souvent dans ses décisions, le manuel est cité seul au titre des règles comptables applicables »<sup>20</sup>.

Dans le cadre de la surveillance des finances publiques, Eurostat ne se limite donc pas au seul contrôle *a posteriori* des données budgétaires mais influence énormément l'action des I.N.S. au stade de la consolidation de ces données.

## II. RECOURS JURIDICTIONNELS A L'ENCONTRE DES DECISIONS DU S.S.E.

Étant donné l'importance que revêtent les actes de classement du S.S.E. pour les États, il est intéressant de se demander s'ils sont susceptibles d'être contestés devant les juridictions qu'elles soient européennes, pour les actes d'Eurostat (A.), ou nationales, pour les actes des I.N.S (B.).

---

<sup>18</sup> Christophe DUBOIS, *op. cit.*, p. 28.

<sup>19</sup> Alberto VEGA, « Eurostat, soft law and the measurement of public debt : the case of public-private partnerships », *European journal of legal studies*, Vol. 6, n° 2, 2013, p. 147 (traduction libre).

<sup>20</sup> Martin DETHIER et Arnaud VAN WAEYENBERGE, *op. cit.*, p. 415.

## A. Les recours à l'encontre des actes d'Eurostat devant les juridictions européennes

Trois affaires portées devant le Tribunal de l'Union européenne apportent quelques enseignements quant à la recevabilité des recours à l'encontre des actes d'Eurostat mais également quant à la répartition des compétences entre les différentes composantes du S.S.E. : l'affaire *Mintra* (2006), l'affaire *Madrid Calle 30* (2007) et l'affaire *Espagne c. Commission* (2015).

### 1. L'affaire *Mintra* (2006)<sup>21</sup>

La Madrid infraestructuras del Transporte ou Mintra est une société de droit public chargée du développement et de la gestion des infrastructures de transport madrilènes créée en 1999 par la Comunidad Autónoma de Madrid.

En 2002, l'institut statistique espagnol (« I.N.E. ») sollicite l'avis (*ex-ante*) d'Eurostat sur le classement qu'il convient d'opérer à l'égard de Mintra. Au terme d'une première analyse, Eurostat considère qu'elle pourrait être classée en dehors du secteur des administrations publiques mais attire l'attention de l'I.N.E. sur le fait qu'il conviendrait d'approfondir d'étude de la comptabilité de Mintra afin de rendre une décision définitive.

Dans une lettre du 3 février 2005, Eurostat communique à l'I.N.E. qu'au terme de cette analyse économique de la situation de Mintra, il convient d'opérer un reclassement dans le S.13. L'I.N.E. suit l'avis d'Eurostat et classe Mintra dans le secteur des administrations publiques dès février 2005.

Par une requête du 11 avril 2005, Mintra et la Comunidad Autónoma de Madrid introduisent une demande d'annulation de la décision d'Eurostat contenue dans sa lettre du 3 février 2005 devant le Tribunal de l'Union européenne.

Dans son ordonnance du 5 septembre 2006, le tribunal conclut à l'irrecevabilité du recours. Il estime que la réglementation en vigueur ne contient pas « de dispositions attribuant à la Commission (Eurostat) le pouvoir de se prononcer, par voie de décision, sur le classement » d'une entité au regard du SEC et que l'avis d'Eurostat ne constitue qu'une « opinion exprimée » et est dès lors dépourvue d'effets juridiques.

Selon le tribunal, la compétence d'établir les données relatives au déficit et à la dette appartient aux États membres seuls et la participation d'Eurostat au stade de la production de ces données ne constitue alors que des « mesures de coopération volontaire », ce dernier ne jouissant à ce stade que « d'un simple rôle consultatif ».

Il est également intéressant de noter que les requérants ont plaidé le fait que la compétence d'Eurostat en matière de classement SEC pouvait être implicitement déduite de sa fonction et de son autorité effective dans ce domaine. Le tribunal a cependant rejeté cet argument.

---

<sup>21</sup> Trib., ord. *Mintra*, 5 septembre 2006, T-148/05, EU:T:2006:234.

## 2. L'affaire *Madrid Calle 30* (2007)<sup>22</sup>

La société Madrid Calle 30 est une entité de droit public espagnole créée par l'autorité municipale de Madrid, l'Ayuntamiento de Madrid, en 2004. En 2005, elle est classée par l'I.N.E. dans le secteur des administrations publiques et Eurostat confirme cette décision dans un avis (*ex-post*). L'Ayuntamiento de Madrid conteste ce classement auprès d'Eurostat mais celui-ci ferme la porte à toute discussion au motif que l'application des règles SEC est une compétence qui appartient à l'I.N.E. Par un communiqué de presse du 24 avril 2006, Eurostat publie les données relatives au déficit et à la dette publique de l'Espagne pour l'année 2005.

L'Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30 introduisent un recours en annulation à l'encontre du communiqué de presse du 24 avril 2006 en ce que ce dernier contiendrait une décision implicite d'approbation du classement de Madrid Calle 30 dans le S.13. Les requérants soutiennent qu'il découle des attributions de surveillance budgétaire d'Eurostat que « la publication des données sans modification ni réserve constituerait [...] un acte de nature décisive, équivalent à l'approbation implicite des données ».

Ici encore, le Tribunal de l'Union européenne conclut à l'irrecevabilité du recours dans son ordonnance du 12 juillet 2007. Il estime que « le fait que la Commission (Eurostat) est dotée du pouvoir d'intervenir sur les données lors de leur publication ne signifie pas que l'absence d'une telle intervention doit être interprétée comme valant approbation implicite de la conformité des comptes publics nationaux avec les règles comptables du SEC 95, ni par conséquent approbation du classement des entités concernées dans le secteur des administrations publiques ».

Dans une ordonnance du 20 juin 2008, la Cour de Justice, saisie d'un pourvoi dans cette affaire, confirmera le raisonnement du tribunal<sup>23</sup>.

## 3. L'affaire *Espagne c. Commission* (2015)<sup>24</sup>

Par une décision du 11 juillet 2014, la Commission fait pour la première fois application des prérogatives qui lui sont conférées en vertu de l'article 8 du règlement n° 1173/2011 et décide de l'ouverture d'une enquête à l'encontre de l'Espagne pour manipulation de statistiques. Il est reproché à la Communauté autonome de Valence d'avoir fait preuve de négligences graves dans la production de ses données budgétaires. Pour rappel, cette procédure instaurée dans le cadre du *six-pack* permet au Conseil, sur recommandation de la Commission, d'adopter des sanctions financières à l'encontre des États s'étant rendu coupables, intentionnellement ou par grave négligence, de déclarations erronées quant à ses données budgétaires.

Par une ordonnance du 3 septembre 2015, le Tribunal de l'Union européenne statue sur un recours en annulation introduit par l'Espagne à l'encontre de la décision de la Commission d'ouvrir une enquête. À nouveau le tribunal conclut à l'irrecevabilité du recours. Il estime que

---

<sup>22</sup> Trib., ord. *Madrid Calle 30*, 12 juillet 2007, T-177/06, EU:T:2007:229.

<sup>23</sup> C.J., ord., *Madrid Calle 30*, 20 juin 2008, C-448/07 P, EU:C:2008:358.

<sup>24</sup> Trib., ord. *Espagne c. Commission*, 3 septembre 2015, T-676/14, EU:T:2015:206.

les décisions de la Commission d'ouvrir des enquêtes conformément à l'article 8 du règlement n° 1173/2011 ne sont que des « actes préparatoires [qui] ne produisent donc pas d'effets de droit obligatoires de nature à affecter les intérêts du requérant ». Seul le recours contre l'acte final, qui serait ici la décision du Conseil d'infliger une sanction financière, serait recevable.

