

Au carrefour du SEC 2010 et des normes belges de finances publiques : les logiques de déconsolidation du secteur des administrations publiques (S.13) à la lumière des cas de la SRIB et de la SOFICO

Auteur : Fostier, Adrien

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 : 2017-2018

URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/4895>

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.

**Au carrefour du SEC 2010 et des normes belges de
finances publiques : les logiques de déconsolidation du
secteur des administrations publiques (S.13) à la lumière
des cas de la SRIB et de la SOFICO**

Adrien FOSTIER

Travail de fin d'études

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

Année académique 2017-2018

Recherche menée sous la direction de :

Monsieur Marc BOURGEOIS

Professeur ordinaire

RÉSUMÉ

Dans le contexte de la réforme du cadre juridique belge des finances publiques opérée en 2003, les différents législateurs composant l'État fédéral ont aligné le champ d'application personnel de leurs normes respectives d'organisation budgétaire et de comptabilité publique sur le concept de « secteur des administrations publiques (S.13) », tel qu'il est aujourd'hui défini dans le système européen des comptes nationaux et régionaux SEC 2010. Ce faisant, des conséquences juridiques inédites sont attachées à l'application de ce système en Belgique, lequel ne constitue pourtant, à la base, qu'un outil statistique servant au calcul des niveaux de dette et de déficit publics des États membres de l'Union européenne. En effet, les organismes venant à être inclus dans le secteur en question sont tenus, de ce fait, au respect des obligations portées par les nouvelles normes belges de finances publiques.

Aussi, parmi les centaines d'entités belges classées dans le S.13 ces dernières années, certaines, refusant de subir sans réagir les conséquences juridiques auxquelles elles se trouvent désormais exposées, ont entrepris de s'opposer à leur qualification d'unités d'administration publique au sens du SEC 2010. À cet égard, deux cas parmi les plus remarquables sont ceux de la Société régionale d'investissement de Bruxelles (SRIB) et de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO).

L'attention qu'accorde le présent travail de fin d'études à ces deux affaires rend compte de l'existence de deux logiques de déconsolidation distinctes. D'une part, dans le cas de la SRIB, il peut être question d'une logique de déconsolidation frontale, consistant à contester, devant le Conseil d'État, sa qualification d'unité d'administration publique décidée par l'Institut belge des comptes nationaux (ICN). D'autre part, s'agissant de la SOFICO, celle-ci a préféré opter pour une logique de déconsolidation plus diplomatique, misant sur la patience. Il ne s'agit plus de contester, mais de comprendre le raisonnement de l'ICN afin de pouvoir s'y adapter en conséquence. À cette aune, la SOFICO peut fonder ses espoirs principalement sur l'ampleur des recettes que lui procure, depuis le 1^{er} avril 2016, la redevance kilométrique pour les poids lourds empruntant le réseau structurant.

À travers l'étude de ces deux cas, le présent travail tend à présenter les questions juridiques que pose l'intégration d'entités dans le S.13 sur la base du SEC 2010 ainsi qu'à dégager les caractéristiques propres à chacune des deux logiques de déconsolidation en question.

REMERCIEMENTS

Pour leur aide, leurs conseils et leur disponibilité, je souhaite adresser mes sincères remerciements :

- aux Professeurs Benoît Bayenet et Marc Bourgeois ;
- à Maître Christophe Dubois ;
- à Maître Bruno Lombaert ;
- à Michel Leroy, Président de la 15^{ème} chambre au Conseil d'État ;
- à Messieurs Claude Modart et Kris Van Cauter, du service des comptes non financiers des administrations publiques au sein de la Banque nationale de Belgique ;
- à Damien Piron, doctorant en sciences politiques et sociales (Aspirant F.S.R.-F.N.R.S.) ;
- à Michaël Van den Kerkhove, expert-dirigeant au sein de la Cellule d'informations financières ;
- à Dimitri Yernault, membre du Conseil d'administration de la SRIB et chargé d'enseignement à la Faculté de droit de l'Université Libre de Bruxelles.

Surtout, je souhaite remercier mon frère jumeau Valentin, pour son soutien indéfectible durant toutes ces années.

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION.....	4
II. REMARQUE LIMINAIRE : LA DISTINCTION ENTRE LE SEC 2010 EN TANT QUE NORME DE COMPTABILITE NATIONALE ET LES NORMES BELGES DE FINANCES PUBLIQUES	5
III. AU CŒUR DES PROTESTATIONS : LE SEC 2010 ET SA DEFINITION DU « SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES »	9
1) Le SEC 2010 : la norme comptable de référence dans le cadre de la discipline budgétaire européenne	9
2) Les autorités chargées du contrôle de l'application du SEC 2010 aux fins de la discipline budgétaire européenne : Eurostat et l'ICN.....	13
a) Eurostat : l'autorité chargée du contrôle de l'application du SEC 2010 au niveau européen	13
b) L'ICN : l'autorité chargée du contrôle de l'application du SEC 2010 au niveau belge	18
3) Les critères d'intégration dans le secteur des administrations publiques (S.13) prévus par le SEC 2010	21
IV. LES LOGIQUES DE DECONSOLIDATION DU SECTEUR DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES : ANALYSE DES CAS DE LA SRIB ET DE LA SOFICO	28
1) Première logique de déconsolidation du secteur des administrations publiques : la logique frontale adoptée par la SRIB – la saisine du Conseil d'État	28
a) Présentation générale de la SRIB	28
b) L'intégration de la SRIB dans le secteur des administrations publiques bruxelloises (S.1312)	30
c) Les conséquences attachées, en droit des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, à la qualification SEC 2010 d'unité d'administration publique	33
d) Quand la comptabilité se heurte au droit : l'arrêt de suspension rendu par le Conseil d'État le 20 janvier 2017.....	34
2) Seconde logique de déconsolidation du secteur des administrations publiques : la logique diplomatique adoptée par la SOFICO – la redevance kilométrique pour les poids lourds et son incidence sur le caractère (non) marchand	43
a) Présentation générale de la SOFICO	43
b) L'intégration de la SOFICO dans le secteur des administrations publiques wallonnes (S.1312) et les conséquences qui y sont attachées en droit des finances publiques de la Région wallonne	47

c) Un premier pas vers la déconsolidation ? L'incidence des recettes perçues par la SOFICO dans le cadre de la redevance kilométrique pour les poids lourds sur le caractère (non) marchand de ses activités.....	51
V. CONCLUSION	55
VI. BIBLIOGRAPHIE	58
VII. SITOGRAPHIE	76
VIII. ANNEXES.....	78

I. Introduction

En droit belge, les différents législateurs fédéral et fédérés ont aligné le champ d'application personnel de leurs normes respectives d'organisation budgétaire et de comptabilité publique¹ sur le « secteur des administrations publiques » (« S.13 »), tel qu'il est actuellement défini dans le système européen des comptes nationaux et régionaux (« SEC 2010 »)². Partant, les organismes venant à être inclus dans ce secteur sont tenus d'observer les obligations prévues par les normes en question. Or, l'application plus rigoureuse du système européen de comptabilité nationale ces dernières années a conduit, en Belgique, à l'intégration de centaines d'entités publiques dans le S.13³. Comme en témoigne l'actualité récente⁴, un contentieux inédit s'en est suivi. En effet, certaines entités s'opposent à leur intégration dans ledit secteur, au motif qu'elles estiment trop contraignantes les nouvelles obligations auxquelles elles sont désormais soumises.

Le présent travail de fin d'études a pour objet de présenter les deux logiques de déconsolidation principalement constatées dans la pratique. Pour ce faire, nous étudions deux cas parmi les plus remarquables à l'heure actuelle, à savoir, d'une part, celui de la Société régionale d'investissement de Bruxelles (« SRIB ») et, d'autre part, celui de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (« SOFICO »). La sélection de ces cas tient aux raisons suivantes. S'agissant de la SRIB, le recours que celle-ci a introduit devant le Conseil d'État en juin 2016 est le premier, parmi la vingtaine de recours dont a pu être saisie la Haute juridiction administrative relativement à la problématique qui nous intéresse, à avoir tranché en faveur d'un organisme public intégré dans le S.13 pour des raisons autres que procédurales ou de formes. Nous qualifions de « logique de déconsolidation frontale » cette démarche de la SRIB. Quant à la SOFICO, le cas de cette unité non financière – la SRIB étant, pour sa part, une unité à caractère financier – permet de considérer une autre logique de déconsolidation, plus « diplomatique »⁵. Dans ce cadre, l'entrée en vigueur du prélèvement kilométrique pour les poids lourds au 1^{er} janvier 2016 mérite une attention particulière.

¹ Dans la suite du présent travail, nous désignons ces normes au moyen des termes « normes belges de finances publiques ».

² Le SEC 2010 figure à l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 174 du 26 juin 2013, pp. 1 à 727.

³ En septembre 2014, la Banque nationale de Belgique s'exprimait en ces termes : « Au total, quelque 1.600 entités publiques ont été analysées, entraînant le reclassement de 700 d'entre elles environ au sein du secteur des administrations publiques ». Banque nationale de Belgique, *Comptes des administrations publiques 2013*, septembre 2014, p. 3. La majorité des documents émanant de la Banque nationale de Belgique sur lesquels se fonde le présent travail sont disponibles à partir de l'adresse : <https://www.nbb.be/fr> (page consultée le 30 octobre 2017).

⁴ Ph. COULÉE, « AvH, IBA et Equilis vont soutenir la privatisation de Nivelinvest », *L'Écho* (en ligne) du 30 août 2017, p. 14 ; Ch. DE CAEVEL, « Le ricochet du péage kilométrique sur la dette wallonne », *Trends/Tendances* (en ligne) du 27 juillet 2017, p. 70 ; P. SERRET, « La Sofico "sûre de son droit" », *L'Avenir* (en ligne) du 17 juillet 2015, p. 11 ; Fr.-X. LEFÈVRE, « Bras de fer entre la Sowalfin et l'ICN », *L'Écho* (en ligne) du 2 janvier 2015, p. 4 ; S. VILAIN, « Bruxelles attaque l'Institut des comptes nationaux », *L'Écho* (en ligne) du 27 novembre 2013, p. 5.

⁵ Nous reprenons les propos employés par Jacques DEHALU, Administrateur délégué de la SOFICO, lors de notre entretien avec lui organisé le 6 avril 2018, Rue du Canal de l'Ourthe, 9/3 – B-4031 Angleur.

Préalablement à notre étude casuistique de la SRIB et de la SOFICO (IV), il convient de présenter, à titre liminaire, la distinction fondamentale pour la compréhension du présent travail entre, d'une part, le SEC 2010 – lequel procède de la comptabilité nationale – et, d'autre part, les normes belges de finances publiques (II). De même, il est opportun de présenter le cadre dans lequel s'inscrivent les affaires de la SRIB et de la SOFICO (III), ce qui implique de passer successivement en revue : le caractère essentiel de la délimitation du « secteur des administrations publiques » pour la discipline budgétaire européenne ; les autorités chargées, aux fins de cette discipline, du contrôle de l'application du SEC 2010, soit celles compétentes pour prendre les décisions d'intégration dans le S.13 aujourd'hui contestées ; et les critères fournis par le SEC 2010 pour opérer une telle intégration. Enfin, nous concluons notre travail (V).

Pour le surplus, nous tenons à signaler que, nonobstant le classement d'un organisme dans le S.13 et la consolidation corrélative de ses comptes dans ceux des administrations publiques, l'impact financier de certaines des opérations auxquelles il participe peut, le cas échéant, ne pas être imputé aux comptes des unités du S.13⁶.

II. Remarque liminaire : la distinction entre le SEC 2010 en tant que norme de comptabilité nationale et les normes belges de finances publiques

À la base du souhait de la SRIB et de la SOFICO d'obtenir leur déconsolidation du secteur des administrations publiques tel qu'il est défini dans le SEC 2010, se trouve l'emploi de ce concept de comptabilité nationale par les différents législateurs de Belgique pour la détermination du champ d'application personnel de leurs normes de finances publiques respectives. Pourtant, le SEC 2010 fonde un système d'information financière distinct de celui qu'encadrent les normes belges. Pour s'en rendre compte, il convient de présenter brièvement les systèmes européen et belge en question.

Le SEC 2010 est la déclinaison du système onusien de comptabilité nationale de 2008 dont s'est dotée l'Union européenne (« UE ») en 2013 pour mieux répondre aux spécificités de sa situation et de ses besoins⁷. Visant « à donner une image synthétique de l'activité économique

⁶ À titre illustratif, sur la question féconde du traitement comptable des partenariats public-privé, voy. notamment K. MCKENZIE, S. VAN GARSSE et K. VAN GESTEL, « PPP-Contracts : On or Off Government Balance Sheets ? », *E.P.P.L.*, 2017/1, pp. 3 à 15 ; D. PIRON, « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand “*Scholen van Morgen*” », *R.F.R.L.*, 2015/4, pp. 311 et s. ; Eurostat, *A guide to the statistical treatment of PPPs*, septembre 2016, 156 p. (l'ensemble des actes d'Eurostat dans le domaine des finances publiques est disponible à partir de l'adresse : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/government-finance-statistics/overview> (page consultée le 30 octobre 2017)) ; Ch. DUBOIS et J. DUVAL, « Le tram de Liège sifflera quatre fois... Ou du traitement des partenariats public-privé au regard des règles SEC 2010 », *R.F.R.L.*, 2016/2, pp. 121 et s. ; T. VILLÉ, « PPS en de impact van het europees systeem van rekening 1995 (ESR95) », *Jura Falc.*, 2006-2007/1, pp. 95 à 135.

⁷ D. PIRON, *op. cit.*, p. 312. À propos des origines et des raisons d'être du SEC 2010, voy. également S. DE BLAUWE, « Hoofdstuk 2 : Oorsprong en bestaansredenen », in Centre d'information du révisoriat d'entreprises, *Het Europees stelsel van rekening (ESR) : rapportering en revisorale controle/Le Système européen des comptes (SEC) : reporting et contrôle révisoral*, Anvers, Maklu, 2014, pp. 5 à 11. Pour l'essentiel, relevons que le système de comptabilité nationale a été inauguré en 1952 sous l'égide de l'Organisation des Nations-Unies et qu'au niveau européen, le SEC 2010 a été précédé par le SEC 1995, lui-même précédé par le SEC 1979 et le SEC 1970.

d'un pays pendant une période donnée »⁸, les comptes nationaux établis sur la base du SEC 2010 permettent de dégager les agrégats pertinents pour l'analyse des politiques macroéconomiques menées par les États, tels que le produit intérieur brut (« PIB »), la valeur ajoutée ou le niveau des importations et des exportations⁹. Ces comptes offrent également la possibilité d'apprécier l'ampleur de l'intervention des pouvoirs publics dans l'économie et l'état des finances publiques¹⁰.

Afin de faciliter la comparaison des données ainsi élaborées, de même que le contrôle de leur fiabilité, le SEC 2010 – comme ce fut le cas pour son prédécesseur, le SEC 95¹¹ – a été rendu obligatoire dans l'UE à l'égard de tous les États membres¹². À cet effet, un règlement a été adopté le 21 mai 2013 sur la base de l'article 338, § 1^{er}, du TFUE : le règlement (UE) n° 549/2013. Contenu dans l'annexe A de ce règlement, le SEC 2010 remplace le SEC 95 depuis le 1^{er} septembre 2014¹³.

Pour leur part, les normes belges de finances publiques ont fait l'objet d'une réforme fondamentale en 2003, visant à doter les pouvoirs publics d'un réel instrument d'information, de gestion et de contrôle financiers¹⁴. Les principes essentiels des nouvelles normes de finances publiques sont définis dans la loi du 22 mai 2003¹⁵ pour ce qui concerne l'Autorité fédérale et dans une loi du 16 mai 2003¹⁶ s'agissant des autorités fédérées – en effet, l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions¹⁷ prévoit qu'une loi fixe les règles générales (auxquelles il ne peut être dérogé)¹⁸ encadrant l'adoption, par les autorités fédérées, de leurs normes budgétaires et comptables, limitant par conséquent leur autonomie dans ces matières¹⁹.

Désormais, la comptabilité publique belge prend la forme d'une comptabilité générale, fondée à la fois sur un plan comptable normalisé et sur les règles de la comptabilité en partie

⁸ J.-B. MATTRET, *La comptabilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 345.

⁹ Banque nationale de Belgique, *Nouveaux regards sur les comptes nationaux – 7^e séminaire de la Banque nationale de Belgique pour enseignants en économie du secondaire*, dossier pédagogique du 22 octobre 2014, pp. 6, 8 et 10.

¹⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹¹ Le SEC 95 était porté par le règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, *J.O.C.E.*, L 310 du 30 novembre 1996, pp. 1 à 469.

¹² Alain Chantraine et Alberto de Michelis parlent de « seul moyen d'éviter les batailles de chiffres » entre les États membres quant à l'application de ces règles comptables. A. CHANTRAINE et A. DE MICHELIS, *Mémoires d'Eurostat. Cinquante ans au service de l'Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, p. 140.

¹³ Règlement (UE) n° 549/2013, article 5, § 1^{er}.

¹⁴ H. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *Overheidsbegrotingen. I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, 6^e éd., Bruges, Die Keure, 2015, p. 124 ; P. RION et A. TROSCHE, *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 19.

¹⁵ Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, *M.B.*, 3 juillet 2003, p. 35883.

¹⁶ Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 25 juin 2003, p. 33692.

¹⁷ *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850.

¹⁸ P. RION et A. TROSCHE, *op. cit.*, p. 70.

¹⁹ *Ibid.*, p. 63.

double²⁰. Le compte général de chaque pouvoir public est composé, d'une part, des comptes annuels – comprenant un bilan et un compte de résultats – et, d'autre part, d'un compte d'exécution du budget²¹. Tandis que les premiers traduisent les transactions des pouvoirs publics en termes économiques, le second rend compte de la manière dont les autorisations budgétaires ont été utilisées²². Les transactions enregistrées dans ces comptes sont celles dont les droits qui les portent ont été constatés²³.

L'entrée en vigueur de la réforme de 2003 nécessitait l'adoption, de la part des autorités fédérées, de décrets ou d'ordonnances mettant en œuvre les dispositions générales de la loi du 16 mai 2003²⁴. Afin de leur laisser le temps de se doter de leurs propres règles, l'article 17 de la loi du 16 mai 2003 a autorisé les Régions et les Communautés à demander un report de la date d'entrée en vigueur de la réforme, initialement fixée au 1^{er} janvier 2004.

Le présent travail étant consacré aux cas de la SRIB et de la SOFICO, relevons que la Région de Bruxelles-Capitale a demandé un report au 1^{er} janvier 2006²⁵ – date d'entrée en vigueur de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle²⁶ –, tandis que la mise en œuvre des nouvelles normes d'organisation budgétaire et de comptabilité publique a été fixée au 1^{er} janvier 2012 pour la Région wallonne^{27,28} – à cet effet, celle-ci a adopté le décret du 15 décembre 2011 portant

²⁰ Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, articles 5 et 12, alinéa 1^{er}; loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, articles 5 et 6.

²¹ Ph. QUERTAINMONT, *Comptabilité publique et Cour des comptes*, Journ. jur., 2004, livre 23, p. 6.

²² *Ibid.*

²³ « Un droit est constaté quand les conditions suivantes sont remplies : 1° son montant est déterminé de manière exacte ; 2° l'identité du débiteur ou du créancier est déterminable ; 3° l'obligation de payer existe ; 4° une pièce justificative est en possession du service concerné ». Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, article 8, alinéa 1^{er}.

²⁴ B. LOMBAERT et M. OSWALD, « Chapitre 7 – Les finances publiques régionales : l'autonomie sous pression européenne », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dirs.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 252. À titre transitoire, la comptabilité des autorités fédérées était réglée, en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989, par les lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991 (*M.B.*, 21 août 1991, p. 17986).

²⁵ Arrêté royal du 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, article 1^{er}, *M.B.*, 30 mars 2004, p. 17551.

²⁶ *M.B.*, 23 mars 2006, p. 16710.

²⁷ Arrêté royal du 4 mai 2010 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, article 1^{er}, *M.B.*, 2 juillet 2010, p. 43985 ; un arrêté royal du même jour prévoit des dispositions analogues en ce qui concerne la Communauté et la Région flamandes (*M.B.*, 2 juillet 2010, p. 43984).

²⁸ Le 1^{er} janvier 2012 a également été retenu comme date d'entrée en vigueur, pour l'Autorité fédérale, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral. Article 133, alinéa 1^{er}, de cette loi, tel qu'il a été modifié par l'article 2 de la loi-programme du 22 décembre 2008 (*M.B.*, 29 décembre 2008, p. 68649). S'agissant de la Commission communautaire commune, la date a été fixée au 1^{er} janvier 2007 par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 20 décembre 2005 reportant, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes (*M.B.*, 28 décembre 2005, p. 56436). Concernant la

organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes²⁹.

En réalité, l'un des principaux objectifs de la réforme des normes belges de finances publiques opérée en 2003 était d'aligner davantage celles-ci sur le système européen des comptes nationaux (à l'époque, le SEC 95)³⁰ : la tenue d'une comptabilité en partie double ainsi que l'enregistrement des opérations sur la base des droits constatés sont requis, à l'origine, pour l'établissement des comptes nationaux³¹. De même, la nomenclature retenue pour le plan comptable normalisé provient du système européen des comptes nationaux³². C'est également dans ce cadre que s'inscrit l'adoption du secteur des administrations publiques – aujourd'hui défini par le SEC 2010 – pour la détermination du champ d'application personnel des normes belges de finances publiques³³. En particulier, il s'agissait de permettre aux différentes autorités du pays de faciliter le respect par elles des nouvelles

Communauté germanophone, le 1^{er} janvier 2010 a été retenu par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 7 juin 2007 (*M.B.*, 13 juillet 2007, p. 38327). Enfin, pour ce qui est de la Commission communautaire française, l'échéance a été fixée au 1^{er} janvier 2016, conformément à l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 22 février 2015 (*M.B.*, 4 mars 2015, p. 15148).

²⁹ *M.B.*, 29 décembre 2011, p. 81201. À l'origine, le décret du 15 décembre 2011 avait pour appellation « décret portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon ». Son intitulé a été modifié par l'article 2 du décret du 17 décembre 2015 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, *M.B.*, 29 décembre 2015, p. 80109.

³⁰ Projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2002-2003, n° 1870/1 du 18 juin 2002, pp. 12 et 13.

³¹ Dans le système actuel du SEC 2010, ces exigences sont consacrées respectivement aux points 1.91 et 1.101 de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, pp. 49 et 50.

³² Ph. QUERTAINMONT, *op. cit.*, p. 6.

³³ En ce sens, l'Exposé des motifs précité du projet de loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral énonce ce qui suit : « Un autre point important concerne le positionnement de l'État fédéral, dans toutes ses composantes, dans l'ensemble de l' "unité institutionnelle" des administrations publiques, telle qu'elle figure dans les comptes nationaux [...]. Il est toutefois utile de signaler que l'État fédéral se situe au même niveau que les Communautés et les Régions. Au sein de ces entités fédérées se retrouvent des composantes similaires à celles de l'État fédéral. Le regroupement des opérations de l'État fédéral et des Communautés et Régions dans l'entité "État" suppose que les résultats de leurs opérations soient établis selon une méthodologie similaire ». En Belgique, plusieurs législateurs ont expressément décidé de se baser sur le S.13 tel que défini par le SEC 2010 pour déterminer le champ d'application personnel de (certaines de) leurs normes de comptabilité publique : au niveau fédéral, voy. la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, articles 2, alinéa 3, et 3 ; en Région wallonne, voy. le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, articles 2, 25° et 27°, et 3 ; en Communauté française, voy. le décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, art. 2, 25°, 9, § 1^{er}, 1°, lettre d, 3^e tiret, et 45/1, *M.B.*, 17 janvier 2012, p. 2208 ; en Communauté germanophone, voy. le décret du 25 mai 2009 relatif au règlement budgétaire de la Communauté germanophone, articles 2, 11°, 57, § 5, 8°, lettre b, et 66, § 2, *M.B.*, 14 juillet 2009, p. 48919 ; en Région de Bruxelles-Capitale, voy. l'ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, article 2, 2°, et 3 ; pour la Commission communautaire française, voy. le décret du 24 avril 2014 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent, articles 2, 14°, et 3, *M.B.*, 13 février 2015, p. 12447 ; pour l'autorité flamande, voy. le décret du 8 juillet 2011 réglant le budget, la comptabilité, l'attribution de subventions et le contrôle de leur utilisation, et le contrôle par la Cour des comptes, article 4, § 2, *M.B.*, 5 août 2011, p. 44565.

exigences européennes en matière budgétaire³⁴, dont l'effectivité repose actuellement sur le SEC 2010.

III. Au cœur des protestations : le SEC 2010 et sa définition du « secteur des administrations publiques »

La compréhension des cas de la SRIB et de la SOFICO implique de présenter préalablement le cadre dans lequel ils s'inscrivent. À l'origine, le SEC 2010 et sa définition comptable des « administrations publiques » constituent des éléments essentiels pour la mise en œuvre de la discipline budgétaire européenne (1). Aux fins de cette discipline, le contrôle de l'application du système européen de comptabilité nationale est confié, en Belgique, à l'Institut des comptes nationaux (« ICN »), sous la supervision de l'Office statistique de l'UE (« Eurostat ») (2). En tant qu'autorités de contrôle, l'ICN et Eurostat sont compétents pour décider l'inclusion d'entités dans le secteur des administrations publiques au regard des critères définis par le SEC 2010 (3).

1) Le SEC 2010 : la norme comptable de référence dans le cadre de la discipline budgétaire européenne³⁵

Depuis le Traité de Maastricht du 7 février 1992³⁶, l'encadrement des politiques budgétaires nationales apparaît comme un élément essentiel de la viabilité de l'Union économique et monétaire (« UEM ») instituée au sein de l'UE. Pour preuve, l'article 119, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'UE (« TFUE ») impose aux États membres de veiller, en particulier, à disposer de finances publiques saines³⁷. L'instauration de cette obligation a été accompagnée de l'introduction de règles contraignantes, constitutives d'une véritable discipline budgétaire.

En effet, il ressort de la lecture combinée des articles 126, §§ 1^{er} et 2, du TFUE et 1^{er} du Protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs³⁸, l'obligation, pour chaque

³⁴ Projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2002-2003, n° 1870/1 du 18 juin 2002, p. 10.

³⁵ Pour la réalisation de cette partie, nous nous sommes fondés sur les sources suivantes : B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Bruxelles, Larcier, 2017, spéc. pp. 637 à 700 ; Ch. DUBOIS, J. DUVAL et E. GILLET, *Le régime SEC 2010 : pression européenne sur les finances locales*, Wauthier-Braine, Vanden Broele, 2016, pp. 12 à 15 ; F. MARTUCCI, *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, spéc. pp. 230 à 258 ; F. ALLEMAND, « La dette publique en partage. Quelques réflexions juridiques sur le traitement de la dette publique en droit de l'Union européenne », *C.D.E.*, 2015/1, spéc. pp. 264 à 270 ; H. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *op. cit.*, pp. 75 à 96 ; P. CRAIG, « The Stability, Coordination and Governance Treaty : Principle, Politics and Pragmatism », *European Law Review*, 2012, spéc. pp. 235 à 238.

³⁶ En Belgique, la ratification de ce traité est intervenue par l'article unique de la loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, des 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, *M.B.*, 30 octobre 1993, p. 23844.

³⁷ L'article 140, § 1^{er}, tiret 2, du TFUE prévoit la même exigence, au titre de critère de convergence, à l'égard des États membres qui, bien que sur la voie, ne remplissent pas encore les conditions pour adopter l'euro. À l'heure actuelle, ceux-ci sont au nombre de sept. Il s'agit de la Roumanie, des Républiques de Bulgarie, tchèque, de Croatie, de Hongrie, de Pologne et du Royaume de Suède.

³⁸ Ce Protocole a été adopté sur la base de l'article 126, § 14, du TFUE.

État membre³⁹, d'éviter à la fois un déficit public excédant 3 % de son PIB et une dette publique supérieure à 60 % de ce PIB⁴⁰. Pour la définition de ces notions et le calcul de ces rapports, les articles 2 du Protocole n° 12 et 1^{er} du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application de ce Protocole⁴¹ prévoient le recours à un système comptable spécifique, à savoir le SEC 2010.

Le SEC 2010 définit le déficit public comme le besoin de financement de l'ensemble des entités composant le secteur des administrations publiques⁴², c'est-à-dire les sommes que celles-ci doivent emprunter, à défaut de disposer des ressources financières suffisantes, afin d'être en mesure de réaliser les politiques publiques qu'elles s'assignent. Pour sa part, la dette publique correspond, au sens du système comptable européen, à « la dette brute consolidée de l'ensemble du secteur des administrations publiques [exprimé en valeur nominale] »^{43,44}.

Il résulte de ces définitions que le niveau de dette et de déficit publics d'un État membre est déterminé par le nombre d'entités composant le secteur des administrations publiques et, corrélativement, par l'incidence de l'état de leurs propres finances sur les comptes de ce

³⁹ Tant les États de l'UE membres de la zone euro (aujourd'hui au nombre de 19) que ceux visés à la note 37 sont concernés. Il en va de même du Royaume-Uni et du Royaume de Danemark, bien qu'ils aient décidé de ne pas adopter l'euro (tous deux ont négocié une clause de « non-participation » à la zone euro, figurant respectivement dans les Protocoles n° 15 sur certaines dispositions relatives au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et n° 16 sur certaines dispositions relatives au Danemark). Concernant le Royaume-Uni, notons, d'une part, que cet État doit « s'efforcer d'éviter un déficit public excessif » (point 5 du Protocole n° 15 ; nous soulignons) et, d'autre part, qu'il a officiellement entamé, le 29 mars 2017, la procédure de retrait de l'Union organisée à l'article 50 du Traité sur l'UE (Commission européenne, *La Commission européenne recommande au Conseil européen (article 50) de constater la réalisation de progrès suffisants*, communiqué de presse du 8 décembre 2017, p. 1).

⁴⁰ Dans le communiqué de presse du 23 avril 2018 publié par Eurostat, la dette publique belge est évaluée à 103,1 % du PIB pour l'année 2017, tandis que le déficit public correspond à 1,0 % du PIB. Eurostat, *Transmission des données du déficit et de la dette pour 2017 – 1^{ère} notification. Déficit public de la zone euro et de l'UE28 respectivement de 0,9 % et 1,0 % du PIB. Dette publique à 86,7 % et 81,6 %*, communiqué de presse n° 69/2018 du 23 avril 2018, p. 4.

⁴¹ J.O.U.E., L 145 du 10 juin 2009, p. 2. Ce règlement a été modifié, d'une part, en 2010 par le règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 portant modification du règlement (CE) n° 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, J.O.U.E., L 198 du 30 juillet 2010, pp. 1 à 4, et, d'autre part, en 2014, par le règlement (UE) n° 220/2014 de la Commission du 7 mars 2014 modifiant le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil en ce qui concerne les références au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, J.O.U.E., L 69 du 8 mars 2014, p. 101.

⁴² Au sens du SEC 2010, le besoin de financement correspond à un solde de financement des administrations publiques négatif (lorsqu'il est positif, il est question d'un excédent budgétaire ou de « capacité de financement »). Le solde de financement du S.13 correspond à la différence entre le total des recettes et le total des dépenses de l'ensemble des administrations publiques (fédérales, régionales, communautaires, locales et sociales). Voy. règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 461, points 20.112 à 20.114.

⁴³ Eurostat, *Troisième trimestre 2017 par rapport au deuxième trimestre 2017 : la dette publique en baisse à 88,1 % du PIB dans la zone euro, en baisse à 82,5 % du PIB dans l'UE28*, communiqué de presse n° 14/2018 du 24 janvier 2018, p. 3. Eurostat ajoute que « La dette des administrations publiques se compose du passif des administrations publiques pour les catégories suivantes : numéraire et dépôts (AF.2) ; titres de créances (AF.3) et crédits (AF.4), tels que définis dans le SEC 2010 » (*ibid.*).

⁴⁴ « Cette dette est "brute" car, à la différence du concept de dette publique "nette", elle ne retranche pas les divers actifs financiers détenus par les pouvoirs publics de la base de calcul de la dette publique. Elle est en outre "consolidée", ce qui signifie qu'elle fait abstraction des dettes que les différentes unités du secteur des administrations publiques ont pu contracter entre elles ». D. PIRON, *op. cit.*, p. 313.

secteur. L'exacte délimitation de ce dernier revêt donc un caractère primordial pour les États membres, compte tenu des règles contraignantes de la discipline budgétaire européenne exposées ci-après.

Les règles formant la discipline budgétaire européenne résultent de l'agencement des articles 121, §§ 3 et 4, et 126 du TFUE avec le Protocole précité et les instruments de droit dérivé composant le « Pacte de stabilité et de croissance »⁴⁵ – ce dernier a été successivement complété et renforcé par le « *six-pack* »⁴⁶, par le Traité de droit international public sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'UEM (« TSCG »)⁴⁷ (dont les articles 3 à 8 forment ce que l'on appelle le « Pacte budgétaire ») ainsi que par le « *two-pack* »⁴⁸. Ces normes se répartissent en un volet « préventif » et un volet « correctif »⁴⁹ : tandis que le

⁴⁵ Ce pacte est composé de deux règlements : d'une part, le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.C.E.*, L 209 du 2 août 1997, pp. 1 à 5, et, d'autre part, le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.C.E.*, L 209 du 2 août 1997, pp. 6 à 11.

