Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (huitième chambre)

3 octobre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Politique économique et monétaire – Système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne – Règlement (UE) nº 549/2013 – Secteur des administrations publiques – Institution financière captive – Notion – Société offrant aux ménages ayant des revenus moyens ou modestes des crédits hypothécaires sous le contrôle d'une administration publique »

Dans l'affaire C-632/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Conseil d'État (Belgique), par décision du 28 septembre 2018, parvenue à la Cour le 10 octobre 2018, dans la procédure

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

contre

Institut des Comptes nationaux (ICN),

LA COUR (huitième chambre),

composée de M. F. Biltgen, président de chambre, M. C. G. Fernlund et M^me^ L. S. Rossi (rapporteure), juges,

avocat général : M. M. Campos Sánchez-Bordona,

greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 mai 2019,

considérant les observations présentées :

– pour le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL, par M^es^ E. van Nuffel d'Heynsbroeck, K. Munungu et L. Bersou, avocats,

– pour l'Institut des Comptes nationaux (ICN), par M^es^ J.-F. De Bock et P. Michou, avocats,

– pour la Commission européenne, par M. J.-P. Keppenne et M^me^ F. Simonetti, en qualité d'agents,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : le français.

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du règlement (UE) nº 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 (JO 2013, L 174, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (ci-après le « Fonds ») à l'Institut des Comptes nationaux (ICN)au sujet du classement, par ce dernier, du Fonds dans le secteur des administrations publiques au titre du système européen de comptes nationaux révisé instauré par le règlement nº 549/2013 (ci-après le « SEC 2010 »).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3 Le système européen de comptes économiques intégrés (SEC) est l'outil statistique et l'instrument juridique que l'Union européenne a adopté pour assurer une information comparable sur la structure des économies des États membres et sur leur développement. Un premier SEC, appelé « SEC 95 », a été créé par le règlement (CE) nº 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté (JO 1996, L 310, p. 1). Le SEC 2010, instauré par le règlement nº 549/2013, a succédé au SEC 95.

4 Le considérant 3 du règlement nº 549/2013 est libellé comme suit :

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

5 Le considérant 14 de ce règlement précise :

« Le SEC 2010 est appelé à se substituer graduellement à tout autre système en tant que cadre de référence des normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes destiné à l'élaboration des comptes des États membres pour les besoins de l'Union, permettant ainsi d'obtenir des résultats comparables entre les États membres. »

6 L'article 1er, paragraphes 1 et 2, dudit règlement est ainsi rédigé :

« 1. Le présent règlement établit le [SEC 2010].

2. Le SEC 2010 prévoit :

a) une méthodologie (annexe A) relative aux normes, définitions, nomenclatures et règles comptables communes, destinée à permettre l'élaboration de comptes et de tableaux sur des bases comparables pour les besoins de l'Union, ainsi que des résultats selon les modalités prévues à l'article 3 ;

b) un programme (annexe B) définissant les délais dans lesquels les États membres doivent transmettre à la Commission (Eurostat) les comptes et tableaux à élaborer en conformité avec la méthodologie visée au point a). »

7 Le chapitre 1 de l'annexe A du même règlement, qui présente l'architecture générale et les principes fondamentaux du SEC 2010, contient notamment les points 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 et 1.57 de cette annexe, libellés comme suit :

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

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

Tableau 1.1

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

1.36 Le contrôle se définit comme la capacité de déterminer la politique générale ou la stratégie d'une unité institutionnelle. Une définition plus détaillée du contrôle est proposée aux points 2.35 à 2.39.

[...]

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

a) les sociétés non financières ;

b) les sociétés financières ;

c) les administrations publiques ;

d) les ménages ;

e) les [ISBLSM].

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

[...] »

8 Le chapitre 2, intitulé « Les unités et leurs regroupements », de l'annexe A du règlement nº 549/2013, comprend notamment les points 2.21 à 2.23, 2.27 et 2.28 de cette annexe, libellés comme suit :

« Les institutions financières captives

2.21 Une société holding qui détient simplement des actifs de filiales est un exemple d'institution financière captive. Les autres unités qui sont aussi traitées comme des institutions financières captives sont notamment les unités qui présentent les caractéristiques des entités à vocation spéciale décrites ci-dessus, y compris les fonds d'investissement et les fonds de pension, et les unités utilisées pour détenir et gérer le patrimoine de particuliers ou de familles, émettre des titres de créance pour le compte de sociétés apparentées (une telle société pouvant alors être appelée un "intermédiaire") et exercer d'autres fonctions financières.