« Toutefois, on peut se demander si l'imposition d'une amende peut être le seul grief qui peut résulter d'une enquête de la Commission sur une manipulation des statistiques »<sup>25</sup>. L'Espagne avait notamment plaidé qu'une telle décision était de nature à altérer la confiance des marchés financiers à son égard indépendamment de l'imposition effective d'une amende mais cet argument n'a pas été suivi par le tribunal.

Bien que cette affaire diffère par son objet des affaires *Mintra* et *Madrid Calle 30*, le tribunal, dans cette ordonnance, confirme une position assez stricte et rigide quant à la recevabilité de demandes d'annulation qui conduit à une immunité de fait des actes d'Eurostat - et plus généralement de la Commission - au motif que ces derniers ne sont que préparatoires ou simplement informatifs, et que partant, ils ne sont pas de nature à porter griefs. Ces affirmations sont pourtant critiquables. Si la situation des États n'est, il est vrai, pas juridiquement modifiée par de tels actes, il ne faut pas nier que, dans les faits, ils l'affectent profondément.

Un courant doctrinal critique cette situation insatisfaisante dans laquelle les États se voient privés de protection juridictionnelle à l'encontre de beaucoup d'actes d'Eurostat et de la Commission<sup>26</sup>. Cette critique ne se borne pas à l'analyse du cadre juridique actuel mais met également directement en cause le comportement d'Eurostat qui aurait tendance à se prononcer via des vecteurs informels tels que des lettres et communiqués de presse dans le but de « limiter l'influence ou la supervision d'institutions telles que le Conseil, le Parlement européen ou la Cour de Justice »<sup>27</sup>.

## **B. Les recours à l'encontre des actes des I.N.S. devant les juridictions nationales**

La jurisprudence européenne nous enseigne donc que la production des données budgétaires est de la compétence des États en vertu des traités et qu'à ce titre, les avis et interventions d'Eurostat ne constituent que des « mesures de coopération volontaire » dépourvues d'effets juridiques contraignants et, partant, inattaquables. Se pose dès lors la question de la recevabilité des recours internes à l'encontre des décisions des I.N.S.

Depuis 2015, le Conseil d'État de Belgique a été amené à statuer sur des demandes de suspension et d'annulation de décision de classement de l'Institut des comptes nationaux (« I.C.N. »). Le 29

---

<sup>25</sup> Kim Éric MÖRIC, *PPP et SEC 2010. La répartition des risques dans les partenariats public-privé et le déficit public*, Bruxelles, Larcier, 2018, n° 133.

<sup>26</sup> Alberto VEGA, *op. cit.*, p. 151.

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 136.



janvier 2015, la haute juridiction administrative rendait son premier arrêt sur ces questions. Depuis, une trentaine d'arrêts ont été rendus.

Dans la plupart des affaires, l'I.C.N. a retiré sa décision de classement après l'introduction du recours si bien que beaucoup d'arrêts se limitent au simple constat de ce retrait et ne rentrent pas dans l'analyse du fond du dossier. Si ces arrêts sont dès lors peu instructifs, l'attitude de l'I.C.N. est pour le moins éloquente. Le retrait quasi systématique de ses décisions lorsqu'elles sont remise en cause devant le Conseil d'État témoigne du malaise qu'éprouve l'I.C.N. à admettre que ses actes soient passibles d'un contrôle juridictionnel.

Dans quelques affaires l'I.C.N. a cependant choisi de ne pas retirer sa décision et le Conseil d'État a pu, dans le cadre d'un examen au fond, poser plusieurs principes quant à l'objet de ces recours. Nous retenons cinq arrêts qui méritent d'être présentés.

#### 1. L'arrêt *Fonds du logement de la Région Bruxelles-capitale* du 17 septembre 2015<sup>28</sup>

Par une décision du 10 septembre 2014, l'I.C.N. classe le Fonds du logement de la Région Bruxelles-Capitale dans le secteur des administrations publiques. Ce dernier conteste ce classement et en poursuit la suspension devant le Conseil d'État ; il s'agit alors du tout premier recours intenté à l'encontre d'un acte de l'I.C.N. La décision de classement est cependant retirée par son auteur, si bien que dans son arrêt n° 230.020 du 29 janvier 2015, le Conseil d'État constate qu'il n'y a pas lieu de statuer.

Le 30 mars 2015, l'I.C.N. adopte une nouvelle décision de classement S.13 pour le Fonds du logement et une nouvelle demande de suspension est introduite. Cette fois, l'I.C.N. ne fait pas marche arrière. Le Conseil d'État statue sur la demande dans l'arrêt n° 232.249 du 17 septembre 2015. Il s'agit alors du premier arrêt qui ne constate pas le retrait préalable de la décision de classement de l'I.C.N. et qui permettra donc au Conseil d'État d'établir sa jurisprudence dans ce nouveau contentieux.

La première question sur laquelle la haute juridiction administrative est amenée à se prononcer - et peut être la plus fondamentale - concerne évidemment la recevabilité du recours. L'I.C.N., partie défenderesse, soulève plusieurs exceptions d'irrecevabilité. Il plaide premièrement le défaut d'intérêt de la partie requérante. Selon l'I.C.N., « les conséquences de la procédure concernant les déficits excessifs sont adressées directement à l'État membre concerné, et non à l'institution qui doit faire l'objet d'une requalification » et que de plus, « il n'est pas possible de savoir si, ultérieurement, le Conseil de l'UE décidera de mettre la Belgique en demeure de prendre des mesures visant à la réduction de son déficit ». Par une seconde exception d'irrecevabilité, l'I.C.N. soutient que la décision de classer une entité dans le S.13 n'est qu'un acte préparatoire dans le cadre des procédures de surveillance budgétaire et que « seule la décision finale du processus pourrait être considérée comme un acte attaquant, à savoir les décisions prises par le Conseil de l'UE dans le cadre de la procédure des déficits excessifs ».

---

<sup>28</sup> C.E., 17 septembre 2015, n° 232.249, Fonds du logement de la Région Bruxelles-capitale.

Le Conseil d'État ne va pas suivre l'I.C.N. et va rejeter ses exceptions d'irrecevabilité. S'il estime, en effet, que « les conséquences de l'application des procédures que la mise en œuvre de l'article 126 du T.F.U.E. pourraient avoir sur le requérant ne paraissent, *prima facie*, pas suffisamment directes, actuelles et certaines pour justifier la recevabilité du recours », il considère qu'en vertu du droit bruxellois, le classement d'une entité dans le secteur des administrations publiques emporte une limitation de l'action de celle-ci. Il juge que « si la partie adverse n'est pas « responsable » des conséquences juridiques que la législation bruxelloise attache au classement dans l'une ou l'autre des catégories prévues par le SEC, il n'en reste pas moins que sa décision de classer le requérant dans la rubrique S.13.12 emporte, de par la législation existante qu'il n'est pas au pouvoir des parties au présent recours de modifier, des conséquences juridiques pour le requérant, qui a de ce fait intérêt à en contester la légalité ».

Les conséquences juridiques de la décision de classement retenues par le Conseil d'État pour déclarer le recours recevable, ne concernent donc pas directement la modification des données budgétaires de la Belgique induite par la consolidation du Fonds du logement dans le secteur des administrations publiques - et l'enclenchement d'éventuelles procédures du P.S.C. qui pourraient en découler. Ce sont des conséquences « dérivées » de cet acte - à savoir l'application incidente d'un ensemble de mesures contraignantes en termes de comptabilité budgétaire imposée par la législation régionale à toute entité de son secteur public - qui, juridiquement, fondent la recevabilité de la demande.

Cette nuance n'est pas anecdotique car si le Conseil d'État se déclare compétent pour effectuer un contrôle de légalité des actes de l'I.C.N., il n'inscrit pas directement ce contrôle dans le cadre des attributions de l'I.C.N. en matière de surveillance budgétaire européenne. Si cette considération a son importance sur le plan des principes, il n'en reste pas moins que la haute juridiction administrative déclare le recours recevable et, partant, admet une éventuelle censure d'une décision de classement de l'I.C.N..