⁴⁶ L'appellation de « *six-pack* » fait référence à un ensemble normatif composé des six textes suivants, entrés en vigueur le 13 décembre 2011 : le règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 1 à 7 ; le règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 8 à 11 ; le règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 12 à 24 ; le règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 25 à 32 ; le règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 33 à 40 ; la directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 41 à 47.

⁴⁷ Ce traité a été signé le 2 mars 2012 par tous les États membres de l'UE, à l'exception du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la République de Croatie, et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Pour un relevé des normes d'assentiment à ce traité émanant des différentes autorités de Belgique, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op.cit.*, p. 636, note 1570. Pour une analyse relative à la question de sa réception dans les ordres juridiques des États membres, voy. M. UHODA, « Quelques réflexions à propos de l'introduction de la “règle d'or” dans le droit national des États membres de l'Union européenne », *R.F.D.L.*, décembre 2012, pp. 433 et s. À cet égard, relevons, notamment, l'accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013, p. 99664. Le recours en annulation introduit devant la Cour constitutionnelle belge contre cet accord a été rejeté. C.C., arrêt n° 62/2016 du 28 avril 2016, p. 24. Au sujet de cet arrêt, voy. N. TULKENS e. a., « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017/29, pp. 562 à 582.

⁴⁸ L'appellation de « *two-pack* » fait référence à un ensemble normatif composé des deux règlements suivants, entrés en vigueur le 30 mai 2013 et applicables aux seuls États membres de la zone euro : le règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O.U.E.*, L 140 du 27 mai 2013, pp. 1 à 10 ; le règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *J.O.U.E.*, L 140 du 27 mai 2013, pp. 11 à 23.

⁴⁹ Cette terminologie est consacrée au point IV de la résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, *J.O.C.E.*, C 236 du 2 août 1997, p. 1.

premier tend à assurer le contrôle du respect de l'obligation d'éviter une dette et un déficit publics excessifs et en prévient les manquements, le second regroupe les normes qui sanctionnent la violation de ladite obligation.

Sous l'angle du volet préventif, retenons que chaque État membre est tenu de respecter l'objectif budgétaire à moyen terme (« OMT ») qui lui est propre⁵⁰. Cet OMT, revu tous les trois ans⁵¹, correspond au solde de financement des administrations publiques défini en termes structurels⁵². Il doit se situer, en principe, entre – 0,5 % du PIB et l'équilibre ou l'excédent budgétaire⁵³. Il s'agit de la concrétisation de la « règle d'or » contenue à l'article 3, § 1^{er}, a), du TSCG⁵⁴. Par exception, l'article 3, § 1^{er}, d), du TSCG prévoit que la limite inférieure de l'OMT peut être relevée à 1 % du PIB pour les États dont le rapport entre la dette publique et le PIB « est sensiblement inférieur à 60 % et lorsque les risques pour la soutenabilité à long terme des finances publiques sont faibles ». En cas d'écart trop important de la part d'un État membre par rapport à son OMT, la Commission européenne peut, notamment, « een waarschuwing richten tot de betrokken lidstaat en een aanbeveling doorsturen aan de EU-Raad »⁵⁵. À l'heure actuelle, la Belgique relève du volet préventif, et non du volet correctif⁵⁶.

Concernant ce second volet, la procédure visée à l'article 126, §§ 3 à 11, du TFUE trouve à s'enclencher à l'égard de tout État membre dont il appert (ou dont le risque existe) que le déficit public excède 3 % du PIB⁵⁷ et/ou dont la part de la dette publique dépassant 60 % de

⁵⁰ Article 2bis de la section 1bis « Objectifs budgétaires à moyen terme » du règlement (CE) n° 1466/97, tel qu'il a été modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011. À cet égard, il convient de relever que, d'après Frédéric Allemand et Francesco Martucci, l'obligation d'atteindre un OMT prédéfini ne trouve pas à s'imposer au Royaume-Uni, ni à la République tchèque, ni à la République de Croatie. Selon eux, d'une part, ces trois États n'ont pas signé le TSCG et, d'autre part, le règlement (CE) n° 1466/97 ayant été adopté sur la base de l'article 121, § 6, du TFUE plutôt que sur celle de l'article 136 du même traité, l'UE n'est pas en droit d'imposer des « obligations matérielles aux États membres ; en effet, la Cour de justice estime que la compétence de coordination n'habilite les institutions de l'Union qu'à exercer des pouvoirs de nature procédurale, consistant essentiellement à instituer des procédures d'information et de consultation ». F. ALLEMAND et F. MARTUCCI, « La nouvelle gouvernance économique européenne », *C.D.E.*, 2012/1, p. 443.

⁵¹ Règlement (CE) n° 1466/97, article 2bis, alinéa 3, tel qu'il a été modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011.

⁵² C'est-à-dire que l'OMT fixé est « corrigé de l'influence de la conjoncture et des facteurs non récurrents ». B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, p. 672.

⁵³ Cette obligation résulte de la combinaison de l'article 2bis du règlement (CE) n° 1466/97, tel que modifié par le règlement (UE) n° 1175/2011, avec l'article 3, § 1^{er}, b), du TSCG. En vue de la préparation du Programme de stabilité de la Belgique pour la période 2018-2021, le Conseil supérieur des finances, Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics », recommande deux trajectoires budgétaires, la principale étant la suivante : « [d]ans la première trajectoire recommandée, c'est l'amélioration structurelle minimum requise du volet préventif du PSC qui a été appliquée pour 2019 (à savoir 0,6 % du PIB). Sur la base des estimations actuelles, une amélioration structurelle de 0,15 % du PIB reste encore à réaliser par la suite pour atteindre [l'OMT] (équilibre structurel) en 2020 ». Conseil supérieur des finances, Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics », *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2018-2021*, avis du mois de mars 2018, p. 40, disponible à l'adresse : <https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-trajectoire-budgetaire-en-preparation-du-programma-de-stabilite-2018-2021> (page consultée le 5 avril 2018).

⁵⁴ L'article 3, § 1^{er}, a), du TSCG dispose comme suit : « la situation budgétaire des administrations publiques d'une partie contractante est en équilibre ou en excédent ».

⁵⁵ H. MATTHIJS et S. MERGAERTS, *op. cit.*, p. 85.

⁵⁶ Recommandation COM/2017/0501/final du Conseil du 22 mai 2017 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique, p. 3, point 6.

⁵⁷ Relativement à ce critère du déficit public, l'article 126, § 2, a), du TFUE prévoit deux hypothèses dans lesquelles le besoin de financement d'un État membre n'est pas considéré comme étant excessif, à savoir, d'une

son PIB n'a pas été réduite en moyenne d'un vingtième par an sur une période de trois ans⁵⁸. Si, conformément à l'article 126, § 6, du TFUE, l'État en cause vient à faire l'objet d'une décision du Conseil établissant juridiquement dans son chef une dette et/ou un déficit publics excessifs, il peut se voir imposer des sanctions⁵⁹, telles qu'une amende ou une révision de la politique des prêts qui lui sont accordés par la Banque européenne d'investissement⁶⁰.

Du reste, lorsqu'Eurostat estime qu'il existe des indices sérieux qu'un État membre ait communiqué des données statistiques erronées intentionnellement ou par grave négligence, l'article 8, § 3, du règlement (UE) n° 1173/2011 autorise l'Office statistique européen à procéder à une enquête. Dans ce cadre, il peut demander à l'État membre de lui fournir des informations, organiser des inspections sur place et demander de consulter les comptes de toutes les entités composant le secteur des administrations publiques de cet État⁶¹. Au terme de son enquête, si les soupçons d'Eurostat quant à la manipulation des données statistiques sont confirmés, une amende dissuasive et proportionnée à la nature, à la gravité et à la durée de la manipulation peut être infligée à l'État membre incriminé, dont le montant ne peut dépasser 0,2 % de son PIB⁶².

2) Les autorités chargées du contrôle de l'application du SEC 2010 aux fins de la discipline budgétaire européenne : Eurostat et l'ICN

Dans le cadre de la discipline budgétaire européenne, le contrôle de l'application du SEC 2010 est confié aux autorités statistiques que sont, au niveau européen, Eurostat (a) et, au niveau belge, l'ICN (b). Dans la mesure où, en tant qu'autorités de contrôle, Eurostat et l'ICN ont la compétence de prendre les décisions d'intégration dans le secteur des administrations publiques aujourd'hui contestées par la SRIB et la SOFICO, un examen du régime juridique de ces autorités statistiques s'impose pour la compréhension des cas analysés dans la suite du présent travail.

a) Eurostat : l'autorité chargée du contrôle de l'application du SEC 2010 au niveau européen

L'élaboration des comptes du secteur des administrations publiques sur la base du SEC 2010 implique la délimitation du S.13 et permet la détermination du niveau

part, lorsque le rapport entre le déficit public et le PIB a « diminué de manière substantielle et constante et atteint un niveau proche de la valeur de référence » et, d'autre part, lorsque « le dépassement de la valeur de référence [n'est] qu'exceptionnel et temporaire et que ledit rapport [...] reste proche de la valeur de référence ».

⁵⁸ Cette dernière exigence découle de la combinaison des articles 126, § 2, b), du TFUE, 2, § 1^{er}bis, alinéa 1^{er}, du règlement (CE) n° 1467/97, tel qu'il a été modifié par le règlement (UE) n° 1177/2011, et 4 du TSCG.

⁵⁹ Les sanctions visées aux §§ 9 et 11 de l'article 126 du TFUE ne peuvent toutefois pas être imposées aux États de l'UE qui ne sont pas encore membres de la zone euro (article 139, § 2, b), du TFUE), ni au Royaume-Uni (point 4 du Protocole n° 15 annexé aux traités), ni au Royaume de Danemark (point 1 du Protocole n° 16 annexé aux traités). De même, les sanctions visées au règlement (UE) n° 1173/2011 ne peuvent être prises qu'à l'encontre des États qui ont adopté l'euro.

⁶⁰ TFUE, article 126, § 11, alinéa 1^{er}, tirets 2 et 4.

⁶¹ E. VANDERSTAPPEN, « Hoofdstuk 3 : Evolutie van het wettelijk kader of Europees vlak », in Centre d'information du révisor d'entreprises, *Het Europees stelsel van rekeningen (ESR) : rapportering en revisorale controle/Le Système européen des comptes (SEC) : reporting et contrôle révisoral*, Anvers, Maklu, 2014, p. 22.

⁶² Règlement (UE) n° 1173/2011, article 8, §§ 1^{er} et 2.

d'endettement et de besoin de financement propres à un État membre. En vertu de l'article 3, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 479/2009 appliquant l'article 3, *in fine*, du Protocole n° 12, ces données statistiques sont établies par les États membres et notifiées à la Commission européenne – en vue de leur publication par cette dernière⁶³ – « deux fois par an, la première fois [de façon prévisionnelle] avant le 1^{er} avril de l'année courante (année n) et la deuxième fois [de façon effective] avant le 1^{er} octobre de l'année n ». Il s'agit, conformément à l'article 8, § 1^{er}, du règlement précité⁶⁴, de permettre à la Commission européenne de contrôler la qualité de ces données, c'est-à-dire la conformité aux règles du SEC 2010.

À cet effet, la Commission a désigné Eurostat^{65,66} parmi ses directions générales, tandis qu'en Belgique, l'ICN est chargé de la notification desdites données⁶⁷ et, sur le fondement de l'article 16, § 1^{er}, du règlement n° 479/2009⁶⁸, de leur contrôle préalable. Dans le cadre du partenariat existant entre Eurostat et les instituts nationaux de statistique pour la production des statistiques européennes⁶⁹, chacun d'eux est indépendant par rapport aux institutions européennes et aux autorités étatiques⁷⁰.

⁶³ Règlement (CE) n° 479/2009, article 14, § 1^{er}.

⁶⁴ Cet article a été modifié par le règlement (UE) n° 220/2014 afin d'adapter son texte à l'instauration du SEC 2010.

⁶⁵ La Commission a pu agir de la sorte sur la base, d'une part, des articles 6, § 1^{er}, et 6, § 1^{er}bis, du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1101/2008 relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom, du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes (*J.O.U.E.*, L 87 du 31 mars 2009, pp. 164 à 173) et, d'autre part, des articles 3 et 6, § 1^{er}, de la Décision 2012/504/UE de la Commission du 17 septembre 2012 concernant Eurostat (*J.O.U.E.*, L 251 du 18 septembre 2012, p. 50). Notons que le règlement (CE) n° 223/2009 a été modifié par le règlement (UE) n° 2015/759 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 (*J.O.U.E.*, L 123 du 19 mai 2015, pp. 90 à 97). La première désignation d'Eurostat par la Commission européenne, en tant qu'autorité statistique de l'UE, remonte à la directive 97/281/CE du 21 avril 1997 concernant le rôle d'Eurostat en matière de production de statistiques communautaires (article 2, *J.O.C.E.*, L 112 du 29 avril 1997, p. 56). Cette décision a été prise en exécution du règlement (CE) n° 322/97 du Conseil du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire (*J.O.C.E.*, L 52 du 22 février 1997, p. 1).

⁶⁶ Pour une analyse politique fine du rôle d'Eurostat, voy. D. PIRON, *op. cit.*, spéc. pp. 314 à 316.

⁶⁷ D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *A.P.T.*, 2015/1, p. 33.

⁶⁸ Cet article, tel qu'il a été modifié par le règlement (UE) n° 220/2014, dispose comme suit : « [...] il est de la responsabilité des autorités statistiques nationales d'assurer la conformité des données notifiées avec l'article 1^{er} du présent règlement et avec les règles comptables du SEC 2010 sur la base desquelles ces données sont établies ».

⁶⁹ Règlement (CE) n° 223/2009, articles 4 et 5.

⁷⁰ À cet égard, l'article 2, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 dispose comme suit : « Le développement, la production et la diffusion des statistiques communautaires européennes sont régis par les principes statistiques suivants : a) "indépendance professionnelle" : les statistiques doivent être développées, produites et diffusées d'une manière indépendante, notamment en ce qui concerne le choix des techniques, des définitions, des méthodologies et des sources à utiliser, [...], et ces tâches sont accomplies sans subir aucune pression émanant [...] d'autorités nationales ou d'autorités de l'Union ; [...] ». Ce principe d'indépendance figure également dans le code de bonnes pratiques concernant les statistiques européennes adopté en 2005 et annexé à la Recommandation COM/2005/0217final de la Commission du 25 mai 2005 concernant l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales et communautaire.

S'agissant spécifiquement d'Eurostat – lequel ne dispose pas d'une personnalité juridique propre⁷¹ –, celui-ci est tenu, à l'occasion du contrôle qualitatif qu'il est chargé de réaliser depuis 2005⁷², de prêter une attention particulière à la délimitation du secteur des administrations publiques. Dans ce cadre, l'Office européen peut rédiger des lettres renfermant ses avis sur des cas particuliers à propos desquels des éclaircissements ont été demandés par l'ICN^{73,74}. En vue de la résolution de cas plus complexes ou d'intérêt général⁷⁵, l'article 10, § 2, du règlement (CE) n° 479/2009 habilite Eurostat à prendre des décisions, après consultation du Comité des statistiques monétaires, financières et de balance des paiements, publiées sous la forme de communiqués de presse⁷⁶. En outre, les articles 11, 11bis et 11ter aménagent les conditions d'un dialogue permanent entre l'Office européen et l'ICN relativement à l'application du SEC 2010. À cette aune, Eurostat organise régulièrement des « visites de dialogue »⁷⁷ et, exceptionnellement, des « visites méthodologiques » en cas de risques ou de problèmes importants concernant la qualité des données. À l'issue de ses visites, il produit des rapports contenant ses recommandations⁷⁸.

Au fil de ses évaluations, Eurostat a opéré des interprétations quant à l'application du SEC 2010 et à la délimitation du S.13, qu'il a transcrites dans son *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010* (« MGDD »)⁷⁹. Ce manuel est dépourvu d'effet juridique obligatoire⁸⁰, bien qu'« it is considered to be an indispensable complement to [le SEC 2010] »⁸¹. En réalité, il appert que la majorité des actes émanant d'Eurostat ne présentent pas de caractère contraignant – bien que, *de facto*, ils peuvent avoir des incidences sur le périmètre des administrations publiques d'un État donné, comme expliqué ci-après – et, corrélativement, ne sont pas susceptibles de recours en annulation sur le fondement de l'article 263 du TFUE.

⁷¹ Ch. DUBOIS, J. DUVAL et E. GILLET, *op. cit.*, p. 19.

⁷² F. MARTUCCI, *op. cit.*, p. 239. Auparavant, faute de moyens financiers et humains suffisants, Eurostat n'avait eu d'autres choix que d'instaurer une présomption de confiance dans la qualité des données qui lui étaient transmises par les autorités statistiques nationales (D. PIRON, *op. cit.*, p. 315).

⁷³ *Ibid.*, article 10, § 1^{er} (aussi règlement (UE) n° 549/2013, article 2, § 3). Conformément à l'article 5 du règlement (CE) n° 223/2009, l'ICN représente le seul point de contact entre l'État belge et Eurostat. Cependant, ce dernier admet des demandes adressées par l'ICN au nom des Services publics fédéral et fédérés des Finances et de la Banque nationale de Belgique. Eurostat, *Eurostat's ex-ante and ex-post advice (clarifications and decisions) on methodological issues*, mise à jour du 14 juillet 2016, p. 3.

⁷⁴ Pour des raisons tenant à la confidentialité, seuls certains des avis que rend Eurostat font l'objet d'une publication sur son site.

⁷⁵ « Normally Eurostat will be asked for its advice on novel operations, where the National Statistical Institute is unable to reach a view based on existing guidance. There is also a question of scale – only operations with either an expected substantial deficit or debt impact or with a particularly complex nature should be considered ». Eurostat, *op. cit.*, p. 4.

⁷⁶ A. VEGA, « Eurostat, Soft Law and the Measurement of Public Debt: The Case of Public-Private Partnerships », *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Automne-Hiver 2013/4, p. 104.

⁷⁷ La dernière visite de dialogue d'Eurostat en Belgique remonte au mois de janvier 2016. Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 21-22 January 2016*, rapport du 17 mai 2017, 43 p.

⁷⁸ A. VEGA, *op. cit.*, p. 110.

⁷⁹ Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, 8^e éd., 2016. La huitième édition de ce manuel, est disponible seulement en anglais. Dans la suite du présent travail, les références à ce manuel sont expressément indiquées par les lettres « MGDD ».

⁸⁰ A. VEGA, *op. cit.*, p. 109.

⁸¹ Eurostat, *op. cit.*, p. 1.

En effet, d'une part, lorsqu'au terme de son évaluation qualitative, Eurostat conclut que les dispositions du SEC 2010 ont été respectées, la publication qu'il opère en conséquence des données relatives à la dette et au déficit publics d'un État considéré ne constitue en aucun cas une approbation implicite de sa part, par laquelle il serait lié⁸², des comptes publics, ni « du classement des entités concernées dans le secteur des administrations publiques »⁸³.

D'autre part, semblent également dépourvus d'effets juridiques obligatoires les avis, décisions et recommandations dont il a été question plus haut, eu égard à l'état actuel de la jurisprudence de l'UE⁸⁴ et de l'interprétation doctrinale qui en a été faite ainsi que de l'évolution législative intervenue depuis⁸⁵. C'est qu'aux yeux des juridictions européennes, ces actes d'Eurostat procèdent plus d'une coopération volontaire entre lui et l'ICN en tant qu'autorités statistiques que d'une nature obligatoire au sens de l'article 263 du TFUE⁸⁶. En ce sens, le Tribunal a jugé qu'« En vertu de l'article [16, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 479/2009], la responsabilité d'assurer la conformité des données relatives au déficit et à la dette publics avec les règles comptables du [SEC 2010] incombe aux autorités statistiques nationales. La délimitation du secteur public et le classement des différentes entités concernées comme administrations publiques incombent donc aux États membres »⁸⁷.

Certes, la volonté d'Eurostat de classer, par exemple, la SRIB et la SOFICO dans le secteur des administrations publiques belges à l'issue notamment d'une visite de dialogue menée le 27 juin 2012⁸⁸ a été mise en œuvre par l'ICN⁸⁹. Toutefois, cette docilité de l'ICN résulte

⁸² K.-E. MÖRIC, « Eurostat – La décision du classement d'une entité dans le secteur des administrations publiques est-elle un acte susceptible de recours ? », in P. THIEL e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-2015/Chronique des marchés publics 2014-2015*, Bruxelles, EBP Consulting, 2015, p. 822 ; ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, C-448/07, ECLI:EU:C:2008:358, spéc. point 51.

⁸³ Ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, T 177/06, ECLI:EU:T:2007:229, point 58.

⁸⁴ Ordonnance Comunidad autónoma de Madrid et Madrid, infraestructuras del transporte (Mintra)/Commission, T-148/05, EU:T:2006:234, spéc. points 53 à 64 ; ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, T 177/06, ECLI:EU:T:2007:229, spéc. points 55 à 67 ; ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, C-448/07, ECLI:EU:C:2008:358, spéc. points 53 et 54.

⁸⁵ Ch. DUBOIS, J. DUVAL et E. GILLET, *op. cit.*, pp. 95 à 98 ; K.-E. MÖRIC, *op. cit.*, pp. 829 à 838 ; F. MARTUCCI, *op. cit.*, pp. 784 et 785 ; M. WATHELET et J. WILDEMEERSCH (coll.), *Contentieux européen*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2014, p. 199, note 296 ; M. DETHIER et A. 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 ? », *J.D.E.*, 2014/10, p. 416 ; A. VEGA, *op. cit.*, pp. 114 à 118 ; D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 1093 à 1095.

⁸⁶ Ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, C-448/07, ECLI:EU:C:2008:358, spéc. points 53 et 54.

⁸⁷ Ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, T 177/06, ECLI:EU:T:2007:229, point 54.

⁸⁸ Concernant la SRIB, Eurostat a ainsi déclaré que « Based on the available information at this point, Eurostat is of the opinion that the three regional holding companies (PMV, SRIW and SRIB/GIMB) should be reclassified inside the general government sector ». Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 27 June 2012*, rapport du 7 novembre 2012, p. 9. Dans le cadre du même rapport, la même opinion d'Eurostat à propos de la SOFICO ressort, il est vrai, moins clairement : « In relation to Sofico, the NAI will analyse the sector classification and the transactions to ensure their correct classification in national accounts. An official request for advice will be sent to Eurostat as soon as possible » (p. 16). Nous reviendrons plus en détail dans la partie IV du présent travail sur les cas de la SRIB et de la SOFICO.

⁸⁹ L'ICN a procédé à une première intégration de la SRIB et de la SOFICO dans le S.13 au mois de mars 2013 (sur la base du SEC 95, faut-il le souligner) : « Conformément au souhait exprimé par Eurostat lors des différentes visites de dialogue en ce qui concerne l'exhaustivité du périmètre des administrations publiques ainsi

moins d'un quelconque caractère juridiquement contraignant reconnu aux positions d'Eurostat que d'une réelle autorité morale dont jouit celui-ci⁹⁰. En effet, la crainte qu'en cas d'application jugée irrespectueuse du SEC 2010, l'Office européen publie ses réserves⁹¹ quant à la qualité des données transmises relativement à la délimitation du S.13, voire modifie ces dernières⁹², incite l'ICN à se conformer aux exigences d'Eurostat⁹³.

Au passage, notons que ces éventuelles réserves et modifications sont jugées être les deux seules catégories d'actes émanant d'Eurostat susceptibles de recours en annulation⁹⁴. Or, dans les cas de la SRIB et de la SOFICO, de tels actes n'ont pas été adoptés puisque l'ICN, comme nous l'expliquons dans la suite du présent travail, s'est conformé à la volonté d'Eurostat. Pour cette raison, la piste d'un recours en annulation devant les juridictions de l'UE semble devoir être écartée dans les cas qui nous intéressent.

Pour le surplus, il convient de noter que, depuis la position adoptée par les juridictions européennes en 2006 et 2008, la liste des catégories d'actes que peuvent adopter les institutions de l'UE a été précisée à l'occasion du Traité de Lisbonne, limitant leur nombre à cinq⁹⁵. Seuls le Parlement, le Conseil de l'UE, la Commission et le Conseil européen sont compétents pour adopter ces actes⁹⁶; un caractère contraignant n'est reconnu qu'aux règlements, directives et décisions⁹⁷. Compte tenu de ces évolutions fondamentales, Alberto Vega conclut qu'à défaut de reconnaître également à certains des actes d'Eurostat un caractère contraignant, à tout le moins « more clarity on the nature of the instruments which are used by

qu'à ses avis concernant des cas spécifiques, l'ICN a reclassé un certain nombre d'unités publiques dans le secteur des administrations publiques dont notamment la [Société régionale d'investissement de Bruxelles] et la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures ». Institut des comptes nationaux, *Les comptes 2012 des administrations publiques : déficit de 3,9 % du PIB avec la prise en compte de la recapitalisation de Dexia*, communiqué de presse du 28 mars 2013, p. 3. Ce communiqué fut confirmé par la liste des unités du secteur public publiée le 27 septembre 2013. Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 27 septembre 2013, pp. 10 et 14. À la suite de recours introduits par la SOFICO et la SRIB respectivement aux mois de mai et de novembre 2013 devant le Conseil d'État belge, l'ICN a retiré ses décisions d'intégration en 2015, avant de reclasser une nouvelle fois ces deux sociétés dans le S.13. Nous reviendrons plus en détail dans la partie IV du présent travail sur les cas de la SRIB et de la SOFICO.

⁹⁰ D. YERNAULT, *op. cit.*, p. 1094.

⁹¹ Sur la base de l'article 15, § 1^{er}, du règlement (CE) n° 479/2009. À titre illustratif, Eurostat a émis des réserves « sur la qualité des données notifiées par la Belgique concernant la classification sectorielle des hôpitaux » belges sous contrôle public. Eurostat, *Transmission des données du déficit et de la dette pour 2016 – 2^{ème} notification. Déficit public de la zone euro et de l'UE28 respectivement de 1,5 % et 1,7 % du PIB. Dette publique de 88,9 % et 83,2 %*, communiqué de presse n° 160/2017 du 23 octobre 2017, p. 2. Toutefois, notons que, le 23 avril 2018, Eurostat a décidé de lever lesdites réserves. Eurostat, *Transmission des données du déficit et de la dette pour 2017 – 1^{ère} notification. Déficit public de la zone euro et de l'UE28 respectivement de 0,9 % et 1,0 % du PIB. Dette publique à 86,7 % et 81,6 %*, communiqué de presse n° 69/2018 du 23 avril 2018, p. 2.

⁹² Règlement (CE) n° 479/2009, article 15, § 2.

⁹³ K.-E. MÖRIC, *op. cit.*, p. 828.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 834 ; M. DETHIER et A. VAN WAEYENBERGE, *op. cit.*, p. 416.

⁹⁵ N. DE SADELEER e. a. (dirs.), *Les innovations du traité de Lisbonne : incidences pour le praticien*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 60. En ce sens, l'article 288, alinéa 1^{er}, du TFUE dispose comme suit : « Pour exercer les compétences de l'Union, les institutions adoptent des règlements, des directives, des décisions, des recommandations et des avis ». Seuls les règlements, les directives et les décisions présentent un caractère contraignant, à l'exclusion des avis et des recommandations (article 288 précité, alinéas 2 à 5).

⁹⁶ N. DE SADELEER e. a. (dir.), *ibid.*, p. 53.

⁹⁷ TFUE, article 288.

Eurostat would be advisable in order to protect basic values such as the rule of law and facilitate the access to judicial review »⁹⁸.

b) L'ICN : l'autorité chargée du contrôle de l'application du SEC 2010 au niveau belge

L'ICN a été créé en Belgique par l'article 107, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses⁹⁹. Il s'agit d'un établissement public doté de sa propre personnalité juridique et placé sous l'autorité du Ministre fédéral de l'Économie. En vertu de l'article 113, § 1^{er}, de ladite loi, l'institut belge est géré par un conseil d'administration composé de douze membres¹⁰⁰.

Suivant l'article 108, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1994, l'ICN a en particulier la responsabilité d'établir, selon les règles du SEC 2010, les comptes annuels et trimestriels des administrations publiques (lettre c) et les statistiques relatives à la procédure concernant les déficits excessifs (lettre j)¹⁰¹. L'élaboration des comptes publics a été confiée, par l'ICN, à la Banque nationale de Belgique, en étroite collaboration avec le Bureau fédéral du plan¹⁰², tandis que l'établissement des statistiques visées à la lettre j relève de la seule Banque nationale¹⁰³. Les données statistiques nécessaires à la réalisation de ces missions sont collectées par l'Institut national de statistique¹⁰⁴. Pour sa part, l'ICN dirige et coordonne l'activité des trois institutions en question¹⁰⁵. Comme évoqué au point précédent, l'ICN notifie lesdits comptes et statistiques à Eurostat¹⁰⁶ pour que ce dernier en contrôle la qualité aux fins de la procédure concernant les dettes et déficits publics.

Préalablement à cette notification, il convient de rappeler que l'ICN est lui-même tenu d'effectuer un contrôle similaire au regard des règles du SEC 2010¹⁰⁷. Ce faisant, il est amené

⁹⁸ A. VEGA, *op. cit.*, p. 118.

⁹⁹ M.B., 23 décembre 1994, p. 31878.

¹⁰⁰ En ses §§ 2 et 3, l'article 113 de la loi du 21 décembre 1994 prévoit que certains des membres du conseil d'administration y siègent de droit – tel est le cas, en particulier, du Gouverneur de la Banque nationale de Belgique et du président du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergies –, cependant que les autres disposent d'un mandat d'une durée limitée à quatre ans, renouvelable.

¹⁰¹ L'insertion de cette lettre j à l'article 108, alinéa 1^{er}, découle de l'article 2 de la loi du 28 février 2014 modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (M.B., 4 avril 2014, p. 29254). Auparavant, cette mission était assumée *de facto* par l'ICN (Projet de loi modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2013-2014, n° 3218/1 du 27 février 2014, p. 3, *in fine*).

¹⁰² Loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, article 109, § 3, alinéa 2.

¹⁰³ *Ibid.*, alinéa 4, tel qu'ajouté par l'article 3 de la loi du 28 février 2014.

¹⁰⁴ *Ibid.*, article 109, §§ 1^{er} et 3, alinéas 2 et 4.

¹⁰⁵ *Ibid.*, article 110, alinéa 1^{er}.

¹⁰⁶ L'article 13, alinéa 1^{er}, du Protocole du 15 juillet 2013 entre l'Institut des comptes nationaux, l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande relatif à la transmission des données nécessaires pour établir les comptes des administrations publiques et pour la procédure concernant les déficits excessifs (non publié au Moniteur belge) dispose que « L'ICN est le correspondant unique de la Commission (Eurostat) en ce qui concerne les Statistiques SEC et PDE [...] ».

¹⁰⁷ Règlement (CE) n° 479/2009, article 16, § 1^{er}.

à se prononcer sur la délimitation correcte du secteur des administrations publiques¹⁰⁸. D'ailleurs, il incombe à l'institut belge d'établir la liste des unités composant le secteur S.13¹⁰⁹ à inclure dans les inventaires à communiquer à Eurostat en vertu de l'article 8, §§ 1^{er} et 2, du règlement (CE) n° 479/2009. De surcroît, un « Comité des comptes des administrations publiques » a été récemment créé au sein de l'ICN, chargé d'examiner notamment les demandes d'avis relatives à l'intégration d'entités dans le S.13¹¹⁰.

L'on comprend donc qu'en Belgique, l'ICN est l'autorité compétente pour décider, sous la supervision d'Eurostat faut-il le rappeler, de l'intégration d'une entité donnée dans le S.13. Corrélativement, les organismes récalcitrants face à leur consolidation dans ledit secteur n'ont d'autres choix que de mettre en cause les décisions de l'institut statistique belge¹¹¹. Sous cet angle, un des premiers reproches qui fut adressé à l'ICN était de ne pas avoir respecté les exigences formelles encadrant la prise de ses décisions.

En ce sens, l'article 114, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1994 précitée dispose que « tous les actes nécessaires à la réalisation des missions de l'ICN »¹¹² sont accomplis par son conseil d'administration¹¹³. Il en résulte que seul ce conseil est compétent pour prendre les décisions engageant l'ICN. Or, l'analyse de certains arrêts du Conseil d'État rendus antérieurement à celui du 20 janvier 2017 que nous étudions dans la suite à propos du cas de la SRIB montre que ces formes n'ont pas été systématiquement respectées par l'institut statistique belge.

L'auditorat du Conseil d'État a, en effet, relevé que certaines des décisions de classement sectoriel de l'ICN avaient été prises par l'un de ses comités d'accompagnement plutôt que par son conseil d'administration. De l'avis de l'auditorat, si le conseil d'administration de

¹⁰⁸ F. DE BRAEKELEER et K. DE BRAEKELEER, « Investerings van de overheid via overheidsagentschappen : aandachtspunten inzake ESR 95 », in P. THIEL e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2012-2013/Chronique des marchés publics 2012-2013*, Bruxelles, EPB Consulting, 2013, p. 781. En ce sens, l'article 124/1, § 1^{er}, alinéa 3, et § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral énonce que le périmètre de consolidation de l'État fédéral est défini par l'ICN. Les articles 16/10, alinéa 1^{er}, et 16/11, 2^o, de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et des Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes disposent de manière analogue s'agissant des entités fédérées.