2.22 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. Ces unités sont classées dans le secteur des sociétés financières.

2.23 Une entité de ce type qui ne peut agir indépendamment de sa société mère et n'est qu'un détenteur passif d'actifs et de passifs (on dit parfois qu'elle est "en pilotage automatique") n'est considérée comme une unité institutionnelle distincte que si elle est résidente d'une économie différente de celle de sa société mère. Si elle est résidente de la même économie que sa société mère, elle est considérée comme une "filiale artificielle" conformément à la description ci-dessous.

[...]

Les unités des administrations publiques à vocation spéciale

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

2.28 En résumé, les comptes d'une entité à vocation spéciale ne disposant pas du droit d'agir indépendamment doivent être regroupés avec ceux de sa société mère, sauf si elle est résidente d'une économie autre que celle où réside cette dernière. Cette règle générale compte une exception, à savoir les [entités à vocation spéciale] non résidentes qui sont créées par des administrations publiques. »

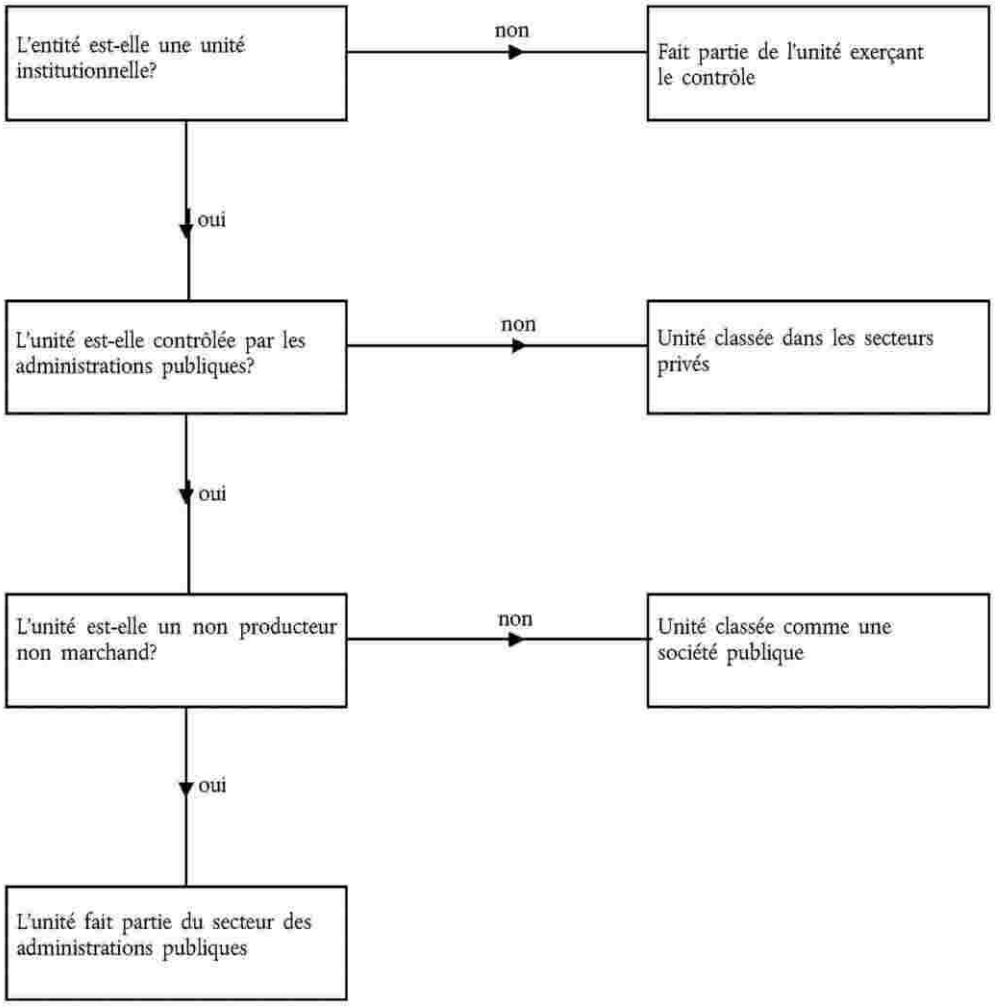
9 Sous ce même chapitre 2 de l'annexe A de ce règlement figurent, sous le titre « Les secteurs institutionnels », les points 2.31 et suivants de cette annexe. Ces points énumèrent les secteurs et sous-secteurs institutionnels au sein desquels doivent être classées les unités institutionnelles ayant un comportement économique analogue. Le diagramme 2.1, qui figure au point 2.32 de ladite annexe, précise, sous la forme d'une arborescence, le processus d'affectation des unités aux secteurs. Parmi ces secteurs figurent celui des administrations publiques (S. 13) et celui des sociétés financières (S. 12). Il résulte respectivement des points 2.66 et 2.71 de la même annexe que le secteur des sociétés financières comprend les neuf sous-secteurs qui y sont énumérés et que chacun de ces sous-secteurs doit être ventilé selon que la société financière concernée est sous contrôle public, privé national ou étranger.