Avant de rentrer dans l'analyse au fond des moyens du requérant, le Conseil d'État va émettre une considération essentielle. Il juge que « la régularité de la décision attaquée doit être appréciée par référence au « SEC 2010 » établi par le règlement (UE) n° 549/2013, mais non par référence au *Manuel on Government Deficit and Debt* (MGDD) qui n'émane pas d'une autorité dotée de pouvoir réglementaire et qui n'a, en outre, été publié qu'en langue anglaise ». Cette affirmation conforme à la nature du M.G.D.D., qui n'est qu'un instrument de *soft law* dépourvu de caractère contraignant, constitue pourtant une grande remise en cause des pratiques du S.S.E.. En effet, « à ce jour, l'examen d'un projet ou la qualification d'une entité au regard de ce qu'il est communément appelé « le régime SEC », est généralement réalisé au regard du seul M.G.D.D. »<sup>29</sup>.

Une autre question primordiale concerne l'étude du contrôle que le Conseil d'État va se réserver sur les actes de l'I.C.N.. Si on ne peut affirmer que la décision de classement est une compétence purement discrétionnaire dans le chef de l'I.C.N. qui n'agirait qu'en opportunité dans ce

---

<sup>29</sup> Christophe DUBOIS, *op. cit.*, p. 28.

domaine, il ne peut non plus être soutenu que cette compétence serait liée en ce qu'elle procéderait d'une simple automaticité. Dans le cadre de l'examen de la légalité de la décision de classement de l'I.C.N., le Conseil d'État va décider de limiter son contrôle de l'acte attaqué à l'erreur manifeste d'appréciation. La juridiction administrative reconnaît par ce fait une certaine marge d'appréciation à l'I.C.N. dans son interprétation et application des règles SEC. Concrètement, le Conseil d'État entend évaluer si l'I.C.N. n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation dans l'application triple test d'autonomie, de contrôle et de marché qui permet de conclure à une classification S.13 aux termes du SEC 2010.

En l'occurrence, c'est le critère de contrôle par les administrations publiques qui était débattu. L'I.C.N. avait, sur base de plusieurs éléments, conclu que le Fonds du logement était contrôlé par la Région Bruxelles-Capitale - étape nécessaire à tout classement dans le S.13 -, ce que ce dernier contestait devant le juge administratif.

Au terme de son analyse le Conseil d'État a conclu « qu'au vu des contraintes qui pèsent sur le requérant et du fait que les risques qu'il prend sont, en fait, couverts par la Région, la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, le considérer comme une institution financière captive ».

Le Conseil d'État rejette donc la demande de suspension de la décision de l'I.C.N. de classer le Fonds du logement de la Région Bruxelles-Capitale dans le secteur des administrations publiques au motif que le moyen invoqué par le requérant n'est pas sérieux. Ayant posé ce constat, la juridiction administrative arrête son raisonnement et, n'étant pas utile à la solution du litige, ne se prononce pas sur la présence de l'urgence, deuxième condition du référé administratif.

## 2. L'arrêt *Société régionale d'investissement de Bruxelles* du 20 janvier 2017<sup>30</sup>

Le classement SEC des sociétés d'investissement régionales est une question qui fait débat depuis quelques années entre les acteurs du S.S.E. et les Régions.

Dès 2010, Eurostat s'interrogeait sur la nécessité d'un éventuel reclassement S.13 de ces entités. Alors que la position initiale de l'I.C.N. sur cette question était qu'il convenait de laisser les sociétés d'investissement hors du périmètre des administrations publiques, Eurostat exprime une appréciation inverse lors d'une visite de dialogue en 2012 et « exhorte » l'I.C.N. de les consolider dans le S.13.

L'I.C.N. engage alors un dialogue avec les Ministres-Présidents des trois Régions ainsi que les représentants des sociétés d'investissement pour leur faire part de son intention de procéder au reclassement de ces dernières. Dans le cadre de ces échanges, l'I.C.N. est amenée à répondre au Ministre-Président bruxellois et tient les propos suivants :

*« Nous nous devons de préciser que la décision de reclassement n'a pas été prise par l'I.C.N. mais bien par Eurostat. En effet, nous rappelons à Monsieur le Ministre-Président qu'Eurostat est, en vertu du règlement 479/2009 (amendé par le règlement 679/2010), la*

---

<sup>30</sup> C.E., 20 janvier 2017, n° 237.109, S.R.I.B.

*seule autorité à qui revient la décision finale de déterminer ce qui ressort du périmètre des administrations publiques ou de qualifier en terme SEC 95 toutes les opérations intervenues entre les secteurs institutionnels ou à l'intérieur de ceux-ci. Dès lors, l'I.C.N., bien que disposant de sa propre expertise en matière EDP, ne peut se soustraire aux avis et décisions rendus par les autorités statistiques européennes. »*

Ces affirmations sont en totale opposition avec l'architecture juridique du S.S.E. telle que présentée par Eurostat et interprétée par les juridictions européennes dans l'affaire *Mintra* qui affirmait que le rôle d'Eurostat à l'étape de la production de la comptabilité nationale et des opérations de classement SEC n'était que consultatif et que, partant, ses positions n'étaient pas contraignantes pour les I.N.S. La singularité de ces propos témoigne donc une nouvelle fois, qu'en contradiction avec le discours officiel, Eurostat jouit d'une position hégémonique dans le cadre de la mise en œuvre des compétences budgétaires du S.S.E. et que, dans les faits, les I.N.S. ne peuvent s'affranchir de ses vues.

L'I.C.N. reclasse alors la S.R.I.B. dans le secteur des administrations publiques mais retire cette décision le 22 décembre 2015 à la suite de l'introduction d'un recours devant le Conseil d'État. Une nouvelle décision motivée de reclassement S.13 est adoptée par l'I.C.N. le 13 avril 2016. Elle fait alors l'objet d'une demande de suspension intentée par la S.R.I.B. qui donne lieu à l'arrêt n° 237.109 du 20 janvier 2017.

Encore une fois, l'I.C.N. a contesté l'intérêt de la partie requérante et a soulevé des exceptions d'irrecevabilité. Sur ce point, le Conseil d'État confirme sa position exprimée dans son arrêt du 17 septembre 2015 tout en ajoutant un considérant supplémentaire :

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

La haute juridiction administrative esquisse donc dans cet arrêt un lien plus direct entre les contraintes de la gouvernance budgétaire européenne et les conséquences juridiques qu'une décision de classement SEC peut avoir sur la situation de l'entité institutionnelle classée dans le S.13.

Dans le cadre du présent arrêt, la question de la valeur juridique du M.G.D.D. va être plus longuement débattue. L'I.C.N. soutient qu'il ne peut faire abstraction du M.G.D.D. dans sa mission d'application des règles SEC et avance plusieurs arguments en ce sens. Ceux-ci n'infléchiront pas la position du Conseil d'État qui réitère son analyse exprimée précédemment : étant donné qu'Eurostat ne dispose pas du pouvoir réglementaire - et qu'en vertu des Traités, il ne pourrait en être autrement - le M.G.D.D. n'est pas un instrument contraignant et qu'il ne peut donc être pris en compte dans le cadre de son contrôle de légalité.

La S.R.I.B. invoque que l'I.C.N. a commis une erreur dans l'appréciation du critère marchand de l'arbre décisionnel du SEC 2010 à son égard et qu'il n'a pu valablement conclure que la S.R.I.B. était une institution non-marchande. Le Conseil d'État va donner raison à la requérante.

Il estime qu'elle « supporte des risques et perçoit les revenus liés aux actifs et aux passifs qu'elle détient » et que partant elle « doit être considérée comme un « producteur marchand » ».