¹⁰⁹ La liste des unités du secteur public sont disponibles sur le site de l'ICN à partir de l'adresse : <https://inr-icn.fgov.be/fr> (page consultée le 9 novembre 2017). Au sujet de cette liste, la Banque nationale de Belgique précise que si elle « est censée être exhaustive (selon les informations dont dispose l'ICN) pour ce qui concerne les unités du secteur des administrations publiques (S.13), [elle] n'est qu'exemplative pour les sociétés publiques classées en dehors du périmètre des administrations publiques ». Banque nationale de Belgique, *SEC 2010 : Le nouveau cadre de référence des comptes nationaux*, septembre 2014, p. 45, note 5.

¹¹⁰ Accord de coopération du 15 juillet 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les modalités de fonctionnement de l'Institut interfédéral de statistiques, du conseil d'administration et des Comités scientifiques de l'Institut des comptes nationaux, article 32, alinéa 1^{er}, M.B., 20 octobre 2014, p. 81019.

¹¹¹ Excepté si leur intégration dans le S.13 découle de réserves ou de modifications des données budgétaires de la part d'Eurostat ; dans ce cas, nous l'avons dit, seul Eurostat peut être mis en cause, ce qui n'est plus arrivé depuis 2008...

¹¹² Nous soulignons.

¹¹³ Notons à ce sujet que le conseil d'administration ne siège valablement qu'« en présence de la majorité de ses membres. En l'absence de consensus, les décisions sont prises à la majorité des voix des membres présents. En cas de parité, la voix du président est prépondérante ». Loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, article 113, § 4.

l'ICN « peut déléguer certaines compétences à des cellules de coordination¹¹⁴, ces compétences sont limitées à veiller au bon déroulement de tout ou partie de chacune des missions de l'ICN, ce qui ne peut s'entendre comme impliquant le pouvoir de prendre une décision sur le statut d'une entité au regard du [SEC 2010] »¹¹⁵. Le non-respect des exigences formelles en cause se trouve également à l'origine de plusieurs retraits de ses décisions par l'ICN¹¹⁶.

Par la suite, l'ICN a davantage veillé au respect desdites formes, si bien qu'il ressort de l'arrêt du 20 janvier 2017 analysé dans la partie IV, que la SRIB n'a soulevé aucun moyen tiré d'un éventuel non-respect des exigences formelles imputable à l'institut statistique. Lors de l'analyse du cas de la société bruxelloise, nous verrons également dans quelle mesure ont été confirmés (ou infirmés) les propos tenus par Dimitri Yernault, selon lesquels le retrait, par l'ICN, de nombre de ses décisions « tend à accréditer la thèse selon laquelle les décisions de classement par une autorité statistique nationale constituent bel et bien des actes administratifs attaquables [...] »¹¹⁷.

Par ailleurs, afin d'être en mesure de prendre les décisions nécessaires à l'accomplissement de ses missions, l'ICN doit disposer de toutes les données utiles. À cet effet, un Protocole du 15 juin 2013¹¹⁸, signé le 15 juillet 2014¹¹⁹, fixe les modalités de transmission, par les « instances publiques » (c'est-à-dire les autorités fédérale et fédérées de Belgique), des données nécessaires à la mise en œuvre de la discipline budgétaire européenne en possession des « entités sources » (c'est-à-dire principalement, mais pas exclusivement, les entités composant le secteur des administrations publiques¹²⁰).

¹¹⁴ Conformément à l'article 114, § 2, de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

¹¹⁵ Voy. les arrêts n° 235.441 à 235.445 rendus par la quinzième chambre du Conseil d'État le 13 juillet 2016 à l'occasion des recours introduits devant lui par cinq filiales de la SRIB (BRUSTART, EXPORTBRU, SOFIBRU, HELLOBRU et B2E) à la suite de leur classement dans le S.13 par l'ICN.

¹¹⁶ Information confirmée à l'issue d'un premier entretien du 26 janvier 2018 à l'occasion duquel nous avons rencontré Maître Bruno LOMBAERT (Central Plaza, Rue de Loxum, 25 – 1000 Bruxelles), ainsi qu'à l'occasion d'un second entretien du 25 avril 2018 réunissant, cette fois, nous-mêmes et Messieurs Claude MODART et Kris VAN CAUTER (Boulevard de Berlaimont, 14 – 1000 Bruxelles) – ces derniers travaillent au service des comptes non financiers des administrations publiques au sein de la Banque nationale de Belgique. L'ICN a procédé aux retraits de ses décisions dans les affaires suivantes : C.E. (15^e ch.), 29 janvier 2015, n° 230.020, *S.C.R.L. Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 12 mai 2015, n° 231.195, *La société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO) c. l'Institut des comptes nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 9 mars 2016, n° 234.099, *S.A. Société régionale d'investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 4 juillet 2016, n° 235.339, *La société de droit public « Société régionale du Port de Bruxelles » c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.443, *S.A. SOFIBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 22 novembre 2016, n° 236.488, *Société régionale du Port de Bruxelles c. l'Institut des Comptes Nationaux*.

¹¹⁷ D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *A.P.T.*, 2015/1, pp. 53 et 54. Sur le constat du caractère attaquant des décisions de classement sectoriel de l'ICN devant le Conseil d'État, voy. également à ce sujet Ch. DUBOIS, J. DUVAL et E. GILLET, *op. cit.*, pp. 91 et 92.

¹¹⁸ L'intitulé officiel de ce Protocole, non publié au Moniteur belge, est donné dans la note 106.

¹¹⁹ Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 21-22 January 2016*, rapport du 17 mai 2017, p. 5.

¹²⁰ L'article 1^{er}, 2^o, du Protocole du 15 juillet 2013 dispose comme suit : « Pour l'application de ce protocole, on entend par : Entités sources : toutes les entités qui, aussi bien dans le périmètre des entités publiques et administratives et des entreprises publiques qu'en dehors de ce périmètre, disposent des données nécessaires à l'établissement des Statistiques SEC et PDE, et qui, sur base de critères définis par les groupes de travail visés à l'article 3, deuxième alinéa, sont identifiées comme des entités sources ; [...] ».

Si ce Protocole aménage la possibilité pour l'ICN de s'adresser directement aux entités sources afin de leur demander des informations complémentaires à celles qui lui sont communiquées, dans un premier temps, par l'intermédiaire des instances publiques¹²¹, force est cependant de constater que cette norme vise surtout à organiser des contacts formels¹²² entre ces dernières et l'ICN, à l'exclusion des autres entités sources. L'absence corrélative, dans le chef de celles-ci, des garanties de transparence et du droit d'être entendu est critiquée par Christophe Dubois, Jennifer Duval et Éric Gillet¹²³, bien que ceux-ci relèvent « que l'ICN accepte volontiers de traiter des demandes qui lui sont adressées directement par des entités sources, et de mener l'instruction du dossier avec elles »¹²⁴.

Du reste, il convient de souligner que les positions qu'adopte l'ICN relativement à l'intégration ou non d'entités dans le S.13 ont vocation à être régulièrement revues. En effet, l'évolution de la situation propre à chacune de ces entités peut aboutir à apprécier autrement les critères servant à la qualification d'« administration publique » au sens du SEC 2010.

3) Les critères d'intégration dans le secteur des administrations publiques (S.13) prévus par le SEC 2010

Les développements qui précèdent ont permis d'identifier l'ICN comme étant l'autorité statistique compétente, en Belgique, pour décider de qualifier, conformément au SEC 2010, une entité d'administration publique et, ce faisant, de délimiter le S.13 aux fins de la discipline budgétaire européenne. À ce stade, la question qui se pose est la suivante : que prévoit le SEC 2010 pour opérer l'intégration d'un organisme dans le secteur des administrations publiques ?

Dans le cadre du SEC 2010, le secteur des administrations publiques (S.13) représente l'un des cinq secteurs institutionnels que distingue le système comptable européen en vue de l'analyse d'une économie totale¹²⁵ (en l'occurrence, la Belgique). Les quatre autres secteurs institutionnels sont ceux des sociétés non financières (S.11), des sociétés financières (S.12), des ménages (S.14) et des institutions sans but lucratif au service des ménages (S.15).

Le système comptable européen propose plusieurs définitions du S.13. En particulier, celui-ci est défini comme comprenant « toutes les unités institutionnelles qui sont des producteurs non marchands dont la production est destinée à la consommation individuelle et collective et dont les ressources proviennent de contributions obligatoires versées par des unités appartenant aux autres secteurs, ainsi que les unités institutionnelles dont l'activité principale consiste à effectuer des opérations de redistribution du revenu et de la richesse

¹²¹ Protocole du 15 juillet 2013, article 5, alinéa 1^{er}.

¹²² L'article 8 du Protocole du 15 juillet 2013 prévoit l'organisation de quatre catégories de contacts formels entre les instances publiques et l'institut statistique : des réunions d'information mutuelle, des demandes de transmission d'avis *ex ante*, des transmissions d'informations en cas de décisions importantes et des réunions d'explication. Ces quatre catégories de contacts formels sont précisées aux articles 9 à 12 du Protocole précité. Pour plus d'informations à leur sujet, voy. Ch. DUBOIS, J. DUVAL et E. GILLET, *op. cit.*, pp. 25 à 27.

¹²³ Ch. DUBOIS, J. DUVAL et E. GILLET, *op. cit.*, p. 28.

¹²⁴ *Ibid.*, note 50.

¹²⁵ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 45, point 1.57.

nationale »¹²⁶. De la même façon que ses homologues, le S.13 ne comprend que des unités résidentes¹²⁷. De plus, il est divisé en quatre sous-secteurs¹²⁸ : les administrations fédérales (S.1311), les administrations fédérées (S.1312), les administrations locales (S.1313) et les administrations de sécurité sociale (S.1314).

Une entité donnée ne peut intégrer qu'un seul des (sous-)secteurs précités¹²⁹. À cette aune, il découle du principe comptable fondamental de la primauté de la réalité économique sur la qualification juridique que « la forme juridique d'un organisme n'est pas indicative de son classement sectoriel »^{130,131}. Au sens du SEC 2010, pour qu'une entité intègre le S.13, les trois critères cumulatifs suivants doivent être réunis¹³² : l'entité examinée doit disposer d'une autonomie de décision suffisante, être contrôlée par d'autres administrations publiques et relever de la catégorie des producteurs non marchands¹³³. La réunion de ces trois critères dans le chef d'une entité est appréciée au cas par cas¹³⁴. Dans les lignes qui suivent, nous analysons successivement chacun de ces critères.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 76, point 2.111. Nous soulignons. Le règlement (UE) n° 549/2013 propose également la définition suivante : le S.13 « comprend toutes les unités d'administration publique et toutes les institutions sans but lucratif (ISBL) *non marchandes* qui se trouvent *sous le contrôle d'unités d'administration publique*. Il inclut également d'autres producteurs non marchands, identifiés aux points 20.18 à 20.39 » (annexe A, p. 445, point 20.05). Nous soulignons.

¹²⁷ « Une unité est résidente d'un pays quand son centre d'intérêt économique prédominant est situé sur le territoire économique de ce pays, c'est-à-dire lorsqu'elle y exerce des activités économiques pendant une période relativement longue (une année ou plus) » (règlement (UE) n° 549/2013, p. 45, point 1.62). Les unités non résidentes composent un sixième secteur institutionnel, celui du « Reste du monde (S.2) », lequel est pris en compte en raison de ses interactions avec les secteurs institutionnels composant une économie totale donnée (point 1.57).

¹²⁸ D. YERNAULT, *op. cit.*, p. 27.

¹²⁹ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 65, point 2.41.

¹³⁰ *Ibid.*, p. 483, point 20.308 (voy. aussi p. 466, point 20.164). Dans le même sens, Eurostat énonce qu'« It must be stressed that the ESA 2010 sector classification criteria are not based on the legal form of an entity ». Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 14, point 7.

¹³¹ L'ICN ne manque pas de rappeler ce principe, comme le montre son avis du 23 juillet 2014 concernant le classement sectoriel du Data Center de la Région de Bruxelles-Capitale : « L'ICN insiste cependant sur le fait que la décision du classement sectoriel de l'unité doit être guidée par la réalité économique observée dans les faits. Dès lors, s'il apparaît, après la création de l'unité, que certains éléments du dossier ne sont pas observés en pratique [...], l'unité sera reclassée dans le secteur des administrations publiques (S.13), avec effet rétroactif si cela s'avère pertinent ». Institut des comptes nationaux, *Apport en capital des actionnaires publics dans la future SCRL de droit privé qui gèrera le Data Center régional et classement sectoriel de la SCRL*, avis du 23 juillet 2014, p. 3. Nous soulignons.

¹³² « Deze strengere criteria zorgen ervoor dat meer institutionele eenheden bij de overheidssector zullen worden ingedeeld en in de consolidatie moeten worden opgenomen, wat een weerslag zal hebben op het vorderingensaldo en de schulddpositie van de overheidssector ». S. DE BLAUWE, « Hoofdstuk 4 : Implementatie van ESR in het Belgisch wetgevend kader », in Centre d'information du révisorat d'entreprises, *Het Europees stelsel van rekeningen (ESR) : rapportering en revisorale controle/Le Système européen des comptes (SEC) : reporting et contrôle révisoral*, Anvers, Maklu, 2014, p. 28.

¹³³ Il s'agit de la méthodologie adoptée par l'ICN, comme l'illustre son avis du 15 juillet 2015 relatif au classement sectoriel, selon le SEC 2010, du Fonds d'Aide médicale urgente (FAMU) (p. 1). Cette méthodologie est inspirée du diagramme 20.1 fourni par le règlement (UE) n° 549/2013 portant le SEC 2010, au point 20.17 de son annexe A (p. 447). À cet égard, il convient de relever que ce même règlement propose un autre diagramme – le diagramme 2.1 (point 2.32, p. 63) –, lequel propose un schéma de raisonnement distinct. Pour s'en rendre compte, nous nous permettons de renvoyer le lecteur aux annexes au présent travail comprenant les deux diagrammes en question.

¹³⁴ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 484, point 20.310.

Premièrement, pour être reconnue comme étant une unité institutionnelle à part entière au sens du SEC 2010, l'entité considérée doit « être autorisée à prendre des décisions à caractère économique dont elle en supporte la responsabilité »¹³⁵ dans l'exercice de son activité principale. Tel est le cas lorsque cette entité est en mesure de posséder des actifs et de les gérer de façon indépendante, de mener des activités dont elle assume la pleine responsabilité en droit, de contracter des dettes et de conclure des contrats de son propre chef¹³⁶. En particulier, elle doit avoir la capacité de tenir une comptabilité complète¹³⁷. À défaut d'une telle autonomie décisionnelle, l'entité en cause ne peut être considérée comme étant distincte de celle à laquelle elle se rapporte « et son classement sectoriel est dès lors identique à celui de cette dernière »¹³⁸. Il en va ainsi des entreprises auxiliaires¹³⁹.

Deuxièmement, l'unité envisagée doit revêtir un caractère public, c'est-à-dire qu'elle doit appartenir au secteur public. Ce critère est rempli lorsque cette unité est contrôlée, directement ou indirectement¹⁴⁰, par une ou plusieurs administrations publiques. Le contrôle est défini comme le pouvoir de déterminer la politique générale d'une unité institutionnelle¹⁴¹. Le SEC 2010 fournit huit indicateurs à la lumière desquels il est possible d'établir qu'une unité institutionnelle se trouve contrôlée par les pouvoirs publics¹⁴². En particulier, un tel contrôle peut être établi sur la base d'un seul des trois indicateurs suivants¹⁴³ : les pouvoirs publics possèdent la majorité des droits de vote ; ils ont le pouvoir de nommer et de démettre les membres du personnel clé ; ils ont le contrôle du conseil d'administration ou de tout autre organe directeur. Dans le cas où ces critères « would be inconclusive, also other criteria [...] have to be considered, as ESA 2010 20.310 further specifies that “a number of separate indicators may collectively indicate control” »¹⁴⁴. Sous cet angle, sollicité par l'ICN à propos

¹³⁵ Ch. DUBOIS et J. DUVAL, *op. cit.*, p. 126. Le soulignement est issu de cette source.

¹³⁶ M. VERVOORT, *De overheid als belastingplichtige*, vol. I, Gand, Larcier, 2017, p. 122.

¹³⁷ Selon Bruno Lombaert et Marc Oswald, « une comptabilité complète s'entend comme le fait de garder des enregistrements comptables couvrant toutes les opérations économiques et financières que l'unité a effectuées pendant la période comptable, ainsi qu'un bilan de ses actifs et passifs ». B. LOMBAERT et M. OSWALD, *op. cit.*, p. 239. Le soulignement est issu de cette source.

¹³⁸ Banque nationale de Belgique, *SEC 2010 : Le nouveau cadre de référence des comptes nationaux*, septembre 2014, p. 45. Pour donner un exemple, à l'occasion de son avis relatif au classement sectoriel de Liège Airport, l'ICN a estimé que « Liège Airport-Security est une filiale artificielle de Liège Airport, créée pour fournir un service à son entité mère. Liège Airport-Security n'est donc pas considérée comme une unité institutionnelle distincte et doit être classée dans le même secteur que Liège Airport ». Institut des comptes nationaux, *Classement sectoriel de Liège Airport*, avis du 14 août 2017, p. 3. Notons que, dans cet avis, l'ICN a estimé que Liège Airport doit être considéré comme une société non financière relevant du S.11.

¹³⁹ Dans le cadre du S.13, il s'agit d'organismes constitués par des administrations publiques, entièrement contrôlés par ces dernières et destinés à ne travailler que pour elles (B. LOMBAERT et M. OSWALD, *op. cit.*, p. 240). Pour ces raisons, ils sont considérés comme ne disposant pas d'une autonomie de décisions suffisante et ne se distinguent donc pas des administrations publiques desquelles ils procèdent (règlement (UE) n° 549/2013, p. 448, point 20.24).

¹⁴⁰ F. DE BRAEKELEER et K. DE BRAEKELEER, « De impact van de wet overheidsopdrachten op ESR2010 », in P. THIEL e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-2015/Chronique des marchés publics 2014-2015*, Bruxelles, EBP Consulting, 2015, p. 858.

¹⁴¹ Institut des comptes nationaux, *Classement sectoriel de la société PGP et traitement SEC des apports en capitaux de NEO vers PGP dans le cadre de la construction d'un parking sur le site du Heysel*, avis du 18 mars 2016, p. 4 ; règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 40, p. 447, point 20.18.

¹⁴² Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, pp. 483 et 484, point 20.309.

¹⁴³ Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴⁴ Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 17, point 14. Ainsi, Frans de Braekeleer et Karen de Braekeleer relèvent que « De overheid kan tevens controle uitoefenen over een eenheid door middel van speciale wetgeving,

de cas complexes, il arrive qu'Eurostat soit lui-même incertain et, dans le doute, « suggests prudence and presume public control »¹⁴⁵.

Pour relever du secteur des administrations publiques, l'entité publique considérée doit encore appartenir à la catégorie des producteurs non marchands, c'est-à-dire qu'elle doit fournir, si pas la totalité, tout au moins l'essentiel de sa production soit gratuitement, soit à des prix non économiquement significatifs¹⁴⁶. Des prix « économiquement significatifs » désignent « des prix qui ont un effet sensible sur les volumes de produits que les producteurs sont disposés à offrir et sur les volumes de produits que les acheteurs sont prêts à acquérir »¹⁴⁷. Précisant le propos, le SEC 2010 prévoit d'autres critères permettant de rendre compte du caractère marchand ou non des activités examinées. Ces critères diffèrent selon que l'entité à classer est une unité financière ou non financière.

S'agissant des unités présentant les caractéristiques de sociétés non financières, leur appartenance au S.11¹⁴⁸ ou à celui des administrations publiques (S.13) est déterminée sur la base de deux critères : l'un a trait à la qualité de l'acheteur de la production (critère qualitatif) et l'autre au rapport entre le montant des ventes et les coûts de production (critère quantitatif)¹⁴⁹. Dans la mesure où l'analyse du critère qualitatif – lequel a été ajouté par le SEC 2010¹⁵⁰ – conditionne celle du critère quantitatif, il convient d'examiner celui-là en premier¹⁵¹.

Du point de vue qualitatif, une unité non financière est présumée non marchande dès lors qu'elle fournit plus de la moitié de ses biens et services à des administrations publiques sans souffrir de la concurrence de producteurs privés¹⁵². Dans ce cas, il n'y a pas lieu d'examiner le second critère¹⁵³ : les comptes de l'unité en cause doivent être consolidés dans ceux des unités appartenant au S.13. En revanche, selon la Banque nationale de Belgique, si cette unité vend plus de la moitié de sa production à des unités d'autres secteurs, ou si la vente de la majorité de sa production à des administrations publiques résulte d'une préalable mise

decreten of andere regels die bepalen hoe het beleid van het bedrijf dient te verlopen en hoe de directie gestalte dient te geven aan de doelstellingen van de overheid, bijvoorbeeld bij het uitvoeren van haar sociaal-economisch beleid ». F. DE BRAEKELEER et K. DE BRAEKELEER, *op. cit.*, pp. 858 et 859.

¹⁴⁵ Eurostat, *Sector Classification of Investsud*, avis du 31 janvier 2017, p. 10. Dans cet avis, Eurostat reconnaît la complexité du cas d'Investsud et considère que des éléments penchent tant en faveur du constat d'un contrôle privé qu'en faveur d'un contrôle public. « As a result, recognising or rejecting public control appears to Eurostat a highly uncertain matter » (p. 10).

¹⁴⁶ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 447, point 20.19.

¹⁴⁷ Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 44.

¹⁴⁸ Au point 2.45 de son annexe A, le règlement (UE) n° 549/2013 énonce que le secteur des sociétés non financières (S.11) « est constitué des unités institutionnelles dotées de la personnalité juridique qui sont des producteurs marchands et dont l'activité principale consiste à produire des biens et des services non financiers ».

¹⁴⁹ M. VERVOORT, *op. cit.*, p. 123.

¹⁵⁰ F. DE BRAEKELEER et K. DE BRAEKELEER, *op. cit.*, p. 860 ; Eurostat, *Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010*, juin 2014, p. 35.

¹⁵¹ Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 25, point 33.

¹⁵² Eurostat, *Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010*, 2014, p. 35 ; lecture *a contrario* de l'avis rendu par l'ICN concernant le classement sectoriel du Data center bruxellois. Institut des comptes nationaux, *Apport en capital des actionnaires publics dans la future SCRL de droit privé qui gérera le Data center régional et classement sectoriel de la SCRL*, avis du 23 juillet 2014, p. 2.

¹⁵³ Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 44.

en « concurrence avec des producteurs privés au moyen d'un appel d'offres lancé par les pouvoirs publics dans des conditions commerciales, ses ventes sont considérées comme de vraies ventes au sens du SEC et, partant, peuvent être incluses dans le calcul du critère quantitatif »¹⁵⁴.

Considérant ce dernier, connu sous le nom de « test marchand/non marchand », une unité non financière est un producteur non marchand et, partant, doit être classée dans le S.13, lorsqu'il appert que, sur une période de plusieurs années consécutives, le produit de ses ventes ne lui a pas permis de couvrir plus de 50 % de ses coûts de production¹⁵⁵. Le terme de « ventes » désigne « les recettes tirées des biens et services produits, desquelles on déduit les subsides sauf si ceux-ci sont directement liés au volume ou à la valeur de la production et sont octroyés à l'ensemble des producteurs sur le marché »¹⁵⁶. Pour leur part, les coûts de production « correspondent à la somme de la consommation intermédiaire, de la rémunération des salariés, de la consommation de capital fixe et des autres impôts sur la production. [Ils] sont augmentés de la charge d'intérêts nette¹⁵⁷ et diminués, le cas échéant, de la valeur de toute production imputée, notamment la production pour compte propre. Les subventions sur la production ne sont pas déduites »¹⁵⁸.

La période de temps prise en compte pour l'application du critère quantitatif couvre au moins les trois dernières années d'activités, ainsi que l'année en cours et celles à venir¹⁵⁹. Cette approche structurelle permet d'éviter qu'une fluctuation mineure du volume des ventes d'une unité lors d'une année n'entraîne immédiatement son reclassement sectoriel¹⁶⁰. Par contre, « The general rule is that the reclassification should take place after a maximum of three consecutive years of non-compliance with the 50 % criterion »¹⁶¹. Dans le cas d'unités institutionnelles nouvellement créées, il convient d'adapter l'application du test marchand/non marchand¹⁶².

Pour en venir aux unités financières, leur appartenance au secteur des sociétés financières (S.12)¹⁶³ ou à celui des administrations publiques (S.13) est déterminée par un

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 448, point 20.29.

¹⁵⁶ Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 44.

¹⁵⁷ Il s'agit d'un élément ajouté par le SEC 2010 pour la prise en considération pour la détermination des coûts de production. Eurostat, *Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010*, 2014, p. 36.

¹⁵⁸ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 449, point 20.31.

¹⁵⁹ Ch. DUBOIS et J. DUVAL, *op. cit.*, p. 127. Ainsi, au regard du business plan soumis par Liège Airport, l'ICN a constaté que cette entité satisfait au critère quantitatif pour la période comprise entre l'année 2015 et l'année 2020. Pour cette raison, Liège Airport, qui avait été qualifiée d'administration publique en septembre 2014, a été requalifiée en société non financière publique par l'ICN en août 2017. Institut des comptes nationaux, *Classement sectoriel de Liège Airport*, avis du 14 août 2017, p. 3.

¹⁶⁰ F. DE BRAEKELEER et K. DE BRAEKELEER, *op. cit.*, p. 859.

¹⁶¹ Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 28, point 45.

¹⁶² *Ibid.*, p. 26, point 36. Pour une application, voy. Institut des comptes nationaux, *Apport en capital des actionnaires publics dans la future SCRL de droit privé qui gèrera le Data center régional et classement sectoriel de la SCRL*, avis du 23 juillet 2014, p. 2.

¹⁶³ En vertu du SEC 2010, « le secteur des sociétés financières (S.12) est constitué des unités institutionnelles dotées de la personnalité juridique qui sont des producteurs marchands et dont l'activité principale consiste à produire des services financiers [c'est-à-dire] a) à fournir des services d'intermédiation financière (intermédiaires financiers) ; et/ou b) à exercer des activités financières auxiliaires (auxiliaires financiers). Sont également incluses les unités institutionnelles fournissant des services financiers dont la plupart des actifs ou

critère relatif, non pas au prix, mais à leur degré d'exposition au risque¹⁶⁴. Une unité financière n'est pas exposée au risque et, partant, doit être classée dans le S.13 « si les administrations publiques remboursent ses dettes, compensent ses pertes ou octroient des garanties sur ses actifs [...] ». En revanche, le fait que les administrations publiques soient un actionnaire dominant de la société ou qu'elles octroient des garanties sur ses passifs n'est généralement pas un élément pertinent pour déterminer l'exposition au risque¹⁶⁵. Cependant, il convient de noter que l'octroi de garanties par des administrations publiques est retenu, par le SEC 2010, comme un indicateur pertinent de non-exposition au risque dans le chef d'une nouvelle catégorie d'unités financières introduite en 2014, à savoir celle des institutions financières captives¹⁶⁶.

Par opposition aux unités financières classiques que sont les intermédiaires et les auxiliaires financiers, une institution financière captive « ne fait pas d'intermédiation financière, dans la mesure où la majeure partie de ses actifs ou de ses passifs ne fait pas l'objet d'opérations sur les marchés financiers ouverts »¹⁶⁷. En ce sens, Eurostat explique que, pour assurer son financement, une telle institution recourt moins à des emprunts bancaires ou à des participations financières qu'à des accords spécifiques passés avec son unité mère, en vertu desquels celle-ci s'engage, par exemple, à lui octroyer directement des emprunts ou à garantir ces derniers¹⁶⁸.

En principe, selon le règlement (UE) n° 549/2013, « Le degré d'indépendance de ces entités par rapport à leur société mère ressort du contrôle qu'elles ont sur leurs actifs et leurs passifs et de la mesure dans laquelle elles peuvent supporter les risques et tirer des revenus liés aux actifs et aux passifs »¹⁶⁹. Toutefois, l'Office statistique européen expose dans son MGDD qu'il suffit qu'une unité présentant les caractéristiques d'une institution financière captive soit contrôlée par des administrations publiques pour l'intégrer dans le S.13¹⁷⁰. Sous

passifs ne font pas l'objet d'opérations sur des marchés ouverts ». Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 67, point 2.55. Le règlement poursuit comme suit : « L'intermédiation financière est l'activité par laquelle une unité institutionnelle acquiert des actifs financiers et contracte des engagements pour son propre compte par le biais d'opérations financières sur le marché [...] ». Par activités financières auxiliaires, il faut entendre des activités liées à l'intermédiation financière mais n'en faisant toutefois pas partie ». Annexe A, p. 67, point 2.56.

¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 449, points 20.32 et 20.33 ; Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 57, point 15.

¹⁶⁵ Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁶ Eurostat, *Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010*, 2014, pp. 53 et 54. Visée aux points 2.98 et 2.99, annexe A, du règlement (UE) n° 549/2013 (pp. 73 et 74), la catégorie des institutions financières captives regroupe, notamment, des agences immobilières, des sociétés holding, des sociétés boîtes aux lettres ou encore des prêteurs non institutionnels (ces derniers correspondant à des unités fournissant « des services financiers exclusivement grâce à leurs fonds propres » (point 2.99, lettre d)).

¹⁶⁷ Banque nationale de Belgique, *op. cit.*, p. 45.

¹⁶⁸ Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 67, point 39.

¹⁶⁹ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 60, point 2.21.

¹⁷⁰ En effet, dans un premier temps, Eurostat énonce que « This paragraph [ces termes faisant référence à la phrase “The issue of risk is an important criterion for the classification of a public financial institution”] does not apply to [...] government controlled entities having features of captive financial institutions, which are [...] to be classified in the government sector ». Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 57, point 15, note 68. Dans le même sens, Eurostat déclare que « Government controlled entities may have functions similar to captive financial institutions [...]. From a risk perspective, it is highly likely that government is supposed automatically and immediately to bear the negative consequences of any insufficient performance of the assets held by these entities, either explicitly or implicitly. As a general rule, such entities controlled by government [...] should be

cet angle, le cas le plus connu est celui des sept sociétés régionales du logement¹⁷¹. Cette position d'Eurostat a particulièrement été contestée par la SRIB, comme il ressort des développements qui lui sont consacrés dans la partie IV du présent travail.

Entre 2012 et 2014, près de 700 unités ont été intégrées dans le secteur des administrations publiques, selon la Banque nationale de Belgique¹⁷². Plusieurs raisons expliquent l'ampleur de l'élargissement du périmètre du S.13. D'abord, l'accroissement des prérogatives d'Eurostat et le renforcement de ses moyens humains et matériels intervenus entre 2005 et 2011¹⁷³ lui ont permis de contrôler davantage et de manière plus approfondie les données et la liste des unités publiques transmises par l'ICN, notamment dans le cadre des visites de dialogue organisées le 27 juin 2012¹⁷⁴ et en février 2014¹⁷⁵. Ensuite, les nouveautés méthodologiques introduites par le SEC 2010 pour déterminer si une unité revêt un caractère marchand ou non marchand (à savoir, d'une part, l'introduction d'un critère qualitatif et, d'autre part, la modification du critère quantitatif en vue de l'addition des charges nettes d'intérêt aux coûts de production) ont favorisé l'intégration d'unités (non financières) dans le S.13¹⁷⁶. La conception d'Eurostat quant au régime des institutions financières captives donnée ci-dessus semble s'inscrire dans le même sens.

L'incidence sur le niveau de la dette et du déficit publics¹⁷⁷ n'est pas la seule conséquence attachée à l'élargissement considérable du périmètre des administrations publiques en Belgique. En effet, sur le plan du droit, il s'avère qu'un contentieux inédit a fait son apparition, dans la mesure où certaines entités contestent leur intégration dans le S.13. La

classified in the general government sector (S.13) and not in the financial corporations sector (S.12) ». Eurostat, MGDD, 8^e éd., 2016, pp. 67 et 68, point 41. Nous soulignons.

¹⁷¹ À l'occasion de sa visite de dialogue du mois de février 2014, l'Office statistique de l'UE a, en effet, suggéré que ces sociétés soient qualifiées d'institutions financières captives et classées dans le secteur des administrations publiques. Eurostat, *Final findings – EDP dialogue and ad-hoc visits to Belgium, 3-5 February 2014 and 13-14 February 2014*, rapport du 6 octobre 2014, p. 30. Comme en témoigne la liste des unités du secteur public publiée par l'ICN le 30 septembre 2014, l'institut belge a effectivement opéré une telle classification de la Société du logement de la région bruxelloise, du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Société wallonne du Logement, du Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie, de la Société wallonne de crédit social, de la Vlaasme Maatschappij voor Sociaal Wonen et du Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen. Pour la Région wallonne, il en a résulté une hausse de sa dette publique à raison de 6,31 milliards d'euros (B. BAYENET et D. PIRON, « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Forum financier/Revue bancaire et financière*, 2015/2, p. 104). Il s'agit également d'une des options envisagées par Eurostat dans son avis du 31 janvier 2017 concernant le cas complexe d'Investsud. Eurostat, *Sector classification of Investsud*, avis du 31 janvier 2017, p. 12.

