

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 226.096 du 15 janvier 2014

202.848/XV-1794

En cause : **ENSCH FAMENNE** Frédéric,
rue Meyerbeer 44
1190 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le Ministre des Finances,
ayant élu domicile chez
Mes S. RYELANDT, J. YSEWYN
et P. DE BOCK, avocats,
avenue Louise 65 bte 2
1050 Bruxelles.

Parties intervenantes:

1. la s.c.r.l. Arcofin,
2. la s.c.r.l. Arcopar,
3. la s.c.r.l. Arcoplus,
ayant élu domicile chez
Mes B. MARTENS
et A. VERLINDEN, avocats,
avenue Louise 106
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 décembre 2011 par Frédéric Ensich Famenne, en ce qu'elle tend à l'annulation de:

- l'arrêté royal du 10 octobre 2011 modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts et des assurances sur la vie, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers portant extension du système de protection au capital de sociétés coopératives agréées, publié au *Moniteur belge* du 12 octobre 2011,

- l'arrêté royal du 7 novembre 2011 octroyant une garantie afin de protéger le capital de sociétés coopératives agréées, publié au *Moniteur belge* du 18 novembre 2011, deuxième édition,
- et de l'*erratum* à ce dernier arrêté royal, publié également au *Moniteur belge* du 18 novembre 2011, troisième édition;

Vu l'arrêt n° 217.849 du 9 février 2012 décrétant le désistement dans la procédure en suspension et réservant les dépens;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 14 février 2012 par le requérant;

Vu la requête introduite le 24 février 2012 par la s.c.r.l. Arcofin, la s.c.r.l. Arcopar et la s.c.r.l. Arcoplus par lesquelles celles-ci demandent à intervenir dans la procédure en annulation;

Vu l'ordonnance du 6 mars 2012 accueillant cette demande en intervention;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le mémoire en intervention;

Vu le rapport de M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 21 octobre 2013, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 novembre 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, le requérant, Mes S. RYELANDT, J. YSEWYN et P. DE BOCK, avocats, comparissant pour la partie adverse, et Mes B. MARTENS, A. VERLINDEN, P. VAN OMMESLAGHE et C. MACZKOVICS, avocats, comparissant pour les parties intervenantes;

Entendu, en son avis, M. D. DELVAX, auditeur au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

La loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers comprenait, lors de son adoption, un chapitre V, constitué des articles 117 à 119, consacré à la coordination de la surveillance du secteur financier.

L'article 2 de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière a inséré dans la loi du 2 août précitée l'article 117*bis*, rédigé comme suit:

« Le Roi peut, sur avis du Comité de stabilité financière, en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les effets,

1° arrêter des règlements complémentaires ou dérogatoires à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, à la loi du 6 avril 1995 relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement et à la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers,

2° ainsi que mettre en place, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, un système d'octroi de la garantie de l'État pour des engagements souscrits par les institutions contrôlées, en vertu des lois précitées, qu'Il détermine.

Les arrêtés royaux pris en vertu de l'alinéa 1^{er}, 1°, cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois de leur date d'entrée en vigueur. La confirmation rétroagit à la date d'entrée en vigueur des arrêtés royaux. ».

Se fondant sur l'article 117*bis* précité, le Roi a adopté, le 14 novembre 2008, un arrêté royal portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 précitée.

Cet arrêté royal a été confirmé à la date de son entrée en vigueur par l'article 199 de la loi-programme du 22 décembre 2008.

Le 10 octobre 2008, le secrétariat du ministre des Finances fait savoir que le Gouvernement a décidé, le 3 octobre, de porter de 20.000 € à 100.000 € le montant garanti par le Fonds de protection des dépôts et des instruments financiers et d'étendre la couverture de ce Fonds à d'autres institutions du secteur financier, notamment des compagnies d'assurances ou des coopératives agréées, qui en feraient la demande pour des produits assimilables à des dépôts bancaires.

Le 21 janvier 2009, le ministre des Finances publie un communiqué de presse dans lequel il réaffirme l'engagement du Gouvernement d'offrir un régime de garantie aux associés des sociétés coopératives agréées existantes dont au moins la moitié du patrimoine est investi dans une ou plusieurs entreprises actives dans le secteur financier ou qui sont autorisées à fonctionner en tant qu'institutions de crédit.

L'article 2 de la loi du 14 avril 2009 modifie comme suit l'article 117*bis* précité :

« Le Roi peut, sur avis du Comité de stabilité financière, en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les effets;

1° arrêter des règlements complémentaires ou dérogatoires à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, à la loi du 2 janvier 1991 relative au marché des titres de la dette publique et aux instruments de la politique monétaire, à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, à la loi du 6 avril 1995 relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement, à la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, au Livre VIII, Titre III, chapitre II, section III, du code des sociétés, et à l'arrêté royal n° 62 relatif au dépôt d'instruments financiers fongibles et à la liquidation d'opérations sur ces instruments, coordonné par arrêté royal du 27 janvier 2004;

2° mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour des engagements souscrits par les institutions contrôlées en vertu des lois précitées qu'il détermine, ou accorder la garantie de l'État à certaines créances détenues par ces institutions;

3° mettre en place, le cas échéant par le biais de règlements pris conformément au 1°, un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital de sociétés coopératives, agréées conformément à l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrégation des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives, qui sont des institutions contrôlées en vertu des lois précitées ou dont au moins la moitié du patrimoine est investi dans de telles institutions;

4° mettre en place un système d'octroi de la couverture par l'État de pertes encourues sur certains actifs par des institutions contrôlées en vertu des lois précitées;

5° mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour des engagements souscrits par des entités dont l'activité consiste à acquérir et gérer certains actifs détenus par des institutions contrôlées en vertu des lois précitées;

6° ainsi qu'accorder la garantie pour des engagements souscrits par le Holding Communal SA.

Les arrêtés royaux pris en vertu de l'alinéa 1^{er}, 1°, cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois de leur date d'entrée en vigueur. La confirmation rétroagit à la date d'entrée en vigueur des arrêtés royaux. Les arrêtés royaux pris en vertu de l'alinéa 1^{er}, 2° à 6°, sont délibérés en Conseil des Ministres.»

Concernant l'article 2, on peut lire ce qui suit dans l'exposé des motifs du projet de loi:

« Les accidents survenus à l'étranger au cours de la présente crise financière, et en particulier la faillite de Lehman, ont fait apparaître certains risques juridiques encourus par les propriétaires d'instruments financiers dématérialisés ou fongibles déposés auprès d'organismes financiers devenus insolubles.

Les insertions au 1° visent à permettre la modification des divers instruments législatifs relatifs à ces types de dépôts pour améliorer la protection des déposants.

Le 2°, dans sa rédaction actuelle, permet au Roi d'accorder la garantie de l'État aux dettes d'institutions financières. C'est cette disposition qui a ainsi permis l'octroi de la garantie de l'État, par une convention du 9 décembre 2008 signée également par les États français et luxembourgeois, à certains financements levés par Dexia sur les marchés institutionnels. Il est apparu lors des négociations sur l'amélioration du protocole d'accord relatif à Fortis que l'État pourra parfois devoir garantir également certaines créances détenues par des institutions financières, telles les créances que Fortis Banque détiendra au titre des prêts accordés pour le financement de Royal Park Investments (la "SPV" qui reprendra une partie du portefeuille de produits structurés de Fortis Banque) ou au titre de la "*Relative Performance Note*" conclue avec Fortis holding. Les créances en question doivent être détenues par des institutions contrôlées au moment où la garantie de l'État leur est attribuée; il appartiendra au Roi de déterminer si la garantie qu'il accorde reste ou non attachée à la créance en cas de cession à un tiers qui ne serait pas une institution contrôlée.