Après avoir accepté le sérieux du moyen invoqué, le Conseil d'État doit encore se prononcer sur l'urgence. À cet égard, il juge que la perte d'autonomie inhérente à une appartenance au secteur public « présente des inconvénients qu'il peut raisonnablement être jugé urgent de prévenir » et que dès lors l'urgence est établie.

L'I.C.N. avait enfin demandé que la suspension ne soit pas prononcée en raison des conséquences négatives qu'elle pourrait entraîner à savoir une atteinte considérable serait portée à sa crédibilité. Le Conseil d'État ne va pas faire droit à cette demande de balance des intérêts et va prononcer la suspension de l'exécution de la décision attaquée.

Il s'agit donc du tout premier arrêt qui accorde la suspension d'une décision de classement de l'I.C.N. Le Conseil d'État écarte par là tout doute possible : il entend exercer un contrôle effectif des décisions de classement de l'I.C.N. et ne se montre pas intimidé par les enjeux capitaux qui sous-tendent les questions relatives à la gouvernance budgétaire européenne. Nous nous permettons d'y voir, un peu trivialement, un « coup de pied dans la fourmilière » ; la fourmilière étant le S.S.E. et sa pratique concrète de la surveillance budgétaire et des règles SEC.

### 3. L'arrêt *Crédit immobilier ouvrier* du 14 juin 2017<sup>31</sup>

Le Crédit immobilier ouvrier (« C.I.O. ») est une entité de droit privé, dont l'actionnariat est majoritairement privé, exerçant une activité de crédit immobilier avec comme finalité sociale de permettre aux moins favorisés de devenir propriétaires de leur logement.

Le 10 septembre 2014, l'I.C.N. adopte une première décision classant le C.I.O. dans le secteur des administrations publiques. Cette dernière fait l'objet d'un recours devant le Conseil d'État mais est retirée par l'I.C.N. peu après ; ce qui est constaté par le Conseil d'État dans son arrêt n° 238.147 du 10 mai 2017. Une nouvelle décision de classement S.13 intervient le 29 septembre 2016 et C.I.O. en demande une nouvelle fois la suspension de l'exécution devant la haute juridiction administrative. Le Conseil d'État statue dans l'arrêt n° 238.519 du 14 juin 2017.

Cette fois, la partie adverse ne soulève aucune exception d'irrecevabilité. Elle semble donc s'être résignée à la position du Conseil d'État sur ce point.

Concernant la valeur juridique du M.G.D.D., le Conseil d'État réaffirme sa position exprimée dans le cadre de l'arrêt *S.R.I.B.* du 20 janvier 2017.

Dans cette affaire, c'est l'application du critère du contrôle public et non du critère marchand qui est critiquée. Le C.I.O. conteste l'appréciation de l'I.C.N. qui a conclu que sa politique générale était déterminée par la Région Bruxelles-capitale et qu'il était donc contrôlé par les administrations publiques. Le Conseil d'État, après une analyse de différents critères, considère

---

<sup>31</sup> C.E., 14 juin 2017, n° 238.519, *Crédit immobilier ouvrier*.

que « la partie adverse n'a pas pu estimer que le C.I.O. était sous « contrôle public » » et estime donc que ce moyen est sérieux.

Quant à l'urgence et la demande de balance des intérêts de la partie adverse, le Conseil d'État maintient sa jurisprudence antérieure. Concernant ces deux points, la partie adverse avait plaidé qu'il était toujours loisible à Eurostat de modifier les données budgétaires que lui transmettrait l'I.C.N. Dans le cadre de son examen, le Conseil d'État rejette cet argument au motif qu'il existe « une incertitude qui plane sur la détermination exacte des rôles respectifs des autorités nationales et européennes dans la classification des diverses autorités au regard du SEC ».

Est donc ordonnée la suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Il s'agit de la deuxième fois, et dernière à ce jour, que le Conseil d'État ordonne la suspension à l'encontre d'une décision de classement de l'I.C.N.

#### 4. L'arrêt *Fonds du logement de la Région Bruxelles-Capitale* du 28 septembre 2018<sup>32</sup>

Alors que l'arrêt n° 232.249 du 17 septembre 2015, analysé précédemment, rejetait la demande de suspension de la décision de l'I.C.N. du 30 mai 2015 de classer le Fonds du logement de la Région Bruxelles-capitale dans le secteur des administrations publiques, l'arrêt n° 242.487 du 28 septembre 2018 statue sur la demande d'annulation de cette même décision.

Conformément à sa jurisprudence développée dans le cadre des demandes de suspension, le Conseil d'État va évaluer la légalité de la décision de classement en suivant le raisonnement donné par l'arbre décisionnel du SEC. Il va concrètement se pencher en détail sur le triple test de l'autonomie, du contrôle et du marché et vérifier si dans son appréciation, l'I.C.N. n'a pas commis d'erreur manifeste d'appréciation.

Quant au critère de l'autonomie, la partie requérante ne contestait pas l'analyse de l'I.C.N. qui avait conclu à sa nature d'entité institutionnelle.

Sur le deuxième point, le Conseil d'État considère que l'I.C.N. a pu légitimement conclure que le Fonds du logement était bien contrôlé par les administrations publiques sur base de plusieurs critères analysés et confirme sa position exprimée dans le cadre de l'examen de la suspension.

S'il ne remet pas en cause l'analyse de l'I.C.N. quant au test du contrôle, le test du marché est, lui, plus controversé. Se fondant sur une disposition du M.G.D.D., l'I.C.N. a estimé que le contrôle public et la nature d'institution financière captive du Fonds du logement suffisaient à conclure à un classement S.13 sans qu'il ne soit nécessaire d'analyser son exposition au risque. L'acte attaqué se prononçait en ces termes :

*« Dès lors qu'une unité sous contrôle public présente les caractéristiques des institutions financières captives, elle n'est pas considérée comme un intermédiaire financier et l'analyse de son exposition au risque n'est pas pertinente. Ceci est précisé au chapitre I.5, paragraphe 15 du MGDD: »*

---

<sup>32</sup> C.E., 28 septembre 2018, n° 242.487, Fonds du logement de la Région Bruxelles-capitale.

*« The issue of risk is an important criterion for the classification of a public financial institution, which seems to be principally engaged in financial intermediation. ESA2010 2.57 states that a unit engaged in financial intermediation must „place itself at risk”.*

*45 This paragraph does not apply to financial defeasance structures controlled by government or to government controlled entities having features of captive financial institutions, which are both to be classified in the government sector. »*

Le Conseil d'État, rejetant la valeur juridique du M.G.D.D., constate alors que la position de l'I.C.N. ne se base sur aucune disposition pertinente du SEC 2010 et s'interroge sur le fondement de cette allégation.

De plus, le Fonds du logement conteste les critères retenus par l'I.C.N. pour conclure à sa nature d'institution financière captive. Le Conseil d'État constate encore une fois que la partie adverse a motivé sa décision en se référant à diverses dispositions du M.G.D.D.

Conformément aux volontés des deux parties, il va poser deux questions préjudicielles à la Cour de Justice sur les critères de qualification d'institution financière captive ainsi que l'opportunité de l'examen de l'exposition au risque face à une telle entité. Les deux questions préjudicielles sont formulées comme suit :

*« Les §§ 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 et 20.33 du règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une entité institutionnelle distincte, placée sous le contrôle d'une administration publique, doit être considérée comme non marchande et relève dès lors du secteur des administrations publiques si elle présente les caractéristiques d'une institution financière captive, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le critère de son exposition au risque ? ».*

*« Une entité fonctionnant sous le contrôle d'une administration publique peut-elle être qualifiée d'institution financière captive, au sens des paragraphes 2.21 à 2.23, 2.27 et 2.28 du règlement 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux :*

- a) au motif que la réglementation de son activité par cette administration publique lui enlève la maîtrise sur ses actifs, alors qu'elle lui laisse la capacité de décider de l'octroi des prêts hypothécaires qu'elle accorde, de leur durée, de leur montant et de certaines de leurs conditions, tout en déterminant d'autres éléments et notamment le taux d'intérêt dont ils sont assortis;*
- b) au motif que, notamment, la garantie qui est accordée par cette administration publique aux emprunts qu'elle contracte lui enlève la maîtrise sur ses passifs, sans examiner la finalité et les effets d'une telle garantie en fonction de ses caractéristiques en l'espèce et de la réalité économique sous-jacente ? »*

La Cour de Justice y répond par un arrêt du 3 octobre 2019<sup>33</sup>. Une question primordiale se pose alors : la Cour va-t-elle interpréter les règles SEC 2010 conformément au M.G.D.D. ou va-t-elle proposer sa propre interprétation ?