¹⁷² Banque nationale de Belgique, *Comptes des administrations publiques 2013*, septembre 2014, p. 112.

¹⁷³ À ce sujet, voy. D. PIRON, *op. cit.*, pp. 322 et 323.

¹⁷⁴ Cette visite a été évoquée *supra*, voy. I), 2), a), p. 15.

¹⁷⁵ Eurostat, *Final findings – EDP dialogue and ad-hoc visits to Belgium, 3-5 February 2014 and 13-14 February 2014*, rapport du 6 octobre 2014.

¹⁷⁶ Cf. MODART, « 2.4 Les finances publiques », in Banque nationale de Belgique, *Le SEC 2010 : des comptes nationaux pour un monde en mutation*, matinée d'étude du 27 mai 2014, p. 7.

¹⁷⁷ Ainsi, en comptabilité SEC 2010, la dette publique brute consolidée de l'État belge est passée de 103,9 % à 106,6 % du PIB entre 2012 et 2014 (Cour des comptes, 172^e *Cahier de la Cour des comptes. Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, vol. I – commentaires, octobre 2015, p. 185. Les rapports et cahiers d'observations de la Cour des comptes sont disponibles à l'adresse : <https://www.ccrek.be/FR/> (page consultée le 22 mars 2003)). Il convient d'insister sur le fait que l'élargissement du périmètre des administrations publiques n'est pas le seul facteur à avoir influencé le niveau d'endettement et de solde de financement des administrations publiques belges.

partie qui suit du présent travail est consacrée à l'étude des questions juridiques que pose le contentieux en question, à travers l'analyse des cas de la SRIB et de la SOFICO.

IV. Les logiques de déconsolidation du secteur des administrations publiques : analyse des cas de la SRIB et de la SOFICO

Dans le contexte de l'extension du secteur des administrations publiques réalisée par l'ICN ces dernières années, la SOFICO et la SRIB sont les premières entités à avoir entrepris de contester leur intégration dans le S.13. À cet effet, la SRIB a privilégié une logique de déconsolidation frontale en agissant devant le Conseil d'État belge, tandis que la SOFICO, après avoir opté dans un premier temps pour la même approche, a finalement préféré une logique plus diplomatique, misant sur la patience et l'évolution de sa situation. Afin de mettre en lumière les spécificités que présente chacune de ces deux approches, nous envisageons successivement le cas de la SRIB (1) et celui de la SOFICO (2).

1) Première logique de déconsolidation du secteur des administrations publiques : la logique frontale adoptée par la SRIB – la saisine du Conseil d'État

À deux reprises, la SRIB, dont nous faisons, dans un premier temps, une présentation générale (a), a été classée dans le secteur des administrations publiques (b). Estimant que les obligations que lui impose en conséquence le législateur de la Région de Bruxelles-Capitale (c) lui sont préjudiciables, la SRIB a décidé d'agir devant le Conseil d'État. L'arrêt rendu à cette occasion par la Haute juridiction administrative le 20 janvier 2017 fait l'objet d'une analyse approfondie (d).

a) Présentation générale de la SRIB

L'article 4, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et aux sociétés régionales d'investissement¹⁷⁸ prévoit la création d'une société régionale d'investissement par région¹⁷⁹, sous la forme de sociétés anonymes d'intérêt public. Pour sa part, la Société régionale d'investissement de Bruxelles (SRIB)¹⁸⁰ a été constituée par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 21 octobre 1980¹⁸¹. À

¹⁷⁸ M.B., 18 avril 1962, p. 3182.

¹⁷⁹ À l'époque, le terme de « région » ne fait pas (encore) référence à celui qui désigne aujourd'hui l'une des deux catégories d'autorités fédérées présentes dans le paysage institutionnel belge.

¹⁸⁰ Pour des considérations générales sur la SRIB, voy. P.-O. DE BROUX, « Chapitre 34 – Le droit public économique bruxellois : une politique Capitale », in P.-O. DE BROUX, B. LOMBAERT, D. YERNAULT (dirs.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 1202 à 1205 ; D. YERNAULT, *L'État et la propriété – Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 676 à 678 et 710 à 716 ; D. YERNAULT et B. CADRANEL, « La décentralisation par services en Région bruxelloise : entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie », in P. JADOUL, B. LOMBAERT et F. TULKENS (coord.), *Le paraétatisme : nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, La Chartre, 2010, pp. 520 à 525 ; D. BORREMANS, « La création des sociétés régionales d'investissement », *C.H. CRISP*, 1989/12, n° 1237, 44 p. Pour des considérations sur la conception des activités de la SRIB comme une forme d'intervention directe des pouvoirs publics dans l'économie, voy. P. NIHOUL, *Éléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2017, spéc. pp. 80 et 81.

¹⁸¹ Arrêté royal du 21 octobre 1980 constituant la Société régionale d'Investissement de la Région bruxelloise et établissant ses premiers statuts, M.B., 18 décembre 1980, p. 14910.

la suite de la création de la Région de Bruxelles-Capitale en 1989, de nouveaux statuts ont été adoptés par le Gouvernement bruxellois en 1990¹⁸². Depuis lors, le capital de la SRIB est ouvert aux actionnaires privés, pour une part minoritaire cependant¹⁸³. Modifiés à plusieurs reprises¹⁸⁴, les actuels statuts de la SRIB sont ceux du 11 mai 2012¹⁸⁵.

Les missions et l'objet de la SRIB sont définis à l'article 3, alinéa 1^{er}, de ses statuts, par application des dispositions des articles 4, § 5, et 2, § 1^{er}, de la loi du 2 avril 1962. De manière générale, la SRIB participe à la mise en œuvre de la politique économique de la Région de Bruxelles-Capitale visant à soutenir financièrement les entreprises privées et, ce faisant, à promouvoir l'initiative privée au niveau régional. À cet effet, les interventions possibles de la SRIB « sont essentiellement de trois formes, le cas échéant combinées : souscription d'actions, emprunt obligataire ou prêts à long terme et sans garantie »¹⁸⁶. Ce faisant, en 2005, la SRIB a pu enregistrer une plus-value de plus de 117 millions d'euros à la suite de la cession de ses actions dans Mobistar¹⁸⁷.

De plus, des missions spécifiques peuvent être confiées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à la SRIB, dans le cadre d'une convention « de mission déléguée »¹⁸⁸. Dans cette optique, tandis que le Gouvernement bruxellois procure à la SRIB les ressources financières nécessaires à la réalisation de telles missions, la société d'investissement bruxelloise doit, pour sa part, tenir une comptabilité distincte pour les opérations qui s'y rapportent¹⁸⁹.

En outre, les articles 10 et 11 des statuts de la SRIB organisent la création, par la société d'investissement, de filiales, sous la forme de sociétés commerciales¹⁹⁰. Pour ce qui concerne le présent travail, les principales filiales que nous pouvons relever sont les sociétés anonymes BRUSTART, EXPORTBRU¹⁹¹, SOFIBRU, HELLOBRU et B2E. De surcroît, en vertu de l'article 6 des statuts de la SRIB¹⁹², tous les actes que posent cette dernière et ses filiales doivent poursuivre la réalisation d'un double objectif : « a) l'intérêt de l'économie de la Région de Bruxelles-Capitale pour la mise en œuvre et l'application de la politique de la

¹⁸² Statuts de la Société régionale d'Investissement de Bruxelles du 6 décembre 1990, annexés à l'Arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 1990 approuvant la modification des statuts de la Société régionale d'Investissement de Bruxelles (article 2, § 1^{er}), *M.B.*, 29 janvier 1991, p. 1832.

¹⁸³ L'article 12, alinéa 9, des statuts de 1990, prévoyait que « L'ensemble des participations de la Région de Bruxelles-Capitale et des institutions financières d'intérêt public doit représenter au minimum 75 % du capital ». En 2016, Pierre-Olivier de Broux note que « cette limite a disparu de la dernière version coordonnée actuellement en vigueur (et est d'ailleurs actuellement légèrement dépassée) ». P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, p. 1203, note 201.

¹⁸⁴ Voy. P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, p. 1203, note 201.

¹⁸⁵ *Annexes du M.B.*, 24 mai 2012, p. 93664.

¹⁸⁶ P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, p. 1203.

¹⁸⁷ SRIB, *30 ans – 30 jaar (1984-2014), rapport d'activités 2014*, p. 13. Les rapports annuels et d'activités de la SRIB sont disponibles à partir de l'adresse : <https://www.finance.brussels/fr/filiales/srib> (page consultée le 7 décembre 2017).

¹⁸⁸ Statuts de la SRIB, version consolidée du 11 mai 2012, article 3, alinéas 1^{er}, 3^o, et 2, et article 8.

¹⁸⁹ *Ibid.*, article 3, alinéa 2.

¹⁹⁰ Pour plus d'informations à ce sujet, nous nous permettons de renvoyer le lecteur au site de la SRIB. Voy. également P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, pp. 1204 et 1205.

¹⁹¹ À propos de cette filiale de la SRIB, il convient de relever qu'elle n'existe plus juridiquement, à la suite de son absorption par la SRIB durant l'exercice comptable 2016. SRIB, *Rapport annuel 2016*, p. 9.

¹⁹² L'article 6 des statuts adapte, à la SRIB, le texte des articles 4, § 5, et 2, *quinquies*, de la loi du 2 avril 1962.

Région d'une part ; b) l'application des règles de bonne gestion industrielle, financière et commerciale, ainsi que l'obtention d'une rentabilité normale, d'autre part ».

Du reste, la lecture des statuts de la SRIB révèle l'existence d'une certaine emprise du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sur ladite société. En effet, son accord préalable est requis pour la libération totale ou partielle de la majoration du capital de la SRIB ainsi que pour la conclusion d'emprunts ou l'émission d'obligations¹⁹³. Le Gouvernement bruxellois est autorisé à accorder des garanties à la SRIB et à ses filiales, sur la base des articles 17 et 18 des statuts ; en vertu de l'article 19, d'une part, il présente une liste de candidats pour quinze des vingt membres que peut compter au maximum le conseil d'administration de la SRIB et, d'autre part, il en nomme le président et le vice-président ; l'article 21 prévoit encore que le Gouvernement nomme deux commissaires auprès de la SRIB, chargés de veiller à ce que la gestion de la société soit menée conformément, entre autres, aux intérêts économiques de la Région.

Si, selon Pierre-Olivier de Broux, « De par sa nature commerciale, la SRIB n'est considérée ni comme une autorité administrative, ni comme un pouvoir adjudicateur, et n'accomplit pas de missions de service public »¹⁹⁴, en revanche, Eurostat et l'ICN ont considéré, à deux reprises, qu'il s'agissait d'une administration publique au sens du SEC 2010.

b) L'intégration de la SRIB dans le secteur des administrations publiques bruxelloises (S.1312)

À l'issue de sa visite de dialogue du 26 novembre 2010, Eurostat annonça à l'ICN son intention de réexaminer le classement sectoriel des trois sociétés régionales d'investissement dont fait partie la SRIB¹⁹⁵ (depuis 2007, celles-ci avaient été classées en dehors du secteur des administrations publiques par l'ICN¹⁹⁶). Dans son rapport du 7 novembre 2012 relatif à une visite de dialogue organisée le 27 juin de la même année, Eurostat recommanda l'intégration des trois sociétés en question dans le S.13¹⁹⁷, au regard du système européen des comptes nationaux alors en vigueur, à savoir le SEC 95. Les raisons avancées par l'Office statistique européen sont les suivantes.

Dans un premier temps, Eurostat explique qu'il y a lieu de considérer lesdites sociétés non seulement comme des unités institutionnelles à défaut de preuve établissant une autonomie de décision insuffisante dans leur chef, mais aussi comme relevant du secteur public dès lors que la poursuite de la rentabilité ne constitue pas l'axe nodal de leurs investissements¹⁹⁸. Ensuite, l'Office européen estime que les sociétés en cause « n'agissent pas comme de réelles sociétés

¹⁹³ Statuts de la SRIB, version consolidée du 11 mai 2012, respectivement les articles 12 et 16.

¹⁹⁴ P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, p. 1203.

¹⁹⁵ Eurostat, *Final findings – EDP Dialogue Visit to Belgium, 26 November 2010*, rapport du 28 avril 2011, p. 7. Les deux autres sociétés régionales d'investissement sont respectivement, pour la Région flamande, la Participatiemaatschappij Vlaanderen (« PMV ») et, pour la Région wallonne, la Société régionale d'investissement de Wallonie (« SRIW »).

¹⁹⁶ Eurostat, *Final findings – EDP Dialogue Visit to Belgium, 26 November 2010*, rapport du 28 avril 2011, p. 7.

¹⁹⁷ Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 27 June 2012*, rapport du 7 novembre 2012, pp. 2 et 8.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 8.

holding en ce sens que leur objectif n'est pas de contrôler des compagnies ou des organisations dans lesquelles elles détiennent des parts et qu'elles ne satisfont pas au test des 50 %, sans toutefois que les motifs justifiant cette dernière affirmation ne soient mieux explicités par Eurostat »¹⁹⁹. Par ailleurs, selon ce dernier, les trois sociétés régionales ne représentent pas davantage des sociétés financières qu'il convient d'exclure du S.13, car elles ne sont pas suffisamment exposées au risque : la majeure partie de leur financement provient, non pas d'opérations réalisées sur les marchés financiers ouverts, mais des gouvernements des Régions auxquelles elles se rapportent²⁰⁰.

Suivant la recommandation d'Eurostat, l'ICN a décidé de classer les trois sociétés régionales d'investissement dans la catégorie S.1312, comme en témoignent son communiqué de presse du 28 mars 2013²⁰¹ et la liste des unités du secteur public publiée par l'institut belge le 27 septembre de la même année²⁰². Comme l'avait annoncé Eurostat²⁰³, la comptabilisation de la dette de la SRIB dans la dette brute consolidée de l'ensemble des administrations publiques bruxelloises n'a eu qu'un impact infime : en effet, pour l'année 2013, sur une dette totale évaluée à 4.926, 579 millions d'euros, la dette de la SRIB ne représente que 0,813 million d'euros, soit 0,0165 %²⁰⁴.

Il n'empêche, la SRIB a introduit un recours en annulation devant le Conseil d'État contre la décision de l'ICN²⁰⁵. Toutefois, la Haute juridiction administrative n'a pas eu l'occasion de statuer sur ce recours, car l'ICN a retiré l'acte attaqué en décembre 2015²⁰⁶. Le 9 juin 2016, la SRIB a à nouveau agi devant le Conseil d'État, cette fois dans le cadre d'un recours en référé,

¹⁹⁹ B. LOMBAERT et M. OSWALD, *op. cit.*, p. 249.

²⁰⁰ F. DE BRAEKELEER et K. DE BRAEKELEER, « Publieke investeringen via publieke entiteiten ESR 95 – ESR 2010 valkuilen », in P. THIEL e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2013-2014/Chronique des marchés publics 2013-2014*, Bruxelles, EBP Consulting, 2014, pp. 918 et 919 ; Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 27 June 2012*, rapport du 7 novembre 2012, p. 8.

²⁰¹ Voy. l'extrait du communiqué de presse de l'ICN donné dans la note 89 du présent travail.

²⁰² Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 27 septembre 2013, p. 10.

²⁰³ « The argumentation above led Eurostat to conclude that all 3 entities should be classified inside the government sector (S1312). The reclassification should be carried out starting from 2nd the EDP notification of 2012. The impact of this reclassification on Belgium's deficit and debt figures is negligible ». Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 27 June 2012*, rapport du 7 novembre 2012, p. 8. Nous soulignons.

²⁰⁴ Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2015, Exposé général, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2014-2015, n° A-51/1 du 31 octobre 2014, p. 99. Le calcul a été effectué par nous.

²⁰⁵ C.E. (15^e ch.), 9 mars 2016, n° 234.099, *S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux*.

²⁰⁶ Pour leur part, les cinq filiales de la SRIB évoquées précédemment ont été consolidées dans le S.1312 en avril 2014 et ont chacune saisi le Conseil d'État en juin 2014 d'un recours en annulation contre l'ICN. À ce sujet, voy. C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.441, *S.A. BRUSTART c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.442, *S.A. EXPORTBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.443, *S.A. SOFIBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.444, *S.A. HELLOBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux* ; C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.445, *S.A. B2E c. l'Institut des Comptes Nationaux*. Si, contrairement à ce qu'il s'est passé pour leur société mère, lesdites filiales ont obtenu l'annulation des décisions de l'ICN les intégrant dans le secteur des administrations publiques de la Région de Bruxelles-Capitale (à l'exception de la SOFIBRU, car, dans cette affaire, l'ICN a retiré sa décision), il convient cependant de souligner que ces annulations ont résulté de l'absence, de la part de l'ICN, de demande de poursuite de la procédure dans le délai requis à la suite du rapport de l'auditeur du Conseil d'État concluant, en sa défaveur, à l'annulation (article 30, § 3, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (*M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461)). Autrement dit, ce sont des circonstances procédurales qui ont guidé le sort des recours en question, sans offrir au Conseil d'État l'occasion d'effectuer son propre raisonnement afin de trancher lui-même la question.

compte tenu de la décision prise par l'ICN le 13 avril 2016 de la classer une seconde fois dans le secteur des administrations publiques se rapportant à la Région de Bruxelles-Capitale²⁰⁷.

Se basant tant sur le règlement (UE) n° 549/2013 que sur le MGDD rédigé par Eurostat pour appliquer la nouvelle méthodologie du SEC 2010, l'ICN entame son raisonnement en reconnaissant la SRIB comme étant une unité institutionnelle distincte. L'institut belge considère également que la société d'investissement bruxelloise se trouve sous le contrôle des pouvoirs publics puisque, d'une part, quinze des vingt membres composant son conseil d'administration ont été proposés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (conformément aux statuts précités du 11 mai 2012) et, d'autre part, son capital est détenu à 73,15 % par la Région²⁰⁸. En outre, selon l'ICN, la SRIB constitue une unité financière, dans la mesure où la plupart des actifs de son bilan consistent en des immobilisations financières²⁰⁹ « et que la majorité de ses recettes sont des produits financiers ».

Cependant, aux yeux de l'ICN, la SRIB n'est pas (suffisamment) exposée au risque, dans la mesure où elle finance majoritairement ses activités, non pas en souscrivant des engagements en son nom propre²¹⁰ (ses dettes propres ne représentant que 2 % de son passif total), mais grâce à ses capitaux propres²¹¹, lesquels proviennent essentiellement de la Région bruxelloise. Dès lors, aux yeux de l'ICN, la SRIB n'agit pas comme un intermédiaire financier au sens du SEC 2010 et doit, en conséquence, être classée dans le S.1312. Par ailleurs, à supposer que la SRIB présente les caractéristiques d'une institution financière captive – comme elle le revendique –, l'ICN se fonde sur les considérations émises par Eurostat pour juger que le fait que cette société soit contrôlée directement par les pouvoirs publics suffit pour la classer dans ledit secteur.

Avant d'envisager la contestation de cette décision par la SRIB et la position adoptée par le Conseil d'État dans son arrêt du 20 janvier 2017, il reste à identifier les raisons qui ont mû la SRIB à saisir, à deux reprises, le Conseil d'État. Pour ce faire, il nous faut nous reporter à l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006.

²⁰⁷ La décision en question n'ayant pas fait l'objet de publication, les développements que nous donnons dans les lignes qui suivent à propos du raisonnement suivi par l'ICN sont fondés sur les extraits donnés dans l'arrêt C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, *S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, pp. 10 à 15. Ce dernier arrêt fait lui-même l'objet de plus amples développements dans la suite du présent travail.

²⁰⁸ SRIB, *Comptes annuels en euros*, exercice comptable 2015, p. 28. De manière générale, les comptes annuels déposés auprès de la BNB sont disponibles à l'adresse : <https://cri.nbb.be/bc9/web/catalog;jsessionid=8EAB68B3C638700B4C9D79C8F8AB9D60?execution=e1s2#> (page consultée le 18 avril 2018).

²⁰⁹ Dans son rapport annuel pour l'année 2015, la SRIB enregistre un bilan total de 132 millions d'euros. « L'actif du bilan comprend principalement les immobilisations financières et la trésorerie, qui représentent respectivement 58 % et 35 % du total, le solde étant constitué des immobilisations corporelles et des créances à court terme. Les immobilisations financières s'élèvent, au 31 décembre 2015, à € 76 millions contre € 77 millions fin 2013 ». *Rapport annuel 2015*, p. 78.

²¹⁰ Ce que requiert le règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 449, point 20.33, pour qu'un intermédiaire financier soit considéré comme s'exposant lui-même au risque et, partant, soit classé dans le S.12.

²¹¹ Pour l'exercice comptable 2015, les capitaux propres de la SRIB s'élevaient à 129,772 millions d'euros, tandis que ses dettes atteignaient le montant de 1,796 million d'euros. SRIB, *Comptes annuels en euros*, exercice comptable 2015, p. 7.

c) Les conséquences attachées, en droit des finances publiques de la Région de Bruxelles-Capitale, à la qualification SEC 2010 d'unité d'administration publique

Dans le sillage de la réforme de la comptabilité publique belge de 2003, le législateur régional bruxellois a adopté, le 23 février 2006, l'ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle. L'objectif poursuivi lors de cette réforme étant de rapprocher les règles de la comptabilité publique belge de celles du système européen des comptes nationaux et régionaux servant de base au contrôle du respect des exigences budgétaires européennes, le législateur bruxellois a décidé de rendre cette ordonnance applicable aux entités incluses dans le S.1312²¹².

En ce sens, l'article 3 de l'ordonnance prévoit que celle-ci est applicable à l'« entité régionale », celle-ci étant définie, à l'article 2, 2°, comme suit : « *entité régionale* : les services du Gouvernement et les organismes administratifs autonomes, au sens du Titre VII de la présente ordonnance, repris sous le code sectoriel 13.12, rubrique "Administrations d'États fédérés", du Système européen des comptes nationaux et régionaux, contenu dans le Règlement (CE) n° 2223/96 du Conseil du 25 juin 1996 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté ; [...] »²¹³.

En substance, l'ordonnance organique du 23 février 2006 impose aux entités composant l'entité régionale (« les entités comptables ») la tenue d'une comptabilité générale et budgétaire et le respect de règles spécifiques à cet effet²¹⁴. Surtout, des contrôles de diverses natures sont prévus portant sur les opérations que réalise chacune des entités comptables²¹⁵. Il est question, notamment, d'un contrôle des engagements et des liquidations, d'un contrôle comptable, d'un contrôle de bonne gestion financière et d'un contrôle par la Cour des comptes. De surcroît, en termes de trésorerie, l'article 63 de ladite ordonnance dispose qu'« aucune sortie de fonds ne peut se faire sans l'intervention du Gouvernement, sauf les exceptions prévues par ordonnance », tandis que l'article 68, § 1^{er}, consacre un mécanisme de centralisation des trésoreries des unités constituant l'entité régionale.

L'ICN ayant classé la SRIB dans le secteur des administrations publiques bruxelloises, il en résulte, en principe, la soumission de la société d'investissement aux dispositions de l'ordonnance organique du 23 février 2006. Certes, on constate que, pour les années budgétaires 2014 à 2017, les manteaux des ordonnances contenant les Budgets généraux des

²¹² Projet d'ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, Exposé des motifs, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2004-2005, n° A-186/1 du 6 octobre 2005, pp. 3 à 5.

²¹³ Nous soulignons. Étant donné que la dernière modification de l'ordonnance organique du 23 février 2006 remonte à l'ordonnance du 16 décembre 2011 contenant le deuxième ajustement du Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011 (M.B., 19 janvier 2012, p. 3274), c'est-à-dire à un moment où le règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 portant le SEC 2010 n'avait pas encore été adopté, on en déduit que le législateur bruxellois n'a pas, depuis lors, procédé à la mise à jour du libellé de l'article 2, 2°.

²¹⁴ Ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, spéc. les articles 31 à 45.

²¹⁵ Ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, articles 72 à 84. À ce sujet, voy. B. LOMBAERT et M. OSWALD, *op. cit.*, pp. 267 à 271 ; D. BATSELÉ, T. MORTIER et M. SCARCEZ, *Algemeen Administratief recht*, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 759 et 760.

Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale ont systématiquement soustrait la SRIB à l'application de la norme comptable bruxelloise^{216,217}. Cependant, compte tenu du caractère annuel de ces cavaliers budgétaires²¹⁸, la SRIB n'était pas définitivement assurée de l'inapplication, à son égard, de l'ordonnance organique en cause puisque sa qualification d'administration publique au regard du SEC 2010 a été décidée par une autorité indépendante et distincte des autorités bruxelloises, à savoir l'ICN.

d) Quand la comptabilité se heurte au droit : l'arrêt de suspension rendu par le Conseil d'État le 20 janvier 2017

À la suite de son inclusion dans le secteur des administrations publiques en avril 2016, la SRIB a décidé de saisir le Conseil d'État d'un recours en référé au mois de juin suivant. L'arrêt que la Haute juridiction administrative a rendu à cette occasion, le 20 janvier 2017, s'avère fondamental à maints égards pour l'avenir du contentieux lié à l'intégration d'entités dans le S.13. Pour cette raison, nous souhaitons, dans les lignes qui suivent, nous y arrêter plus longuement.

En premier lieu, par cet arrêt, le Conseil d'État confirme la position qu'il avait déjà adoptée en 2015 dans le cadre de l'affaire du Fonds du logement bruxellois²¹⁹, selon laquelle les décisions de classement sectoriel adoptées par l'ICN constituent des actes d'une autorité administrative attaquables devant lui. Pour rappel, « la procédure de suspension a pour seul objectif de permettre d'éviter qu'un acte administratif par hypothèse litigieux, puisqu'il fait

²¹⁶ Ainsi, il a d'abord été prévu que « Par dérogation à l'article 2 de l'ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, la SRIB n'est pas considérée en 2014 comme un service du Gouvernement ou un organisme administratif autonome repris sous le code sectoriel 13.12 » (Ordonnance du 19 décembre 2013 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2014, article 76, *M.B.*, 16 janvier 2014, p. 1900). Les budgets généraux des dépenses de 2015, 2016 et 2017 ont, par la suite, prévu que « Par dérogation à l'article 3 de l'ordonnance du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, l'ordonnance susmentionnée n'est pas d'application à la SRIB [...] ». Ordonnance du 15 décembre 2014 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015, que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté en sa séance du vendredi 12 décembre 2014, article 74, *M.B.*, 22 mai 2015, pp. 28271 et 28244 ; ordonnance du 18 décembre 2015 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2016, article 82, *M.B.*, 21 janvier 2016, p. 2858 ; ordonnance du 23 décembre 2016 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2017, article 86, *M.B.*, 8 février 2017, p. 18030 (notons que ce dernier article 86 évoque l'année budgétaire 2016 au lieu de l'année budgétaire 2017...). Par ailleurs, chacun des articles qui viennent d'être cités pour les années budgétaires 2015 à 2017 a disposé de manière identique s'agissant des filiales de la SRIB (à l'exception de BRUSOC et de BRUPART, pour les années budgétaires 2016 et 2017).

²¹⁷ Il s'agit de la raison pour laquelle, il ressort du 21^e Cahier d'observations adressé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune (fascicule I^{er}), que la SRIB a été classée parmi les « organismes S.1312 hors entité régionale ». Cour des comptes, *21^e Cahier d'observations de la Cour des comptes adressé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*, Fascicule I^{er}, juillet 2016, p. 82.

²¹⁸ Selon Philippe Quertainmont, la technique des cavaliers budgétaires consiste à « introduire dans la loi budgétaire des dispositions qui sont de véritables normes et n'ont rien de commun avec la prévision des recettes et des dépenses ». Ph. QUERTAINMONT, « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, p. 128. Sur le même sujet, voy. notamment X. MINY, « Les “cavaliers budgétaires” sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure », *J.L.M.B.*, 2017/3, pp. 110 à 117.

²¹⁹ C.E. (15^e ch.), 17 septembre 2015, n° 232.249, *S.C.R.L. Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale c. l'Institut des Comptes Nationaux*, pp. 10 à 13.

l'objet d'un recours en annulation, ne produise des effets de droit aux conséquences irréversibles alors même que des moyens sérieux d'annulation sont, dès l'introduction de la demande de suspension, invoqués et établis »²²⁰.

En vertu de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État (« LCCE »)²²¹, trois conditions déterminent la recevabilité d'un recours en référé : « La suspension de l'exécution d'un acte administratif individuel ou d'un règlement d'une autorité administrative peut être demandée au Conseil d'État par toute personne qui justifie d'un intérêt (comme en annulation) [...] »²²².

En l'absence de précision législative sur la notion d'autorité administrative, les définitions jurisprudentielles et doctrinales foisonnent²²³. Il est généralement admis qu'une institution peut être qualifiée d'autorité administrative sur la base de l'un et/ou de l'autre des deux critères suivants²²⁴ : en vertu du critère organique, est une autorité administrative toute institution créée par les pouvoirs publics et/ou contrôlée par eux, sans toutefois ressortir au pouvoir législatif ou judiciaire²²⁵ ; au sens du critère matériel ou fonctionnel, peut être qualifié d'autorité administrative l'organisme qui, d'une part, exerce une mission de service public ou d'intérêt général et, d'autre part, dispose du pouvoir de prendre des décisions liant les tiers²²⁶.

²²⁰ C.C., 10 février 1999, n° 17/99, B.6.2. Ramassant le propos en peu de mots, Sabien Lust écrit que « De vordering tot schorsing (la demande de suspension) is accessoir aan het annulatieberoep en is daaraan ondergeschikt ». S. LUST, *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Bruges, Die Keure, 2014, p. 160.

²²¹ L'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des LCCE dispose comme suit : « La section du contentieux administratif est seule compétente pour ordonner par arrêt, les parties entendues ou dûment appelées, la suspension de l'exécution d'un acte ou d'un règlement susceptible d'être annulé en vertu de l'article 14, §§ 1^{er} et 3, et pour ordonner toutes les mesures nécessaires afin de sauvegarder les intérêts des parties ou des personnes qui ont intérêt à la solution de l'affaire ».

²²² D. BATSELÉ et M. SCARCEZ, *Abrégé de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2015, p. 662. Nous soulignons.

²²³ S'agissant de la doctrine, voy. M. PÂQUES, *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 246 à 271 ; Ch. DUBOIS et J. DUVAL, « À la recherche de l'imperium ou d'autres critères », *A.P.T.*, 2014, pp. 334 à 340 ; J. JAUMOTTE, J. SALMON et E. THIBAUT, *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 2012, pp. 429 à 477 ; S. DE SOMER, « Het begrip administratieve overheid : stand van zaken van a never ending story », *R.W.*, 2011-2012/37, pp. 1614-1639 ; M. LEROY, *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, pp. 265 à 286 ; P. LEWALLE et L. DONNAY (coll.), *Contentieux administratif*, 3^e éd., Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 641 à 740. Pour un aperçu des positions adoptées récemment sur la question par les plus hautes juridictions belges, voy. notamment C.E. (14^e ch.), 28 février 2017, n° 237.525, *C. de SCHUTTER t. de BELGISCHE STAAT*, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, p. 3 ; Cass. (ch. réunies), 5 février 2016, *Pas.*, 2016, n° 085, pp. 315 et 316 ; C.C., 30 octobre 2012, n° 131/2012, B.8.1.

²²⁴ Ch. DUBOIS et J. DUVAL, *op. cit.*, p. 334.

²²⁵ Ainsi, à propos d'une autorité contribuant à l'exécution des décisions de justice, le Conseil d'État a statué comme suit : « De Raad van State heeft op grond van artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en overeenkomstig vaste rechtspraak, geen rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen gericht tegen handelingen en beslissingen van administratieve overheden, waarbij het bestuur, zoals te dezen, rechtstreeks meewerkt aan de uitvoering van vonnissen en arresten van de justitiële rechter. Uit de aard van de bestreden beslissing volgt derhalve dat de Raad van State geen rechtsmacht heeft om kennis te nemen van de vordering ». C.E. (14^e ch.), 28 février 2017, n° 237.525, *C. de SCHUTTER t. de BELGISCHE STAAT*, vertegenwoordigd door de minister van Justitie, p. 3.

²²⁶ Sur la question de savoir si le pouvoir de prendre des décisions unilatérales liant les tiers constitue un critère requis pour qualifier un organisme d'autorité administrative, le Conseil d'État a jugé dernièrement que « S'agissant de reconnaître, ou de dénier, à une personne morale la qualité d'autorité administrative au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, il convient de distinguer entre, d'une part, les personnes morales créées par les pouvoirs publics, fût-ce sous une forme de droit privé, aux

Toutefois, Michel Pâques relève qu'aux yeux du Conseil d'État, pour qu'un établissement public soit considéré comme une autorité administrative, « le critère organique de la création unilatérale est suffisant »²²⁷. Or, comme nous l'avons évoqué plus tôt, l'ICN est un établissement public doté de la personnalité juridique créé par la loi du 21 décembre 1994, placé sous l'autorité du Ministre fédéral de l'Économie. En conséquence, l'ICN peut être qualifié d'autorité administrative au sens des L.C.C.E. D'ailleurs, dans l'arrêt du 20 janvier 2017 comme dans plusieurs arrêts antérieurs²²⁸, l'ICN n'a invoqué aucune exception par laquelle il conteste une telle qualification dans son chef.