10 Le chapitre 20, intitulé « Les comptes des administrations publiques », de l'annexe A du règlement nº 549/2013 définit notamment ce qu'il y a lieu d'entendre par « secteur des administrations publiques ». Sous ce chapitre figure le point 20.17 de cette annexe, rédigé comme suit :

« Autres unités des administrations publiques

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

Diagramme 20.1 – Arbre de décision



»

11 Les points 20.19 et suivants de l'annexe A du règlement nº 549/2013 traitent de la « [d]istinction entre marchand et non marchand ». En particulier, le point 20.29 établit un « [t]est marchand/non marchand », selon lequel, notamment, pour être considérée comme un producteur marchand, une unité publique doit couvrir au moins 50 % de ses coûts par ses ventes au cours d'une période continue de plusieurs années.

12 Aux termes des points 20.32 à 20.34 de l'annexe A de ce règlement, regroupés sous le titre « L'intermédiation financière et le domaine des administrations publiques » :

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

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

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

Le droit belge

13 L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (*Moniteur belge* du 29 avril 2004, p. 35501), telle que modifiée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (*Moniteur belge* du 18 juillet 2013, p. 45239, et rectificatif *Moniteur belge* du 26 juillet 2013, p. 47151) (ci-après le « code bruxellois du logement »), comprend un titre IV intitulé « Des organismes compétents en matière de logement ». Sous le chapitre VI de ce titre, consacré aux dispositions applicables au Fonds, figurent les articles 111 à 119 de ce code.

14 L'article 111 dudit code prévoit :

« Le [Fonds] est constitué sous forme d'une société coopérative à responsabilité limitée.

[...] »

15 L'article 112, paragraphe 1, du même code dispose :

« Le Fonds poursuit des missions d'utilité publique et notamment :

1° fournir aux personnes à revenus moyens ou faibles, par l'octroi de crédits hypothécaires (dont les conditions sont fixées par le Gouvernement), les moyens de réhabiliter, de restructurer, d'adapter, d'acquérir, en pleine propriété ou sous la forme d'un autre droit réel principal, de construire, ou de conserver un logement destiné, à titre principal, à l'occupation personnelle, ou d'en améliorer la performance énergétique ;

[...]

6° promouvoir l'expérimentation et la réflexion dans ces domaines et proposer au Gouvernement des politiques nouvelles. »

16 Aux termes de l'article 113, premier alinéa, du code bruxellois du logement :

« Le Fonds exerce ses missions selon les priorités et orientations définies dans le contrat de gestion qu'il conclut avec le Gouvernement pour une durée de cinq ans. À défaut de contrat de gestion, et après consultation du Fonds, le Gouvernement fixe les conditions particulières d'exécution de l'article 114 pour la durée d'un exercice budgétaire. »

17 L'article 115 de ce code est rédigé comme suit :

« Un rapport annuel d'évaluation de l'exécution du contrat de gestion est établi par le Fonds et soumis au Gouvernement, après avis du/des commissaire(s) de Gouvernement visé(s) à l'article 118 du présent code. »