Le 3° concerne l'octroi d'une garantie d'État à certaines sociétés coopératives proches du secteur financier, telles Arco et CERA. Les parts de ces sociétés coopératives ont dans certains cas toutes les caractéristiques d'un produit d'épargne, censé offrir aux associés un revenu régulier et leur assurer le remboursement sur demande, moyennant des contraintes assez limitées, du capital investi. Il se justifie donc d'accorder à ces parts un régime de garantie équivalent à celui qui existe pour des produits d'épargne de substitution, c'est-à-dire les dépôts bancaires et les assurances "branche 21". Ceci pourra le cas échéant se faire par une extension du rôle du Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie établi par l'arrêté royal du 14 novembre 2008, d'où le renvoi fait au 1° qui avait servi de base légale à cet arrêté. Il est bien entendu que, dans la mesure où ce régime de garantie est établi par le biais de règlements visés au 1°, l'arrêté royal concerné sera soumis à confirmation par la loi conformément à l'alinéa 2 de l'article 117bis.

Le 4° et le 5° visent à doter le Roi des outils de réponse à la crise financière qui ont déjà été utilisés, ou sont actuellement envisagés, à l'étranger. Il peut en particulier s'agir d'un système de couverture des pertes qui dépasseraient un certain seuil sur les portefeuilles de produits dits "toxiques" détenus par des banques (le Royaume Uni a récemment annoncé la mise en place d'un "*asset protection scheme*"), visé par le 4°, ou de la constitution d'une entité ad hoc (une "*bad bank*") qui reprendrait ces portefeuilles, visée par le 5°. Compte tenu de la rapidité des phénomènes de mimétisme des attentes du marché d'un pays à l'autre, il est nécessaire que le Roi ait le pouvoir de réagir rapidement si une formule particulière apparaît comme devant être retenue.

Le 6°, enfin, vise la situation particulière du Holding Communal. Compte tenu du fait que le capital du Holding Communal est détenu par des pouvoirs publics, une défaillance de celui-ci serait néfaste pour la collectivité. Les régions ont d'ailleurs déjà accordé leur garantie, dans certaines limites, au Holding Communal. La disposition en projet doit permettre à l'État d'accorder sa garantie.

Il reste bien entendu que l'ensemble de ces pouvoirs accordés au Roi ne peuvent être utilisés que dans les limites fixées par le paragraphe introductif de l'article 117bis, c'est-à-dire en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les effets. La persistance et l'évolution de la crise financière en cours font malheureusement craindre que ces critères continueront encore à être remplis pendant un temps non négligeable.

Les arrêtés royaux pris en vertu de l'alinéa 1^{er}, 2° à 6°, sont délibérés en Conseil des ministres.» (*Doc. Parl.*, Ch., 2008/2009, p. 4-6).

À la suite de diverses modifications, les habilitations prévues par l'article 117bis précité sont inscrites à l'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique, y inséré par l'arrêté royal du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier, lui-même confirmé par l'article 298 de la loi du 3 août 2012 relative à certaines formes de gestion collective de portefeuilles d'investissement. L'article 36/24 de la loi du 22 février 1998, dans sa version applicable au moment de l'adoption des actes attaqués, énonçait ce qui suit:

« § 1^{er}. Le Roi peut, sur avis de la Banque, en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les effets :

1° arrêter des règlements complémentaires ou dérogatoires à la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, à la loi du 2 janvier 1991 relative au marché des titres de la dette publique et aux instruments de la politique monétaire, à la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, à la loi du 6 avril 1995 relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement, à la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, au Livre VIII, Titre III, chapitre II, section III, du code des sociétés, et à l'arrêté royal n° 62 relatif au dépôt d'instruments financiers fongibles et à la liquidation d'opérations sur ces instruments, coordonné par l'arrêté royal du 27 janvier 2004;

2° mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour des engagements souscrits par les institutions contrôlées en vertu des lois précitées qu'Il détermine, ou accorder la garantie de l'État à certaines créances détenues par ces institutions;

3° mettre en place, le cas échéant par le biais de règlements pris conformément au 1°, un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital de sociétés coopératives, agréées conformément à l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrément des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives, qui sont des institutions contrôlées en vertu des lois précitées ou dont au moins la moitié du patrimoine est investi dans de telles institutions;

4° mettre en place un système d'octroi de la couverture par l'État de pertes encourues sur certains actifs ou instruments financiers par des institutions contrôlées en vertu des lois précitées;

5° mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour des engagements souscrits par des entités dont l'activité consiste à acquérir et gérer certains actifs détenus par des institutions contrôlées en vertu des lois précitées;

6° ainsi qu'accorder la garantie pour des engagements souscrits par le Holding Communal SA.

Les arrêtés royaux pris en vertu de l'alinéa 1^{er}, 1°, cessent de produire leurs effets s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois de leur date d'entrée en vigueur. La confirmation rétroagit à la date d'entrée en vigueur des arrêtés royaux. Les arrêtés royaux pris en vertu de l'alinéa 1^{er}, 2° à 6°, sont délibérés en Conseil des Ministres.

§ 2. Les institutions contrôlées en vertu des lois de contrôle visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1° sont, pour l'application du paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2° à 5°, les compagnies financières inscrites sur la liste prévue à l'article 13, alinéa 4, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, les compagnies financières mixtes, les établissements de crédit, les entreprises d'investissement et les entreprises d'assurance, ainsi que leurs filiales directes ou indirectes.»

Le 2 septembre 2011, le groupe Arco adresse au Premier Ministre un courrier exposant sa situation et sollicitant la mise en œuvre, au profit de ses coopérateurs, du système de garantie prévu par l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 février 1998. À ce courrier est joint un projet d'arrêté modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008.

Le 9 septembre, le Conseil des ministres, rappelant sa décision du 23 octobre 2008, répétée le 14 novembre 2008, décide de solliciter l'avis de la Banque nationale de Belgique sur un règlement octroyant une garantie pour les sociétés coopératives agréées.

Le 12 septembre, une note concernant la question est établie à l'attention des ministres composant le Conseil des ministres restreint. On y lit notamment les considérations suivantes:

« L'analogie des parts de coopératives avec les produits d'épargne classique, même si elle est acceptée dans son principe général, n'est que partielle dans certains cas spécifiques, notamment celui des parts de catégorie D du groupe CERA, voire celui des parts Arcofin. Or, une garantie partielle limitée à certaines parts risque d'inciter au retrait des parts non garanties, neutralisant l'effet général du mécanisme.

[...]

En ce qui concerne la question d'opportunité, les coopératives bénéficient actuellement d'une garantie implicite de la part de l'État.

[...]

Une réouverture des discussions sur la réalité et la portée de la garantie est de nature à relancer un débat qui était plus ou moins clos. Suivant les modalités retenues, le Comité de pilotage souligne que l'octroi de la garantie pourrait être considéré par certains comme un précédent dès lors que l'on s'écarterait de l'assimilation stricte à des dépôts (voir cas spécifiques et rang de l'État).

En cas de mise en œuvre, le cadre juridique de la garantie devrait être aussi proche que possible du régime de garantie des dépôts bancaires. Cette solution présente l'avantage de suivre la logique de l'assimilation des parts de s.c. agréées financières aux produits d'épargne classiques et de tirer profit du régime existant. On conserve ainsi les traits caractéristiques du régime de garantie des dépôts (plafond d'intervention, calcul de la prime, exclusion des moyennes et grandes entreprises,...). En particulier, l'intervention du Fonds serait liée à la survenance d'un cas de faillite ou de liquidation dans le chef de la s.c., ce dernier élément permettant de préserver le jeu normal des règles gouvernant les s.c. en cours de vie sociale.

[...]».