Par ailleurs, sont seuls susceptibles de recours « les manifestations unilatérales de volonté destinées à produire des effets sur le plan du droit »²²⁹, c'est-à-dire les actes juridiques unilatéraux, individuels ou réglementaires, par lesquels l'autorité administrative en cause modifie l'ordonnancement juridique²³⁰. À cet égard, le Conseil d'État confirme, en 2017, la position qu'il avait adoptée en 2015²³¹, selon laquelle si l'ICN « n'est pas "responsable" des conséquences juridiques que [l'ordonnance bruxelloise du 23 février 2006] attache au classement dans l'une ou l'autre des catégories prévues par le SEC, il n'en reste pas moins que sa décision de classer la requérante dans la rubrique S.1312 emporte, de par la législation existante qu'il n'est pas au pouvoir des parties au présent recours de modifier, des conséquences juridiques pour la requérante [...] »²³². Le Conseil d'État ajoute qu'il résulte des décisions de l'ICN « 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 »²³³.

fins d'assurer une mission de service public et, d'autre part, les personnes morales de droit privé, nées de la seule initiative privée, mais agréées ou contrôlées par les pouvoirs publics pour assumer une mission de service public. *Les premières sont parties intégrantes de l'administration, et elles peuvent être qualifiées d'autorités administratives, même si elles ne sont pas fondées à prendre des décisions obligatoires vis-à-vis de tiers, alors que les secondes ne seront qualifiées d'autorités administratives que si elles sont habilitées à prendre et lorsqu'elles prennent unilatéralement des décisions obligatoires à l'égard des tiers* ». C.E. (6^e ch.), 28 février 2018, n° 240.836, S.A. DERPA c. La Haute École de Louvain-en-Hainaut, p. 3. Nous soulignons. Quant à la Cour de cassation, celle-ci a jugé que : « Les institutions créées ou reconnues par l'autorité fédérale, par les communautés et les régions, les provinces ou les communes, qui sont *chargées d'un service public et qui ne relèvent pas du pouvoir judiciaire ou législatif, constituent en principe de autorités administratives, dans la mesure où leur fonctionnement est déterminé et contrôlé par l'autorité et où elles peuvent prendre des décisions obligatoires à l'égard des tiers* ». Cass. (ch. réunies), 5 février 2016, *Pas.*, 2016, n° 085, pp. 315 et 316. Nous soulignons.

²²⁷ M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 251 ; C.E. (6^e ch.), 28 août 2012, n° 220.487, S.A. EO DESIGN PARTNERS c. Régie communale autonome de Koekelberg, p. 4.

²²⁸ Outre les arrêts concernant les filiales de la SRIB cités dans la note 206, voy. également C.E. (15^e ch.), 17 septembre 2015, n° 232.249, S.C.R.L. Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale c. l'Institut des Comptes Nationaux, pp. 10 à 13.

²²⁹ M. LEROY, *op. cit.*, p. 193.

²³⁰ M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 229.

²³¹ C.E. (15^e ch.), 17 septembre 2015, n° 232.249, S.C.R.L. Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale c. l'Institut des Comptes Nationaux, p. 12.

²³² C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.), p. 17.

²³³ *Ibid.* Ainsi, pour l'année budgétaire 2017, le Gouvernement bruxellois s'est fixé, parmi les premiers objectifs de sa lettre d'orientation, d'atteindre « un équilibre structurel annuel pour la période 2014- 2019 au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale » (Annexe à l'Exposé général, Partie 1, Lettre d'orientation, *doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2016-2017, n° A-452/2 du 28 octobre 2016, p. 247). Pour ce faire, il a été prévu que, chaque mois, le Service du Budget transmette au Ministre du Budget un rapport de suivi de l'exécution du budget du mois écoulé, conformément à l'article 2 de l'Accord de coopération du 22 mai 2014 entre l'État fédéral, les

De surcroît, la Haute juridiction administrative retient ces conséquences juridiques pour reconnaître l'existence, dans le chef de la SRIB, d'un inconvénient personnel, actuel, certain, direct et légitime justifiant son intérêt²³⁴ à contester la légalité de la décision de l'ICN et, partant, conclut à la recevabilité du recours. Toutefois, le Conseil d'État a concédé à l'ICN que les conséquences découlant de la procédure visée à l'article 126 du TFUE concernant les déficits publics excessifs ne causent pas, du moins *prima facie*, d'inconvénient suffisamment direct, actuel et certain pour reconnaître à la SRIB un intérêt à agir sur cette seule base²³⁵. Au passage, notons que le Conseil d'État a écarté l'argument de l'ICN selon lequel, en cas d'annulation (dans le sillage de laquelle s'inscrit la suspension de l'exécution) de sa décision, la situation de la SRIB ne serait pas modifiée, car elle pourrait être reconsolidée dans le S.1312 par Eurostat²³⁶.

Communautés, les Régions et les Commissions communautaires organisant la publication de données budgétaires mensuelles et trimestrielles et déterminant l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions budgétaires (M.B., 18 août 2014, p. 60436). En effet, l'article 2 dudit accord prévoit que « Les missions confiées à l'État fédéral pour la publication des données budgétaires mensuelles et trimestrielles par l'article 124/1 de la loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, et l'article 16/10 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des Communautés et Régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des Comptes sont exercées par la Base documentaire générale. Cette publication se produit mensuellement avant la fin du mois suivant pour l'État fédéral, la sécurité sociale et les Communautés et Régions et trimestriellement avant la fin du trimestre suivant pour les pouvoirs locaux. Ces données budgétaires incluent les dépenses et recettes des institutions faisant partie du périmètre de consolidation ». Nous soulignons. Signalons que la trajectoire budgétaire que vise à réaliser chaque autorité de Belgique est recommandée annuellement par le Conseil supérieur des finances, « Section Besoins de financement des pouvoirs publics », conformément à l'article 2, § 4, alinéa 1^{er}, de l'Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commission communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire. Pour le surplus, la trajectoire budgétaire recommandée pour la Région de Bruxelles-Capitale durant la période 2018-2021 est définie dans : Conseil supérieur des finances, Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics », *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2018-2021*, avis du mois de mars 2018, p. 64 (tableau 31).

²³⁴ « Overeenkomstig artikel 19, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen de beroepen tot nietigverklaring voor de afdeling bestuursrechtspraak worden gebracht door elke partij welke doet blijken van een benadeling of van een belang. De verzoekende partij moet doen blijken van het rechtens vereiste, rechtstreeks, persoonlijk, zeker en actueel belang bij de gevraagde vernietiging ». C.E. (7^e ch.), 27 octobre 2016, n° 236.303, *M. TOOTEN t. het VLAAMSE GEWEST*, pp. 5 et 6. La doctrine ajoute encore un caractère légitime à l'intérêt requis pour agir devant le Conseil d'État. Ph. BOUVIER e. a., *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013, p. 397.

²³⁵ Ce faisant, la Haute juridiction administrative confirme son raisonnement tenu en 2015 dans l'affaire relative au Fonds du logement bruxellois. C.E. (15^e ch.), 17 septembre 2015, n° 232.249, *S.C.R.L. Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale c. l'Institut des Comptes Nationaux*, p. 11.

²³⁶ À ce sujet, dans le contexte du premier recours introduit par la SRIB contre l'ICN (ainsi qu'à propos de celui introduit par la SOFICO, comme évoqué dans la suite du présent travail), Dimitri Yernault constate qu'Eurostat a manifesté peu d'égards aux décisions que pourrait prendre le Conseil d'État (D. YERNAULT, « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *A.P.T.*, 2015/1, p. 55). Il appert, en effet, qu'à l'occasion de sa visite de dialogue du mois de février 2014, Eurostat a déclaré qu'« As concerns the two ongoing cases brought to the attention of the Council of State (Conseil d'État) by the Wallonia and Brussels Regions (Sofico and SRIB), Eurostat recalled that it has the prerogative to provide clarification and to interpret the rules associated to ESA and the MGDD so that, even in case the Council of State would rule against the decision of Eurostat, this would not have any effect for EDP purposes, as all transactions, assets and liabilities of the units would be rerouted through government ». Eurostat, *Final findings – EDP dialogue and ad-hoc visits to Belgium, 3-5 February 2014 and 13-14 February 2014*, rapport du 6 octobre 2014, p. 8.

Si trois conditions déterminent la recevabilité d'un recours en référé, deux conditions sont requises, par contre, pour qu'une mesure de suspension puisse être ordonnée par le Conseil d'État. En effet, l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des LCCE, exige, d'une part, « l'invocation d'au moins un moyen sérieux susceptible à première vue de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué »²³⁷ et, d'autre part et depuis sa modification par l'article 6 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État²³⁸, qu'« il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ».

Pour sa part, la SRIB invoque un moyen unique au soutien de sa demande de suspension. En substance, si la société d'investissement bruxelloise rejoint l'ICN quant à sa qualité d'unité institutionnelle distincte, quant au contrôle exercé sur elle par les pouvoirs publics et quant au caractère financier de ses activités (ce qui fait d'elle une unité financière au sens du SEC 2010), elle estime que l'institut belge l'a classée, à tort, dans le secteur des administrations publiques bruxelloises, principalement pour deux raisons.

D'abord, contrairement à ce qu'affirme l'ICN, la SRIB avance qu'un risque pèse effectivement sur ses activités, notamment parce qu'elle finance ses investissements au moyen de ses fonds propres – lesquels ont été considérablement gonflés à la suite de diverses opérations à risque, comme celle de 2005 évoquée précédemment –, la Région de Bruxelles-Capitale ne l'ayant plus recapitalisée depuis 1991. Partant, l'ICN aurait commis une erreur manifeste d'appréciation.

Ensuite, revendiquant la qualification d'institution financière captive au sens du SEC 2010, la SRIB reproche à l'ICN d'avoir fait « une application servile »²³⁹ du MGDD d'Eurostat pour considérer non seulement qu'à l'égard d'une telle institution, il y avait lieu d'exclure l'examen du risque supporté par la société en question, mais aussi qu'un contrôle public suffit à classer ce type d'unité financière dans le S.1312. Selon la société bruxelloise, le manuel en question serait dépourvu de caractère contraignant, car il n'émanerait pas d'une autorité dotée d'un quelconque pouvoir réglementaire. Surtout, la SRIB fait valoir que le règlement n° 549/2013 « prévoit expressément au point 2.71 de son annexe A que des institutions financières captives peuvent être contrôlées par les pouvoirs publics, sans perdre pour autant leur qualité de société financière et [prévoit même] une catégorie spécifique à cet effet, la

²³⁷ Selon le Conseil d'État, dans le cadre du référé administratif, « présente un caractère sérieux [...] le moyen qui, à première vue et dans l'état du dossier, apparaît recevable et de nature à entraîner l'annulation, sans nécessiter un examen long et méticuleux, inconciliable avec la notion de référé ». C.E. (13^e ch.), 24 octobre 2013, n° 225.236, *GILTAIRE e. a. c. la Société anonyme de droit public BELGACOM*, pp. 14 et 15. Précisant le propos, Michel Leroy écrit que « Le Conseil d'État, à ce stade de la procédure, ne se prononce que sur le sérieux du moyen, non sur son fondement ». M. LEROY, *op. cit.*, p. 754.

²³⁸ M.B., 3 février 2014, p. 9068. La réforme du référé administratif ainsi réalisée a été analysée, en particulier, par S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding - *Ius vigilantibus* », in S. LUST, P. SCHOLLEN et S. VERBIST (éds.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 81 à 130. Voy. également B. LOMBAERT et M. THOMAS, « La réforme du référé administratif : une réforme "qualitative" ? », *A.P.T.*, 2016/3, pp. 304 à 325 ; F. TULKENS et M. VANDERSTRAETEN, « Urgence, extrême urgence, mesures provisoires et balance des intérêts devant le Conseil d'État », in J. PHILIPPART et F. VISEUR (dir.), *La justice administrative*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 129 à 162.

²³⁹ C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. *Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, p. 17.

catégorie S.12701 »²⁴⁰. Pour cette raison, la SRIB considère que la décision adoptée par l'ICN reposerait sur une interprétation *contra legem* du règlement et en constituerait une violation.

Au regard de ces arguments, le Conseil d'État entame son raisonnement en soulignant qu'en vertu des articles 288, 289, 290 et 297 du TFUE, les seules institutions européennes dotées du pouvoir de prendre des normes contraignantes sont le Parlement, le Conseil et la Commission. Or, selon la Haute juridiction administrative, même si la dénomination « Commission (Eurostat) » donnée dans le règlement (CE) n° 223/2009 « peut induire en erreur, Eurostat est [désigné] par la Commission [de l'UE], *mais ne se confond pas avec elle* »²⁴¹. Le Conseil d'État ajoute que si l'article 6, § 2, du règlement (CE) n° 223/2009 – lequel conférerait à Eurostat la compétence « pour décider des processus, des méthodes, des normes et des procédures statistiques ainsi que du contenu et du calendrier des publications statistiques »²⁴² – « devait être interprété comme lui attribuant le pouvoir d'édicter des règles contraignantes, il serait contraire aux traités »²⁴³.

Il s'ensuit qu'aux yeux du Conseil d'État, l'Office statistique européen ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire – ni même d'un quelconque pouvoir délégué puisque la Haute juridiction administrative relève qu'en vertu de l'article 290 du TFUE, un acte législatif ne peut procéder à une telle délégation qu'en faveur de la Commission. Aussi, « *les publications qu'Eurostat émet ne [pouvant] avoir de valeur normative contraignante* »²⁴⁴, en ce compris son MGDD – dont il est souligné qu'il n'a fait l'objet d'aucune publication au Journal officiel de l'UE et n'est accessible qu'en langue anglaise –, « 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 [MGDD] »²⁴⁵.

²⁴⁰ *Ibid.*, p. 19. Pour s'en rendre compte, nous invitons le lecteur à consulter le tableau annexé au présent travail.

²⁴¹ C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. *Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, p. 24. Nous soulignons.

²⁴² À propos de cet article, il convient de noter sa modification opérée par le règlement (UE) n° 2015/759 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015. En effet, depuis lors, l'article 6, § 2, du règlement (CE) n° 223/2009 dispose simplement qu'« Au niveau de l'Union, la Commission (Eurostat) agit de manière indépendante en assurant la production de statistiques européennes selon des règles et des principes statistiques bien établis ». Un article 6bis a, en revanche, été inséré, qui prévoit que la compétence en question ne peut être exercée que par le seul Directeur général d'Eurostat.

²⁴³ C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. *Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, pp. 24 et 25.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 25. Nous soulignons. Cette appréciation du Conseil d'État soulève la question suivante : l'absence de caractère contraignant pour les actes d'Eurostat s'étend-elle également aux réserves et modifications que l'Office statistique européen pourrait, le cas échéant, émettre à l'occasion de son contrôle de la qualité des données nécessaires à la procédure concernant les déficits excessifs ? Autrement dit, le Conseil d'État adopterait-il une interprétation du droit dérivé de l'UE à rebours de celle adoptée neuf ans plus tôt par les juridictions européennes ? S'il est vrai que la Haute juridiction administrative interprète, dans son arrêt du 20 janvier 2017, les dispositions du règlement (CE) n° 223/2009, et non celles du règlement (CE) n° 479/2009, l'on constate que la formulation adoptée par le Conseil d'État est large et s'étend, sans distinguer, aux « publications qu'émet Eurostat ». Toutefois, comme il en a déjà été question précédemment, il convient de relever que, depuis les arrêts rendus par les juridictions européennes sur la nature juridique des actes d'Eurostat, le régime du droit européen dérivé a été fondamentalement revu par le Traité de Lisbonne. Partant, il n'est pas certain que la Cour de justice de l'UE maintiendrait la position qu'elle a adoptée en 2008.

²⁴⁵ C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. *Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, p. 25.

Passant à l'analyse de l'appréciation effectuée par l'ICN (après avoir constaté certaines incohérences entre les deux diagrammes synthétisant la méthodologie à suivre pour classer une unité dans l'un des cinq secteurs institutionnels distingués par le SEC 2010²⁴⁶), le Conseil d'État juge que, contrairement à ce qu'affirme l'institut statistique belge, le secteur des sociétés financières (S.12) n'est pas exclusivement constitué d'unités agissant comme des intermédiaires financiers. En ce sens, la Haute juridiction administrative se fonde sur le point 2.55 du règlement n° 549/2013²⁴⁷, qui porte que « Sont également incluses les unités institutionnelles fournissant des services financiers dont la plupart des actifs ou passifs ne font pas l'objet d'opérations sur des marchés ouverts ».

S'il rejoint l'ICN quant au fait que la SRIB ne constitue pas un intermédiaire financier au sens du SEC 2010 dès lors qu'elle finance ses activités en majeure partie au moyen de ses ressources propres, sans faire appel au marché, le Conseil d'État soutient qu'en revanche, le critère de l'exposition au risque, tel qu'il est repris aux points 20.32 et 20.33 du règlement précité, ne vise que les intermédiaires financiers²⁴⁸. De surcroît, considérant l'appréciation qu'a faite l'ICN s'agissant de la revendication de la SRIB d'être qualifiée d'institution financière captive sous contrôle public à classer dans le S.12701, la Haute juridiction administrative avance qu'il ne ressort pas de l'analyse des points 2.98 et 2.99 qu'une unité financière doit être exclue « de la catégorie des institutions financières captives au motif qu'elle est contrôlée par une administration publique »²⁴⁹.

Par opposition à l'appréciation de l'ICN, le Conseil d'État juge que « le fait que [la SRIB] soit habilitée à réaliser des opérations financières [,] qu'à part la fourniture de son capital initial, elle ne reçoit pas de subvention publique pour exercer ses activités et qu'elle se finance uniquement par les profits qu'elle dégage »²⁵⁰ amène à reconnaître un caractère marchand aux activités menées par la société bruxelloise. Encore, selon la Haute juridiction administrative, la SRIB ne peut être qualifiée d'unité d'administration publique à vocation spéciale²⁵¹, dès lors qu'elle « supporte les risques et perçoit les revenus liés aux actifs et passifs qu'elle

²⁴⁶ « Considérant que la démarche à suivre pour classer une “unité institutionnelle” dans un secteur ou un sous-secteur est schématisée par le diagramme 2.1 du SEC 2010, inséré au § 2.32, [...]. Considérant que pour les “producteurs de biens et de services qui opèrent sous l'influence des unités d'administration publique”, le SEC 2010 prévoit, au § 20.17, un “arbre de décision” différent, représenté au diagramme 20.1 [...]. *Considérant que l'ordre des opérations diffère entre ces deux diagrammes* ». C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. *Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, pp. 25 à 27. Nous soulignons. Les diagrammes en question sont annexés au présent travail.

²⁴⁷ La définition des sociétés financières que donne le point en question est reprise *supra*, dans la note 163.

²⁴⁸ C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. *Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, p. 31.

²⁴⁹ *Ibid.*, p. 32. Le Conseil d'État appuie son constat sur d'autres points de l'annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, à savoir les points 2.1, 2.3, 2.31, 2.71 et 20.05.

²⁵⁰ C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. *Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*, pp. 32 et 33.

²⁵¹ Visées au point 2.27 de l'annexe A du règlement n° 549/2013, les entités à vocation spéciale sont définies comme des unités « dotées de caractéristiques et de fonctions analogues à celles des institutions financières captives et des filiales artificielles. De telles unités n'ont pas le pouvoir d'agir indépendamment, et la gamme des opérations dans lesquelles elles peuvent s'engager est limitée. Elles ne supportent pas les risques et ne perçoivent pas de revenus liés aux actifs et aux passifs qu'elles détiennent. De telles unités, si elles sont résidentes, doivent être traitées comme faisant partie intégrante des administrations publiques et non comme des unités distinctes ».

détient »²⁵². À la lumière de l'ensemble de ces considérations, le Conseil d'État conclut à la classification de la SRIB parmi les sociétés financières sous contrôle public et, partant, au caractère sérieux du moyen invoqué par la société d'investissement bruxelloise.

Quant à la condition de l'urgence²⁵³, le Conseil d'État juge que les mêmes raisons qui fondent l'intérêt de la SRIB à agir permettent d'imprimer un caractère sérieux à sa crainte relative à la mise en œuvre de la décision attaquée dans un bref délai. À cet égard, bien plus qu'un préjudice financier, le Conseil d'État considère que l'application des dispositions de l'ordonnance organique du 23 février 2006 risque d'exposer la SRIB à une perte d'autonomie difficilement conciliable avec la raison qui a présidé à sa création en dehors des services administratifs traditionnels, à savoir précisément la jouissance d'une certaine autonomie de gestion²⁵⁴.

Après avoir rejeté la demande de l'ICN de mettre en balance les intérêts en présence^{255,256}, la Haute juridiction administrative a ordonné la suspension de l'exécution de la décision de l'ICN classant la SRIB dans le secteur des administrations publiques bruxelloises.



Alors qu'en 2015, le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale avait essuyé le rejet de sa demande de suspension par le Conseil d'État, la SRIB a, pour sa part, obtenu gain

²⁵² *Ibid.*, p. 33. On en déduit que, contrairement à ce qu'aurait pu laisser penser *a priori* son constat selon lequel les points 20.32 et 20.33 déterminent un critère d'exposition au risque applicable aux seuls intermédiaires financiers, le Conseil d'État estime qu'un tel critère s'impose également pour fonder l'appartenance d'une unité financière à la catégorie des institutions financières captives.

²⁵³ L'urgence à la base du référé ordinaire suppose « qu'il y ait une crainte sérieuse d'un dommage que subiraient les parties requérantes si elles devaient attendre l'issue de la procédure en annulation, et ce de manière suffisamment grave et immédiate. [...] Le seul fait du caractère exécutoire de l'acte attaqué ne peut suffire à fonder la crainte sérieuse de ce dommage ». C.E. (13^e ch.), 26 janvier 2018, n° 240.595, P. DOYEN et H. DODION c. La Commune de Grâce-Hollogne, p. 21.

²⁵⁴ « Pour une institution qui a été conçue en dehors des services administratifs traditionnels, précisément en vue de disposer d'une autonomie de gestion, la perte de celle-ci présente des inconvénients qu'il peut raisonnablement être jugé urgent de prévenir ». C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.), p. 35. En ce sens, la SRIB faisait valoir, en particulier, la perte de la maîtrise de sa trésorerie sur la base de l'article 63 de l'ordonnance bruxelloise. Par ailleurs, selon la société d'investissement, il en aurait découlé l'impossibilité pour elle de répondre efficacement et le plus tôt possible aux besoins de financement des entreprises qui font appel à ses services.

²⁵⁵ Conformément à l'article 17, § 2, alinéa 2, des LCCE, le Conseil d'État ne procède à la balance des intérêts qu'à la demande de la partie adverse ou de la partie intervenante. À cette aune, Aube Wirtgen souligne que le Conseil d'État a la faculté, et non l'obligation, de ne pas ordonner la suspension de l'exécution de la décision attaquée nonobstant la réunion des conditions de l'urgence et du moyen sérieux. A. WIRTGEN, « De belangenafweging in het gemeenrechtelijk administratief kort geding », C.D.P.K., 2016/3, p. 399.

²⁵⁶ « Considérant que la demande de balance des intérêts se fonde sur l'hypothèse que la classification opérée par l'acte attaqué et suspendue par le présent arrêt est la seule qui soit admissible par Eurostat ; que cette demande est en contradiction avec le renoncement de la partie adverse à invoquer l'exception d'irrecevabilité du recours à laquelle il a été fait allusion plus haut, en raison d'une incertitude qui plane sur la détermination exacte des rôles respectifs des autorités nationales et européennes dans la classification des diverses autorités au regard du SEC, [...] ». C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.), p. 36. Selon l'ICN, un ordre de suspendre l'exécution de sa décision entraînerait une perte de crédibilité dans son chef ainsi que dans celui de l'État belge, spécialement en raison du fait que l'institut serait amené – pour se conformer à la jurisprudence du Conseil d'État – à adopter une nouvelle approche pour examiner le classement sectoriel d'une unité qui ne rencontrerait pas nécessairement les attentes d'Eurostat.

de cause à ce stade de la procédure. Surtout, l'arrêt du 20 janvier 2017 représente le premier arrêt par lequel le Conseil d'État ouvre à une entité la voie de sa déconsolidation du S.13 non plus pour des raisons de procédure ou de formes, mais à l'issue d'un débat contradictoire, certes limité à l'apparence du sérieux du moyen invoqué. Au demeurant, le Conseil d'État a confirmé en 2017 les principaux points du raisonnement qu'il avait tenu dans l'affaire du Fonds du logement bruxellois.

En premier lieu, la Haute juridiction administrative réaffirme que les décisions de classement sectoriel de l'ICN sont des actes adoptés par une autorité administrative attaquables devant lui, dans la mesure où elles emportent des conséquences juridiques pour leurs destinataires. En second lieu, le Conseil d'État ne reconnaît pas à Eurostat le pouvoir de prendre des actes à caractère contraignant, ce qui l'amène à considérer que le MGDD ne peut servir de base à l'ICN pour tenir un raisonnement qui dérogerait à ce que prévoit le règlement (UE) n° 549/2013 portant le SEC 2010. Aux yeux du Conseil d'État, cette dernière norme représente l'unique base à partir de laquelle il convient d'apprécier la régularité des décisions de l'ICN.

À l'heure où nous écrivons ces lignes, la procédure en annulation introduite par la SRIB est toujours en cours. S'agissant de l'ICN, si l'exécution de sa décision de 2016 demeure suspendue, cet institut a décidé, au cours de l'année 2017²⁵⁷ et, à titre provisoire, en 2018²⁵⁸, de déconsolider la SRIB du S.13 pour la classer dans le sous-secteur des institutions financières captives et des prêteurs non institutionnels sous contrôle public (S.127). À cet égard, il convient de ne pas perdre de vue que le classement sectoriel d'une entité opéré par l'ICN lors d'une année ne fait pas obstacle à ce que l'entité en question fasse l'objet d'un nouveau classement au cours des années ultérieures, compte tenu de l'évolution de sa situation²⁵⁹. Surtout, l'institut statistique a revu sa méthode pour rédiger ses avis et décisions d'intégration, afin de limiter le recours au MGDD à la stricte interprétation conforme au règlement n° 549/2013²⁶⁰.

Du reste, le Conseil d'État a rendu neuf autres arrêts en 2017 mettant en cause des décisions d'intégration dans le S.13 adoptées par l'ICN. Parmi ces arrêts²⁶¹, on relève notamment que, tandis que les demandes de suspension introduites par quatre des filiales de la

²⁵⁷ Institut des comptes nationaux, *Liste des unités du secteur public*, octobre 2017.

²⁵⁸ Institut des comptes nationaux, *Liste des unités du secteur public*, avril 2018.

²⁵⁹ Pour preuve, dans son avis du 14 août 2017 relatif au classement sectoriel de Liège Airport, l'ICN avertit la société en question que « Cet avis est basé sur les informations disponibles au moment de sa rédaction. Il devra être revu si les prévisions financières communiquées ne sont pas confirmées dans les faits » (p. 4).

²⁶⁰ Information récoltée lors de notre entretien du 25 avril 2018 avec Messieurs Claude MODART et Kris VAN CAUTER (Boulevard de Berlaimont, 14 – 1000 Bruxelles) – ces derniers travaillent au service des comptes non financiers des administrations publiques au sein de la Banque nationale de Belgique.

²⁶¹ Les lignes qui suivent ne font pas référence aux trois arrêts suivants : C.E. (15^e ch.), 16 février 2017, n° 237.396, S.A. *Investsud e. a. c. l'Institut des Comptes Nationaux* (rejet de la demande de suspension pour défaut d'exposé pertinent relatif à l'urgence) ; C.E. (15^e ch.), 18 mai 2017, n° 238.256, S.A. *INVESTSUD e. a. c. l'Institut des Comptes Nationaux* (désistement d'instance de la partie requérante dans le cadre du recours en annulation) ; C.E. (15^e ch.), 1^{er} juin 2017, n° 238.396, *S.C.R.L. IRISnet et le Centre d'informatique pour la Région bruxelloise c. l'Institut des Comptes Nationaux*.

SRIB ont été rejetées pour défaut²⁶², le Crédit immobilier ouvrier bruxellois a, pour sa part, obtenu un autre arrêt de suspension au mois de juin²⁶³. Depuis, à l'exception d'EXPORTBRU²⁶⁴, ces sociétés sont classées par l'ICN en dehors du secteur des administrations publiques²⁶⁵.

2) Seconde logique de déconsolidation du secteur des administrations publiques : la logique diplomatique adoptée par la SOFICO – la redevance kilométrique pour les poids lourds et son incidence sur le caractère (non) marchand

De même que la SRIB, la SOFICO (a) a été intégrée à deux reprises par l'ICN dans le secteur des administrations publiques. Si, dans un premier temps, la société wallonne a également contesté la décision prise à son encontre par l'ICN devant le Conseil d'État en vue d'obtenir sa déconsolidation dudit secteur, elle a, dans un second temps, préféré adopter une stratégie plus diplomatique, nonobstant les obligations que lui impose le décret wallon du 15 décembre 2011 depuis le 1^{er} janvier 2017 (b). En effet, l'ampleur des recettes que la SOFICO perçoit depuis le 1^{er} avril 2016 dans le cadre de la redevance kilométrique pour les poids lourds (c) nourrit de bons espoirs dans son chef que lui soit reconnue la qualité de producteur marchand à l'avenir.

a) Présentation générale de la SOFICO

Tandis qu'à l'occasion de la troisième réforme de l'État, les Régions ont été rendues compétentes spécifiquement dans les domaines des travaux publics et du transport²⁶⁶, le projet est lancé en 1993 de réaliser des réseaux transeuropéens de transport, de télécommunication et de l'énergie aux fins du développement du marché intérieur et de l'intégration européenne²⁶⁷. Si le schéma directeur arrêté la même année par la Commission européenne pour l'établissement d'un réseau routier transeuropéen cible en particulier la construction des maillons manquants que sont l'A8 et la liaison E25-E40, la Région wallonne avait, pour sa part, initié une politique de réduction des investissements dans les réseaux routiers dès les

²⁶² Il s'agit des sociétés anonymes B2E, BRUSTART, EXPORTBRU et HELLOBRU. À leur sujet, voy. les quatre arrêts rendus par la quinzième chambre du Conseil d'État le 20 avril 2017 dans les affaires n° 237.974 à 237.997.

²⁶³ C.E. (15^e ch.), 14 juin 2017, n° 238.519, *S.A. Crédit Immobilier Ouvrier c. l'Institut des Comptes Nationaux*. Dans cet arrêt, le Conseil d'État a estimé que, contrairement à ce qu'avait décidé l'ICN, cette société anonyme n'était soumise à aucun contrôle public et qu'en conséquence, elle ne pouvait être classée dans le secteur des administrations publiques. Cet arrêt du Conseil d'État porte sur une décision adoptée par l'ICN le 29 septembre 2016. En 2015, le Crédit immobilier ouvrier avait introduit un autre recours, cette fois en annulation, contre une décision analogue de l'ICN adoptée en janvier 2015. Dans ce cadre, l'ICN avait retiré sa décision. C.E. (15^e ch.), 10 mai 2017, n° 238.147, *S.C.S.A. Crédit Immobilier ouvrier c. l'Institut des Comptes Nationaux*.

²⁶⁴ Cette filiale de la SRIB n'existe plus juridiquement, à la suite de son absorption par sa société mère en 2016.

²⁶⁵ Si la société bruxelloise Crédit immobilier ouvrier n'est même pas reprise dans la liste des unités du secteur public publiée par l'ICN en avril 2018 (ce qui signifie qu'elle relève du secteur privé), les filiales de la SRIB que sont HELLOBRU, B2E et BRUSTART ont, pour leur part, suivi le même sort que leur société mère, à savoir leur classement parmi les institutions financières captives sous contrôle public.

²⁶⁶ Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, article 4, § 11, M.B., 13 août 1988, p. 11367.

²⁶⁷ Ch. RATCLIFF, *Réseaux transeuropéens – orientations*, mai 2015, p. 1, disponible à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_3.5.1.pdf (page consultée le 26 avril 2018).

premières années de l'exercice de ses nouvelles compétences²⁶⁸. Afin de satisfaire aux exigences européennes tant routières que maastrichtiennes, l'autorité régionale décide de recourir au mécanisme de la décentralisation par service prévu à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles²⁶⁹.

Ainsi, la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO) a été créée par l'article 1^{er} du décret du 10 mars 1994²⁷⁰ en tant que personne morale de droit public dotée de la personnalité juridique. Il s'agit d'une société publique *sui generis*²⁷¹, dont les actuels statuts sont annexés à l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2004 approuvant les modifications aux statuts de la SOFICO²⁷². Par ce mécanisme, le législateur wallon entendait « accélérer le calendrier de réalisation de certains travaux prévus, aux fins de mettre plus rapidement à la disposition des usages des infrastructures adéquates favorisant le développement économique de la Région wallonne [, ainsi que] partager avec des tiers la charge du financement, [étaler] les efforts à consentir par la Région [et maintenir] l'équilibre budgétaire »²⁷³. Le législateur wallon ajoute que « le caractère public de cette personne morale est indispensable pour que celle-ci demeure, dans le cadre de sa mission de service public, sous le contrôle de la Région wallonne, tant au niveau de son fonctionnement qu'au niveau de sa composition »²⁷⁴.