Il semblerait que la CJUE ait choisi la seconde voie. Dans sa réponse à la première question, elle considère que même en présence d'une institution financière captive, il ne peut être fait l'économie d'une analyse de l'exposition au risque. Elle répond au Conseil d'État en ces termes :

*« Il s'ensuit que le classement d'une telle unité institutionnelle dans le secteur de l'administration publique relève d'une analyse concrète de son fonctionnement économique qui ne saurait être déterminée sans examiner notamment son exposition au risque économique dans l'exercice de son activité.*

*Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question que les dispositions de l'annexe A du règlement n° 549/2013 doivent être interprétées en ce sens que, afin de déterminer si une unité institutionnelle distincte, placée sous le contrôle d'une administration publique, relève du secteur des administrations publiques, au sens du SEC 2010, dès lors qu'elle présente les caractéristiques d'une institution financière captive, il est nécessaire d'examiner le critère de son exposition au risque économique dans l'exercice de son activité. »*

Étant donné qu'à la lumière des réponses de la C.J.U.E., non conformes aux termes du M.G.D.D., le Conseil d'État allait probablement conclure que l'I.C.N. avait commis une erreur manifeste d'appréciation et annuler la décision de classement, ce dernier a anticipé cette issue et retiré sa décision le 20 décembre 2019. Encore une fois, cette attitude est éloquente quant au malaise que suscite le contrôle juridictionnel au sein du S.S.E.

Le Conseil d'État a, quant à lui, constaté le retrait de l'acte dans l'arrêt n° 247.046 du 12 février 2020. Le Fonds du logement de la Région Bruxelles-capitale n'a, à notre connaissance, pas subi de reclassification S.13 depuis lors.

##### 5. L'arrêt *Secrétariat général de l'enseignement catholique et al.* du 31 mars 2021<sup>34</sup>

Par une décision du 19 avril 2017, l'I.C.N. décide de classer les établissements d'enseignement libre subventionné dans le secteur des administrations publiques. Le 28 mars 2018, ce sont les pouvoirs organisateurs de ces établissements qui subissent un reclassement S.13.

Plusieurs acteurs de l'enseignement libre attaquent ces décisions devant le Conseil d'État et en demandant l'annulation. Ce dernier statue dans l'arrêt n° 250.287 du 31 mars 2021.

Les acteurs de l'enseignement libre, revendiquent leur appartenance au S.15, le secteur des institutions sans but lucratif au service des ménages (« I.S.B.L. »). Ils contestent l'analyse de

---

<sup>33</sup> C.J., arrêt *Fonds du logement de la région Bruxelles-Capitale*, 3 octobre 2019, C-632/18, EU:C:2019:833.

<sup>34</sup> C.E., 31 mars 2021, n° 250.287, *Secrétariat général de l'enseignement catholique et al.*



l'I.C.N. qui retient les pouvoirs organisateurs dans le S.13 au motif que ces derniers sont contrôlés par les administrations publiques.

Il est intéressant de constater que dans la motivation de sa décision, l'I.C.N. ne fait référence à aucune disposition du M.G.D.D.. Au contraire, il semblerait que celle-ci s'écarte même légèrement des prescriptions du manuel. En effet, la décision de l'I.C.N. estime que le fait que les acteurs de l'enseignement libre doivent respecter un programme approuvé par le Ministère de l'éducation est un indice révélateur du contrôle public alors que le M.G.D.D. précise à propos des instituts d'enseignement que « *if government influence only takes the form of the respect of standards (concerning teaching programmes, the quality of the education, material conditions, teachers' competences, etc.), which are imposed on any educational unit independent of its statute, then it is not control* »<sup>35</sup>.

Nous pensons qu'il ne peut cependant pas être déduit de cette opposition - si c'en est une - entre la position officielle d'Eurostat et celle de l'I.C.N. que ce dernier se serait émancipé de l'autorité morale d'Eurostat et ne tiendrait plus compte du M.G.D.D. dans l'accomplissement de ses missions, loin de là. Il n'en reste pas moins que, dans le cadre de cette affaire, la tension entre l'interprétation du SEC 2010 opérée par Eurostat et la position du Conseil d'État sur ces questions, qui transpirait des affaires précédemment analysées, est ici moins présente.

Dans son appréciation, le Conseil d'État constate premièrement que l'enseignement libre subventionné est, en effet, principalement financé par les administrations publiques mais qu'aux termes du SEC 2010, ce seul critère ne suffit pas à établir le contrôle public. Il faut en outre déterminer si l'entité sans but lucratif reste capable de déterminer, d'une manière significative, sa politique ou son programme. Afin de se prononcer sur cette question, le Conseil d'État va une nouvelle fois poser deux questions préjudicielles à la C.J.U.E.. La première étant libellée comme suit :

*« 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 rapports 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*

---

<sup>35</sup> M.G.D.D., édition 2019, n° 41.

- *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 ? »*

La C.J.U.E. avait déjà eu l'occasion de se prononcer sur l'ampleur du contrôle public qu'une institution sans but lucratif devait subir pour être classée dans le S.13 à l'occasion d'une question préjudicielle posée par la Cour des comptes italienne. Dans son arrêt du 11 septembre 2019<sup>36</sup>, elle avait dit pour droit que :

*«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. »*

Cette position n'est ni contraire, ni conforme aux prescriptions du M.G.D.D. sur cette question qui, comme à son habitude, propose plutôt l'analyse d'un panel d'indicateurs précis.

Dans son arrêt du 28 avril 2022<sup>37</sup>, par lequel elle répond au Conseil d'État, la Cour de Justice ne dit, en substance, pas autre chose. Ayant exposé son interprétation de la notion de contrôle public au sens du SEC 2010, elle invite la juridiction *a quo* à interpréter la législation nationale afin de statuer sur ces questions. L'avenir nous apprendra quel sera le verdict du Conseil d'État et si cette affaire verra la première annulation d'une décision de classement de l'I.C.N.

---

<sup>36</sup> C.J., arrêt *FIG*, 11 septembre 2019, C-612/17, EU:C:2019:705.

<sup>37</sup> C.J., arrêt *SeGEC e. a.*, 28 avril 2022, C-277/21, EU:C:2022:318.

### III. UNE REMISE EN CAUSE DE L'HEGEMONIE D'EUROSTAT ?

Alors que la gouvernance budgétaire européenne et la position dominante d'Eurostat en la matière est critiquée depuis quelques années par plusieurs acteurs (A.), l'avènement de ce nouveau contrôle juridictionnel entourant les décisions de classements SEC bouscule la pratique de la surveillance budgétaire telle qu'elle s'était développée depuis son attribution au S.S.E.. On peut y voir une certaine remise en cause juridique de la réparation des compétences et des rapports de force en présence (B.).