Le 26 septembre, le ministre des Finances sollicite l'avis de la Banque nationale de Belgique sur un projet d'arrêté octroyant une garantie aux associés de sociétés coopératives agréées. L'avis, communiqué le 7 octobre par le gouverneur de la Banque, mentionne notamment ce qui suit:

« Observations générales

1. La base juridique mentionnée dans l'intitulé de l'avant-projet est dépassée. Il devrait être fait référence à l'article 36/24, § 1^{er}, 3^o de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique. En

vertu de cette disposition, le Roi peut "mettre en place (...) un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital de sociétés coopératives, agréées conformément à l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrégation des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives, qui sont des institutions contrôlées en vertu des lois précitées ou dont au moins la moitié du patrimoine est investi dans de telles institutions". Le législateur justifie cette disposition sur la base d'une assimilation des parts de coopérateurs de certaines sociétés coopératives à des dépôts bancaires. Le présent avis étant limité à l'avant-projet d'arrêté royal, il n'examine pas l'assimilation pratiquée par le législateur.

2. La loi-programme du 23 décembre 2009 modifie certains aspects de l'Arrêté royal du 14 novembre 2008, sur base duquel l'avant-projet d'arrêté royal est basé. A titre d'exemple, la loi-programme modifie l'arrêté royal du 14 novembre en ce qu'il prévoit une obligation d'affiliation au Fonds Spécial pour les sociétés d'assurance vie. L'avant-projet d'arrêté royal est lui toujours basé sur l'arrêté royal du 14 novembre et indique donc que cette affiliation est facultative, à la fois pour les sociétés d'assurance vie et pour les sociétés coopératives agréées. Cette différence est à la base de certaines des observations formulées dans cet avis.

3. L'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique est applicable "en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les effets". Les circonstances actuelles nous semblent répondre à ces conditions, en ce que la crise des dettes souveraines, les perturbations actuelles sur les marchés financiers et le dysfonctionnement des marchés interbancaires font peser sur notre économie un risque grave de crise systémique. A cet effet, une garantie d'État couvrant les parts des coopérateurs de certaines sociétés coopératives agréées permettrait de limiter les effets de cette crise.

4. L'avant-projet d'arrêté royal inscrit le dispositif de garantie dans le cadre du Fonds Spécial de Protection, conformément au souhait du législateur exprimé dans les travaux préparatoires à la disposition reprise dans l'article 36/24, § 1^{er}, 3^o de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique. Néanmoins, l'inscription de cette garantie dans le cadre du Fonds Spécial de Protection, sans aucune forme d'adaptation, pourrait appeler certaines questions sur les modalités prévues dans l'avant-projet d'arrêté Royal.

a) A ce jour, les institutions de crédit et les entreprises d'assurance sur la vie ont l'obligation de contribuer au Fonds Spécial de Protection. L'avant-projet d'arrêté royal ne prévoit pas une telle obligation pour les sociétés coopératives répondant aux critères fixés à l'article 4 § 2, 2^o, ce qui induit une différence de traitement. Ce caractère facultatif donne lieu à un risque de sélection adverse par lequel seules les sociétés coopératives fortement exposées à des risques de perte contribueraient effectivement au Fonds Spécial de Protection (voir aussi à ce sujet le paragraphe numéro 2).

b) Montant des cotisations : l'avant-projet d'arrêté royal prévoit, dans le chef des sociétés coopératives, le paiement d'une cotisation établie à 0,5 ‰ du capital garanti. Il y aurait lieu d'évaluer le montant de cette cotisation à l'aune de la discussion en cours actuellement avec le secteur bancaire relative à toute la problématique des prélèvements sur le secteur financier [...] et d'envisager des cotisations d'une magnitude comparable pour les différents membres du Fonds Spécial de Protection.

c) Portée non-limitée dans le temps : l'article 36/24 de la loi organique détermine le moment à partir duquel le dispositif de garantie peut être mis en œuvre. Cet article n'est applicable que dans le cadre d'une crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique. Toutefois, nous comprenons que l'idée sous-jacente au dispositif de garantie est que celui-ci devienne permanent. Il y aurait dès lors lieu de le préciser.

5. Enfin, le présent avis ne se prononce pas sur la compatibilité de la mesure envisagée avec les règles en matière d'aides d'État. Il nous semble cependant que la question devrait être examinée attentivement par le Gouvernement.
[...].».

Le 9 octobre, l'Inspection des Finances émet un avis sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 précité et sur un projet d'arrêté royal octroyant la garantie organisée par le premier arrêté aux trois premières intervenantes. A propos du premier projet, l'Inspection expose ce qui suit:

« 3.1.2. L'arrêté royal en projet définit la procédure d'affiliation et d'octroi de la garantie d'État, mais ne spécifie pas les conditions qui détermineront l'octroi de la garantie. Une situation d'insécurité juridique peut en résulter dans l'hypothèse où l'accès à la garantie serait limité. Si a contrario l'accès à la garantie se veut plus large, il sera important d'estimer l'impact budgétaire de la mesure qui crée un droit pour un grand nombre voire l'ensemble des sociétés coopératives agréées de Belgique.

3.1.3. L'Inspection des Finances attire par ailleurs l'attention sur le risque que le régime soit critiqué par d'autres catégories d'investisseurs. Tant que le Fonds ne couvrait que les placements sans risques, la frontière était nette. Le fait que la mesure soit fondée sur une disposition légale (l'article 36/24, §1^{er}, 3, de la loi du 22 février 1998 précitée), qui prévoit effectivement la faculté pour le Roi de "mettre en place [...] un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital de sociétés coopératives, agréées conformément à l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrément des groupements nationaux de sociétés coopératives" n'est pas une garantie suffisante dans la mesure où il n'est pas exclu que certains investisseurs invoquent directement la Constitution (articles 10 et 11) et demandent une nouvelle extension du régime.

Pour se prémunir, il conviendrait soit de démontrer en quoi les sociétés coopératives présentent une spécificité telle qu'elle justifie un régime d'exception; soit de montrer en quoi la mesure prise est proportionnée aux objectifs poursuivis.

À noter que, dans son avis du 7 octobre, la BNB indique que : "le législateur justifie cette disposition [l'article 36/24, § 1^{er}, 3^o de la loi du 22 février 1998 précitée] sur la base d'une assimilation des parts de coopérateurs de certaines sociétés coopératives à des dépôts bancaires". Elle poursuit en soulignant que : "Le présent avis étant limité à l'avant-projet d'arrêté royal, il n'examine pas l'assimilation pratiquée par le législateur".

[...]

4. Conclusion

La proposition vise à étendre la portée de l'arrêté royal du 14 novembre 2008. L'Inspection des Finances rappelle que le système de protection visé par cet arrêté s'inscrit dans une volonté européenne de protéger les épargnants.

Les propositions qui font l'objet du présent avis se situent dans un contexte très spécifique, qui fait que l'on institue en urgence un régime général pour répondre à un cas particulier, ce qui n'est pas sans risque (voir 3.1.2. et 3.1.3).

En tout état de cause, certaines dispositions devraient être réexaminées pour assurer la bonne mise en œuvre du tout [...].

La B.N.B., dans son avis du 7 octobre 2011, a fait état entre autres de ses préoccupations au regard du niveau de cotisation associé à l'affiliation, qui doit à ses yeux être analysé dans le contexte du fonctionnement du secteur financier. L'Inspection des Finances partage ces préoccupations, le niveau de cotisation déterminant en outre à la fois l'analyse du régime au regard du droit des aides d'État et l'équilibre du financement du Fonds.».

Le même jour, le ministre des Finances établit une note au Conseil des ministres dans laquelle il expose les raisons pour lesquelles il y a lieu d'approuver un arrêté royal octroyant une garantie afin de protéger le capital des associés des parties intervenantes.

Le 10 octobre, est adopté un arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 14 novembre 2008 précité. Cet arrêté, qui a été publié au *Moniteur belge* le 12 octobre 2011, est entré en vigueur le 10 octobre 2011.

Le préambule de cet arrêté royal est rédigé comme suit:

« [...]