L'article 2 du décret précité fixe l'objet social de la SOFICO. Sa mission originelle est de supprimer les goulets d'étranglement et de construire les chaînons manquants et les grands axes des réseaux wallons autoroutier et fluvial inscrits dans les schémas du réseau transeuropéen de transports. Elle assure la réalisation, le financement, l'entretien et

²⁶⁸ Projet de décret relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, Exposé des motifs, *doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. 1993-1994, n° 206/1 du 19 janvier 1994, p. 3.

²⁶⁹ *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.

²⁷⁰ *M.B.*, 1^{er} avril 1994, p. 8959. Ce décret a été principalement modifié par les décrets du 8 février 1996 (*M.B.*, 21 février 1996, p. 3718), du 4 février 1999 (*M.B.*, 16 février 1999, p. 4507), du 27 novembre 2003 (*M.B.*, 27 janvier 2004, p. 4733), par le décret-programme du 23 février 2006 (*M.B.*, 7 mars 2003, p. 13611), par les décrets du 3 avril 2009 (*M.B.*, 14 avril 2009, p. 28845) et du 10 décembre 2009 (*M.B.*, 23 décembre 2009, p. 80592), par le décret-programme du 22 juillet 2010 (*M.B.*, 20 août 2010, p. 54384) et par les décrets du 27 octobre 2011 (*M.B.*, 24 novembre 2011, p. 69499) et du 11 avril 2014 (*M.B.*, 21 mai 2014, p. 40431).

²⁷¹ SOFICO, *Charte de gouvernance annexée au Procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration du 23 juin 2017*, p. 3. Cette charte et les rapports annuels de la SOFICO sont accessibles à partir de l'adresse : <http://www.sofico.org/fr> (page consultée le 7 décembre 2017).

²⁷² *M.B.*, 5 novembre 2004, p. 75150. Cet arrêté a été modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2006 approuvant les modifications aux statuts de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, *M.B.*, 11 avril 2006, p. 19923. La première version des statuts de la SOFICO a été adoptée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 1994 (*M.B.*, 8 octobre 1994, p. 25654).

²⁷³ Projet de décret relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, Exposé des motifs, *doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. 1993-1994, n° 206 du 19 janvier 1994, pp. 3 et 4. Selon Jacques Dehalu et Jean-Pierre Roland, la constitution d'une société de droit public *sui generis* devait permettre, aux yeux du législateur wallon, d'échapper à certaines contraintes budgétaires, notamment celles liées à la poursuite d'un équilibre et à la règle de l'annualité, ainsi que le recours à des mécanismes de financement externes qui ne grèveraient pas les moyens budgétaires (comme l'octroi d'emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement). J. DEHALU et J.-P. ROLAND, « La SOFICO, outil de la Région wallonne pour le financement des grandes infrastructures de transport, dans le cadre d'un partenariat public-privé », *Documentatieblad*, 2006/3, p. 9.

²⁷⁴ Projet de décret relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, Exposé des motifs, *doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. 1993-1994, n° 206 du 19 janvier 1994, pp. 3 et 4.

l'exploitation de ces infrastructures. En vue de la valorisation commerciale des réseaux routier et fluvial, il a en outre été confié à la SOFICO – par la constitution de droits réels temporaires immobiliers ou par la voie de la concession domaniale²⁷⁵ –, l'exploitation de biens immobiliers déterminés²⁷⁶, parmi lesquels figurent, depuis 1999²⁷⁷, les aires de repos, les stations-services, les centrales hydroélectriques, les réseaux de télécommunication²⁷⁸ ou encore, respectivement depuis 2001²⁷⁹ et depuis 2003²⁸⁰, les pylônes multiopérateurs et les éoliennes. En 2009²⁸¹, les missions de la SOFICO ont encore été étendues à la gestion du réseau structurant²⁸².

Après que la Commission européenne eut mis en demeure la Région wallonne, le 19 février 2009, pour avoir attribué directement à la SOFICO le financement, la réalisation, l'entretien et l'exploitation d'infrastructures routières et fluviales (soit autant de marchés publics de travaux au sens du droit des marchés publics) sans avoir organisé aucun d'appel d'offres²⁸³, l'autorité régionale a décidé de supprimer la présence de partenaires privés dans le

²⁷⁵ Décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, articles 2, § 1^{er}, 4^o, 8, §§ 1^{er} et 2, et 8bis, § 1^{er}.

²⁷⁶ La liste des biens immobiliers en question est fixée dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 établissant la liste des biens immobiliers visés à l'article 8bis du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, inséré par le décret du 4 février 1999, *M.B.*, 3 juillet 1999, p. 25629. Cette liste a été modifiée dernièrement par l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 établissant la liste des biens immobiliers visés à l'article 8bis du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, inséré par le décret du 4 février 1999, *M.B.*, 6 juillet 2009, p. 46034.

²⁷⁷ Décret du 4 février 1999 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, article 6.

²⁷⁸ En 2002, le Gouvernement wallon a transféré à la SOFICO, par voie d'apports en nature sur la base des articles 8 et 8bis du décret du 10 mars 1994, l'exploitation du réseau wallon de télécommunication en fibres optiques. Arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 établissant le transfert à la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures du réseau de télécommunication en fibres optiques de la Région, article 1^{er}, *M.B.*, 6 mars 2003, p. 11104. Cependant, en vertu de l'article 1^{er} du décret du 11 avril 2014 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, la SOFICO n'est autorisée à poursuivre la gestion de ce réseau qu'aussi longtemps qu'elle ne l'aura pas cédé à l'issue d'une procédure d'enchères. À l'heure actuelle, la SOFICO continue à gérer ledit réseau.

²⁷⁹ Arrêté du Gouvernement wallon du 11 janvier 2001 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 établissant la liste des biens immobiliers visés à l'article 8bis du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, inséré par le décret du 4 février 1999, article 1^{er}, *M.B.*, 9 février 2001, p. 3626.

²⁸⁰ Décret du 27 novembre 2003 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, article 7, § 2.

²⁸¹ Décret du 10 décembre 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, article 2, § 1^{er}.

²⁸² L'article 2, § 1^{er}, 2^o, alinéa 2, du décret du 10 mars 1994 précise que, par « réseau structurant », il y a lieu d'entendre « les autoroutes et les grands axes routiers qui le complètent, en ce compris les zones d'immobilisation, les dépendances et ouvrages d'art surplombant ». La liste des voiries constituant le réseau structurant a été dernièrement arrêtée dans l'annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2017 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2015 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2010 déterminant la date d'entrée en vigueur et portant exécution de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 29 mars 2017, p. 42515.

²⁸³ À ce sujet, voy. Cour des comptes, 21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon, Fascicule I^{er}, novembre 2009, p. 73 ; P. NIHOUL, « La notion de “marchés publics” : éléments transversaux et matériels », *M.C.P.-O.O.O.*, 2011/1, p. 6.

capital de la société wallonne²⁸⁴. Ce procédé tendait à faire de la SOFICO un opérateur *in house* de la Région²⁸⁵. Depuis, cette dernière demeure l'unique actionnaire de la SOFICO²⁸⁶, ce qui n'a certainement pas été sans conséquence sur le traitement de la société wallonne au regard du système européen des comptes nationaux et régionaux, de même que certains des éléments de son organisation et de son fonctionnement.

En ce sens, son conseil d'administration, d'une part, est composé de onze membres désignés par le Gouvernement wallon et tenus de représenter les intérêts de la Région et, d'autre part, a à sa tête un président et un vice-président nommés par ce même Gouvernement²⁸⁷. De plus, deux commissaires du Gouvernement, nommés et révoqués par ce dernier, participent aux séances dudit conseil et contrôlent, au nom et pour le compte de la Région wallonne, le respect, par la SOFICO, de la réglementation en vigueur, de l'intérêt régional et du contrat de gestion²⁸⁸. En outre, l'article 7 du décret précité dispose que le Gouvernement wallon met à la disposition de la SOFICO des membres du personnel du Service public de Wallonie.

Au demeurant, la SOFICO tient elle-même sa comptabilité²⁸⁹ et, en vue de la réalisation de son objet, l'article 3 du décret du 10 mars 1994 l'autorise à recourir aux services de tiers, à effectuer toutes les opérations financières qu'elle juge utiles ou encore à acquérir et à céder des droits réels immobiliers ou des droits personnels sur les biens immobiliers bâtis ou non bâtis qui lui ont été cédés par la Région. Par ailleurs, son financement repose sur des emprunts contractés auprès de la Banque européenne d'investissement²⁹⁰, sur les recettes des concessions qu'elle accorde ainsi que sur les versements effectués par la Région à la SOFICO pour compte des usagers dans le cadre du *shadow toll* couvrant désormais le seul trafic de

²⁸⁴ Décret du 10 décembre 2009 précité, article 1^{er}. L'article 1^{er}, alinéas 3 et 4, du décret du 10 mars 1994 prévoit depuis lors que « Les personnes morales de droit public, de l'accord du Gouvernement wallon, peuvent prendre des participations dans le capital de la société. L'ensemble des participations de la Région doit représenter au minimum 51 % du capital ».

²⁸⁵ La relation « *in house* » constitue une exception à l'application du droit des marchés publics, dégagée par la Cour de justice de l'UE à l'occasion de son arrêt *Teckal Srl c. Comune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia* (C-107/98, EU:C:1999:562, point 50) et consacrée aujourd'hui, au niveau belge, à l'article 30 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics (*M.B.*, 14 juillet 2016, p. 44219). En substance, la Cour de justice a jugé que, dans le cas d'un marché public conclu entre un pouvoir adjudicateur et une personne qui lui est juridiquement distincte, leur relation n'est pas considérée comme présentant le caractère contractuel requis pour l'application du droit des marchés publics dès lors qu'à la fois le pouvoir adjudicateur « exerce sur la personne en cause un contrôle analogue à celui [qu'il] exerce sur ses propres services et [que] cette personne réalise l'essentiel de son activité avec la ou les [pouvoirs adjudicateurs] qui la détiennent ».

²⁸⁶ SOFICO, *Charte de gouvernance annexée au Procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration du 23 juin 2017*, p. 7 ; le site du CRISP – L'actionnariat des entreprises wallonnes : <http://www.actionnariatwallon.be/organisme/sofico-2963> (page consultée le 1^{er} mai 2018).

²⁸⁷ Décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, article 5.

²⁸⁸ *Ibid.*, article 9. En vertu de l'article 8ter du décret du 10 mars 1994, le contrat de gestion conclu entre la SOFICO et le Gouvernement wallon fixe les priorités et les orientations à la lumière desquelles la société publique accomplit ses missions, de même que les moyens et les délais pour les réaliser ainsi que les sanctions en cas de manquement à ces objectifs ou aux délais prévus.

²⁸⁹ *Ibid.*, article 12.

²⁹⁰ Ainsi, la SOFICO a contracté un emprunt d'un montant de 35 millions d'euros auprès de la Banque européenne d'investissement durant l'exercice comptable 2016 (il s'agit des derniers chiffres communiqués à cet égard par la société wallonne). SOFICO, *Rapport de gestion 2016*, p. 50.

véhicules légers empruntant le réseau structurant mis à disposition par la SOFICO²⁹¹. C'est que, depuis le 1^{er} avril 2016, les poids lourds sont soumis, pour leur part, au paiement d'une redevance kilométrique perçue par la SOFICO et qui constitue aujourd'hui sa principale source de financement. Compte tenu de l'importance que cette redevance peut avoir à l'avenir pour le classement sectoriel de la SOFICO dans le cadre du SEC 2010, nous y consacrons des développements spécifiques plus loin.

b) L'intégration de la SOFICO dans le secteur des administrations publiques wallonnes (S.1312) et les conséquences qui y sont attachées en droit des finances publiques de la Région wallonne

À l'issue de ses visites de dialogue du 27 juin 2012 et du 4 septembre 2012, Eurostat convia l'ICN à réexaminer la classification sectorielle de la SOFICO²⁹², ce qui a amené l'institut statistique belge à intégrer une première fois la SOFICO dans le S.1312 wallon au mois de mars 2013, sur la base du SEC 95²⁹³ – auparavant, la SOFICO était rangée parmi les sociétés publiques non financières (S.11)²⁹⁴. Contrairement à ce que nous avons vu pour la SRIB, le classement de la SOFICO dans le secteur des administrations publiques wallonnes a eu un impact plus conséquent sur la dette publique brute consolidée de la Région wallonne au 31 décembre 2013 : en effet, sur un total de 18.938,9 millions d'euros, la dette de la SOFICO représentait 249,6 millions d'euros, soit 1,32 %²⁹⁵.

²⁹¹ Le *shadow toll* est un « mécanisme de péage virtuel (ou fictif) qui consiste à faire acquitter le péage non pas par l'usager mais par l'État et les collectivités locales. Il intervient dans les cas particuliers des partenariats Public-Privé (PPP) où une entreprise privée [ou une entreprise publique, dans le cas de la SOFICO] est chargée de concevoir, construire, financer et exploiter des infrastructures routières pour le compte des autorités publiques. Ce péage est généralement versé en fonction du trafic réel, grâce à des systèmes de comptage ». M. PRÉVOT, *Note de politique générale conformément à l'article 135 du règlement du Parlement de Wallonie*, novembre 2015, p. 12, note 5. Pour l'année budgétaire 2018, les versements effectués dans ce cadre par la Région wallonne à la SOFICO s'élèvent à 70,8 millions d'euros. Cour des comptes, *Projets de décrets contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2017 et les budgets pour l'année 2018 de la Région wallonne*, 24 novembre 2017, p. 19, note 43. En 2017, les crédits d'engagement et de liquidations inscrits à cet effet dans le budget général des dépenses wallon étaient de 70,7 millions d'euros. Cour des comptes, *État des lieux des finances publiques wallonnes*, vol. I. Commentaires, rapport du 20 octobre 2017, p. 137.

²⁹² Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 27 June 2012*, rapport du 7 novembre 2012, pp. 15, 16 ; Eurostat, *EDP follow-up upstream dialogue visit to Wallonia, 4 September 2012, Main conclusions and recommendations – Final report*, rapport du 3 octobre 2012 (joint au rapport du 7 novembre 2012), p. 1.

²⁹³ Pour rappel, l'ICN s'est exprimé de la sorte le 28 mars 2013 : « conformément au souhait exprimé par Eurostat lors des différentes visites de dialogue en ce qui concerne l'exhaustivité du périmètre des administrations publiques ainsi qu'à ses avis concernant des cas spécifiques, l'ICN a reclassé un certain nombre d'unités publiques dans le secteur des administrations publiques dont notamment [...] la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures ». Institut des comptes nationaux, *Les comptes 2012 des administrations publiques : déficit de 3,9 % du PIB avec la prise en compte de la recapitalisation de Dexia*, communiqué de presse du 28 mars 2013, p. 3.

²⁹⁴ Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 30 septembre 2012, p. 14.

²⁹⁵ Cour des comptes, *Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2015 de la Région wallonne*, rapport du 21 novembre 2014, p. 21. Le calcul a été effectué par nous. Dans ce même rapport, la Cour des comptes critique la présentation que donne la Région wallonne à propos des dettes des entités dont les comptes sont consolidés à ceux de toutes les autres administrations publiques wallonnes pour le calcul de la dette et du déficit publics : « L'exposé général présente l'encours global des garanties de premier rang octroyées par la Région wallonne. Cette situation reprend de nombreuses dettes d'institutions reprises dans le périmètre de consolidation de la Région. Dès lors et conformément à la réglementation SEC, ces dettes ne doivent pas être considérées comme des dettes garanties mais comme des dettes indirectes de la Région wallonne » (p. 22).

Sans attendre la confirmation de ce classement par la publication de la liste officielle des unités du secteur public au mois de septembre 2013²⁹⁶, la société wallonne saisit, dès le mois de mai, le Conseil d'État d'un recours en annulation contre la décision de l'ICN – notons que la SOFICO fut d'ailleurs la première entité à agir de la sorte. Cependant, le Conseil d'État n'eut pas l'occasion de statuer sur l'affaire car, en février 2015, l'ICN retira la décision attaquée²⁹⁷.

Quant aux décisions prises depuis 2014 par l'ICN maintenant l'intégration de la SOFICO dans le S.1312 wallon^{298,299}, la SOFICO a décidé, à rebours de la SRIB, de ne plus agir en justice pour les remettre en cause³⁰⁰, bien que la société wallonne demeure opposée à sa qualification, au sens du SEC 2010, d'administration publique. En effet, l'ampleur des recettes que la SOFICO perçoit depuis le 1^{er} avril 2016 dans le cadre de la redevance kilométrique pour les poids lourds empruntant le réseau structurant est telle que la société wallonne estime avoir des chances sérieuses d'être déconsolidée du S.1312 wallon à l'avenir. À cette aune, il semble que la logique finalement adoptée par la SOFICO s'avère plus diplomatique, misant sur la patience et l'évolution du montant de ses ressources propres. Avant d'examiner les répercussions concrètes de ladite redevance pour la SOFICO à l'heure actuelle, il convient d'identifier certaines des raisons qui incitent la SOFICO à poursuivre son exclusion du secteur des administrations publiques wallonnes.

Du fait de son intégration dans le S.1312, la SOFICO se trouve à son tour soumise à des obligations budgétaires et de comptabilité publique. En effet, de même qu'en Région de

²⁹⁶ Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 27 septembre 2013, p. 14.

²⁹⁷ C.E., 12 mai 2015, n° 231.195, *La société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO) c. l'Institut des Comptes Nationaux*.

²⁹⁸ Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 30 septembre 2014, p. 13 ; décret du 17 décembre 2015 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, article 6 et annexe ; décret du 21 décembre 2016 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017, article 99, *M.B.*, 27 janvier 2017, p. 13880 ; décret du 13 décembre 2017 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018, article 100, *M.B.*, 26 janvier 2018, p. 5593 ; Institut des comptes nationaux, *Liste des unités du secteur public*, avril 2018.

²⁹⁹ Par rapport à la dette publique brute consolidée de la Région wallonne estimée, au 31 décembre 2014, à 19.904,7 millions d'euros, la part résultant de la consolidation de la dette de la SOFICO s'élève à 330,79 millions d'euros, soit 1,66 %. Budget général des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016, Exposé général, *doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 331-332/1, annexe 1bis, du 13 novembre 2015, pp. 185 et 187. Le calcul a été effectué par nous. Les derniers chiffres disponibles permettant d'apprécier l'impact de la dette de la SOFICO sur la dette publique brute consolidée de la Région wallonne se rapportent au 31 décembre 2016. Tandis que la dette de l'ensemble des administrations publiques wallonnes atteint, à cette date, 21.420,5 millions d'euros, celle de la SOFICO est estimée à 584,21 millions d'euros, soit 2,73 %. Comp. Budget des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018, Exposé général, *doc. parl.*, Parl. w., sess. 2017-2018, n° 941-942/1, annexe 1, p. 180, et Cour des comptes, *Projets de décrets contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2017 et les budgets pour l'année 2018 de la Région wallonne*, rapport du 24 novembre 2017, p. 31. Le calcul a été effectué par nous. Dans ce dernier rapport, la Cour des comptes rapporte qu'au 31 décembre 2017, la dette de la Région wallonne au sens du SEC 2010 atteint 21.924,8 millions d'euros.

³⁰⁰ Lors de notre entretien du 6 avril 2018, Rue du Canal de l'Ourthe, 9/3 – B-4031 Angleur, avec l'Administrateur délégué de la SOFICO, Jacques DEHALU, il a été demandé que les raisons qui ont décidé la SOFICO à ne plus agir contre l'ICN devant le Conseil d'État demeurent confidentielles. La même demande a été formulée relativement aux raisons qui poussent la SOFICO à s'opposer à son intégration dans le S.1312.

Bruxelles-Capitale, le champ d'application personnel du décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes – adopté dans le contexte de la réforme de la comptabilité publique belge de 2003 – est fondé sur le secteur des administrations publiques tel que défini par le SEC 2010 et délimité par l'ICN.

En ce sens, l'article 3, § 1^{er}, dudit décret prévoit que ses dispositions « sont applicables aux unités d'administration publique [...] », lesquelles sont définies comme les « unité[s] institutionnelle[s] qui [font] partie du périmètre de consolidation de la Région wallonne »³⁰¹. L'article 3, § 1^{er}, 1^o à 6^o, répartit lesdites unités d'administration publique en six catégories : les services d'administration générale, les cabinets ministériels et les services y assimilés, qui forment ensemble une seule entité ; les entreprises régionales³⁰² ; les services administratifs à comptabilité autonome³⁰³ ; les organismes de types 1 à 3³⁰⁴ ; l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles ; et, enfin, le Parlement et le Service du Médiateur.

En réalité, le décret du 15 décembre 2011 ne s'appuie sur le S.13 et sa délimitation par l'ICN pour déterminer son champ d'application personnel que depuis sa modification par un décret du 17 décembre 2015^{305,306}. S'il en résulte que ledit décret n'était pas encore applicable

³⁰¹ Décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, article 2, 27^o.

³⁰² L'article 2, 28^o, du décret du 15 décembre 2011 définit une entreprise régionale comme « l'unité d'administration publique à caractère commercial, industriel ou financier bénéficiant d'un régime d'autonomie, sans que la personnalité juridique ne lui soit accordée ; [...] ».

³⁰³ Tel que défini à l'article 2, 5^o, du décret du 15 décembre 2011, un service administratif à comptabilité autonome est une « unité d'administration publique dont la gestion et la comptabilité sont séparées par une loi ou un décret de celles des services d'administration générale, sans que la personnalité juridique ne lui soit accordée, et qui dispose d'une trésorerie et d'une comptabilité autonomes ; [...] ».

³⁰⁴ Selon l'article 2, 29^o, du décret du 15 décembre 2011, un organisme est une « unité d'administration publique, distincte des services d'administration générale, qui est dotée de la personnalité juridique et dont l'objet est l'exercice de missions d'intérêt général ; [...] ». L'article 3, § 1^{er}, 4^o, du décret du 15 décembre 2011 classe les organismes « selon les types suivants : a) sont de type 1, les organismes qui sont directement soumis à l'autorité d'un Ministre de tutelle et dont la gestion courante est confiée à des fonctionnaires désignés ou à des mandataires ; b) sont de type 2, les organismes qui sont gérés de manière autonome par les organes de gestion désignés conformément à leur statut juridique, sans préjudice des pouvoirs de tutelle et de contrôle du Gouvernement ; c) sont de type 3, les organismes qui : (1) sont, soit administrés conformément au Code des sociétés, soit soumis à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations ; (2) et subissent une influence déterminante de la Région wallonne, soit en concluant avec elle un contrat de gestion, soit que la Région désigne, directement ou indirectement, plus de la moitié des membres de leur organe d'administration, de gestion ou de direction ou qu'elle désigne une ou plusieurs personnes chargées d'exercer la tutelle administrative du Gouvernement en leur sein, soit qu'elle détient, directement ou indirectement, la majorité du capital souscrit, soit qu'elle dispose, directement ou indirectement, de la majorité des voix attachées aux parts émises par l'organisme constitué sous forme de société ; [...] ».

³⁰⁵ Décret du 17 décembre 2015 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, article 6.

³⁰⁶ En vue de l'adoption du décret du 15 décembre 2011, il était initialement prévu que « Le champ d'application du décret s'étend[e] aux services d'administration générale (administrations et cabinets ministériels) et aux services administratifs à comptabilité autonome, non dotés de la personnalité juridique, jusqu'ici appelés services à gestion séparée. Ces services sont des entités comptables distinctes. *Un second décret sera adjoint à ce premier texte. S'appuyant sur les mêmes fondements, il s'appliquera aux organismes administratifs publics, définis de la sorte selon les critères du SEC. Ce second texte abrogera, en ce qui concerne les organismes d'intérêt public qui*

à la SOFICO lorsque celle-ci contesta son intégration dans le S.1312 devant le Conseil d'État, tel est bien le cas depuis le 1^{er} janvier 2017³⁰⁷. À cet égard, l'on relèvera que, par opposition à ce qu'a fait le législateur bruxellois s'agissant de la SRIB, les cavaliers budgétaires adoptés par le législateur wallon en 2016 et en 2017 n'ont pas soustrait la SOFICO du champ d'application du décret du 15 décembre 2011, mais ont renouvelé l'appartenance de la société à la catégorie des organismes de type 3³⁰⁸ initialement fixée par l'annexe au décret du 17 décembre 2015.

Quoique prévoyant un régime moins contraignant que celui déterminé pour les autres unités d'administration publique wallonnes, le décret du 15 décembre 2011 impose des obligations spécifiques aux organismes de type 3. Ainsi, chacun de ces organismes a l'obligation d'établir annuellement un budget dont les recettes et les dépenses doivent être exprimées en termes de droits constatés³⁰⁹ et auquel sont jointes des notes justificatives et explicatives³¹⁰. Surtout, les budgets desdits organismes doivent se conformer aux objectifs budgétaires et financiers de la Région wallonne³¹¹. Dans ce contexte, l'article 45/1 impose à chaque unité d'administration publique wallonne (ce qui comprend les organismes de type 3) de communiquer mensuellement ses données budgétaires à la Cellule d'informations financières (il s'agit du service désigné par le Gouvernement wallon pour réceptionner ces données et les communiquer ensuite à l'ICN)³¹².

y sont toujours soumis, la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public ». Projet de décret portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Région wallonne, Exposé des motifs, *doc. parl.*, Parl. w., sess. 2011-2012, n° 488/1 du 17 novembre 2011, p. 3. Nous soulignons.

³⁰⁷ En vertu de l'article 112, § 1^{er}, du décret du 15 décembre 2011, tel qu'inséré par le décret du 17 décembre 2015 et modifié par l'article 41 du décret du 12 juillet 2017 contenant le premier ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017 (*M.B.*, 21 septembre 2017, p. 86540), « Entrent en vigueur: 1° le 1^{er} janvier 2016: a) les dispositions qui sont applicables à l'entité ; b) les articles 45/1 à 45/3 en ce qui concerne les organismes, les entreprises régionales, l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles, le Parlement, le Service du Médiateur et les services administratifs à comptabilité autonome; c) les dispositions du Livre III qui sont applicables à l'Agence wallonne de la santé, de la protection sociale, du handicap et des familles. Le budget initial de l'Agence pour l'exercice 2016 est élaboré et approuvé par le Gouvernement ; 2° le 1^{er} janvier 2017: les dispositions des Livres II et III qui sont applicables aux organismes, aux entreprises régionales, au Parlement, au Service du Médiateur et aux services administratifs à comptabilité autonome, à l'exception de l'Institut du Patrimoine wallon ».

³⁰⁸ Décret du 21 décembre 2016 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017, article 99 ; décret du 13 décembre 2017 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018, article 100.

³⁰⁹ Décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, article 79, § 1^{er}.

³¹⁰ *Ibid.*, article 80.

³¹¹ *Ibid.*, article 81, § 2. À cet effet, le Gouvernement wallon est autorisé à assigner un objectif budgétaire aux unités d'administration publique wallonne (article 80 du décret du 15 décembre 2011). Dans un rapport du 24 novembre 2017, la Cour des comptes évalue le respect des objectifs SEC et constate, à propos des organismes de type 3, qu'alors que l'objectif qui leur avait été assigné pour l'année 2017 était un solde de financement de 122,728 millions d'euros, ces organismes n'auraient rempli qu'à moitié leur objectif, en enregistrant un solde estimé à 61,215 millions d'euros pour le 31 décembre 2017. Cour des comptes, *Projets de décrets contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2017 et les budgets pour l'année 2018 de la Région wallonne*, rapport du 24 novembre 2017, p. 86.

³¹² La Cellule d'informations financières constitue le point de contact unique désigné par le Gouvernement wallon pour la transmission à l'ICN des données budgétaires des entités sources, conformément à l'article 5 du

Encore, l'article 100 du décret du 15 décembre 2011 soumet les organismes de type 3 – qui doivent tenir, en vertu des articles 90 et 94, une comptabilité budgétaire et générale conforme aux exigences de ce décret – au système de contrôle et d'audit internes mis en place par l'entité régionale. Pour le surplus, relevons que la SOFICO – de même que d'autres organismes d'intérêt public – est soumise au décret instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons³¹³.

Si, dès 2013, la SOFICO a contesté son intégration dans le S.1312 pour des raisons qu'elle ne souhaite pas divulguer, l'on peut raisonnablement considérer que les obligations contenues dans le décret du 15 décembre 2011, auxquelles elle se trouve nouvellement exposée, sont de nature à aviver ses ardeurs de déconsolidation dudit secteur. Il semble d'ailleurs qu'à l'avenir, il en ira d'autant plus ainsi, dans la mesure où, dans son 29^e Cahier d'observations adressé au Parlement wallon, la Cour des comptes recommande de renforcer le contrôle sur les organismes de type 3³¹⁴.

c) Un premier pas vers la déconsolidation ? L'incidence des recettes perçues par la SOFICO dans le cadre de la redevance kilométrique pour les poids lourds sur le caractère (non) marchand de ses activités

En janvier 2014, les trois Régions de Belgique ont conclu un accord de coopération visant à instaurer, en remplacement de l'impôt régional qu'était l'Eurovignette, un système de prélèvement kilométrique à charge des poids lourds³¹⁵. Il s'agit d'un péage, au sens européen

Protocole du 15 juillet 2013. Voy. le site de la Cellule d'informations financières : <https://cif-walcom.be/fr/cif/presentation/> (page consultée le 17 novembre 2017).

³¹³ Article 1^{er}, § 2, *M.B.*, 24 décembre 2002, p. 57938. L'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 19 décembre 2002 dispose comme suit : « Les personnes morales de droit public ou les services à gestion séparée créés par ou en vertu d'une loi ou d'un décret et qui relèvent de la compétence de la Région wallonne et qui bénéficient de moyens financiers octroyés à charge du budget de la Région wallonne, sont tenues de confier tous leurs comptes financiers et tous leurs placements à une entreprise de crédit que le Gouvernement wallon désigne ».

³¹⁴ Si les organismes de type 3 doivent transmettre leurs comptes annuels à la Cour des comptes dans les trente jours après l'approbation de l'assemblée générale, conformément à l'article 102, § 2, du décret du 15 décembre 2011, la Cour des comptes relève toutefois, dans un rapport du mois de janvier 2018, que le décret en question ne soumet pas ces comptes au contrôle général qu'elle effectue sur la base de l'article 10, § 2, de la loi du 16 mai 2003. Or, tel est le cas des comptes annuels des autres catégories d'unités d'administration publique wallonnes. Cette situation est critiquée par la Cour des comptes, qui se fonde sur la volonté du législateur fédéral lors de la réforme de 2003 que soit interprété largement le concept d'organisme public pour préconiser au Parlement wallon de modifier le décret du 15 décembre 2011, afin d'étendre le champ de son contrôle aux comptes des organismes de type 3. Cour des comptes, 29^e *Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, Fascicule II, rapport du 29 janvier 2018, pp. 211 à 214 et 218.

³¹⁵ Accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 14 mai 2014, p. 39190. Cet accord a été modifié à deux reprises, à savoir, d'une part, par l'accord de coopération du 24 avril 2015 modifiant l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (*M.B.*, 16 juin 2015, p. 34697) et, d'autre part, par l'accord de coopération du 24 mars 2016 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création d'un organe de conciliation dans le cadre des systèmes de télépéage sur le territoire des trois

du terme³¹⁶, dont doit s'acquitter tout détenteur d'un véhicule prévu ou utilisé pour le transport par route de marchandises dont la masse maximale autorisée excède 3,5 tonnes pour tout kilomètre ou partie de kilomètre parcouru, et ce au moment de l'enregistrement de la distance ainsi parcourue³¹⁷.

En vertu de l'article 3 du décret du 16 juillet 2015³¹⁸ adopté en application dudit accord, le prélèvement kilométrique prend la forme, en Région wallonne, d'une redevance³¹⁹ perçue par la personne morale de droit public chargée de la gestion des routes qui lui ont été concédées par l'autorité régionale en rémunération de l'utilisation, par les poids lourds, de ces routes³²⁰. La personne morale en question n'est autre que la SOFICO³²¹. Celle-ci perçoit la redevance kilométrique depuis le 1^{er} avril 2016 – date d'entrée en vigueur du système de prélèvement kilométrique dans les trois Régions³²² –, par l'intermédiaire d'un prestataire de service

Régions (*M.B.*, 10 juin 2016, p. 35510). Pour des considérations générales relatives à la suppression de l'Eurovignette et à son remplacement par le prélèvement kilométrique à charge des poids lourds, voy. spéc. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, pp. 152 à 161 ; Th. DE JONCKHEERE et M. DE JONCKHEERE, « Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België », *Tijdschriften*, 2016/3, pp. 5 à 41.

³¹⁶ En vertu de l'article 2, lettre b, de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (*J.O.C.E.*, L 187 du 20 juillet 1999, pp. 42 à 50) – dont procède l'accord de coopération du 31 janvier 2014 –, tel que modifié par la directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 (*J.O.U.E.*, L 269 du 14 octobre 2011, pp. 1 à 16), « on entend par "péage" : une somme déterminée, payable pour un véhicule, fondée sur la distance parcourue sur une infrastructure donnée et sur le type du véhicule, qui comprend une redevance d'infrastructure et/ou une redevance pour coûts externes ; [...] ».