18 L'article 116, paragraphe 1, premier alinéa, dudit code prévoit :

« Le Fonds peut être autorisé par le Gouvernement à contracter des emprunts garantis par la Région, dans les limites budgétaires fixées par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. La garantie couvre également les opérations de gestion financière afférentes à ces emprunts. »

19 L'article 118, paragraphe 1, du même code est libellé dans les termes suivants :

« Le Fonds est soumis au contrôle du Gouvernement. Ce contrôle est exercé par deux commissaires nommés par le Gouvernement, qui appartiennent à des rôles linguistiques différents. »

20 L'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 2 mai 1996, déterminant les modalités de l'intervention à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale auprès du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge* du 26 novembre 1996, p. 29725), tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 8 septembre 2011, modifiant plusieurs arrêtés relatifs au Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (*Moniteur belge* du 11 octobre 2011, p. 62442), prévoit :

« Dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget de la Région de Bruxelles-Capitale, le Ministre ou le Secrétaire d'État qui a le logement dans ses attributions octroie au [Fonds] des primes en capital destinées à financer ses investissements en vue de la réalisation de ses missions d'utilité publique, fixées à l'article 80 [du code bruxellois du logement]. »

21 Aux termes de l'article 2 de cet arrêté :

« La Région de Bruxelles-Capitale garantit, à l'égard de leurs souscripteurs, la bonne fin des emprunts que le [Fonds] émet, dans la limite de l'autorisation donnée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, par exercice budgétaire. Le montant et les modalités de ces emprunts sont approuvés par les Ministres ou Secrétaires d'État qui ont le budget et le logement dans leurs attributions.

[...] »

22 Les conditions spécifiques d'octroi des prêts sont définies dans l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de crédits hypothécaires (*Moniteur belge* du 10 juin 2008, p. 29122) et dans l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation, par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2, pour ses opérations de prêts hypothécaires complémentaires aux jeunes ménages (*Moniteur belge* du 28 août 2008, p. 45028).

Le litige au principal et les questions préjudicielles

23 Il ressort du dossier soumis à la Cour que le Fonds, créé au cours de l'année 1985, est une société de droit privé, sans participation de l'administration publique à son capital ou à ses organes de décision. Il est issu du Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique, dont la création remonte à l'année 1929. Le Fonds a pour objet la promotion de l'accès au logement et à la propriété

des personnes à revenus modestes et moyens dans la Région de Bruxelles-Capitale et, à cette fin, il est chargé de missions de service public consistant notamment en l'octroi de crédits aux ménages pour leur logement (acquisition et rénovation énergétique), la réalisation de logements en vue de l'aide locative, l'aide locative et l'aide à la constitution de la garantie locative. Afin de mener à bien ses missions, le Fonds bénéficie, de la part de la Région de Bruxelles-Capitale, notamment d'une dotation, d'une garantie sur les emprunts qu'il contracte et d'avances récupérables accordées par cette région.

24 En Belgique, l'ICN est chargé de compiler les données statistiques requises au titre du SEC 2010 et de classer à cet effet les différents acteurs économiques par secteurs, dans les catégories définies par le règlement nº 549/2013, les principaux secteurs étant les ménages, les administrations publiques, les sociétés (financières et non financières), les ISBLSM et le reste du monde.

25 Parmi les nombreux changements introduits par le SEC 2010 par rapport au SEC 95 figure l'ajout du nouveau sous-secteur « Institutions financières captives et prêteurs d'argent (S.127) » et d'un ensemble de règles établissant les conditions pour qu'une entité soit classée dans ce nouveau sous-secteur ou, au contraire, versée dans le secteur de son organisme de contrôle.

26 À la suite de l'entrée en vigueur du SEC 2010, l'ICN, à l'instar des offices statistiques nationaux de tous les autres États Membres, a dû réexaminer la classification de nombreuses entités publiques, y compris le Fonds, auparavant classées comme institutions financières (S.12), selon le SEC 95.

27 Par décision du 30 mars 2015, se fondant sur les nouveaux principes introduits par le SEC 2010, et notamment sur l'arbre de décision figurant au point 20.17 de l'annexe A du règlement nº 549/2013, l'ICN a considéré que le Fonds est une unité institutionnelle distincte contrôlée par les administrations publiques de niveau régional, à savoir la Région de Bruxelles-Capitale, dont les activités sont de nature financière et qu'il présente les caractéristiques d'une institution financière captive. Par conséquent, le Fonds, en tant qu'unité non marchande, devait être classé dans le secteur des administrations publiques de niveau régional (S.1312). L'ICN a précisé qu'une unité sous contrôle public présentant les caractéristiques d'une institution financière captive n'est pas considérée comme un intermédiaire financier et que l'analyse de son exposition au risque économique, telle que prévue au point 20.33 de l'annexe A du règlement nº 549/2013, n'est pas pertinente.

28 Par requête du 15 mai 2015, le Fonds a saisi la juridiction de renvoi, le Conseil d'État (Belgique), d'un recours en annulation de cette décision de classement. Après avoir constaté qu'il n'est pas contesté que le Fonds est une unité institutionnelle distincte, cette juridiction confirme le point de vue de l'ICN selon lequel il existe un contrôle de la Région de Bruxelles-Capitale sur cette unité institutionnelle. La juridiction de renvoi précise que le Fonds conteste la légalité des motifs retenus par l'ICN pour le qualifier d'« institution financière captive » et elle nourrit des doutes sur une telle qualification du Fonds.

29 Dans ce contexte, le Conseil d'État a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Les points 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 et 20.33 de l'annexe A du règlement (UE) nº 549/2013 doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une unité institutionnelle distincte, placée sous le contrôle d'une administration publique, doit être considérée comme non marchande et relève donc du secteur des administrations publiques si elle présente les caractéristiques d'une institution financière captive, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le critère de son exposition au risque ?

2) Une entité fonctionnant sous le contrôle d'une administration publique peut-elle être qualifiée d'institution financière captive, au sens des points 2.21 à 2.23, 2.27 et 2.28 de l'annexe A du règlement (UE) nº 549/2013 :
   a) au motif que la réglementation de son activité par cette administration publique lui enlève la maîtrise de ses actifs, alors qu'elle lui laisse la capacité de décider de l'octroi des prêts hypothécaires qu'elle accorde, de leur durée, de leur montant et de certaines de leurs conditions, tout en déterminant d'autres éléments et notamment le taux d'intérêt dont ils sont assortis ;
   b) au motif que, notamment, la garantie qui est accordée par cette administration publique aux emprunts qu'elle contracte lui enlève la maîtrise de ses passifs, sans examiner la finalité et les effets d'une telle garantie en fonction de ses caractéristiques en l'espèce et de la réalité économique sous-jacente ? »

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

30 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions de l'annexe A du règlement nº 549/2013 doivent être interprétées en ce sens qu'une unité institutionnelle distincte, telle que celle en cause au principal, placée sous le contrôle d'une administration publique, doit être considérée comme non marchande et relève ainsi du secteur des administrations publiques, au sens du SEC 2010, dès lors qu'elle présente les caractéristiques d'une institution financière captive et sans qu'il soit nécessaire d'examiner le critère de son exposition au risque économique dans l'exercice de son activité.

31 En l'occurrence, cette juridiction cherche à savoir si c'est à bon droit que l'ICN a interprété l'annexe A, points 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 et 20.33, en ce sens qu'une institution financière captive, telle que le Fonds, contrôlée par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, doit être classée, selon le SEC 2010, dans le secteur des administrations publiques, sans avoir, à cette fin, concrètement égard à son exposition au risque économique.

32 Afin de répondre à cette question, il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, qu'il ressort du considérant 14 du règlement nº 549/2013 que le SEC 2010 établit un cadre de référence destiné, pour les besoins de l'Union, et en particulier pour la définition et le suivi des politiques économiques et sociales de l'Union, à l'élaboration des comptes des États membres. À cet égard, aux termes du considérant 3 de ce règlement, l'élaboration de ces comptes devrait s'effectuer sur la base de principes uniques et non diversement interprétables, de manière à permettre l'obtention de résultats comparables.