Vu la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, l'article 36/24, § 1, 3°, inséré par l'article 195 de l'arrêté royal du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier;

Vu l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts et des assurances sur la vie, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, confirmé par l'article 199 de la loi-programme du 22 décembre 2008 et modifié par les lois des 23 décembre 2009 et 29 décembre 2010;

Vu l'avis de la Banque Nationale de Belgique, donné le 7 octobre 2011;

Vu l'avis de l'Inspection des Finances, donné le 9 octobre 2009;

Vu l'accord de Notre Secrétaire d'État du Budget, donné le 9 octobre 2011;

Vu les lois sur le Conseil d'État coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}; remplacé par la loi du 4 juillet 1989 et modifié par la loi du 4 août 1996;

Vu l'urgence,

Vu l'extrême urgence motivée par la menace grave de crise systémique constatée par la Banque Nationale de Belgique, ainsi que par la nécessité de limiter, le plus rapidement possible, l'ampleur et les effets de la crise actuelle sur les marchés financiers, de préserver la confiance dans le système financier belge et d'éviter ainsi une crise systémique; que les parts des sociétés coopératives agréées ont dans certains cas toutes les caractéristiques d'un produit d'épargne, censé offrir aux associés un revenu régulier et leur assurer le remboursement sur demande, moyennant des contraintes assez limitées, du capital investi; qu'il se justifie donc d'accorder à ces parts un régime de garantie équivalent à celui qui existe pour des produits d'épargne de substitution, c'est-à-dire les dépôts bancaires et les assurances "branche 21"; que la possibilité d'étendre la protection des dépôts au capital des sociétés coopératives agréées, dans un court délai, conformément à l'annonce faite précédemment à cet égard, est un élément important susceptible de renforcer la confiance du public, sur une base comparable à celle qui existe déjà pour les dépôts bancaires et les assurances "branche 21";

[...].».

Parmi les modifications apportées à l'arrêté royal du 14 novembre 2008, dont l'intitulé devient «portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie

d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers», il ya lieu de mentionner surtout ce qui suit:

1. l'arrêté royal du 10 octobre 2011 étend la garantie offerte par le Fonds créé au sein de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui devient le «Fonds spécial de protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées»;

2. l'article 4 de l'arrêté royal du 14 novembre 2008 est complété par un paragraphe 3 rédigé comme suit:

« § 3. Peuvent y participer, à leur demande, les sociétés coopératives, agréées conformément à l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrégation des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives, qui sont des institutions contrôlées visées à l'article 36/24, § 2, de la loi du 22 février 1998 ou dont au moins la moitié du patrimoine est investi directement ou indirectement dans de telles institutions.

La demande visée à l'alinéa premier, doit être adressée par lettre recommandée au Ministre des Finances.

Elle contient au minimum le montant du capital libéré des actions spécifiées dans la demande que la société coopérative agréée entend faire garantir, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 4^o. Le Roi peut fixer d'autres éléments de la demande.

La demande est soumise, dans le mois, pour approbation au Conseil des ministres. Le Roi peut fixer, par arrêté royal délibéré en conseil des Ministres et pour la durée du système de protection, des conditions individuelles supplémentaires pour l'adhésion d'une société coopérative agréée visée à l'alinéa 1^{er} au Fonds spécial de protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées en ce qui concerne :

- l'absence d'offre publique d'actions de capital supplémentaires sauf à des associés institutionnels;
- la limitation du taux d'intérêt sur les actions du capital social à maximum trois quarts du taux d'intérêt fixé dans l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrégation des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives;
- la présentation d'un engagement de tous les associés institutionnels, à, pendant la durée de la mesure de protection, ne pas retirer de sommes versées ou d'actions et à ne pas démissionner, sauf dans le cadre d'une cession d'actions.

Les associés institutionnels comprennent les associés qui détiennent, directement ou indirectement, 10 % ou plus du capital de la société coopérative agréée.

Le Roi peut également prévoir des mesures temporaires à l'égard des autres associés.

Une fois que la demande est acceptée et que les éventuelles conditions d'adhésion y afférentes sont acceptées, la protection offerte par le Fonds spécial de protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées est effective à partir de la réception du paiement de la contribution annuelle et du droit d'entrée de l'entreprise d'assurances ou de la société coopérative agréée qui en a fait la demande.

Une fois la demande acceptée, la participation au système de protection est obligatoire pour une période d'un an qui court jusqu'au 31 décembre de l'année qui suit celle pendant laquelle la protection est devenue effective. La participation est renouvelée d'office pour des périodes successives d'un an sous réserve d'une résiliation de l'entité participante par lettre recommandée adressée au Ministre des Finances au plus tard trois mois avant l'expiration de la période de protection.

Une fois que la période d'adhésion initiale est écoulée, l'entité participante a le droit de mettre fin à tout moment à sa participation à la garantie, moyennant l'envoi d'une lettre recommandée adressée au Ministre des Finances au plus tard trois mois avant la date souhaitée de prise de fin de la participation à la garantie. Toutes les obligations souscrites par l'entité participante dans le cadre de la garantie échoient à l'expiration de cette période de préavis, sans que l'entité n'ait le droit de recouvrir auprès du Fonds spécial de protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées les contributions déjà payées et, le cas échéant, sans préjudice de l'obligation de payer l'indemnité de plus-value.

L'entité qui a mis fin au système de protection ne peut y adhérer à nouveau qu'après une période de trois ans.»;

3. l'article 5, alinéa 1^{er}, est complété par un 4^o qui énonce que la protection du Fonds spécial de protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés anonymes agréées porte sur : «4^o une ou plusieurs catégories d'actions émises avant l'entrée en vigueur du présent arrêté par une société coopérative visée à l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, à l'exception des actions détenues par des associés institutionnels» et que «cette protection vaut exclusivement pour les associés personnes physiques»;

4. l'article 6, qui, en son § 1^{er}, énonce notamment que le Fonds intervient à concurrence de 100.000 euros, est complété par un § 3 disposant comme suit:

« § 3. En ce qui concerne les actions visées à l'article 5, alinéa 1^{er}, 4^o, le remboursement est égal au montant nominal du capital libéré sur ces actions, à l'exclusion de toute participation aux réserves à laquelle l'associé aurait droit en vertu des statuts.

La défaillance est constatée lorsque la société coopérative agréée a été déclarée en faillite ou lorsque, même en l'absence de jugement déclaratif de faillite, la Banque Nationale de Belgique a notifié au Fonds qu'elle a constaté que la situation financière de cette coopérative l'a conduite à refuser de rembourser un avoir exigible et ne lui permet plus, dans l'immédiat et dans un délai rapproché, de procéder au remboursement de tels avoirs.

La limite visée au paragraphe premier s'applique pour l'ensemble du capital libéré qu'un même associé a souscrit auprès d'une société coopérative agréée.

Les conditions, modalités et limitations de ce remboursement sont fixées par le Roi.»;

5. l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, fixant le montant des contributions annuelles, est complété par un 3^o, relatif à la contribution des sociétés coopératives participant au Fonds, et qui est rédigé comme suit:

« 3° une contribution de 0,15 ‰ [sic] du montant du capital libéré à garantir visé à l'article 4, § 3, troisième alinéa, 2°¹, calculé au premier jour du mois de l'adhésion et ensuite au 1^{er} janvier de l'année en cours.»;

6. l'article 9 est complété par un § 6 rédigé de la manière suivante:

« § 6. En cas d'insuffisance d'actif du Fonds spécial de protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées, suite au remboursement des associés d'une société coopérative agréée défaillante visée à l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, les sociétés coopératives agréées visées à l'article 4, § 3, alinéa 1^{er}, sont tenues de payer une contribution annuelle de 0,10 ‰ du capital libéré à la Caisse des Dépôts et Consignations jusqu'à l'apurement de l'avance.».