³¹⁷ Accord de coopération du 31 janvier 2014 précité, articles 2, 18°, et 4, § 1^{er}.

³¹⁸ Décret du 16 juillet 2015 instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes, *M.B.*, 28 juillet 2015, p. 47827. L'article 22 de ce décret a été modifié par l'article 34 du décret du 13 décembre 2017 portant diverses modifications fiscales, *M.B.*, 22 décembre 2017, p. 114511.

³¹⁹ En Régions flamande et de Bruxelles-Capitale, le prélèvement kilométrique prend la forme d'une taxe régionale propre, conformément respectivement à l'article 11 du décret du 3 juillet 2015 introduisant le prélèvement kilométrique et annulant le prélèvement de l'Eurovignette et modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 en la matière (*M.B.*, 10 août 2015, p. 50815) et à l'article 3, 9°, de l'ordonnance du 29 juillet 2015 introduisant un prélèvement kilométrique en Région de Bruxelles-Capitale sur les poids lourds prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, en remplacement de l'Eurovignette.

³²⁰ *Ibid.*, article 3.

³²¹ En effet, par application de l'article 8bis, § 1^{er}, du décret du 10 mars 1994 portant création de la SOFICO, le Gouvernement wallon a cédé à celle-ci, « par voie d'apports en nature, une emphytéose de trente ans et les droits réels y attachés, sur l'assiette complète des voiries constituant le réseau structurant », lequel est « constitué des autoroutes et des axes routiers qui sont repris à l'annexe au présent arrêté [ainsi que des] accès, [...] bretelles et [...] échangeurs routiers et autoroutiers ». Arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2010 déterminant la date d'entrée en vigueur et portant exécution de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, articles 2 et 3, tels que modifiés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2015 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2010 déterminant la date d'entrée en vigueur et portant exécution de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures (*M.B.*, 24 juin 2015, p. 36606). La liste des voiries constituant le réseau structurant a été dernièrement arrêtée dans l'annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2017 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2015.

³²² Pour des explications concernant les modalités d'entrée en vigueur du prélèvement kilométrique au sein des trois Régions, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS et D. DARTE, *op. cit.*, pp. 154 et 155.

commun aux trois Régions (le *Single Service Provider*) désigné par l'institution interrégionale Viapass à l'issue d'une procédure de mise en concurrence préalable³²³.

Suivant une clé de répartition fixée à 35,62 % pour la Région wallonne³²⁴, la redevance kilométrique pour les poids lourds a permis à la SOFICO d'engranger pas moins de 174,13 millions d'euros en 2016³²⁵ et 241, 6 millions d'euros en 2017³²⁶. Dans son rapport de gestion pour l'année 2016 (le dernier rapport disponible à ce jour), la SOFICO estime à 63 % la part que représente le montant de cette redevance par rapport au total de ses recettes³²⁷. Si l'ampleur du prélèvement kilométrique contribue à la capacité d'autofinancement de la société wallonne et lui permet d'envisager de nouveaux projets d'investissement³²⁸, il échet également de constater que des recettes aussi conséquentes peuvent influencer sur son classement sectoriel en termes SEC 2010.

En effet, selon Eurostat et le règlement (UE) n° 549/2013, un péage routier constitue une vente au sens du SEC 2010³²⁹, s'inscrivant dans le cadre d'un contrat de concession³³⁰. Or, nous l'avons vu, dans le chef d'une unité non financière telle que la SOFICO³³¹, le critère quantitatif servant à déterminer le caractère (non) marchand de ses activités se fonde sur le rapport entre le produit de ses ventes et ses coûts de production. Certes, il ressort de la liste publiée à titre prévisionnel en avril 2018 par l'ICN – dont il ne nous appartient pas de

³²³ Accord de coopération du 31 janvier 2014 précité, article 19, § 2. En vertu de l'article 19, § 1^{er}, « L'objet social de Viapass consiste à assurer la coopération, la coordination et la concertation entre les régions afin de réaliser les objectifs mentionnés aux chapitres II et III, du présent Accord ».

³²⁴ *Ibid.*, article 14, § 1^{er}, alinéa 2. Pour la Région flamande, le pourcentage est fixé à 62,2 % et, pour la Région de Bruxelles-Capitale, à 35,62 %.

³²⁵ Viapass, *Rapport annuel 2016*, p. 37. Les rapports annuels de Viapass sont disponibles à l'adresse : <https://www.viapass.be/fr/telechargements/> (page consultée le 27 avril 2018).

³²⁶ Viapass, *Rapport annuel 2017*, p. 39.

³²⁷ SOFICO, *Rapport de gestion 2016*, p. 51.

³²⁸ SOFICO, *Charte de gouvernance annexée au procès-verbal de la réunion du Conseil d'Administration du 23 juin 2017*, p. 3. Pour une analyse de l'état d'avancement du « Plan Infrastructures 2016- 2019 » notamment, voy. Cour des comptes, *État des lieux des finances publiques wallonnes*, vol. I – Commentaires, rapport du 20 octobre 2017, pp. 80 à 83. Ce Plan Infrastructures tend à la réhabilitation du réseau structurant. Sur les 320 millions d'euros s'ajoutant aux 320 millions prévus initialement, 210 millions sont pris en charge par la SOFICO.

³²⁹ Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 479, point 20.280 ; Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, pp. 310, point 8, i, et 323, point 14. C'est ce qui est également affirmé dans le document élaboré par le Cabinet du Ministre fédéral des Finances et la Banque nationale de Belgique, *Position paper – Investissements publics en Belgique. Analyse et recommandations. Partie 3 – Comment les PPP peuvent-ils contribuer à stimuler l'investissement en Belgique ?*, octobre 2017, p. 6, disponible à l'adresse : <https://www.nbb.be/fr/search/site/investissements%20publics> (page consultée le 25 avril 2018).

³³⁰ Pour reprendre les termes du règlement (UE) n° 549/2013, « Les contrats de concession de services confèrent à une société le droit exclusif de fournir certains services. Par exemple, dans le cas d'une concession de service public, une société privée conclut un accord avec l'administration publique pour obtenir le droit exclusif d'exploiter un service public (comme un réseau de distribution d'eau ou un péage d'autoroute), d'en assurer la maintenance et de réaliser des investissements pendant un certain nombre d'années ». Règlement (UE) n° 549/2013, annexe A, p. 382, point 15.42. Précisant le propos, Eurostat écrit qu'« Under concession contracts, the major part of the concessionaire's revenue comes from a direct sale of goods or services to a variety of units under fully commercial conditions (tolls, fees paid by sub-contractors, etc.). [...] the term "concession" is used solely to describe long-term contracts, where the majority of the partner's (concessionaire's) revenue comes from the final users of the service, i.e. in which government makes no regular payments to the partner or such payments are a minority of the partner's revenue ». Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, pp. 323, point 13, et 324, point 16.

³³¹ Information collectée lors de notre entretien du 25 avril 2018 avec Messieurs Claude MODART et Kris VAN CAUTER.

remettre en cause l'appréciation – que celui-ci continue à ranger la SOFICO parmi les unités d'administration publique wallonnes. Autrement dit, aux yeux de l'institut statistique belge, l'ampleur des retombées, pour la SOFICO, de la redevance kilométrique acquittée par les poids lourds n'est pas encore suffisante pour considérer que la société wallonne est en mesure de couvrir plus de 50 % de ses coûts de production et, partant, pour imprimer à ses activités un caractère marchand.

Cependant, l'on peut raisonnablement penser que le montant qu'atteint la perception de ladite redevance est de nature à accroître l'espoir, dans le chef de la SOFICO, d'être qualifiée de société non financière qu'il convient d'intégrer dans le S.11, à l'exclusion du secteur des administrations publiques (wallonnes). À l'appui de cette affirmation, nous pouvons invoquer l'aveu d'Eurostat selon lequel « It might also happen that a public concessionaire (recognized as an institutional unit in national accounts) which would have been classified in the government sector due to the market/non-market test (for instance because of significant subsidies on production from government), could regain afterwards a market nature due to its involvement in several concession contracts [...], if the majority of the revenue would come from market tolls (market production) »³³².

Dans le prolongement de ces dernières considérations, il peut être intéressant d'évoquer brièvement le cas de la société autrichienne Autobahnen- und schnellstraßenfinanzierungs-aktiengesellschaft (« ASFINAG »). Il s'agit d'une société privée employant plus de 2.800 personnes³³³ et détenue intégralement par le Gouvernement fédéral autrichien³³⁴. De même que la SOFICO, cette société est chargée de la réalisation, du financement, de l'exploitation et de l'entretien des autoroutes autrichiennes³³⁵. À cette aune, le Gouvernement autrichien a accordé à l'ASFINAG un usufruit et s'est engagé à garantir la totalité de ses dettes³³⁶.

En contrepartie du droit accordé aux usagers d'accéder et d'utiliser les infrastructures routières mises à leur disposition par l'ASFINAG, celle-ci perçoit non seulement des péages à charge des détenteurs de véhicules constituant des poids lourds, mais aussi – par opposition à la SOFICO – des droits d'usage³³⁷ à l'égard des détenteurs de véhicules légers (par exception, ceux-ci sont redevables de péages pour certaines portions de routes spécifiques)³³⁸. Ainsi,

³³² Eurostat, *MGDD*, 8^e éd., 2016, p. 325, point 22.

³³³ ASFINAG, *Annual report 2017*, p. 4. Ce rapport est disponible à l'adresse : <http://gb1.asfinag.at/geschaeftsbericht2017/en/> (page consultée le 26 avril 2018).

³³⁴ Cette information est disponible à l'adresse suivante : <https://www.asfinag.at/toll/tolling-regulation/right-to-collect-tolls/> (page consultée le 25 avril 2018).

³³⁵ PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., *Évaluation et avenir des concessions autoroutières à péage*, rapport remis en 2014 à l'ASECAP, p. 9, disponible à l'adresse : <http://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/ASECAP%20REPORT%202014%20FR%20v4.pdf> (page consultée le 25 avril 2018).

³³⁶ F. NAUSCHNIGG, *The Austrian ASFINAG as a model for more infrastructure investment in the EU*, Contribution à la 19^e FMM Conference « The Spectre of Stagnation ? Europe in the World Economy », Berlin, 24 octobre 2015 p. 6.

³³⁷ L'article 2 de la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, tel que modifié par l'article 1^{er}, 1), lettre e, de la directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (*J.O.U.E.*, L 157 du 9 juin 2006, pp. 8 à 23), définit le droit d'usage comme « une somme déterminée dont le paiement donne droit à l'utilisation, par un véhicule, pendant une durée donnée, des infrastructures [...] ».

³³⁸ Pour plus d'informations, consulter l'adresse électronique communiquée dans la note 334.

pour l'exercice comptable 2017, la société autrichienne a perçu 1.370,014 millions d'euros au titre des péages routiers dont sont redevables les poids lourds, tandis qu'à l'égard des véhicules légers, le montant de droits d'usage qui lui ont été versés s'élève à près de 660 millions d'euros³³⁹. Ces recettes – que l'ASFINAG doit intégralement consacrer à la réhabilitation des infrastructures routières qu'elle exploite – forment la majeure partie du produit total de ses ventes, évalué à 2.532,024 millions d'euros³⁴⁰.

L'ASFINAG étant en mesure de se financer intégralement au moyen du produit de ses ventes, elle ne reçoit aucune subvention de la part du Gouvernement fédéral autrichien³⁴¹. Aussi, à l'occasion d'une visite de dialogue du mois de juillet 2014, Eurostat a admis, non sans avoir émis quelques remarques, l'intégration de la société autrichienne parmi les sociétés non financières privées³⁴².

Nous inspirant de ce cas autrichien, nous nous risquons à penser qu'à supposer que le Gouvernement wallon assume la décision de faire payer les usagers empruntant le réseau structurant au moyen de véhicules légers, les péages ou droits d'usage que percevrait la SOFICO – qui, pour sa part, demeure une société sous contrôle public – pourraient, le cas échéant, entraîner la réussite dans son chef du test marchand et, partant, sa déconsolidation du secteur des administrations publiques...

VII. Conclusion

Dans le contexte de la réforme du cadre juridique belge des finances publiques opérée en 2003, les différents législateurs composant l'État fédéral ont décidé d'aligner le champ d'application personnel de leurs nouvelles normes d'organisation budgétaire et de comptabilité publique sur le secteur des administrations publiques (S.13), tel qu'il est défini aujourd'hui par le SEC 2010. À leurs yeux, l'alignement ainsi opéré doit permettre, en particulier, de se conformer plus aisément aux exigences de la discipline budgétaire européenne, dans la mesure où le SEC 2010 est désigné comme l'outil de référence pour le calcul des niveaux de dette et de déficits publics des États membres de l'UE.

Pour leur part, les organismes venant à être intégrés dans ledit secteur se trouvent, de ce fait, soumis aux obligations que prévoient les nouvelles normes belges de finances publiques. Corrélativement, la principale option qui s'offre aux organismes récalcitrants face à l'application de ces normes dans leur chef consiste à remettre en cause leur qualification, au sens du SEC 2010, d'unités d'administration publique, laquelle est décidée par les instituts nationaux de statistiques – en Belgique, il s'agit de l'ICN –, sous la supervision d'Eurostat.

Parmi les centaines d'entités belges qui ont été incluses dans le S.13 ces dernières années, seules quelques-unes ont entrepris de contester leur intégration dans le périmètre des administrations publiques. Dans ce contexte, les cas les plus fameux sont ceux de la SRIB et de la SOFICO. Les préjudices allégués consistent, essentiellement, en une perte d'autonomie d'action et de décision, en de plus lourdes charges administratives, budgétaires et comptables,

³³⁹ ASFINAG, *Annual report 2017*, p. 52.

³⁴⁰ *Ibid.*

³⁴¹ *Ibid.*, p. 4.

³⁴² Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Austria, 7-8 July 2014*, rapport du 9 avril 2015, pp. 17 et 18.

en l'atteinte à leurs intérêts financiers ou encore en la soumission à un nouveau cadre juridique plus complexe, flou et contraignant.

L'analyse des cas de la SRIB et de la SOFICO permet de distinguer deux logiques de déconsolidation. La logique adoptée par la SRIB consiste à contester frontalement son inclusion dans le S.13, en saisissant le Conseil d'État de recours contre les décisions de l'ICN. À cette occasion, la Haute juridiction administrative a rendu, le 20 janvier 2017, un arrêt par lequel elle ordonne la suspension de l'exécution de la décision attaquée. Dans ce domaine, il s'agit du premier arrêt rendu par le Conseil d'État qui statue, au grand bonheur de la SRIB, en faveur de la déconsolidation d'une entité à l'issue d'un débat contradictoire (certes fondé sur l'apparence du sérieux du moyen), et non plus pour de simples raisons procédurales ou de formes. Cet arrêt fournit plusieurs enseignements qu'il convient de rappeler brièvement.

D'abord, le Conseil d'État confirme que les décisions d'intégration dans le S.13 adoptées par l'ICN représentent des actes d'une autorité administrative attaquables devant lui, dans la mesure où il en résulte effectivement des conséquences juridiques pour leurs destinataires. Ensuite, la Haute juridiction administrative estime que, bien qu'il soit une direction générale de la Commission européenne spécifiquement désignée par cette dernière pour contrôler l'application du SEC 2010, Eurostat ne se confond pas avec la Gardienne des Traités européens. Autrement dit, Eurostat ne peut constituer une des institutions de l'UE dotées du pouvoir de prendre des actes formant le droit européen dérivé. Il s'ensuit, selon le Conseil d'État, que toutes les publications de l'Office statistique européen sont dépourvues d'effet juridique contraignant, en ce compris son manuel MGDD – fruit de nombreuses années d'interprétation et d'application du système européen de comptabilité nationale –, lequel n'est disponible qu'en langue anglaise et n'est même pas publié au Journal officiel de l'UE. Pour ces raisons, le Conseil d'État considère que la décision par laquelle l'ICN classe une entité dans le S.13, en l'occurrence, doit être motivée exclusivement au regard du règlement n° 549/2013 portant le SEC 2010, mais pas sur le MGDD.

Quant à la SOFICO, après avoir opté, dans un premier temps, pour la même logique de déconsolidation frontale que la SRIB, cette société wallonne a finalement préféré adopter une logique plus diplomatique. Dans ce cadre, il ne s'agit plus de contester, mais de comprendre les décisions de classement de l'ICN et de faire preuve de patience. Misant principalement sur les recettes importantes que génère la redevance kilométrique pour les poids lourds depuis le 1^{er} avril 2016, la SOFICO peut espérer y voir un signe encourageant qu'un caractère marchand vienne à être reconnu à ses activités et, partant, qu'elle vienne à être déconsolidée du S.13. L'avenir dira si la SOFICO connaîtra un sort similaire à celui de son homologue autrichienne, l'ASFINAG.

Du reste, il convient de ne pas perdre de vue que les activités et le statut de chacune des entités dont l'ICN apprécie le classement sectoriel sont appelés à évoluer constamment au fil du contexte économique, politique ou juridique, ainsi qu'en fonction de la manière dont chacune d'elles mène ses activités. En conséquence, l'on peut conclure que, dans le chef des entités les plus récalcitrantes face à leur intégration dans le secteur des administrations publiques tel que défini par le SEC 2010 et délimité, pour la Belgique, par l'ICN, ce qui peut apparaître comme une victoire ou une défaite n'est jamais voué qu'à rester une bataille dans une guerre sans fin.

BIBLIOGRAPHIE

1) Sources doctrinales

a) Articles de doctrine

- ALLEMAND, F., et MARTUCCI, F., « La nouvelle gouvernance économique européenne », *C.D.E.*, 2012/1, p. 443.
- BAYENET, B., et PIRON, D., « Mesurer la dette wallonne à l'aune du Système européen des comptes », *Forum financier/Revue bancaire et financière*, 2015/2, p. 104.
- BLAUWE, S. DE, « Hoofdstuk 2 : Oorsprong en bestaansredenen », in Centre d'information du révisorat d'entreprises, *Het Europees stelsel van rekeningen (ESR) : rapportering en revisorale controle/Le Système européen des comptes (SEC) : reporting et contrôle révisoral*, Anvers, Maklu, 2014, pp. 5 à 11.
- BLAUWE, S. DE, « Hoofdstuk 4 : Implementatie van ESR in het Belgisch wetgevend kader », in Centre d'information du révisorat d'entreprises, *Het Europees stelsel van rekeningen (ESR) : rapportering en revisorale controle/Le Système européen des comptes (SEC) : reporting et contrôle révisoral*, Anvers, Maklu, 2014, p. 28.
- BORREMANS, D., « La création des sociétés régionales d'investissement », *C.H. CRISP*, 1989/12, n° 1237, pp. 1 à 43.
- BRAEKELEER, F. DE, et BRAEKELEER, K. DE, « Investerings van de overheid via overheidsagentschappen : aandachtspunten inzake ESR 95 », in THIEL, P., e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2012-2013/Chronique des marchés publics 2012-2013*, Bruxelles, EPB Consulting, 2013, p. 781.
- BRAEKELEER, F. DE, et BRAEKELEER, K. DE, « Publieke investeringen via publieke entiteiten ESR 95 – ESR 2010 valkuilen », in THIEL, P., e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2013-2014/Chronique des marchés publics 2013-2014*, Bruxelles, EBP Consulting, 2014, pp. 918 et 919.
- BRAEKELEER, F. DE, et BRAEKELEER, K. DE, « De impact van de wet overheidsopdrachten op ESR2010 », in THIEL, P., e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-2015/Chronique des marchés publics 2014-2015*, Bruxelles, EBP Consulting, 2015, pp. 858 à 860.
- BROUX, P.-O. DE, « Chapitre 34 – Le droit public économique bruxellois : une politique Capitale », in BROUX, P.-O. DE, LOMBAERT, B., et YERNAULT, D. (dirs.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 1202 à 1205.
- CADRANEL, B., et YERNAULT, B., « La décentralisation par services en Région bruxelloise : entre héritage historique et pragmatisme de l'autonomie », in JADOUL, P., LOMBAERT, B., et TULKENS, F. (coord.), *Le paraétatisme : nouveaux regards sur la*

décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes, Bruxelles, La Charte, 2010, pp. 520 à 525.

- CRAIG, P., « The Stability, Coordination and Governance Treaty : Principle, Politics and Pragmatism », *European Law Review*, 2012/37, pp. 235 à 238.
- DEHALU, J., et ROLAND, J.-P., « La SOFICO, outil de la Région wallonne pour le financement des grandes infrastructures de transport, dans le cadre d'un partenariat public-privé », *Documentatieblad*, 2006/3, p. 9.
- DETHIER, M., et VAN WAEYENBERGE, A., « Le système européen des comptes nationaux et régionaux (S.E.C. 2010) – Comment juge-t-on si un État membre est en déficit ? », *J.D.E.*, 2014/10, p. 416.
- DUBOIS, Ch., et DUVAL, J., « À la recherche de l'*imperium* ou d'autres critères », *A.P.T.*, 2014, pp. 334 à 340.
- DUBOIS, Ch., et DUVAL, J., « Le tram de Liège sifflera quatre fois... Ou du traitement des partenariats public-privé au regard des règles SEC 2010 », *R.F.R.L.*, 2016/2, pp. 121 à 139.
- JONCKHEERE, Th. DE, et JONCKHEERE, M. DE, « Van Eurovignet naar kilometerheffing in het complexe België », *Tijdschriften*, 2016/3, pp. 5 à 41.
- LOMBAERT, B., et OSWALD, M., « Chapitre 7 – Les finances publiques régionales : l'autonomie sous pression européenne », in BROUX, P.-O. DE, LOMBAERT, B., et YERNAULT, D. (dirs.), *Le droit bruxellois : un bilan après 25 ans d'application (1989 – 2014)*, Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 239, 240, 249, 252 et 267 à 271.
- LOMBAERT, B., et THOMAS, M., « La réforme du référé administratif : une réforme “qualitative” ? », *A.P.T.*, 2016/3, pp. 304 à 325.
- MCKENZIE, K., VAN GARSSE, S., et VAN GESTEL, K., « PPP-Contracts : On or Off Government Balance Sheets ? », *E.P.P.P.L.*, 2017/1, pp. 3 à 15.
- MINY, X., « Les “cavaliers budgétaires” sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure », *J.L.M.B.*, 2017/3, pp. 110 à 117.
- MODART, Cl., « 2.4 Les finances publiques », in Banque nationale de Belgique, *Le SEC 2010 : des comptes nationaux pour un monde en mutation*, matinée d'étude du 27 mai 2014, p. 7.
- MÖRIC, K.-E., « Eurostat – La décision du classement d'une entité dans le secteur des administrations publiques est-elle un acte susceptible de recours ? », in THIEL, P., e. a., *Jaarboek overheidsopdrachten 2014-2015/Chronique des marchés publics 2014-2015*, Bruxelles, EBP Consulting, 2015, pp. 822 et 828 à 838.
- NAUSCHNIGG, F., *The Austrian ASFINAG as a model for more infrastructure investment in the EU*, Contribution à la 19^e FMM Conference « The Spectre of Stagnation ? Europe in the World Economy », Berlin, 24 octobre 2015 p. 6.
- NIHOUL, P., « La notion de “marchés publics” : éléments transversaux et matériels », *M.C.P.-O.O.O.*, 2011/1, p. 6.

- PIRON, D., « Le traitement des partenariats public-privé dans le Système européen des comptes (SEC) : réflexions au regard du projet flamand “Scholen van Morgen” », *R.F.R.L.*, 2015/4, pp. 311 à 328.
- PREVOT, M., *Note de politique générale conformément à l'article 135 du règlement du Parlement de Wallonie*, novembre 2015, p. 12, note 5.
- QUERTAINMONT, Ph., « Les cavaliers budgétaires en droit constitutionnel et financier belge », *R.J.D.A.*, 1974, p. 128.
- QUERTAINMONT, Ph., *Comptabilité publique et Cour des comptes*, *Journ. jur.*, 2004, livre 23, p. 6.
- SOMER, S. DE, « Het begrip administratieve overheid : stand van zaken van a *never ending story* », *R.W.*, 2011-2012/37, pp. 1614-1639.
- TULKENS, N., e. a., « La Cour constitutionnelle face au Pacte budgétaire européen : un arrêt sans intérêt ? », *J.T.*, 2017/29, pp. 562 à 582.
- TULKENS, F., et VANDERSTRAETEN, M., « Urgence, extrême urgence, mesures provisoires et balance des intérêts devant le Conseil d'État », in J. PHILIPPART et F. VISEUR (dir.), *La justice administrative*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 129 à 162.
- UHODA, M., « Quelques réflexions à propos de l'introduction de la “règle d'or” dans le droit national des États membres de l'Union européenne », *R.F.D.L.*, décembre 2012, pp. 433 à 457.
- VANDERSTAPPEN, E., « Hoofdstuuk 3 : Evolutie van het wettelijk kader of Europees vlak », in Centre d'information du révisoriat d'entreprises, *Het Europees stelsel van rekeningen (ESR) : rapportering en revisorale controle/Le Système européen des comptes (SEC) : reporting et contrôle révisoral*, Anvers, Maklu, 2014, p. 22.
- A. VEGA, « Eurostat, Soft Law and the Measurement of Public Debt : The Case of Public-Private Partnerships », *European Journal of Legal Studies*, Vol. 6, Automne-Hiver 2013/4, pp. 104, 109, 110 et 114 à 118.
- S. VERBIST, « Het nieuwe administratieve kort geding - *Ius vigilantibus* », in S. LUST, P. SCHOLLEN et S. VERBIST (éds.), *Actualia rechtsbescherming tegen de overheid*, Anvers, Intersentia, 2014, pp. 81 à 130.
- VILLÉ, T., « PPS en de impact van het europees systeem van rekeningen 1995 (ESR95) », *Jura Falc.*, 2006-2007/1, pp. 95 à 135.
- WIRTGEN, A., « De belangenafweging in het gemeenrechtelijk administratief kort geding », *C.D.P.K.*, 2016/3, p. 399.
- YERNAULT, D., « Les limitations de la dette et du déficit publics en droit constitutionnel belge », *A.P.T.*, 2015/1, pp. 27, 33 et 53 à 55.

b) Manuels

- MATTHIJS, H., et MERGAERTS, S., *Overheidsbegrotingen. I. Federale Staat, gemeenschappen en gewesten en bijzondere begrotingsstelsels*, 6^e éd., Bruges, Die Keure, 2015, 588 p.
- MATTRET, J.-B., *La comptabilité publique*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 406 p.
- Pâques, M., *Principes de contentieux administratif*, Bruxelles, Larcier, 2017, 580 p.
- RION, P., et TROSCH, A., *Initiation au droit budgétaire et comptable des administrations publiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 440 p.
- WATHELET, M., et WILDEMEERSCH, J. (coll.), *Contentieux européen*, t. 1, 2^e éd., Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2014, 547 p.

c) Monographies

- BATSELE, D., et SCARCEZ, M., *Abrégé de droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2015, 734 p.
- BOUVIER, Ph., e. a., *Éléments de droit administratif*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 2013
- CHANTRAINE, A., et MICHELIS, A. de, *Mémoires d'Eurostat. Cinquante ans au service de l'Europe*, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2003, 221 p.
- DUBOIS, Ch., DUVAL, J., et GILLET, E., *Le régime SEC 2010 : pression européenne sur les finances locales*, Wauthier-Braine, Vanden Broele, 2016, 101 p.
- LUST, S., *Rechtsbescherming tegen de (administratieve) overheid. Een inleiding*, Bruges, Die Keure, 2014, 184 p.
- NIHOUL, P., *Éléments de droit public de l'économie*, Bruxelles, Larcier, 2017, 308 p.
- SADELEER, N. DE, e. a. (dirs.), *Les innovations du traité de Lisbonne : incidences pour le praticien*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 331 p.
- VERVOORT, M., *De overheid als belastingplichtige*, vol. I, Gand, Larcier, 2017, 864 p.

d) Traités et précis

- BATSELÉ, D., MORTIER, T., et SCARCEZ, M., *Algemeen Administratief recht*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 1031 p.
- BAYENET, B., BOURGEOIS, M., et DARTE, D., *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État. Précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Bruxelles, Larcier, 2017, 994 p.
- JAUMOTTE, J., SALMON, J., et THIBAUT, E., *Le Conseil d'État de Belgique*, vol. 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 2012, 1255 p.
- LEROY, M., *Contentieux administratif*, 5^e éd., Limal, Anthémis, 2011, 1010 p.
- LEWALLE, P., et DONNAY, L., (coll.), *Contentieux administratif*, 3^e éd., Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier, 2008, 1378 p.

- MARTUCCI, F., *L'ordre économique et monétaire de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2016, 1271 p.
- YERNAULT, D., *L'État et la propriété – Le droit public économique par son histoire (1830-2012)*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 1399 p.

2) Sources jurisprudentielles

a) Arrêt et ordonnances de la Cour de justice de l'Union européenne

- Arrêt Teckal Srl c. Comune di Viano et Azienda Gas-Acqua Consorziale (AGAC) di Reggio Emilia, C-107/98, EU:C:1999:562.
- Ordonnance Comunidad autónoma de Madrid et Madrid, infraestructuras del transporte (Mintra)/Commission, T-148/05, EU:T:2006:234.
- Ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, T-177/06, ECLI:EU:T:2007:229.
- Ordonnance Ayuntamiento de Madrid et Madrid Calle 30, SA/Commission, C-448/07, ECLI:EU:C:2008:358.

b) Arrêts du Conseil d'État belge

- C.E. (6^e ch.), 28 août 2012, n° 220.487, *S.A. EO DESIGN PARTNERS c. Régie communale autonome de Koekelberg*.
- C.E. (13^e ch.), 24 octobre 2013, n° 225.236, *GILTAIRE e. a. c. la Société anonyme de droit public BELGACOM*.
- C.E. (15^e ch.), 29 janvier 2015, n° 230.020, *S.C.R.L. Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 12 mai 2015, n° 231.195, *La société wallonne de financement complémentaire des infrastructures (SOFICO) c. l'Institut des comptes nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 17 septembre 2015, n° 232.249, *S.C.R.L. Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 9 mars 2016, n° 234.099, *S.A. Société régionale d'investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 4 juillet 2016, n° 235.339, *La société de droit public « Société régionale du Port de Bruxelles » c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.441, *S.A. BRUSTART c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.442, *S.A. EXPORTBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.443, *S.A. SOFIBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux*.

- C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.444, *S.A. HELLOBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 13 juillet 2016, n° 235.445, *S.A. B2E c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (7^e ch.), 27 octobre 2016, n° 236.303, *M. TOOTEN t. het VLAAMSE GEWEST*.
- C.E. (15^e ch.), 22 novembre 2016, n° 236.488, *Société régionale du Port de Bruxelles c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 20 janvier 2017, n° 237.109, *S.A. Société Régionale d'Investissement de Bruxelles (S.R.I.B.) c. l'Institut des Comptes Nationaux (I.C.N.)*.
- C.E. (14^e ch.), 28 février 2017, n° 237.525, *C. de SCHUTTER t. de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van Justitie*.
- C.E. (15^e ch.), 20 avril 2017, n° 327.794, *S.A. B2E c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 20 avril 2017, n° 237.975, *S.A. BRUSTART c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 20 avril 2017, n° 237.976, *S.A. EXPORTBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 20 avril 2017, n° 237.977, *S.A. HELLOBRU c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 10 mai 2017, n° 238.147, *S.C.S.A. Crédit Immobilier ouvrier c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (15^e ch.), 14 juin 2017, n° 238.519, *S.A. Crédit Immobilier Ouvrier c. l'Institut des Comptes Nationaux*.
- C.E. (13^e ch.), 26 janvier 2018, n° 240.595, *P. DOYEN et H. DODION c. La Commune de Grâce-Hollogne*.
- C.E. (6^e ch.), 28 février 2018, n° 240.836, *S.A. DERPA c. La Haute École de Louvain-en-Hainaut*.

c) Arrêts de la Cour constitutionnelle belge

- C.C., 10 février 1999, n° 17/99, B.6.2.
- C.C., 30 octobre 2012, n° 131/2012, B.8.1.
- C.C., 28 avril 2016, n° 62/2016.

d) Arrêt de la Cour de cassation belge

- Cass. (ch. réunies), 5 février 2016, *Pas.*, 2016, n° 085.