33 Aux fins comptables du SEC 2010, conformément à l'annexe A, chapitre 1, point 1.57 dudit règlement, toute unité institutionnelle – définie comme une entité économique qui dispose de la capacité de détenir des biens et des actifs, de souscrire à des engagements, d'exercer des activités économiques et de réaliser, en son nom propre, des opérations avec d'autres unités – doit être rattachée à l'un des six secteurs principaux identifiés par le SEC 2010, à savoir les sociétés non financières, les sociétés financières, les administrations publiques, les ménages, les ISBLSM et le reste du monde.

34 Dans l'affaire au principal, il s'agit de déterminer le classement d'une unité institutionnelle, telle que le Fonds, placée sous le contrôle d'une administration publique, en l'occurrence la Région de Bruxelles-Capitale, et qui présente les caractéristiques d'une institution financière captive.

35 À cet égard, il y a lieu de relever que, ainsi qu'il est apparu lors de l'audience devant la Cour, les parties au principal ne contestent pas que le Fonds revêt les caractéristiques d'une institution financière captive, au sens de l'annexe A, points 2.21 à 2.23, du règlement nº 549/2013.

36 En revanche, il existe des divergences entre les parties au principal quant à la question de savoir si le Fonds dispose d'une indépendance suffisante pour être classé dans le secteur des sociétés financières ou s'il doit être versé dans le secteur de l'entité qui le contrôle, en l'espèce, la Région de Bruxelles-Capitale, soit dans le secteur des administrations publiques.

37 En l'occurrence, pour déterminer les modalités selon lesquelles doit être opéré le classement d'une unité institutionnelle présentant les caractéristiques d'une institution financière captive, il y a lieu d'avoir égard aux dispositions de l'annexe A, points 2.19 à 2.21 et 2.23 du règlement nº 549/2013, relatifs aux « Institutions financières captives ».

38 Ainsi que l'énonce l'annexe A, point 2.19, de ce règlement, une entité institutionnelle est assignée à un secteur et à une branche d'activité sur la base de son activité principale, « à moins qu'elle n'ait pas le droit d'agir indépendamment ». L'annexe A, point 2.20, dudit règlement prévoit ensuite que les institutions financières captives non autonomes sont assignées au secteur de leur organe de contrôle.

39 Or, conformément à la lettre de l'annexe A, point 2.22, du même règlement, le degré d'indépendance des unités financières captives par rapport à leur société mère ressort du contrôle qu'elles ont sur leurs actifs et leurs passifs ainsi que de la mesure dans laquelle elles peuvent supporter les risques économiques et tirer des revenus liés aux actifs et aux passifs.

40 Ainsi, afin de déterminer si une unité institutionnelle présentant les caractéristiques d'une institution financière captive, placée sous le contrôle d'une autre entité, doit être classée dans le secteur de l'administration publique, ledit point 2.22 impose la vérification de deux conditions cumulatives, à savoir, le contrôle des actifs et des passifs de cette unité, d'une part, et la prise en charge du risque économique de l'activité, d'autre part.

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

42 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la première question que les dispositions de l'annexe A du règlement nº 549/2013 doivent être interprétées en ce sens que, afin de déterminer si une unité institutionnelle distincte, placée sous le contrôle d'une administration publique, relève du secteur des administrations publiques, au sens du SEC 2010, dès lors qu'elle présente les caractéristiques d'une institution financière captive, il est nécessaire d'examiner le critère de son exposition au risque économique dans l'exercice de son activité.

Sur la seconde question

43 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si une unité institutionnelle, telle que celle en cause au principal, dont le degré d'indépendance vis-à-vis d'une administration publique est limité par la législation nationale, en vertu de laquelle cette unité institutionnelle ne dispose pas de la maîtrise complète de la gestion de ses actifs et de ses passifs, dans la mesure où cette administration publique, d'une part, exerce un contrôle sur ses actifs et, d'autre part, assume une part du risque lié à ses passifs, peut être qualifiée d'« institution financière captive », au sens de l'annexe A, points 2.21 à 2.23, du règlement nº 549/2013.

44 En l'occurrence, d'une part, les mesures qui limitent la maîtrise du Fonds sur ses actifs se traduiraient par le pouvoir de la Région de Bruxelles-Capitale de fixer certaines modalités des prêts hypothécaires que le Fonds est chargé d'accorder, notamment quant au taux d'intérêt applicable, tout en lui laissant la capacité de décider de leur octroi, de leur durée, de leur montant et de certaines de leurs conditions.

45 D'autre part, les mesures qui limitent la maîtrise du Fonds quant à ses passifs se concrétiseraient notamment par le fait que les emprunts que le Fonds contracte seraient garantis par la Région de Bruxelles-Capitale. La juridiction de renvoi se demande, à cet égard, si, en l'occurrence, l'ICN a pu valablement qualifier le Fonds d'« institution financière captive » sans avoir examiné « la finalité et les effets d'une telle garantie en fonction de ses caractéristiques en l'espèce et de la réalité économique sous-jacente ».

46 Il importe de relever, à titre liminaire, que, ainsi que le fait valoir notamment l'ICN dans ses observations écrites, par cette question, la juridiction de renvoi invite en substance la Cour à examiner la portée et l'étendue de certaines mesures de contrôle sur les actifs et les passifs auxquelles est soumis le Fonds en vertu de la législation nationale applicable et à décider si ce contrôle est déterminant pour qu'il puisse être considéré comme captif, au regard des critères et indicateurs requis au titre du SEC 2010.

47 Ce faisant, il est en réalité demandé à la Cour d'examiner la législation nationale applicable, en ce qu'elle prévoit tant les modalités de contrôle portant sur une institution financière (maîtrise des actifs) que l'étendue des garanties fournies par l'administration publique et de la réalité économique globale de sa situation (maîtrise des passifs).

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

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

50 En l'occurrence, afin d'apprécier si une unité institutionnelle, telle que le Fonds, dispose, à l'égard de l'administration publique qui la contrôle, en l'espèce, la Région de Bruxelles-Capitale, d'une indépendance dans la gestion de son activité, au sens de l'annexe A, point 2.22, du règlement nº 549/2013, il y a lieu, d'une part, de déterminer les modalités et l'étendue du contrôle qu'une telle unité institutionnelle exerce sur la gestion de ses actifs et de ses passifs. D'autre part, il convient d'examiner quelles sont les contraintes réglementaires ou contractuelles que l'organe de contrôle exerce sur cette gestion. Il s'agit nécessairement d'un examen au cas par cas, de sorte qu'il n'est pas possible d'établir une liste, applicable de manière transversale, des critères pertinents à prendre en considération aux fins d'une telle analyse. Toutefois, de manière générale, il est possible de considérer, ainsi que le relève la Commission européenne dans ses observations écrites, que l'organe de contrôle exerce un contrôle substantiel sur une unité institutionnelle s'il impose les conditions dans lesquelles cette unité est tenue d'agir, sans que cette dernière ait la possibilité de les modifier de manière substantielle de sa propre initiative.

51 À cet égard, il ressort du dossier soumis à la Cour, en premier lieu, que la réglementation nationale applicable au Fonds, premièrement, fixe les modalités et les conditions des prêts que celui-ci accorde, notamment le montant maximum du prêt hypothécaire, les conditions d'éligibilité des emprunteurs, le taux d'intérêt et la formule de remboursement, deuxièmement, détermine qu'une éventuelle modification des conditions de l'activité de prêt doit être demandée et autorisée par l'autorité de contrôle, à savoir la Région de Bruxelles-Capitale, troisièmement, impose les conditions d'octroi d'une assurance habitat garantie aux bénéficiaires locataires, quatrièmement, limite les conditions restrictives à la libre disposition du droit cédé et, cinquièmement, détermine les conditions de constitution de la garantie locative pour certains locataires.

52 En deuxième lieu, ainsi qu'il ressort notamment du code bruxellois du logement, le Fonds bénéficie de ressources provenant, en substance, de subsides versés par les pouvoirs publics, de prêts accordés par les pouvoirs publics et d'emprunts garantis dans leur quasi-totalité par les pouvoirs publics.

53 En troisième lieu, il y a lieu de tenir compte du fait que le Fonds bénéficie d'une garantie de la part de la Région de Bruxelles-Capitale qui le libère de tout risque lorsqu'il a recours à l'emprunt dans le cadre de l'exercice de son activité. En particulier, il apparaît que, si le Fonds n'effectue pas un remboursement, le créancier a le droit de se retourner contre la Région de Bruxelles-Capitale, qui dispose alors de 15 jours ouvrables pour procéder au paiement en lieu et place du Fonds. Ainsi, il semble que ladite Région s'engage de manière inconditionnelle et irrévocable à verser au créancier le montant exigible que le Fonds n'a pas payé, éventuellement augmenté des intérêts de retard.

54 Or, même s'il apparaît qu'une telle garantie n'est qu'un instrument ultime qui couvre le défaut éventuel du Fonds sur ses emprunts, situation à laquelle ce dernier n'a jamais été confronté, de sorte que la Région de Bruxelles-Capitale n'a jamais eu à intervenir en ce sens, il n'en reste pas moins que, par le biais de cette garantie, il apparaît que c'est ladite Région qui supporte, en pratique, les risques liés à l'exercice de l'activité du Fonds.

55 Dans ces conditions, il ne saurait être exclu, au vu des éléments visés aux points 51 à 54 du présent arrêt, que les contraintes exercées par la Région de Bruxelles-Capitale sur la gestion, par le Fonds, de ses actifs et de ses passifs, soient suffisamment importantes pour justifier que celui-ci soit considéré comme une unité financière captive, au sens du SEC 2010, relevant du secteur de l'administration publique. Il incombe néanmoins à la juridiction de renvoi de vérifier si tel est le cas en l'occurrence, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire au principal.

56 Par conséquent, il y a lieu de répondre à la seconde question qu'une unité institutionnelle, telle que celle en cause au principal, dont le degré d'indépendance vis-à-vis d'une administration publique est limité par la législation nationale, en vertu de laquelle ladite unité institutionnelle ne dispose pas de la maîtrise complète de la gestion de ses actifs et des passifs, dans la mesure où cette administration publique, d'une part, exerce un contrôle sur ses actifs et, d'autre part, assume une part du risque lié à ses passifs, peut être qualifiée d'« institution financière captive », au sens de l'annexe A, points 2.21 à 2.23, du règlement nº 549/2013, pour autant que les mesures de contrôle prévues par cette législation nationale peuvent être interprétées par le juge national en ce sens qu'elles ont pour effet que l'unité institutionnelle concernée ne peut agir indépendamment de ladite administration publique, dans la mesure où cette dernière lui impose les conditions dans lesquelles cette unité institutionnelle est tenue d'agir, sans que celle-ci ait la possibilité de les modifier de manière substantielle de sa propre initiative.

Sur les dépens

57 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

1) **Les dispositions de l'annexe A du règlement (UE) nº 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, doivent être interprétées en ce sens que, afin de déterminer si une unité institutionnelle distincte, placée sous le contrôle d'une administration publique, relève du secteur des administrations publiques, au sens du système européen de comptes nationaux révisé instauré par ce règlement, dès lors qu'elle présente les caractéristiques d'une institution financière captive, il est nécessaire d'examiner le critère de son exposition au risque économique dans l'exercice de son activité.**

2) **Une unité institutionnelle, telle que celle en cause au principal, dont le degré d'indépendance vis-à-vis d'une administration publique est limité par la législation nationale, en vertu de laquelle ladite unité institutionnelle ne dispose pas de la maîtrise complète de la gestion de ses actifs et des passifs, dans la mesure où cette administration publique, d'une part, exerce un contrôle sur ses actifs et, d'autre part, assume une part du risque lié à ses passifs, peut être qualifiée d'« institution financière captive », au sens de l'annexe A, points 2.21 à 2.23, du règlement nº 549/2013, pour autant que les mesures de contrôle prévues par cette législation nationale peuvent être interprétées par le juge national en ce sens qu'elles ont pour effet que l'unité institutionnelle concernée ne peut agir indépendamment de ladite administration publique, dans la mesure où cette dernière lui impose les conditions dans lesquelles cette unité institutionnelle est tenue d'agir, sans que celle-ci ait la possibilité de les modifier de manière substantielle de sa propre initiative.**

Biltgen Fernlund Rossi

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 octobre 2019.

Le greffier
A. Calot Escobar

Le président de la VIII[ème] chambre
F. Biltgen