L'arrêté royal du 10 octobre 2011 constitue le premier acte attaqué. Il fait également l'objet des recours enrôlés sous les n^{os} 202.983/IX-7513, 202.987/IX-7514, ainsi que 202.844/XV-1792 et 202.849/XV-1795.

Le 13 octobre, les parties intervenantes adressent au Premier ministre et au ministre des Finances des demandes tendant à l'octroi de la garantie prévue par l'arrêté royal du 10 octobre 2011. Elles précisent les modalités de leur demande par un courrier du 14 octobre. Le 14 octobre également, le Gouvernement marque son accord sur l'octroi d'une garantie aux sociétés Arcofin, Arcopar et Arcoplus.

Le 7 novembre est adopté un arrêté royal octroyant une garantie afin de protéger le capital de sociétés coopératives agréées. Cet arrêté, publié au *Moniteur belge* le 18 novembre, est rédigé comme suit:

« [...]
Vu l'article 108 de la Constitution;
Vu la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, l'article 36/24, § 1^{er}, 3°, inséré par l'article 195 de l'arrêté royal du 3 mars 2011 mettant en œuvre l'évolution des structures de contrôle du secteur financier;
Vu l'arrêté royal du 14 novembre 2008 portant exécution de la loi du 15 octobre 2008 portant des mesures visant à promouvoir la stabilité financière et instituant en particulier une garantie d'État relative aux crédits octroyés et autres opérations effectuées dans le cadre de la stabilité financière, en ce qui concerne la protection des dépôts et des assurances sur la vie, et modifiant la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, confirmé par l'article 199 de la loi-programme du 22 décembre 2008 et modifié par les lois des 23 décembre 2009 et 29 décembre 2010 et par l'arrêté royal du 10 octobre 2011;
Vu les lois sur le Conseil d'État coordonnées par l'arrêté royal du 12 janvier 1973, notamment l'article 3, § 1^{er}; remplacé par la loi du 4 juillet 1989 et modifié par la loi du 4 août 1996;
Vu l'urgence;
Vu l'extrême urgence motivée par la menace grave de crise systémique constatée par la Banque Nationale de Belgique, ainsi que par la nécessité de limiter, le plus rapidement possible, l'ampleur et les effets de la crise actuelle sur les marchés financiers, de préserver la confiance dans le système financier belge et d'éviter ainsi une crise systémique; que les parts des sociétés

¹ Sic : il n'existe pas de 2°.

coopératives agréées ont dans certains cas toutes les caractéristiques d'un produit d'épargne, censé offrir aux associés un revenu régulier et leur assurer le remboursement sur demande, moyennant des contraintes assez limitées, du capital investi; qu'il se justifie donc d'accorder à ces parts un régime de garantie équivalent à celui qui existe pour des produits d'épargne de substitution, c'est-à-dire les dépôts bancaires et les assurances "branche 21"; que la possibilité d'étendre la protection des dépôts au capital des sociétés coopératives agréées, dans un court délai, conformément à l'annonce faite précédemment à cet égard, est un élément important susceptible de renforcer la confiance du public, sur une base comparable à celle qui existe déjà pour les dépôts bancaires et les assurances "branche 21"; qu'il se justifie donc d'accepter les demandes d'adhésion formulées par les sociétés visées;

Vu les demandes d'adhésion à la garantie;

Vu l'avis de l'Inspection des Finances, donné le 9 octobre 2011;

Vu l'accord de Notre Secrétaire d'Etat du Budget, donné le 14 octobre 2011;

Sur la proposition de Notre Ministre des Finances et de l'avis des Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

Nous avons arrêté et arrêtons :

Article 1^{er}. § 1^{er}. En application de l'article 4, § 3 de l'arrêté royal du 14 novembre 2008, la demande de protection du capital des sociétés coopératives agréées suivantes est acceptée :

- ARCOPAR, SCRL [...];
- ARCOFIN, SCRL [...];
- ARCOPLUS, SCRL [...].

§ 2. Pendant toute la durée de la mesure de protection :

- les sociétés visées au § 1^{er} s'abstiendront d'offre publique d'actions de capital supplémentaires sauf à des associés institutionnels,
- les sociétés visées au § 1^{er} limiteront le taux d'intérêt sur les actions du capital social à maximum trois quarts du taux d'intérêt fixé dans l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrégation des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives, et
- il est interdit aux associés institutionnels dans le sens de l'article 4, § 3, alinéa 5 de l'arrêté royal du 14 novembre 2008, à retirer de sommes versées ou d'actions ou à démissionner, sauf dans le cadre d'une cession d'actions.

Art. 2. En cas de liquidation rendue inéluctable par la situation financière de la société coopérative agréée, le Fonds spécial de protection ne sera tenu d'intervenir et d'indemniser qu'après que le liquidateur aura déposé le règlement d'ordre final de la liquidation tel qu'approuvé par l'Assemblée générale des sociétés concernées.

Art. 3. Le présent arrêté entre en vigueur le 14 octobre 2011.

Art. 4. Notre Ministre des Finances est chargé de l'exécution du présent arrêté.».

Cet arrêté constitue le second acte attaqué. Il fait également l'objet des recours enrôlés sous les n^{os} 202.952/IX-7508 et 203.176/IX-7522, ainsi que des recours enrôlés sous le n^o 203.173/XV-1823, 203.174/XV-1824 et 203.176/XV-1826.

Au *Moniteur belge* du 18 novembre 2011 est également publié un *erratum* relatif à la date d'adoption du second acte attaqué. Cet *erratum* constitue le troisième objet du présent recours.

Se fondant sur l'article 108, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la Commission européenne décide d'ouvrir la procédure d'examen portant sur la validité au regard des règles sur les aides d'État du régime de garantie des dépôts protégeant les participations des actionnaires particuliers de coopératives financières agréées, par laquelle elle demande à l'État belge de communiquer ses observations sur ce régime et de suspendre sa mise en œuvre. Sa décision est notifiée à l'État belge par une lettre du 3 avril 2011.

L'article 118 de la loi du 17 juin 2013 portant des dispositions fiscales et financières et des dispositions relatives au développement durable (*Moniteur belge* du 28 juin 2013) tend notamment à abroger le 6° de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 22 février 1998 précitée. L'exposé des motifs justifie cette abrogation par la circonstance que «Le Holding Communal est actuellement en liquidation, de sorte que le point 6° de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, n'a plus d'objet» (*Doc. Parl.*, Ch. 2012/2013, n° 2576/2, p.4).

Par son arrêt n° 222.968 du 25 mars 2013, le Conseil d'État rejette, pour défaut d'intérêt, les recours en annulation introduits contre les deux actes attaqués et enrôlés sous les références 202.987/IX-7514 et 203.126/IX-7522. Par son arrêt n° 222.969 du même jour, le Conseil d'État, statuant sur les recours enrôlés sous les références 202.983/IX-7513 et 202.952/IX-7508 décide de poser à la Cour constitutionnelle une question préjudicielle formulée comme suit:

« L'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le Roi peut mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital des sociétés coopératives agréées, visées à l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, alors que cet article 36/24 ne prévoit pas une telle possibilité de remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital d'une société qui n'est pas une société coopérative agréée au sens de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, précité ? »;

Par son arrêt n° 226.094, prononcé ce jour, le Conseil d'État déclare irrecevables les requêtes enrôlées sous les n°s 202.844/XV-1792 et 203.174/XV-1824. Par son arrêt n° 226.095, prononcé également ce jour, il décide de surseoir à statuer dans les affaires 202.849/XV-1795, 203.173/XV-1823, et 203.176/XV-1826 et de poser à la Cour constitutionnelle les deux questions préjudicielles suivantes:

1. L'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, alors que l'alinéa 1^{er}, 3°, donne au Roi le pouvoir de mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital de sociétés coopératives, agréées conformément à l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrégation des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives, qui sont des compagnies financières inscrites sur la liste prévue à

l'article 13, alinéa 4, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, des compagnies financières mixtes, des établissements de crédit, des entreprises d'investissement ou des entreprises d'assurance, ainsi que leurs filiales directes ou indirectes, ou dont au moins la moitié du patrimoine est investi dans de telles institutions, il ne Lui octroie pas un tel pouvoir au profit des associés ou des actionnaires de toute autre société intervenant dans le secteur financier, notamment un établissement de crédit?