#### A. Un contexte de critique politique de la gouvernance budgétaire européenne et de remise en cause de la position dominante d'Eurostat

La marge de manœuvre dont disposent les États à pouvoir investir et financer leurs politiques publiques dépend, depuis le Traité de Maastricht, directement des règles de gouvernance budgétaire européennes. Un pays qui présente une copie budgétaire insatisfaisante sera mis sous pression pour limiter ses dépenses publiques et ainsi réduire son déficit et sa dette. Mener une politique dite d'austérité n'apparaît dès lors plus comme un choix souverain mais comme une simple conséquence juridique de droit européen. Sous cet angle, les critères de convergence et le P.S.C. comptent sûrement parmi les normes européennes les plus déterminantes en termes de perte d'autonomie pour les États membres ; elles sont donc, aussi, parmi les plus vivement critiquées (1.). L'exercice de la surveillance des finances publiques qui l'accompagne est également remise en cause d'un point de vue davantage philosophique par plusieurs auteurs. Ceux-ci questionnent l'ampleur des attributions du S.S.E., organe non représentatif, et, en son sein, l'hégémonie d'Eurostat (2.)

##### 1. Les critiques politiques de la gouvernance budgétaire européenne

Les critères de Maastricht et les exigences du P.S.C. sont critiqués de longue date par plusieurs observateurs et une partie de la classe politique, généralement de gauche ou populiste, mais les règles en vigueur subissent également, pour d'autres motifs, les critiques des partisans de la « rigueur ». Si les opinions divergent, « de nombreux responsables européens s'accordent au moins sur un constat : les règles du pacte de stabilité et de croissance ne sont plus adaptées »<sup>38</sup>. La Commission avait d'ailleurs entamé en 2019 une grande consultation sur l'avenir de la gouvernance budgétaire européenne (cette initiative a été suspendue avec la crise sanitaire de 2020).

Les principaux griefs concernant les règles de gouvernance budgétaire européennes sont les suivants.

Premièrement, le système est jugé trop complexe. Plusieurs fois réformées, les règles sont aujourd'hui assez compliquées et peu intelligibles.

---

<sup>38</sup> *Le Point*, 31 mars 2021, n° 202103.

Deuxièmement, les objectifs fixant le déficit maximum à 3% du PIB et l'endettement maximum à 60% du PIB sont vivement critiqués. Beaucoup considèrent que ces indicateurs sont dénués de sens économique, arbitraires et trop rigides. La règle des 3% avait en réalité été proposée par la France dont le déficit approchait cette valeur à l'époque de la négociation du Traité de Maastricht. Selon la conjoncture et les projections économiques de l'époque, le taux d'endettement correspondant à ces 3% de déficit avait alors été déterminé à 60%. Or, à l'heure actuelle, les indicateurs macroéconomiques sont tels que, économiquement parlant, les deux valeurs n'ont plus tellement de sens. À conserver le taux de déficit à 3%, il faudrait réévaluer le taux d'endettement aux alentours de 100% alors que si l'on désire maintenir ce dernier à 60%, il faudrait adopter un taux de 2% concernant le déficit. De plus, ces valeurs présentent un caractère arbitraire. En effet, l'objectif des règles de gouvernance budgétaire européenne est d'assurer que l'endettement des pays de l'U.E.M. reste soutenable et que ces derniers conservent la confiance des marchés financiers ; or, aucune analyse économique ne démontre que tel ou tel taux d'endettement permet de réaliser cet objectif. Il s'agit en réalité d'un choix et d'une appréciation politique. Enfin, ces critères sont jugés trop rigides. Certains plaident pour que des objectifs et des procédures différenciés et adaptés à chaque État puissent être mis sur pied. Forts de ces arguments, les États latins de l'U.E.M. plaident pour un assouplissement des contraintes. L'abandon des indicateurs de 3% et 60% semble pourtant très peu probable. Un tel changement nécessiterait de modifier les traités et donc un accord à 27 alors que certains pays dits « frugaux » (Pays-Bas, Suède, Danemark) s'y opposent fermement.

Troisièmement, le système actuel est critiqué en ce qu'il serait trop procyclique et ne permettrait pas aux pays les plus à la traîne de mener des politiques ambitieuses d'investissement public. Ces pays plaident pour qu'une distinction soit faite dans le futur entre les dépenses d'investissement qui génèrent de la richesse et les dépenses courantes qui financent le fonctionnement de l'État pour qu'un déficit causé par les premières soit davantage toléré qu'un déficit creusé par les deuxièmes. Un grand problème qui s'attache à une telle différenciation est la difficulté de délimiter la notion de dépense d'investissement. Dans une acception très large, un très grand nombre de dépenses publiques peuvent être considérées comme des dépenses d'investissement.

Une quatrième critique porte sur l'inefficacité des mécanismes de sanction actuels. Alors que plusieurs P.D.E. ont déjà été enclenchées, aucune sanction n'a jamais été prise à l'encontre des États ayant fait l'objet de ces procédures de redressement. Ces revendications proviennent essentiellement des pays dits « frugaux » qui souhaitent que les règles de la gouvernance budgétaire européenne soient davantage respectées.

En conclusion, le système actuel est critiqué à plusieurs égards. Si les avis divergent quant aux modifications à lui apporter, un consensus se dégage sur la nécessité de le réformer.

## 2. La critique « philosophique » de la nature des missions du S.S.E et d'Eurostat

L'ensemble de ces règles de gouvernance budgétaire qui pèsent sur les États en vertu du droit européen s'accompagnent, nous l'avons vu, de mécanismes de surveillance des finances publiques. Ceux-ci ont pour finalité de permettre l'évaluation de l'état des situations budgétaires nationales au regard des exigences européennes. Il s'agit donc là d'une étape plus discrète, voir

plus insidieuse selon les avis, du déploiement des contraintes budgétaires européennes. C'est au S.S.E. - et plus particulièrement à Eurostat - qu'est confiée la mission complexe et cruciale de veiller, au sein même des États membres, à la production d'une comptabilité nationale fiable. Or cette étape, qui se présente formellement comme purement technique et neutre, participe selon certains auteurs à une intégration disciplinaire d'une vision néo-libérale de la gestion des finances publiques au sein même des appareils étatiques. À cet égard, la nature des missions d'Eurostat et du S.S.E., cette « nébuleuse du chiffre »<sup>39</sup>, fait l'objet d'une reconsidération « philosophique » assez profonde.

Dans un premier temps, ce courant cherche à désacraliser le référentiel comptable européen, le SEC 2010. En effet, « un référentiel comptable n'est pas une technique neutre qui ne souffre guerre de discussion, [il] est révélateur d'une pratique de savoir-pouvoir qui reflète une série de choix économiques et de traditions juridiques »<sup>40</sup>. Il ne faudrait donc pas s'aveugler et « faire comme si ces dispositifs quantifiés allaient de soi et avaient toujours échappé à l'incertitude et aux controverses »<sup>41</sup>.

Deuxièmement, les institutions communautaires seraient devenues selon ce courant, les garantes d'un « programme de disciplinarisation des finances publiques »<sup>42</sup> en Europe. Eurostat serait ici le panoptique chargé de faire intégrer aux États les exigences de gouvernance budgétaire et de prévenir les comportements déviants.

Sous cet angle, la finalité du S.S.E. ne serait pas tant le simple contrôle d'informations comptables que le déploiement et l'exercice d'une « pression diffuse, mais bien réelle, en faveur de la standardisation des politiques budgétaires autour de la suppression des déficits et de l'élimination progressive de la dette publique »<sup>43</sup>.

## **B. Contrôle juridictionnel des décisions de classement SEC : quel impact sur les pratiques comptables et les rapports d'autorité au sein du S.S.E. ?**

Les méthodes de production des comptabilités nationales à l'aune desquelles sont mesurés les déficits et les taux d'endettements des États représentent des « enjeu[x] technique[s] et politique[s] centra[ux] de nos démocraties »<sup>44</sup>. Parmi celles-ci, les classements SEC opérés par le S.S.E. sont peut-être les plus sensibles en ce qu'ils influencent d'une manière directe et déterminante l'ampleur du secteur public et, partant, les valeurs comptables des finances d'un État. Il n'est donc pas étonnant qu'une certaine forme de résistance se soit développée au sein des

---

<sup>39</sup> Benjamin LEMOINE, *op. cit.*, p. 61.