3) Sources normatives

a) Normes européennes

- Décision 2012/504/UE de la Commission du 17 septembre 2012 concernant Eurostat, *J.O.U.E.*, L 251 du 18 septembre 2012, p. 50.
- Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, *J.O.C.E.*, L 187 du 20 juillet 1999, pp. 42 à 50.
- Directive 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, *J.O.U.E.*, L 157 du 9 juin 2006, pp. 8 à 23.
- Directive 2011/76/UE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, *J.O.U.E.*, L 269 du 14 octobre 2011, pp. 1 à 16.
- Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 41 à 47.
- Recommandation COM/2017/0501/final du Conseil du 22 mai 2017 concernant le programme national de réforme de la Belgique pour 2017 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la Belgique, p. 3, point 6.
- Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.C.E.*, L 209 du 2 août 1997, pp. 1 à 5.
- Règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.C.E.*, L 209 du 2 août 1997, pp. 6 à 11.
- Règlement (CE) n° 223/2009 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif aux statistiques européennes et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1101/2008 relatif à la transmission à l'Office statistique des Communautés européennes d'informations statistiques couvertes par le secret, le règlement (CE) n° 322/97 du Conseil relatif à la statistique communautaire et la décision 89/382/CEE, Euratom, du Conseil instituant un comité du programme statistique des Communautés européennes, *J.O.U.E.*, L 87 du 31 mars 2009, pp. 164 à 173.
- Règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne, *J.O.U.E.*, L 145 du 10 juin 2009, pp. 1 à 9.
- Règlement (UE) n° 679/2010 du Conseil du 26 juillet 2010 portant modification du règlement (CE) n° 479/2009 en ce qui concerne la qualité des données statistiques dans le contexte de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.U.E.*, L 198 du 30 juillet 2010, pp. 1 à 4.

- Règlement (UE) n° 1173/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la mise en œuvre efficace de la surveillance budgétaire dans la zone euro, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 1 à 7.
- Règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 8 à 11.
- Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 12 à 24.
- Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 25 à 32.
- Règlement (UE) n° 1177/2011 du Conseil du 8 novembre 2011 modifiant le règlement (CE) n° 1467/97 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs, *J.O.U.E.*, L 306 du 23 novembre 2011, pp. 33 à 40.
- Règlement (UE) n° 472/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au renforcement de la surveillance économique et budgétaire des États membres de la zone euro connaissant ou risquant de connaître de sérieuses difficultés du point de vue de leur stabilité financière, *J.O.U.E.*, L 140 du 27 mai 2013, pp. 1 à 10.
- Règlement (UE) n° 473/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 établissant des dispositions communes pour le suivi et l'évaluation des projets de plans budgétaires et pour la correction des déficits excessifs dans les États membres de la zone euro, *J.O.U.E.*, L 140 du 27 mai 2013, pp. 11 à 23.
- Règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 174 du 26 juin 2013, pp. 1 à 727.
- Règlement (UE) n° 220/2014 de la Commission du 7 mars 2014 modifiant le règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil en ce qui concerne les références au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne, *J.O.U.E.*, L 69 du 8 mars 2014, p. 101.
- Règlement (UE) n° 2015/759 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 modifiant le règlement (CE) n° 223/2009 relatif aux statistiques européennes, *J.O.U.E.*, L 123 du 19 mai 2015, pp. 90 à 97.
- Résolution du Conseil européen du 17 juin 1997 relative au pacte de stabilité et de croissance, *J.O.C.E.*, C 236 du 2 août 1997, p. 1.

b) Accords de coopération et Protocole adoptés au sein de l'État belge

- Accord de coopération du 13 décembre 2013 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1^{er}, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, *M.B.*, 18 décembre 2013, p. 99664.
- Accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 14 mai 2014, p. 39190.
- Accord de coopération du 22 mai 2014 entre l'État fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires organisant la publication de données budgétaires mensuelles et trimestrielles et déterminant l'organisme indépendant chargé d'évaluer les prévisions budgétaires, *M.B.*, 18 août 2014, p. 60436.
- Accord de coopération du 15 juillet 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les modalités de fonctionnement de l'Institut interfédéral de statistiques, du conseil d'administration et des Comités scientifiques de l'Institut des comptes nationaux, *M.B.*, 20 octobre 2014, p. 81019.
- Accord de coopération du 24 avril 2015 modifiant l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la constitution d'un Partenariat interrégional de droit public Viapass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 16 juin 2015, p. 34697.
- Accord de coopération du 24 mars 2016 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la création d'un organe de conciliation dans le cadre des systèmes de télépéage sur le territoire des trois Régions, *M.B.*, 10 juin 2016, p. 35510.
- Protocole du 15 juillet 2013 entre l'Institut des comptes nationaux, l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté française, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire française et la Commission communautaire flamande relatif à la transmission des données nécessaires pour établir les comptes des administrations publiques et pour la procédure concernant les déficits excessifs, non publié au Moniteur belge.

c) Sources législatives et exécutives fédérales

i. Travaux préparatoires

- Projet de loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2002-2003, n° 1870/1 du 18 juin 2002, pp. 10, 12 et 13.
- Projet de loi modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *Doc. parl.*, Ch. Repr., sess. 2013-2014, n° 3218/1 du 27 février 2014, p. 3.

ii. Normes législatives

- Loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale de Participations et d'Investissement et les sociétés régionales d'investissement [sic], *M.B.*, 18 avril 1962, p. 3182.
- Lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, *M.B.*, 21 mars 1973, p. 3461.
- Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, p. 9434.
- Loi du 8 août 1988 modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 13 août 1988, p. 11367.
- Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, p. 850.
- Lois sur la comptabilité de l'État, coordonnées le 17 juillet 1991, *M.B.*, 21 août 1991, p. 17986.
- Loi du 26 novembre 1992 portant approbation du Traité sur l'Union européenne, des 17 Protocoles et de l'Acte final avec 33 Déclarations, faits à Maastricht le 7 février 1992, *M.B.*, 30 octobre 1993, p. 23844.
- Loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *M.B.*, 23 décembre 1994, p. 31878.
- Loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 25 juin 2003, p. 33692.
- Loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, *M.B.*, 3 juillet 2003, p. 35883.
- Loi-programme du 22 décembre 2008, *M.B.*, 29 décembre 2008, p. 68649.
- Loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *M.B.*, 3 février 2014, p. 9068.
- Loi du 28 février 2014 modifiant, en ce qui concerne l'Institut des comptes nationaux, la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, *M.B.*, 4 avril 2014, p. 29254.
- Loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics, *M.B.*, 14 juillet 2016, p. 44219.

iii. Normes exécutives

- Arrêté royal du 21 octobre 1980 constituant la Société régionale d'Investissement de la Région bruxelloise et établissant ses premiers statuts, *M.B.*, 18 décembre 1980, p. 14910.
- Arrêté royal du 18 mars 2004 reportant, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 30 mars 2004, p. 17551.
- Arrêté royal du 20 décembre 2005 reportant, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 28 décembre 2005, p. 56436.
- Arrêté royal du 7 juin 2007, reportant, en ce qui concerne la Communauté germanophone, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 13 juillet 2007, p. 38327.
- Arrêté royal du 4 mai 2010 reportant, en ce qui concerne la Communauté française et la Région wallonne, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 2 juillet 2010, p. 43985.
- Arrêté royal du 4 mai 2010 reportant, en ce qui concerne la Communauté flamande et la Région flamande, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 2 juillet 2010, p. 43984.
- Arrêté royal du 22 février 2015 reportant, en ce qui concerne la Commission communautaire française, l'entrée en vigueur de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes, *M.B.*, 4 mars 2015, p. 15148.

d) Sources normatives de la Région de Bruxelles-Capitale

i. Travaux préparatoires

- Projet d'ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, Exposé des motifs, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2004-2005, n° A-186/1 du 6 octobre 2005, pp. 3 à 5.

- Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2015, Exposé général, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2014-2015, n° A-51/1 du 31 octobre 2014, p. 99.
- Annexe à l'Exposé général, Partie 1, Lettre d'orientation, *doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2016-2017, n° A-452/2 du 28 octobre 2016, p. 247.

ii. Normes législatives

- Ordonnance du 23 février 2006 organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle, *M.B.*, 23 mars 2006, p. 16710.
- Ordonnance du 16 décembre 2011 contenant le deuxième ajustement du Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2011, *M.B.*, 19 janvier 2012, p. 3274.
- Ordonnance du 19 décembre 2013 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2014, *M.B.*, 16 janvier 2014, p. 1900.
- Ordonnance du 15 décembre 2014 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015, que le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté en sa séance du vendredi 12 décembre 2014, *M.B.*, 21 mai 2015, p. 26942.
- Ordonnance du 18 décembre 2015 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2016, *M.B.*, 21 janvier 2016, p. 2858.
- Ordonnance du 23 décembre 2016 contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2017, *M.B.*, 8 février 2017, p. 18030.

e) Sources normatives de la Région wallonne

i. Travaux préparatoires

- Projet de décret relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, Exposé des motifs, *doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. 1993-1994, n° 206/1 du 19 janvier 1994, pp. 3 et 4.
- Projet de décret portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement de la Région wallonne, Exposé des motifs, *doc. parl.*, Parl. w., sess. 2011-2012, n° 488/1 du 17 novembre 2011, p. 3.
- Budget général des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2016, Exposé général, *doc. parl.*, Parl. w., sess. 2015-2016, n° 331-332/1, annexe 1bis, du 13 novembre 2015, pp. 185 et 187.
- Budget des recettes et des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018, Exposé général, *doc. parl.*, Parl. w., sess. 2017-2018, n° 941-942/1, annexe 1, p. 180.

ii. Normes législatives

- Décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 1^{er} avril 1994, p. 8959.
- Décret du 8 février 1996 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, *M.B.*, 21 février 1996, p. 3718.
- Décret du 4 février 1999 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, *M.B.*, 16 février 1999, p. 4507.
- Décret instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons, *M.B.*, 24 décembre 2002, p. 57938.
- Décret du 27 novembre 2003 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 27 janvier 2004, p. 4733.
- Décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, *M.B.*, 7 mars 2006, p. 13611.
- Décret du 3 avril 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures et portant des dispositions relatives à l'octroi de la garantie de la Région, *M.B.*, 3 avril 2009, p. 28845.
- Décret du 10 décembre 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 23 décembre 2009, p. 80592.
- Décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics, *M.B.*, 20 août 2010, p. 54384.
- Décret du 27 octobre 2011 modifiant divers décrets concernant les compétences de la Wallonie, *M.B.*, 24 novembre 2011, p. 69499.
- Décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes, *M.B.*, 29 décembre 2011, p. 81201.
- Décret du 11 avril 2014 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 21 mai 2014, p. 40431.
- Décret du 16 juillet 2015 instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes, *M.B.*, 28 juillet 2015, p. 47827.

- Décret du 17 décembre 2015 modifiant le décret du 15 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des services du Gouvernement wallon, le décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence wallonne de l'air et du climat et le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, *M.B.*, 29 décembre 2015, p. 80109.
- Décret du 21 décembre 2016 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017, *M.B.*, 27 janvier 2017, p. 13880.
- Décret du 12 juillet 2017 contenant le premier ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2017, *M.B.*, 21 septembre 2017, p. 86540.
- Décret du 13 décembre 2017 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2018, *M.B.*, 26 janvier 2018, p. 5593.
- Décret du 13 décembre 2017 portant diverses modifications fiscales, *M.B.*, 22 décembre 2017, p. 114511.

iii. Normes exécutives

- Arrêté du Gouvernement wallon du 22 septembre 1994 portant adoption des statuts de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 8 octobre 1994, p. 25654.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 établissant la liste des biens immobiliers visés à l'article 8bis du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, inséré par le décret du 4 février 1999, *M.B.*, 3 juillet 1999, p. 25629.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 janvier 2001 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 établissant la liste des biens immobiliers visés à l'article 8bis du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, inséré par le décret du 4 février 1999, *M.B.*, 9 février 2001, p. 3626.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2002 établissant le transfert à la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures du réseau de télécommunication en fibres optiques de la Région, *M.B.*, 6 mars 2003, p. 11104.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 2006 approuvant les modifications aux statuts de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 11 avril 2006, p. 19923.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 mai 1999 établissant la liste des biens immobiliers visés à l'article 8bis du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, inséré par le décret du 4 février 1999, *M.B.*, 6 juillet 2009, p. 46034.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2010 déterminant la date d'entrée en vigueur et portant exécution de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 modifiant le

décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 10 mai 2010, p. 25842.

- Arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2015 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2010 déterminant la date d'entrée en vigueur et portant exécution de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 24 juin 2015, p. 36606.
- Arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2017 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juin 2015 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 2010 déterminant la date d'entrée en vigueur et portant exécution de l'article 2 du décret du 10 décembre 2009 modifiant le décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures, *M.B.*, 29 mars 2017, p. 42515.

f) Sources législatives des autres autorités fédérées

- Décret du 25 mai 2009 relatif au règlement budgétaire de la Communauté germanophone, *M.B.*, 14 juillet 2009, p. 48919.
- Décret du 8 juillet 2011 réglant le budget, la comptabilité, l'attribution de subventions et le contrôle de leur utilisation, et le contrôle par la Cour des comptes, *M.B.*, 5 août 2011, p. 44565.
- Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, *M.B.*, 17 janvier 2012, p. 2208.
- Décret du 24 avril 2014 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle des services administratifs de la Commission communautaire française et des organismes administratifs publics qui en dépendent, *M.B.*, 13 février 2015, p. 12447.
- Décret du 3 juillet 2015 introduisant le prélèvement kilométrique et annulant le prélèvement de l'Eurovignette et modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 en la matière, *M.B.*, 10 août 2015, p. 50815.
- Ordonnance du 29 juillet 2015 introduisant un prélèvement kilométrique en Région de Bruxelles-Capitale sur les poids lourds prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, en remplacement de l'Eurovignette, *M.B.*, 12 décembre 2015, p. 51305.

4) Autres

a) Articles de presse

- CAEVEL, Ch. de, « Le ricochet du péage kilométrique sur la dette wallonne », *Trends/Tendances* (en ligne) du 27 juillet 2017, p. 70.
- COULEE, Ph., « AvH, IBA et Equilis vont soutenir la privatisation de Nivelinvest », *L'Écho* (en ligne) du 30 août 2017, p. 14.

- LEFEVRE, Fr.-X., « Bras de fer entre la Sowalfin et l'ICN », *L'Écho* (en ligne) du 2 janvier 2015, p. 4.
- SERRET, P., « La Sofico “sûre de son droit” », *L'Avenir* (en ligne) du 17 juillet 2015, p. 11.
- VILAIN, S., « Bruxelles attaque l'Institut des comptes nationaux », *L'Écho* (en ligne) du 27 novembre 2013, p. 5.

b) Banque nationale de Belgique

- Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 30 septembre 2012, p. 14.
- Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 27 septembre 2013, pp. 10 et 14.
- Banque nationale de Belgique, *Les unités du secteur public*, liste du 30 septembre 2014, p. 13.
- Banque nationale de Belgique, *SEC 2010 : Le nouveau cadre de référence des comptes nationaux*, septembre 2014, pp. 43 à 45.
- Banque nationale de Belgique, *Comptes des administrations publiques 2013*, septembre 2014, pp. 3 et 112.
- Banque nationale de Belgique, *Nouveaux regards sur les comptes nationaux – 7^e séminaire de la Banque nationale de Belgique pour enseignants en économie du secondaire*, dossier pédagogique du 22 octobre 2014, pp. 6, 8, 10 et 13.

c) Commission européenne

- Commission européenne, *La Commission européenne recommande au Conseil européen (article 50) de constater la réalisation de progrès suffisants*, communiqué de presse du 8 décembre 2017, p. 1.
- Code de bonnes pratiques concernant les statistiques européennes adopté en 2005 et annexé à la Recommandation COM/2005/0217final de la Commission du 25 mai 2005 concernant l'indépendance, l'intégrité et la responsabilité des autorités statistiques nationales et communautaire.

d) Cour des comptes de Belgique

- Cour des comptes, *21^e cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, Fascicule I^{er}, novembre 2009, p. 73.
- Cour des comptes, *Projets de décrets contenant les budgets pour l'année 2015 de la Région wallonne*, rapport du 21 novembre 2014, pp. 21 et 22.
- Cour des comptes, *172^e Cahier de la Cour des comptes. Observations et documents soumis à la Chambre des représentants*, vol. I – commentaires, octobre 2015, p. 185.

- Cour des comptes, *21e Cahier d'observations de la Cour des comptes adressé au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et à l'Assemblée réunie de la Commission communautaire commune*, Fascicule I^{er}, juillet 2016, p. 82.
- Cour des comptes, *État des lieux des finances publiques wallonnes*, vol. I – Commentaires, rapport du 20 octobre 2017, pp. 80 à 83 et 137.
- Cour des comptes, *Projets de décrets contenant le deuxième ajustement des budgets pour l'année 2017 et les budgets pour l'année 2018 de la Région wallonne*, rapport du 24 novembre 2017, pp. 19, note 43, 31 et 86.
- Cour des comptes, *29^e Cahier d'observations adressé par la Cour des comptes au Parlement wallon*, Fascicule II, rapport du 29 janvier 2018, pp. 211 à 214 et 218.

e) Entretiens

- LOMBAERT, BRUNO
Avocat au sein du Cabinet Stibbe
Central Plaza, Rue de Loxum, 25 – 1000, Bruxelles
Entretien du 26 janvier 2018.
- DEHALU, JACQUES
Administrateur délégué de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures
Rue du Canal de l'Ourthe, 9/3 – B-4031 Angleur
Entretien du 6 avril 2018.
- MODART, CLAUDE et VAN CAUTER, KRIS
Service des comptes non financiers des administrations publiques au sein de la Banque nationale de Belgique
Boulevard de Berlaimont, 14 – 1000, Bruxelles
Entretien du 25 avril 2018.

f) Eurostat

- Eurostat, *Final findings – EDP Dialogue Visit to Belgium, 26 November 2010*, rapport du 28 avril 2011, p. 7.
- Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 27 June 2012*, rapport du 7 novembre 2012, pp. 2, 8, 9, 15 et 16.
- Eurostat, *EDP follow-up upstream dialogue visit to Wallonia, 4 September 2012, Main conclusions and recommendations – Final report*, rapport du 3 octobre 2012 (joint au rapport du 7 novembre 2012), p. 1.
- Eurostat, *Manual on the changes between ESA 95 and ESA 2010*, juin 2014, 85 p.
- Eurostat, *Final findings – EDP dialogue and ad-hoc visits to Belgium, 3-5 February 2014 and 13-14 February 2014*, rapport du 6 octobre 2014, pp. 8 et 30.
- Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Austria, 7-8 July 2014*, rapport du 9 avril 2015, pp. 17 et 18.

- Eurostat, *Eurostat's ex-ante and ex-post advice (clarifications and decisions) on methodological issues*, lignes directrices mises à jour au 14 juillet 2016, 6 p.
- Eurostat, *Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010*, 8^e éd., 2016, 450 p.
- Eurostat, *Sector Classification of Investsud*, avis du 31 janvier 2017, pp. 10 et 12.
- Eurostat, *Final findings – EDP dialogue visit to Belgium, 21-22 January 2016*, rapport du 17 mai 2017, 43 p.
- Eurostat, *Troisième trimestre 2017 par rapport au deuxième trimestre 2017 : la dette publique en baisse à 88,1 % du PIB dans la zone euro, en baisse à 82,5 % du PIB dans l'UE28*, communiqué de presse n° 14/2018 du 24 janvier 2018, p. 3.
- Eurostat, *Transmission des données du déficit et de la dette pour 2017 – 1^{ère} notification. Déficit public de la zone euro et de l'UE28 respectivement de 0,9 % et 1,0 % du PIB. Dette publique à 86,7 % et 81,6 %*, communiqué de presse n° 69/2018 du 23 avril 2018, p. 4.

g) Institut des comptes nationaux

- Institut des comptes nationaux, *Les comptes 2012 des administrations publiques : déficit de 3,9 % du PIB avec la prise en compte de la recapitalisation de Dexia*, communiqué de presse du 28 mars 2013, p. 3.
- Institut des comptes nationaux, *Apport en capital des actionnaires publics dans la future SCRL de droit privé qui gèrera le Data Center régional et classement sectoriel de la SCRL*, avis du 23 juillet 2014, p. 3.
- Institut des Comptes nationaux, *Classement sectoriel, selon le SEC 2010, du Fonds d'Aide médicale urgente (FAMU)*, avis du 15 juillet 2015, p. 1.
- Institut des comptes nationaux, *Classement sectoriel de la société PGP et traitement SEC des apports en capitaux de NEO vers PGP dans le cadre de la construction d'un parking sur le site du Heysel*, avis du 18 mars 2016, p. 4.
- Institut des comptes nationaux, *Classement sectoriel de Liège Airport*, avis du 14 août 2017, p. 3.
- Institut des comptes nationaux, *Liste des unités du secteur public*, octobre 2017.
- Institut des comptes nationaux, *Liste des unités du secteur public*, avril 2018.

h) Société régionale d'Investissement de Bruxelles

- Statuts de la Société régionale d'Investissement de Bruxelles du 6 décembre 1990, annexés à l'Arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 décembre 1990 approuvant la modification des statuts de la Société régionale d'Investissement de Bruxelles (article 2, § 1^{er}), *M.B.*, 29 janvier 1991, p. 1832.
- Statuts de la Société régionale d'Investissement de Bruxelles, version consolidée du 11 mai 2012, *Annexes du M.B.*, 24 mai 2012, p. 93664.

- SRIB, *30 ans – 30 jaar (1984-2014), rapport d'activités 2014*, p. 13.
- SRIB, *Rapport annuel 2015*, p. 78.
- SRIB, *Rapport annuel 2016*, p. 9.
- SRIB, *Comptes annuels en euros, exercice comptable 2015*, pp. 7 et 28.

i) Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures

- Statuts de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures, annexés à l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juin 2004 approuvant les modifications aux statuts de la SOFICO, *M.B.*, 5 novembre 2004, p. 75150.
- SOFICO, *Rapport de gestion 2016*, pp. 50 et 51.
- SOFICO, *Charte de gouvernance annexée au Procès-verbal de la réunion du Conseil d'administration du 23 juin 2017*, p. 3.

j) Viapass

- Viapass, *Rapport annuel 2016*, p. 37.
- Viapass, *Rapport annuel 2017*, p. 39.

VII. Sitographie

- ASFINAG, *Annual report 2017*, pp. 4 et 52, disponible à l'adresse : <http://gb1.asfinag.at/geschaeftsbericht2017/en/> (page consultée le 26 avril 2018).
- Banque nationale de Belgique et Cabinet du Ministre fédéral des Finances, *Position paper – Investissements publics en Belgique. Analyse et recommandations. Partie 3 – Comment les PPP peuvent-ils contribuer à stimuler l'investissement en Belgique ?*, octobre 2017, p. 6, disponible à l'adresse : <https://www.nbb.be/fr/search/site/investissements%20publics> (page consultée le 25 avril 2018).
- Conseil supérieur des finances, Section « Besoins de Financement des Pouvoirs publics », *Trajectoire budgétaire en préparation du programme de stabilité 2018-2021*, avis du mois de mars 2018, pp. 40 et 64 (tableau 31), disponible à l'adresse : <https://www.conseilsuperieurdesfinances.be/fr/publication/avis-trajectoire-budgetaire-en-preparation-du-programme-de-stabilite-2018-2021> (page consultée le 5 avril 2018).
- PricewaterhouseCoopers Advisory S.p.A., *Évaluation et avenir des concessions autoroutières à péage, rapport remis en 2014 à l'ASECAP*, p. 9, disponible à l'adresse : <http://www.autoroutes.fr/FCKeditor/UserFiles/File/ASECAP%20REPORT%202014%20FR%20v4.pdf> (page consultée le 25 avril 2018).
- RATCLIFF, Ch., *Réseaux transeuropéens – orientations*, mai 2015, p. 1, disponible à l'adresse : http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_3.5.1.pdf (page consultée le 26 avril 2018).
- Site de la Banque nationale de Belgique : <https://www.nbb.be/fr> (page consultée le 30 octobre 2017).

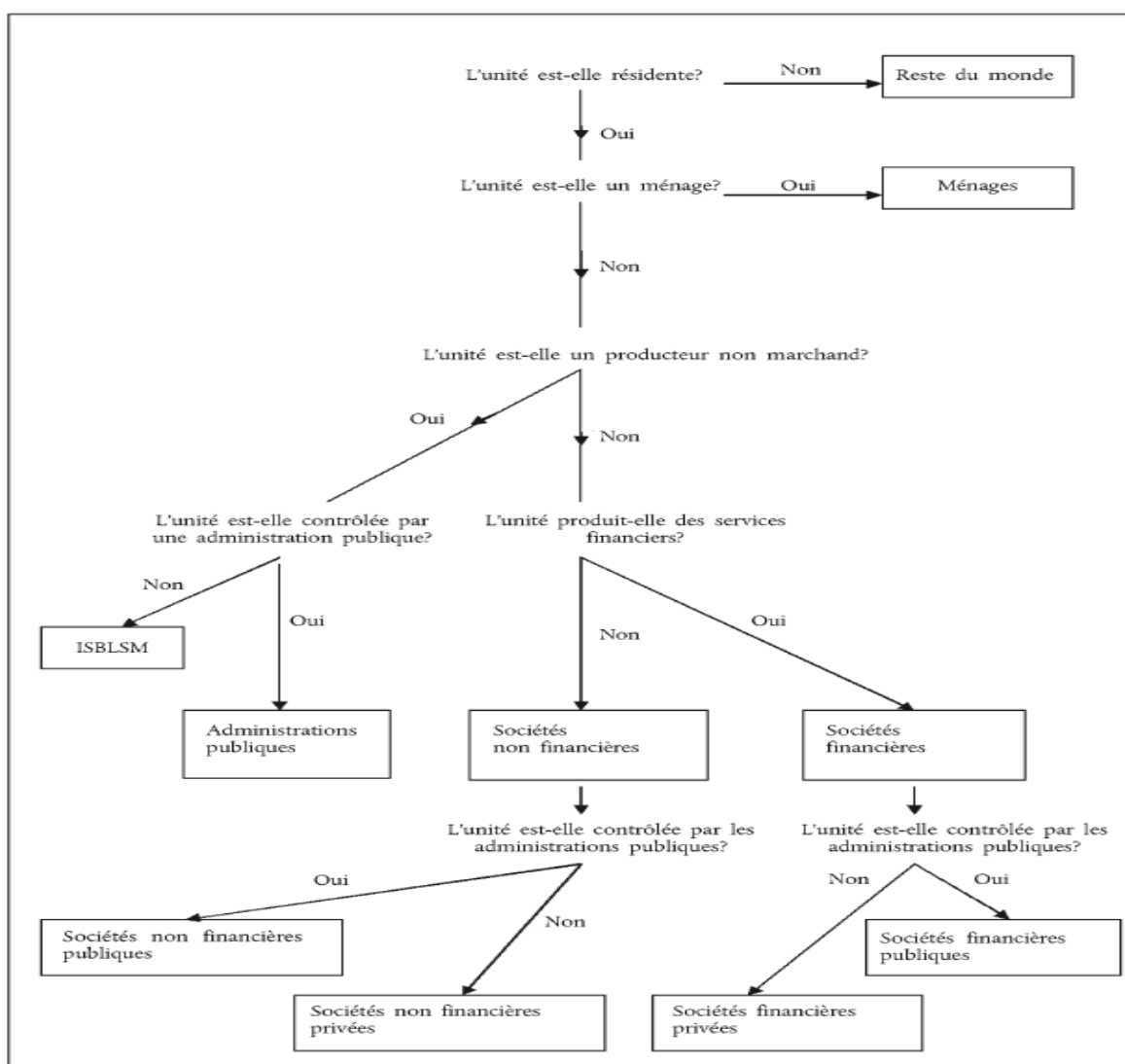
- Site de la Banque nationale de Belgique – Centrale des bilans : <https://cri.nbb.be/bc9/web/catalog;sessionid=1F8776340D3490DCEA00663FD47880F0?execution=e1s1> (page consultée le 18 avril 2018).
- Site de la Cellule d'informations financières : <https://cif-walcom.be/fr/cif/presentation/> (page consultée le 17 novembre 2017).
- Site de la Cour des comptes : <https://www.ccrek.be/FR/> (page consultée le 22 mars 2018).
- Site d'Eurostat : http://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/government-finance-statistics/over_view (page consultée le 30 octobre 2017).
- Site de l'Institut des comptes nationaux : <https://inr-icn.fgov.be/fr> (page consultée le 9 novembre 2017).
- Site de la Société régionale d'investissement de Bruxelles : <https://www.finance.brussels/fr/filiales/srib> (page consultée le 7 décembre 2017).
- Site de la Société wallonne de financement complémentaire des infrastructures : <http://www.sofico.org/fr> (page consultée le 7 décembre 2017).
- Site de Viapass : <https://www.viapass.be/fr/telechargements/> (page consultée le 27 avril 2018).
- Site du CRISP – L'actionnariat des entreprises wallonnes : <http://www.actionnariatwallon.be/organisme/sofico-2963> (page consultée le 1^{er} mai 2018).

VIII. ANNEXES

1) Méthodologie prévue pour l'intégration d'une entité donnée dans l'un des cinq secteurs institutionnels que distingue le SEC 2010, tel que déterminée dans le règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne (J.O.U.E., L 174 du 26 juin 2013, p. 1)

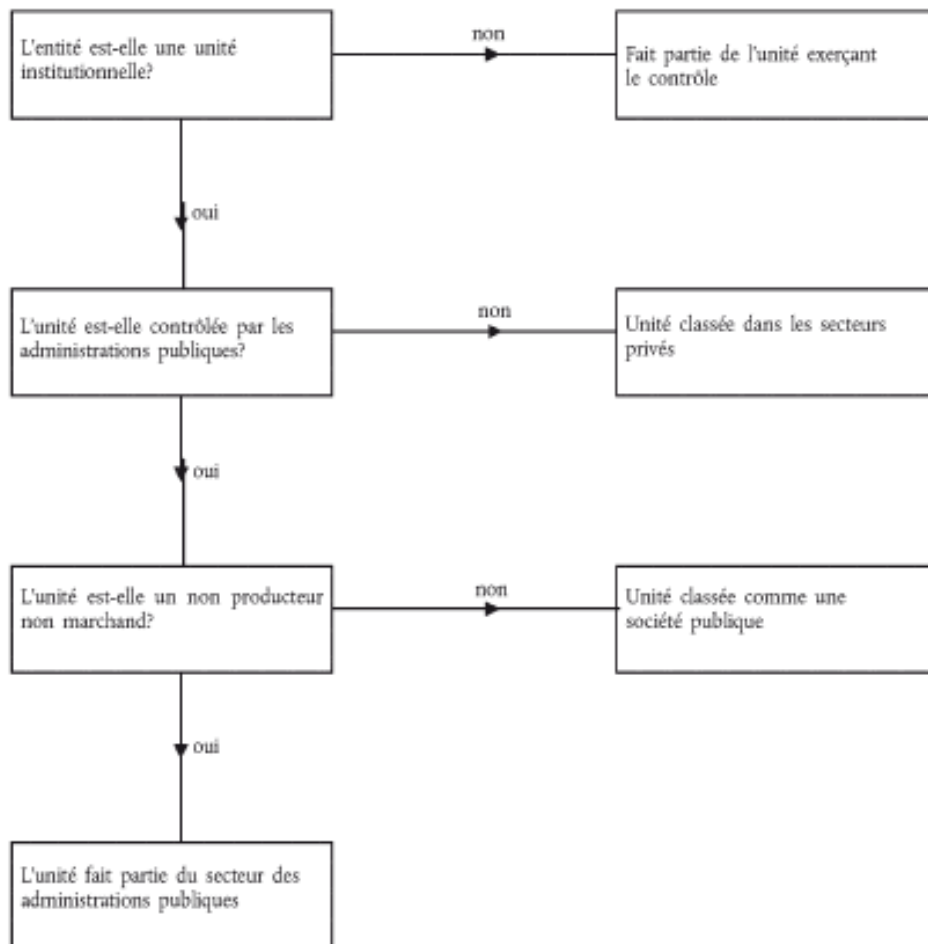
a) « Diagramme 2.1 – L'affectation des unités aux secteurs » (annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, point 2.32, p. 63)

Diagramme 2.1 – L'affectation des unités aux secteurs



b) « Diagramme 20.1 – Arbre de décision » (annexe A du règlement (UE) n° 549/2013, point 20.17, p. 447)

Diagramme 20.1 – Arbre de décision



2) « Tableau 2.1 – Le secteur des sociétés financières et ses sous-secteurs » (annexe A du règlement n° 549/2013, point 2.71, p. 69)

Tableau 2.3 – Le secteur des sociétés financières et ses sous-secteurs

Secteurs et sous-secteurs			Public	Privé national	Sous contrôle étranger	
Sociétés financières			S.12			
Institutions financières monétaires (IFM)	Banque centrale		S.121			
	Autres institutions financières monétaires (AIFM)	Institutions de dépôt, à l'exclusion de la banque centrale	S.122	S.12201	S.12202	S.12203
		Fonds d'investissement monétaires	S.123	S.12301	S.12302	S.12303
Sociétés financières, à l'exclusion des IFM et des SAEP	Fonds d'investissement non monétaires		S.124	S.12401	S.12402	S.12403
	Autres intermédiaires financiers, à l'exclusion des sociétés d'assurance et des fonds de pension		S.125	S.12501	S.12502	S.12503
	Auxiliaires financiers		S.126	S.12601	S.12602	S.12603
	Institutions financières captives et prêteurs non institutionnels		S.127	S.12701	S.12702	S.12703
Sociétés d'assurance et fonds de pensions (SAEP)	Sociétés d'assurance		S.128	S.12801	S.12802	S.12803
	Fonds de pension		S.129	S.12901	S.12902	S.12903