2. L'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque nationale de Belgique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, alors que l'alinéa 1^{er}, 3^o, donne au Roi le pouvoir de mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital de sociétés coopératives, agréées conformément à l'arrêté royal du 8 janvier 1962 fixant les conditions d'agrégation des groupements nationaux de sociétés coopératives et des sociétés coopératives, qui sont des compagnies financières inscrites sur la liste prévue à l'article 13, alinéa 4, de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit, des compagnies financières mixtes, des établissements de crédit, des entreprises d'investissement ou des entreprises d'assurance, ainsi que leurs filiales directes ou indirectes, ou dont au moins la moitié du patrimoine est investi dans de telles institutions, il ne Lui octroie pas un tel pouvoir au profit des organismes de financement de pensions ou des communes associées au sein du Holding communal?;

Considérant que les parties intervenantes contestent la recevabilité de la requête en soutenant qu'il n'a pas été procédé à une élection de domicile;

Considérant que le requérant a fait élection de domicile par un courrier du 13 décembre 2012;

Considérant que les intervenantes soutiennent que le recours est irrecevable en ce qu'il tend à l'annulation de deux actes différents sans exposer en quoi ils seraient connexes;

Considérant que le second acte attaqué fait application du premier; que certains moyens sont invoqués à l'encontre des deux actes; que si le requérant avait introduit deux recours distincts, ils auraient été déclarés connexes et auraient été joints dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de sorte que le présent recours est recevable en tant qu'il est dirigé à la fois contre l'arrêté royal du 10 octobre 2011 et contre l'arrêté royal du 7 novembre 2011;

Considérant qu'aux termes de l'*erratum* publié au *Moniteur belge* du 18 novembre 2011, troisième édition, il y a lieu de lire, en bas du texte publié dans la deuxième édition «Donné à Bruxelles, le 7 novembre 2011» au lieu de «Donné à Bruxelles, le 7 octobre 2011»; que cet *erratum* tend à corriger une erreur matérielle qui s'est produite lors de la publication du second acte attaqué; qu'il ne contient aucun acte susceptible de recours; qu'en tant qu'il tend à l'annulation de l'*erratum*, le présent recours est irrecevable;

Considérant que le requérant entend justifier son intérêt à agir, d'une part, par la circonstance que l'octroi d'une garantie aux coopérateurs des sociétés coopératives intervenantes est susceptible d'entraîner une dépense estimée à 1, 4 milliards d'euros, qui pourrait se répercuter sur chaque citoyen à concurrence de 135 euros et, d'autre part, en raison de sa qualité d'actionnaire de la s.a. Dexia, dont il dit détenir 50 actions;

Considérant que la partie adverse répond que le requérant n'a pas intérêt à agir dès lors qu'il n'est pas visé par les actes attaqués, que sa qualité de citoyen revient à donner à son recours le caractère d'une action populaire, ce qui est insuffisant pour lui conférer un intérêt, que ce n'est pas la collectivité qui finance le Fonds, mais ses adhérents ou, en cas d'insuffisance, toutes les sociétés coopératives agréées qui ont la possibilité de bénéficier de l'intervention du Fonds; qu'elle soutient que le requérant n'expose pas en quoi sa qualité d'actionnaire est affectée par les actes attaqués et qu'à supposer qu'il invoque sa qualité d'actionnaire d'une institution payant une contribution au Fonds, il s'agit d'un intérêt indirect, que les articles 28 et 29 de l'arrêté royal du 16 mars 2009 relatif à la protection des dépôts et des assurances sur la vie par le Fonds spécial de protection des dépôts et des assurances sur la vie organisent un cloisonnement entre les réserves d'intervention, qu'une telle réserve devrait être créée pour les sociétés coopératives, que l'éventuelle intervention de la Caisse des Dépôts et Consignations sera comblée par toutes les sociétés coopératives agréées et que c'est la s.a. Dexia Banque Belgique qui paye la contribution et non la s.a. Dexia;

Considérant que les intervenantes font valoir que la garantie n'est pas financée par le contribuable mais par les adhérents au Fonds, voire par toutes les sociétés coopératives agréées en cas d'avance par la Caisse des Dépôts et Consignations; qu'elles estiment qu'en tout état de cause, la qualité de citoyen du requérant ne lui donne pas un intérêt suffisant; qu'elles soulignent que le requérant n'indique pas en quoi sa qualité d'actionnaire de la s.a. Dexia est affectée par le premier acte attaqué; qu'elles affirment que c'est la s.a. Dexia Banque Belgique et non la s.a. Dexia qui paye la contribution annuelle; qu'elles ajoutent que le second acte attaqué est un acte individuel, de sorte que l'intérêt peut être interprété de manière plus stricte et qu'il ne s'applique pas au requérant mais les vise uniquement elles, et que celui-ci n'est pas affecté par cet acte en sa qualité de citoyen ou d'actionnaire de la s.a. Dexia; qu'elles soutiennent également que le Roi exerce une compétence liée, de sorte qu'il serait tenu d'adopter un acte identique, même en cas d'annulation par le Conseil d'État;

Considérant que le requérant réplique qu'il a un intérêt au recours puisqu'il est discriminé par rapport aux actionnaires des coopératives agréées, qu'il a un intérêt personnel et légitime comme détenteur d'actions de Dexia, qu'il subit une atteinte certaine et actuelle à sa situation; qu'il précise qu'il ne critique pas une décision affectant la société dont il serait actionnaire mais le traitement différencié organisé par les actes attaqués au profit de certains actionnaires de la s.a. Dexia et qu'il est indifférent que la s.a. Dexia Banque Belgique ne fasse plus partie de la s.a. Dexia;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que si l'intérêt du requérant pouvait se déduire de la discrimination alléguée, il conviendrait qu'avant toute décision sur la recevabilité de ce recours, la Cour constitutionnelle soit interrogée sur la conformité de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 février 1998 aux articles 10 et 11 de la Constitution; que, selon elle, cette question devrait être tranchée avant qu'il soit statué sur l'intérêt à agir du requérant;

Considérant que dans leur dernier mémoire, les sociétés intervenantes font valoir que le requérant prétend tirer son intérêt de sa qualité d'actionnaire de la s.a. Dexia, que l'extrait du compte-titre destiné à prouver cette qualité est daté du 6 décembre 2011 et qu'il ne peut en être déduit que le requérant serait encore actuellement actionnaire de ladite société, de sorte que le caractère actuel de l'intérêt allégué n'est pas établi; qu'elles estiment que l'intérêt qui serait déduit d'une discrimination dénoncée dans le troisième moyen de la requête trouverait sa source exclusivement dans une disposition légale, qu'il s'est abstenu de contester en temps utile devant la Cour constitutionnelle et que l'intérêt dont il se prévaut n'est donc qu'indirect; qu'elles font valoir que les actes attaqués ne s'appliquent pas au requérant, dont l'intérêt ne pourrait être établi que s'il était avéré qu'il est discriminé, de sorte que cet intérêt est, au mieux, subordonné à la réponse que donnera la Cour constitutionnelle à la question qui devrait lui être posée à ce propos; qu'elles font valoir par ailleurs que le requérant, qui n'est pas affecté par les actes attaqués, ne tirerait aucun avantage de leur annulation, puisque, même à supposer que le requérant puisse entrer dans l'une des hypothèses limitativement énumérées à l'article 36/24, § 1^{er}, de la loi du 22 février 1998, le Roi ne pourrait agir que sur avis de la Banque nationale de Belgique et seulement «en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les effets», de sorte que l'avantage escompté par le requérant à la suite d'une annulation des actes attaqués serait purement hypothétique;