<sup>40</sup> Martin DETHIER et Arnaud VAN WAAYENBERGE, *op. cit.*, p. 413.

<sup>41</sup> Benjamin LEMOINE, *op. cit.*, p. 63.

<sup>42</sup> Damien PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques. Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, *op. cit.*, p. 248.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 250.

<sup>44</sup> Benjamin LEMOINE, *op. cit.*, p. 62.

administrations nationales face aux pressions exercées par les instances communautaires et leur ascendant quant à l'interprétation et l'application des règles SEC.

Il s'agit premièrement des techniques d'optimisation comptable qui se sont développées dès les prémices de la gouvernance budgétaire européenne. Les États ont en effet très vite cherché à externaliser le financement de certaines de leurs politiques publiques afin de présenter une meilleure copie budgétaire. Cette première forme de résistance, sans doute consubstantielle à toute norme comptable, cherche donc à contourner de manière innovante les principes et les règles du SEC 2010. Cette pratique ne connaît cependant qu'un succès mitigé tant Eurostat veille au grain en la matière et n'hésite pas à combler les lacunes du SEC 2010, dans le M.G.D.D., en cas de besoin. Citons en exemple le cas des partenariats public-privé (« P.P.P. »). Une des ambitions initiales de cette technique d'investissement était de maintenir ses financements en dehors du secteur public. Or les espoirs nourris dans cet instrument à cet égard ont été quelque peu sapés lorsque Eurostat s'est intéressé à la question<sup>45</sup>.

Une seconde étape de cette résistance a été l'introduction de recours juridictionnels concernant les décisions de classement SEC adoptées par les instances du S.S.E.. Ces recours ont d'abord été portés devant les juridictions européennes à l'encontre des actes d'Eurostat. Plus récemment, ce sont des recours en suspension et en annulation de décisions de l'I.C.N. qui ont été introduits devant le Conseil d'État. Nous voulons ici présenter les enseignements de ces quelques arrêts et analyser dans quelle mesure ils ébranlent, ou pas, le S.S.E. dans ses attributions budgétaires.

Constatons tout d'abord l'attitude réfractaire du S.S.E. à voir ses actes faire l'objet de recours. Trois éléments démontrent l'inconfort des autorités statistiques dans ce contexte juridictionnel.

Premièrement, que ce soit devant les juridictions européennes ou nationales, la recevabilité des demandes a été vivement contestée par les parties défenderesses. Alors que le Tribunal de l'U.E. avait, dès l'ordonnance *Mintra*, clairement énoncé que l'établissement des données relatives au déficit et à la dette était une compétence des États - et qu'à ce titre, il déclarait irrecevable la demande d'annulation de l'avis d'Eurostat -, l'I.C.N. a néanmoins plaidé l'irrecevabilité des recours à l'encontre de ses décisions de classement devant le Conseil d'État. Aussi bien Eurostat que l'I.C.N. ont tendance à présenter leurs décisions comme de simples actes préparatoires qui ne sont pas en mesure de modifier la situation juridique du requérant et donnent parfois l'impression de se renvoyer la balle de la responsabilité de la production des statistiques budgétaires. À cet égard, le Conseil d'État constate « une incertitude qui plane sur la détermination exacte des rôles respectifs des autorités nationales et européennes dans la classification des diverses autorités au regard du SEC »<sup>46</sup>. Nous pensons que ce flou juridique profite au S.S.E. et sert sa volonté d'éviter tout contrôle juridictionnel.

---

<sup>45</sup> Damien PIRON, « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand « Scholen van Morgen » », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015/4, p. 311.

<sup>46</sup> C.E., 20 janvier 2017, n° 237.109, S.R.I.B., p. 36; C.E., 14 juin 2017, n° 238.519, Crédit immobilier ouvrier, p. 27.

Deuxièmement, le malaise qu'éprouve l'I.C.N. peut être décelé dans l'habitude qu'il a pris depuis 2015 à retirer ses décisions avant que le Conseil d'État ne puisse statuer. Sur les 31 recours à ce jour, l'I.C.N. a opéré un retrait de l'acte 14 fois.

Enfin, dans une lettre du 13 mars 2017 adressée à l'I.C.N., Eurostat écrit à propos de l'arrêt *S.R.I.B.* du Conseil d'État du 20 janvier 2017 :

*« it might be considered as regrettable that a national institution not responsible for the compilation of national accounts would rule against decisions taken by the national statistical authorities. Eurostat reminds that the Regulation (EC) n. 223/2009 Art 2.1 includes "professional independence" as one of the principles that govern the development, production and dissemination of European statistics »<sup>47</sup>.*

En qualifiant le Conseil d'État « d'institution nationale non responsable de la production de la comptabilité nationale », Eurostat refuse même de reconnaître la nature juridictionnelle de ce dernier. Ces propos laissent sous-entendre que le Conseil d'État se situerait sur un même plan juridique qu'Eurostat ou que l'I.C.N. et que son contrôle serait illégitime. Une telle rhétorique est dès lors assez peu respectueuse des principes de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs.

En déclarant les recours recevables et en permettant un contrôle de légalité des décisions de classement de l'I.C.N., le Conseil d'État ouvre une boîte de pandore que le S.S.E. ne voulait pas voir s'ouvrir. À raison selon nous car ces arrêts viennent quelque peu saper l'autorité morale d'Eurostat dans l'interprétation et l'application des règles SEC.

Le premier coup porté par la haute juridiction administrative consiste à déclarer que le M.G.D.D., étant dénué de toute valeur juridique, ne peut valablement motiver une décision de classement SEC. Cette affirmation est un pavé jeté dans la mare des pratiques du S.S.E.. Comme nous avons eu l'occasion de le rappeler dans le cadre de la présente contribution, le M.G.D.D. est, dans les faits, souvent la seule source retenue par les I.N.S. dans leurs missions de classement.

Ayant contesté le pouvoir d'interprétation contraignante du SEC à Eurostat, le Conseil d'État va saisir la Cour de Justice de ces questions via le mécanisme de la question préjudicielle. Ce faisant, il permet à la C.J.U.E. de fournir une interprétation du SEC différente de celle proposée par Eurostat dans le M.G.D.D. Comme nous avons eu l'occasion de l'exposer *supra*, nous pensons que la Cour de Justice a, dans au moins un des trois arrêts rendus, témoigné qu'elle entendait proposer sa propre interprétation et ne pas nécessairement faire siennes les vues d'Eurostat.

Le Conseil d'État a ainsi opéré un certain déplacement d'autorité d'Eurostat vers la Cour de Justice. Peut-être à l'avenir, l'I.C.N. - voir les autres I.N.S. - sera susceptible de se retrouver en porte à faux entre l'interprétation d'Eurostat et celle de la C.J.U.E. dans sa prise de décisions de classement.

---

<sup>47</sup> Lettre d'Eurostat à l'I.C.N. du 13 mars 2017, *Sector Classification of Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (SRIB)*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/8683865/Advice-2018-BE-Sector-classification-of-SRIB.pdf/8cfac77e-ae4a-43f8-a6c7-b4aacfa68884>, p. 5.

Tel n'est pas encore le cas pour le moment. « Il ressort en effet d'une analyse des récents avis *ex ante* rendus par l'ICN que sa méthode d'analyse n'a guère évolué : le recours au MGDD et aux Guides/Lignes de conduite reste la règle »<sup>48</sup>.

Il n'en reste pas moins que le Conseil d'État, en quelques arrêts, a amorcé une certaine dynamique de remise en cause juridique des rapports d'autorité au sein des institutions communautaires en matière de gouvernance budgétaire et de surveillance des finances publiques.

---

<sup>48</sup> Christophe DUBOIS, *op. cit.*, p. 29.



## BIBLIOGRAPHIE

### Doctrine

1. Benoit BAYENET, Marc BOURGEOIS et Pierre RION, *Comptabilité publique : état des lieux et mise en œuvre dans les différentes entités belges*, Bruxelles, Larcier, 2019.
2. Steven DE BLAUWE et al., *Het Europees Stelsel van Rekeningen (ESR). Rapportering en revisorale controle*, Anvers, Maklu, 2014.
3. Alberto DE MICHELIS et Alain CHANTRAINE, *Mémoires d'Eurostat. Cinquante ans au service de l'Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003.
4. Martin DETHIER et Arnaud VAN WAEYENBERGE, « Le système européen des comptes nationaux et régionaux (S.E.C. 2010). Comment juge-t-on si un État membre est en déficit ? », *Journal de droit européen*, 2014, p. 413.
5. Christophe DUBOIS, Jennifer DUVAL et Éric GILLET, *Le Régime SEC 2010. Pression européenne sur les finances locales*, Whautier-Braine, Vanden Broele, 2016.
6. Christophe DUBOIS, « SEC 2010 et contrôle juridictionnel. Quand le Conseil d'État connaît de recours à l'encontre de décisions de classement de l'Institut des Comptes Nationaux », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2020/1, p. 22.
7. Kenneth DYSON et Kevin FEATHERSTONE, *The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
8. Michel GLAUDE, « Sur fond de crise de confiance, indépendance renforcée et qualité contrôlée », *Statistique et société*, Vol. 2, n° 1, janvier 2014, p. 33.
9. Benjamin LEMOINE, « Résister aux mesures européennes. Les États à l'épreuve de la surveillance statistique des finances publiques », *Quaderni*, n° 80, Hiver 2012-2013, p. 61.
10. François LEQUILLER, « Statistiques de finances publiques : après les crises, l'harmonisation se renforce », *Statistique et société*, Vol. 2, n° 1, janvier 2014, p. 41.
11. Jérémy MORALES, Yves GENDRON et Henri GUENIN-PARACINI, « La crise grecque. Un scandale manqué », *Revue française de gestion*, n° 223/2012, p. 43.
12. Kim Éric MÖRIC, « Eurostat - La décision du classement d'une entité dans le secteur des administrations publiques est-elle un acte susceptible de recours ? », *Chronique des marchés publics*, 2014-2015, p. 815.
13. Kim Éric MÖRIC, *PPP et SEC 2010. La répartition des risques dans les partenariats public-privé et le déficit public*, Bruxelles, Larcier, 2018.
14. Damien PIRON, « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand « Scholen van Morgen » », *Revue de fiscalité régionale et locale*, 2015/4, p. 311.
15. Damien PIRON, *Gouverner les régions par les finances publiques. Européanisation, fédéralisation et néolibéralisme en Belgique*, Bruxelles, Larcier, 2019.
16. André VANOLI, *Une histoire de la comptabilité nationale*, Paris, La Découverte, 2002.
17. Alberto VEGA, « Eurostat, Soft Law and the Measurement of Public Debt : The Case of Public-Private Partnerships », *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, n° 2, p. 124.

### Jurisprudence européenne

1. Trib., ord. *Mintra*, 5 septembre 2006, T-148/05, EU:T:2006:234.
2. Trib., ord. *Madrid Calle 30*, 12 juillet 2007, T-177/06, EU:T:2007:229.
3. C.J., ord., *Madrid Calle 30*, 20 juin 2008, C-448/07 P, EU:C:2008:358.
4. Trib., ord. *Espagne c. Commission*, 3 septembre 2015, T-676/14, EU:T:2015:206.
5. C.J., arrêt *FIG*, 11 septembre 2019, C-612/17, EU:C:2019:705.
6. C.J., arrêt *Fonds du logement de la région Bruxelles-Capitale*, 3 octobre 2019, C-632/18, EU:C:2019:833.
7. C.J., arrêt *SeGEC e. a.*, 28 avril 2022, C-277/21, EU:C:2022:318.

### Jurisprudence du Conseil d'État

Voir annexe.

## ANNEXE

Arrêt 230.020 du 29 janvier 2015	Fonds du logement de la Région Bruxelles capitale	Retrait de la décision
Arrêt 231.195 du 12 mai 2015	SOFICO	Retrait de la décision
Arrêt 232.249 du 17 septembre 2015	Fonds du logement de la Région Bruxelles capitale	<b>Examen du fond - Suspension rejetée</b>
Arrêt 234.099 du 9 mars 2016	Société régionale d'investissement de Bruxelles (S.R.I.B.)	Retrait de la décision
Arrêt 235.441 du 13 juillet 2016	s.a. Brustart	Annulation de la décision - Incompétence
Arrêt 235.442 du 13 juillet 2016	s.a. Exportbru	Annulation de la décision - Incompétence
Arrêt 235.443 du 13 juillet 2016	s.a. Sofibru	Retrait de la décision - Incompétence
Arrêt 235.444 du 13 juillet 2016	s.a. Hellobru	Annulation de la décision - Incompétence
Arrêt 235.445 du 13 juillet 2016	s.a. B2E	Annulation de la décision - Incompétence
Arrêt 236.488 du 22 novembre 2016	Société régionale du port de Bruxelles	Retrait de la décision
Arrêt 237.109 du 20 janvier 2017	Société régionale d'investissement de Bruxelles (S.R.I.B.)	<b>Examen du fond - Suspension accordée</b>
Arrêt 237.396 du 16 février 2017	s.a Investsud, s.a. Agrobos Technology, s.a. Locinvest et s.c.r.l. Capital & Croissance	Défaut d'urgence - Suspension rejetée
Arrêt 237.974 du 20 avril 2017	s.a. B2E	Absence de la partie requérante - Suspension rejetée
Arrêt 237.975 du 20 avril 2017	s.a. Brustart	Absence de la partie requérante - Suspension rejetée
Arrêt 237.976 du 20 avril 2017	s.a. Exportbru	Absence de la partie requérante - Suspension rejetée
Arrêt 237.977 du 20 avril 2017	s.a. Hellobru	Absence de la partie requérante - Suspension rejetée
Arrêt 238.147 du 10 mai 2017	Crédit Immobilier ouvrier	Retrait de la décision
Arrêt 238.256 du 18 mai 2017	s.a Investsud, s.a. Agrobos Technology, s.a. Locinvest et s.c.r.l. Capital & Croissance	Désistement du recours
Arrêt 238.396 du 1 <sup>er</sup> juin 2017	IRISnet et le centre informatique pour la Région bruxelloise	Retrait de la décision
Arrêt 238.519 du 14 juin 2017	Crédit Immobilier ouvrier	<b>Examen du fond - Suspension accordée</b>
Arrêt 241.461 du 9 mai 2018	a.s.b.l. Secrétariat général de l'Enseignement catholique (SeGEC)	Rejet du recours - acte non attaquant

Arrêt 241.944 du 27 juin 2018	Société régionale d'investissement de Bruxelles (S.R.I.B.)	Retrait de la décision
Arrêt 241.945 du 27 juin 2018	s.a. B2E	Retrait de la décision
Arrêt 241.946 du 27 juin 2018	s.a. Brustart	Retrait de la décision
Arrêt 241.947 du 27 juin 2018	s.a. Exportbru	Retrait de la décision
Arrêt 241.948 du 27 juin 2018	s.a. Hellobru	Retrait de la décision
Arrêt 241.949 du 27 juin 2018	Crédit Immobilier ouvrier	Retrait de la décision
Arrêt 242.487 du 28 septembre 2018	Fonds du logement de la Région Bruxelles capitale	<b>Examen du fond - Questions préjudicielles</b>
Arrêt 247.045 du 12 février 2020	Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie	Retrait de la décision
Arrêt 247.046 du 12 février 2020	Fonds du logement de la Région Bruxelles capitale	Retrait de la décision
Arrêt 250.287 du 31 mars 2021	Acteurs de l'enseignement libre	<b>Examen du fond - Questions préjudicielles</b>