Considérant que sa qualité de citoyen ne confère au requérant aucun intérêt personnel à agir contre les actes attaqués; que les conséquences, pour les finances publiques, d'une mise en œuvre des garanties ainsi octroyées ne pourraient l'affecter directement;

Considérant que le requérant se prévaut également de sa qualité d'actionnaire de la s.a. Dexia; que cette qualité est établie par un extrait de son compte-titre du 6 décembre 2011; que rien n'établit que cette qualité ne serait plus actuelle;

Considérant que la garantie accordée par l'arrêté royal du 7 novembre 2011 aux trois sociétés coopératives intervenantes l'est en vertu de l'arrêté royal du 10 octobre 2011, lequel tend à exécuter l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 février 1998; que cette disposition ne permet l'octroi d'une garantie de l'État qu'aux personnes physiques qui sont actionnaires de sociétés coopératives agréées; qu'il s'ensuit que le requérant ne pourrait bénéficier de cette garantie; que, toutefois, le troisième moyen tend à contester la différence de traitement existant entre, d'une part, les personnes physiques associées d'une société coopérative agréée et, d'autre part, les associés personnes physiques d'une société qui n'est pas une société coopérative agréée; qu'en l'état actuel de la procédure, l'intérêt à agir du requérant ne peut être dénié mais il devra être apprécié en fonction de la réponse qui sera apportée à ce moyen;

Considérant par ailleurs que l'article 4, § 3, de l'arrêté royal du 14 novembre 2008 énonce les conditions auxquelles les sociétés coopératives agréées peuvent, à leur demande, participer au Fonds spécial de protection des dépôts, des assurances sur la vie et du capital de sociétés coopératives agréées; qu'en son alinéa 4, cette disposition permet au Roi de fixer des conditions individuelles supplémentaires pour l'adhésion d'une société coopérative agréée en ce qui concerne trois éléments et que l'alinéa 5 Lui permet de prévoir des mesures temporaires à l'égard des associés autres qu'institutionnels; que l'article 8, § 2*bis*, du même arrêté permet au Roi d'imposer le paiement d'une indemnité de plus-value dans certaines conditions; que ces dispositions reconnaissent au Roi un pouvoir d'appréciation excluant l'existence d'un droit subjectif dans le chef de la société coopérative demanderesse, de sorte que c'est à tort que les sociétés coopératives soutiennent que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'arrêté royal du 7 novembre 2011, pour le motif que le Roi exercerait une compétence liée;

Considérant que le requérant prend un moyen, le troisième, de la violation «du principe de l'égalité de traitement des personnes»; qu'il indique que les

actes attaqués ont pour objet de favoriser le groupe Arco au détriment des autres catégories d'actionnaires de Dexia, que les actes attaqués ont été adoptés en raison de la chute du cours des actions de Dexia, qu'en accordant sa garantie exclusivement aux coopérateurs d'Arco et non aux autres actionnaires de Dexia, victimes dans la même proportion de la chute des cours, le Gouvernement a violé de manière flagrante le principe d'égalité et que cette volonté de favoriser ce groupement est délibérée;

Considérant que la partie adverse répond que la critique du requérant est en réalité dirigée contre l'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 et que le Conseil d'État n'est pas compétent pour en connaître, que le premier acte attaqué ne vise pas uniquement les sociétés coopératives du groupe Arco, mais toutes les sociétés coopératives qui remplissent les conditions qu'il énonce, que le moyen n'est de toute façon pas fondé, que la situation des coopérateurs présente des similarités importantes avec celle des déposants et des disparités importantes avec celle de tout autre investisseur, en ce qui concerne tout à la fois leur traitement fiscal (article 21, 6°, du Code des impôts sur les revenus 1992), la variabilité du capital social (article 392 du Code des sociétés), la possibilité de retirer les parts de coopérateurs, la répartition des bénéfices annuels sur les parts, ainsi que le montant remboursé en cas de retrait; qu'elle expose que la situation des coopérateurs de sociétés coopératives agréées n'est pas identique à celle des associés ou actionnaires d'autres types de sociétés, par exemple en ce qui concerne le pourcentage du capital social que les coopérateurs personnes physiques peuvent souscrire ou en ce qui concerne la cession des parts, que les coopérateurs et les déposants se trouvant dans une situation comparable, il convenait de leur réserver un traitement similaire mais qu'en revanche, les coopérateurs et les actionnaires ou les communes étant dans des situations non comparables, il convenait de les traiter différemment; qu'elle estime qu'à supposer que le Conseil d'État considérerait que la situation des coopérateurs est comparable à celle des actionnaires d'autres types de sociétés ou que leur situation n'est pas comparable à celle des déposants, il faudrait vérifier si l'objectif poursuivi par le premier acte attaqué est légitime, qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi du 14 avril 2009 et du préambule du premier acte attaqué que l'objectif de ce dernier était de renforcer la confiance du public dans les produits d'épargne et les produits qui offrent des caractéristiques similaires, ce qui est bien un objectif d'intérêt public et donc légitime; qu'elle soutient que les critères de distinction établis dans l'article 36/24, § 1^{er}, 3°, de la loi du 22 février 1998 et dans le premier acte attaqué sont objectifs, que la distinction opérée permet d'atteindre le but poursuivi par la réglementation, la garantie présentant bien un rapport raisonnable avec le renforcement de la confiance du public dans certains produits financiers, que la différence de traitement n'est pas manifestement disproportionnée avec le but

poursuivi et les conséquences qu'elle entraîne et qu'il fallait, vu l'instabilité du marché, donner un signal clair quant à la protection de l'investissement des coopérateurs, à défaut de quoi il en serait résulté une crise de confiance vis-à-vis des autres produits d'épargne;

Considérant que les parties intervenantes font valoir que le moyen tend à critiquer la loi de sorte qu'il est irrecevable, que le régime de garantie ne vise pas que les coopérateurs d'Arco, mais bien tous les coopérateurs de sociétés répondant à certaines conditions, ce qu'elles sont, que les épargnants coopérateurs sont comparables aux déposants mais ne le sont pas avec les actionnaires d'autres types de sociétés intervenant dans le secteur financier, que les parts des coopérateurs ont toutes les caractéristiques d'un produit d'épargne mais n'ont pas les mêmes caractéristiques que les actions des autres types de sociétés intervenant dans le secteur financier (dividendes limités pour les parts des sociétés coopératives agréées, traitement fiscal identique des dividendes des coopérateurs et des intérêts des comptes d'épargne, modalités de retrait des coopératives et des comptes d'épargne, récupération limitée à l'apport initial, possibilité de limiter statutairement le nombre de parts de coopérateurs des personnes physiques, inaccessibilité des parts de coopérateur sans démissionner, possibilité de fluctuation sans modification statutaire d'une partie du capital des sociétés coopératives, limitation du nombre de voix par associé lors des assemblées générales), qu'il aurait donc été discriminatoire des les traiter de manière identique aux associés des autres types de sociétés intervenant dans le secteur financier; qu'elles soutiennent que la mesure prise poursuit un objectif légitime, à savoir «limiter, le plus rapidement possible, l'ampleur et les effets de la crise actuelle sur les marchés financiers, [...] préserver la confiance dans le système financier belge et [...] éviter ainsi une crise systémique» et que le critère de distinction est objectif et qu'il est pertinent pour atteindre l'objectif poursuivi, ainsi qu'il ressort de l'avis de la Banque nationale de Belgique du 7 octobre 2011; qu'elles ajoutent que la différence de traitement est proportionnée au but poursuivi et aux conséquences qui en découlent, l'objectif étant, en période de turbulence, de rassurer les épargnants sur la confiance qu'ils pouvaient avoir dans les produits d'épargne; qu'elles ajoutent que le Conseil d'État ne peut, sur cette dernière question, exercer qu'un contrôle marginal;

Considérant que le requérant réplique que l'objectif des actes attaqués est de protéger les coopérateurs du groupe Arco de la perte de valeur des actions Dexia, que ces actes ont été adoptés à la demande du groupe Arco, que les conditions prévues par le premier acte attaqué ne sont remplies que par Arco, qu'aucune autre coopérative n'est susceptible de faire appel à la garantie de l'État, et que l'avis de l'Inspection des Finances relève le risque de créer un régime permanent; qu'il

souligne que l'article 5 du premier acte attaqué prévoit une limitation chronologique à l'applicabilité du régime, qu'il s'agit d'une pure mesure d'exception, que la collusion est prouvée par le fait que la demande d'intervention a été introduite avant que les conditions d'octroi aient été approuvées, que la partie adverse a donc fixé des conditions ne s'appliquant qu'à un groupe, et sait pertinemment qu'aucune autre société coopérative ne demandera l'intervention du Fonds, que les deux arrêtés ont été élaborés simultanément, que les mesures attaquées ont été prises pour indemniser uniquement Arco et non les autres actionnaires de Dexia, que la partie adverse nie l'évidence en soutenant que les actes attaqués n'ont aucun lien avec la perte de valeur des actions de Dexia et qu'il est discriminatoire de faire profiter un groupe particulier d'actionnaires de Dexia de la garantie de l'État et non les autres; qu'il ajoute, dans ce qu'il présente comme une nouvelle branche, que la partie adverse et les parties intervenantes ont agi avec connivence, que l'Inspection des Finances a donné son avis avant que les demandes d'intervention aient été introduites, que le projet d'arrêté prévoyait déjà d'accorder la garantie alors qu'Arco ne pouvait connaître les conditions pour introduire sa demande, que le dossier administratif ne contient aucun acte antérieur, et qu'il y a donc eu une entente entre les parties;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse se réfère d'abord au mémoire en réponse quant aux motifs qui justifient, selon elle, un traitement différencié pour les coopérateurs personnes physiques visés; qu'elle souligne que les raisons du traitement différencié et ses objectifs ressortent clairement des travaux préparatoires de la loi du 14 avril 2009 et du préambule de l'arrêté royal du 10 octobre 2011, que «les similarités entre un produit d'épargne et la situation d'un déposant, d'une part, et la situation des coopérants personnes physiques de sociétés coopératives agréées, d'autre part, sont évidentes» et que la Banque nationale de Belgique a confirmé la pertinence de l'octroi de la garantie d'État aux coopérateurs personnes physiques en vue de l'objectif poursuivi, c'est-à-dire réduire les effets et l'ampleur de la crise financière; qu'elle se réfère également à l'arrêt n° 222.969 du 25 mars 2013, qui, selon elle, aurait «confirmé la pertinence ou, à tout le moins le caractère raisonnable de la garantie d'État aux personnes physiques en vue de l'objectif poursuivi, c'est-à-dire réduire les effets et l'ampleur de la crise financière»; qu'elle poursuit en soutenant que le moyen n'est pas recevable, la possibilité de mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État aux associés personnes physiques des sociétés coopératives agréées ayant été prévue par la loi, et qu'en critiquant le système d'octroi de la garantie de l'État en faveur des associés personnes physiques de sociétés coopératives agréées étroitement liées à des institutions financières, le requérant critique la loi; que, par ailleurs, la partie adverse fait valoir que la critique selon laquelle des garanties de l'État n'ont pas été octroyées à la s.a. Dexia et au Holding communal sur la base de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er},

4° ou 6°, de la loi du 22 février 1998, ne pourrait en tout état de cause pas mener à l'annulation des actes attaqués, puisque, à supposer établie la discrimination que les parties requérantes entendent dénoncer, celle-ci ne trouverait pas sa source dans les actes attaqués et qu'en outre, elle n'aperçoit pas si et dans quelle mesure une telle omission affecterait les actes attaqués;

Considérant que dans leur dernier mémoire, les sociétés coopératives intervenantes font valoir que ni l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, ni une autre partie de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ne permet d'instaurer une garantie d'État pour le remboursement de la valeur des actions d'une institution contrôlée lorsque cette valeur a fortement diminué, de sorte que la différence de traitement dénoncée par le requérant repose sur un choix du législateur à propos duquel une question préjudicielle peut être posée à la Cour constitutionnelle; qu'elles relèvent toutefois qu'une question préjudicielle similaire, posée par le Conseil d'État par son arrêt n° 222.969 du 25 mars 2013, est pendante devant la Cour constitutionnelle; qu'elles demandent de surseoir à statuer dans l'attente de l'arrêt de la Cour; qu'elles exposent par ailleurs qu'en l'espèce, il «n'est de toute façon pas question d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination et que le moyen dans ce cadre n'est pas fondé»; que, dans de longs développements, elles exposent que les associés personnes physiques de sociétés coopératives agréées ne se retrouvent pas dans une situation comparable à celle d'autres sociétés et que ces catégories sont dans des situations essentiellement différentes; qu'elles ajoutent que la mesure poursuit un objectif légitime, qu'elle repose sur un critère objectif, qu'elle est pertinente et qu'il existe un rapport raisonnable entre les moyens utilisés et l'objectif légitime poursuivi; que sur la question de savoir si le Roi a violé le principe d'égalité et de non-discrimination en n'ayant pas, sur la base de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4° et de l'article 36/24, alinéa 1^{er}, 6°, prévu un système de couverture par l'État de pertes encourues sur certains actifs ou instruments financiers, elles font valoir que par le biais de l'article 36/24, § 1^{er}, de la loi du 22 février 1998, le législateur octroie au Roi un arsenal de moyens en vue de lui permettre de prendre toutes les mesures adéquates pour faire face à la crise financière et qu'il n'impose pas que toutes les mesures possibles soient prises en même temps; qu'elles soulignent à ce propos que le législateur n'impose pas un ordre à suivre dans l'introduction de ces mesures mais qu'il permet au Roi de prendre les mesures les plus adéquates à chaque moment en fonction des circonstances factuelles et Lui reconnaît un large pouvoir d'appréciation pour déterminer quelles sont les mesures les plus appropriées, ce pouvoir étant toutefois limité par les conditions énoncées par la première partie de la première phrase du § 1^{er} de l'article 36/24, qui permet que les mesures en cause soient prises sur avis de la Banque nationale, en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de menace grave de crise systémique, aux fins d'en limiter l'ampleur ou les

effets; qu'elles estiment que les conditions ainsi énoncées sont remplies puisque le Roi a strictement respecté les exigences de la loi et qu'il a recueilli l'avis de la Banque nationale qui a jugé que les conditions étaient réunies; qu'elles ajoutent que cette conclusion est confirmée par l'arrêt n° 222.969 du 25 mars 2013;

Considérant que l'arrêt royal du 10 octobre 2011 tend à exécuter l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 22 février 1998; que cette disposition ne permet au Roi d'instaurer un système tendant à garantir le remboursement de leur part du capital qu'aux associés personnes physiques de sociétés coopératives agréées; que la différence de traitement dénoncée par le moyen trouve son origine dans un choix opéré par le législateur; qu'il y a donc lieu de poser à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle formulée au dispositif du présent arrêt; que la circonstance que la même question préjudicielle soit pendante devant la Cour n'est pas de celles qui, aux termes de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispensent le Conseil d'État de la poser dans la présente procédure,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour constitutionnelle :

L'article 36/24 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le Roi peut mettre en place un système d'octroi de la garantie de l'État pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital des sociétés coopératives agréées, visées à l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, alors que cet article 36/24 ne prévoit pas une telle possibilité de remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital d'une société qui n'est pas une société coopérative agréée au sens de l'article 36/24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, précité?

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quinze janvier deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY