

**DÉCISION DE LA COMMISSION****du 3 juillet 2014****concernant l'aide d'État SA.33927 (12/C) (ex 11/NN)****mise à exécution par la Belgique — Régime de garantie protégeant les participations des associés  
personnes physiques de coopératives financières***[notifiée sous le numéro C(2014) 1021]***(Les textes en langues française et néerlandaise sont les seuls faisant foi.)****(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)**

(2014/686/UE)

LA COMMISSION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 108, paragraphe 2, premier alinéa,

vu l'accord sur l'Espace économique européen, et notamment son article 62, paragraphe 1, point a),

après avoir invité les parties intéressées à présenter leurs observations, conformément aux dispositions précitées <sup>(1)</sup> et vu les réponses obtenues,

considérant ce qui suit:

**1. PROCÉDURE**

- (1) Par lettre du 7 novembre 2011, l'État belge a notifié à la Commission qu'il avait institué un régime de garantie (le «régime de garantie des coopératives» ou la «mesure») protégeant les participations des associés personnes physiques de sociétés coopératives agréées, soit soumises à une surveillance prudentielle de la Banque nationale de Belgique (la «BNB») soit ayant investi au moins la moitié de leurs avoirs dans un établissement soumis à une telle surveillance (les «coopératives financières»).
- (2) Par lettre du 6 décembre 2011, la Commission a indiqué à l'État belge que la mesure constituait potentiellement une aide d'État illégale <sup>(2)</sup> et a invité ce dernier à s'abstenir de toute action supplémentaire pour mettre la mesure à exécution. La Commission a invité l'État belge à lui communiquer ses observations sur ses conclusions préliminaires, ce qu'il a fait par lettre du 22 décembre 2011.
- (3) Par décision du 3 avril 2012 (la «décision d'ouvrir la procédure»), la Commission a informé la Belgique qu'elle avait ouvert la procédure prévue à l'article 108, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (le «traité») à l'égard de la mesure et elle a enjoint la Belgique, conformément à l'article 11, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil <sup>(3)</sup> de suspendre cette mesure jusqu'à ce qu'elle statue sur sa compatibilité avec le marché intérieur. La Commission a demandé à la Belgique d'arrêter immédiatement toute action visant à poursuivre la mise en œuvre du régime de garantie des coopératives et de s'abstenir de tout paiement au titre de la mesure. La décision de la Commission d'ouvrir la procédure — par laquelle la Commission invitait également les parties intéressées à présenter leurs observations concernant la mesure — a été publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* <sup>(4)</sup>.
- (4) Par lettres du 24 avril 2012 et du 31 mai 2012, la Belgique a demandé un délai supplémentaire pour réagir à la décision d'ouvrir la procédure; la Commission n'a pas formulé d'objection à cet égard. Par lettre du 18 juin 2012, la Belgique a envoyé ses observations en réaction à la décision d'ouvrir la procédure et y a notamment joint une lettre du gouverneur de la BNB adressée au ministre belge des finances, en date du 7 octobre 2011.

<sup>(1)</sup> JO C 213 du 19.7.2012, p. 64.

<sup>(2)</sup> Le Conseil d'État belge a également attiré l'attention sur le fait que la mesure constituait potentiellement une aide d'État. Voir l'avis du Conseil d'État n° 46.131/2 du 4 mars 2009.

<sup>(3)</sup> Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil du 22 mars 1999 portant modalités d'application de l'article 108 du traité CE (JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.)

<sup>(4)</sup> Voir note 1 de bas de page.

- (5) Le 17 août 2012, le groupe ARCO [«ARCO» <sup>(5)</sup>] a également fait parvenir ses commentaires en réponse à la décision d'ouvrir la procédure. Le 29 août 2012, la Commission a transmis ce document à la Belgique, donnant ainsi à cet État membre la possibilité de répondre aux observations d'ARCO. Le 16 octobre 2012, toutefois, la Belgique a indiqué qu'elle ne ferait pas usage de cette possibilité.
- (6) Des questions complémentaires ont été posées par la Commission au sujet de la mesure, en particulier le 17 septembre 2012 et le 24 juillet 2013, auxquelles la Belgique a répondu respectivement le 5 décembre 2012 et le 20 septembre 2013.

## 2. RAPPEL DES FAITS

### 2.1. Genèse de la mesure notifiée

- (7) L'institution du régime de garantie des coopératives était liée à des mesures de sauvetage dans un autre dossier d'aide d'État.
- (8) Le 30 septembre 2008, Dexia a annoncé une augmentation de capital de 6,4 milliards d'EUR, souscrite par ses actionnaires existants (parmi lesquels ARCO) et par les autorités belges, françaises et luxembourgeoises. Devant la commission spéciale du Parlement belge chargée d'examiner les circonstances du démantèlement de Dexia (la «commission Dexia»), le ministre belge des finances compétent à l'époque de l'octroi de l'aide d'État à Dexia en 2008 a expliqué que, à la suite des demandes d'intervention en faveur d'ARCO, il y avait eu dès septembre/octobre 2008 une décision politique de mettre en place le régime de garantie des coopératives. Il a expliqué que pour parvenir à un accord sur Dexia, le gouvernement avait en même temps dû prendre une décision sur ARCO et Ethias <sup>(6)</sup>. Il ressort également de déclarations de l'actuel ministre belge des finances que l'engagement de 2008 a été pris afin qu'ARCO consente à participer au sauvetage de Dexia <sup>(7)</sup>.

#### i) Communications à la presse

- (9) Le 10 octobre 2008, le gouvernement belge a annoncé par communiqué de presse des services du ministre des finances qu'il avait pris la décision suivante:

— augmenter la couverture donnée par le régime existant de garantie des dépôts pour les établissements de crédit de 20 000 à 100 000 EUR,

<sup>(5)</sup> ARCO fera l'objet d'une description plus détaillée aux considérants 38 à 44.

<sup>(6)</sup> Voir ([http://www.dekamer.be/kvvcv/pdf\\_sections/comm/dexia/N031\\_20120125reynders.pdf](http://www.dekamer.be/kvvcv/pdf_sections/comm/dexia/N031_20120125reynders.pdf)) — Transcription commission Dexia — audition du ministre Reynders le 25 janvier 2012, p. 7 et p. 32. Voici les transcriptions: «[...] en 2008, des membres du gouvernement sont intervenus en Conseil restreint afin de demander à l'État d'intervenir pour Ethias et pour ARCO. Compte tenu de la situation de crise dans laquelle on était, le gouvernement s'est engagé le 10 octobre 2008 et le 21 janvier 2009 à protéger la part de capital des coopérateurs personnes physiques dans des sociétés coopératives. [...] Dans une décision politique, j'ai donc bien compris à un moment donné que je ne pourrais pas — et le premier ministre aussi à l'époque — boucler l'accord avec nos collègues [...] [pour mémoire: la France et le Luxembourg étaient les autres États membres concernés dans le dossier Dexia] et avec la direction de Dexia — si en même temps, il n'y avait pas des décisions prises sur Ethias et sur ARCO. [...] Donc, pour les coopérateurs des coopératives [...], nous avons pris cet engagement. Alors, pourquoi en trois étapes et pourquoi avec pas mal de temps? Parce qu'il a d'abord fallu faire en sorte que cet accord politique puisse se traduire dans un texte.»

<sup>(7)</sup> Le ministre alors en fonction a déclaré dans un article du 15 mai 2014 du magazine *Trends* (p. 20) repris sur son site internet: «Fin septembre 2008, lors de la première crise Dexia, nous avons demandé au Holding communal, à ARCO et à Ethias de participer à une augmentation de capital pour laquelle ils n'avaient pas l'argent. Les personnes derrière ARCO et Ethias avaient besoin d'une garantie, autrement elles auraient retiré leur épargne. Cela aurait signifié la faillite d'ARCO. La garantie a beaucoup à voir avec le contexte du moment. ARCO, Ethias et le Holding communal ont été obligés de participer à l'augmentation de capital de Dexia parce qu'il n'y avait pas d'autre solution. C'était en 2008 [...]. À ce moment-là, le législateur fédéral — avec cinq partis politiques — a accordé la garantie gouvernementale. En conséquence, les épargnants ARCO n'ont pas touché leur argent. Ils ont pensé: il faut que nous apportions un soutien continu et, si cela tourne mal, il y a un filet de sauvetage». («Eind september 2008, bij de eerste Dexia-crisis, werd aan de Gemeentelijke Holding, Arco en Ethias gevraagd om deel te nemen aan een kapitaalverhoging waarvoor ze het geld niet hadden. De achterban van onder andere Arco en Ethias had waarborgen nodig, anders zouden ze hun spaargeld weghalen. Dat had het faillissement van Arco betekend. Die waarborg heeft dus veel te maken met de context van dat moment. Arco, Ethias en de Gemeentelijke Holding waren verplicht om mee te gaan in de kapitaalverhoging van Dexia, omdat er geen andere oplossing was. Dat was 2008. [...] Op dat moment kende de federale wetgever — met vijf partijen — een overheidswaarborg toe. Het resultaat was dat de Arcospaarders hun geld lieten staan. Ze dachten: we moeten blijven steunen, en als het misloopt is er een vangnet.»)

— établir un régime similaire pour d'autres produits financiers [en particulier les produits d'assurance-vie relevant de la «branche 21»<sup>(8)</sup> et les parts de coopératives financières]<sup>(9)</sup>.

- (10) Le 21 janvier 2009, le premier ministre et le ministre des finances ont confirmé, dans un communiqué de presse conjoint, l'engagement pris par le gouvernement précédent<sup>(10)</sup> d'introduire un régime de garantie des coopératives<sup>(11)</sup>. Le même jour, ARCO publiait ce communiqué de presse du gouvernement belge sur son site internet. Par contraste, d'autres coopératives financières se sont distancées de l'analogie entre les dépôts et les parts de coopératives financières qui sous-tend le régime de garantie des coopératives<sup>(12)</sup>.

ii) *Processus législatif*

- (11) Le 15 octobre 2008, le Parlement belge a voté une loi<sup>(13)</sup> permettant au gouvernement belge de prendre des mesures visant à promouvoir la stabilité financière. Le 14 novembre 2008<sup>(14)</sup>, la Belgique a publié un arrêté royal faisant passer le montant protégé par le régime de garantie des dépôts pour les établissements de crédit à 100 000 EUR, tout en introduisant un régime de garantie semblable pour les produits d'assurance-vie relevant de la «branche 21». Le 29 octobre 2008, le Comité de stabilité financière avait préalablement émis un avis favorable sur ce projet d'arrêté royal<sup>(15)</sup>.
- (12) Le 14 avril 2009<sup>(16)</sup>, la Belgique a modifié la loi du 15 octobre 2008, autorisant le gouvernement à mettre en place, par arrêté royal, un système de garantie du capital libéré pour le remboursement aux associés personnes physiques de leur part du capital de sociétés coopératives financières. Par arrêté royal du 10 octobre 2011<sup>(17)</sup>, la Belgique a modifié l'arrêté royal du 14 novembre 2008. L'arrêté royal du 10 octobre 2011 contient des précisions techniques supplémentaires sur le régime de garantie des coopératives.
- (13) Le 7 octobre 2011, le gouverneur de la BNB a écrit une lettre au ministre des finances de l'époque pour émettre un avis sur le (projet) d'arrêté royal du 10 octobre 2011, procédure requise en vertu de la loi fixant le statut organique de la BNB<sup>(18)</sup>. Dans cette lettre, le gouverneur note que le gouvernement peut légalement prendre un arrêté royal sur un régime de garantie des coopératives «en cas de crise soudaine sur les marchés financiers ou en cas de

<sup>(8)</sup> La notion de produit d'assurance-vie relevant de la «branche 21» est définie à l'annexe I, point 21, de l'arrêté royal portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances et concerne les produits d'assurances non liés à des fonds d'investissement (par opposition aux produits d'assurance-vie relevant de la «branche 23»). Les produits relevant de la «branche 21» offrent en principe un retour sur investissement garanti pouvant être augmenté par une participation au résultat d'investissement de la compagnie d'assurance.

<sup>(9)</sup> Le communiqué de presse contient le paragraphe suivant: «Le gouvernement a décidé d'étendre la protection donnée par 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 comme par exemple certains produits faisant partie de la branche 21. Certains organismes ont déjà fait part de leur intérêt.»

<sup>(10)</sup> Le 18 décembre 2008, le gouvernement précédent a démissionné et un nouveau gouvernement est entré en fonction le 30 décembre 2008.

<sup>(11)</sup> Dans ce communiqué de presse, le gouvernement belge réaffirmait son engagement de mettre en place un régime de garantie des coopératives («le gouvernement confirme l'engagement pris par le gouvernement précédent d'offrir un régime de garantie aux associés des sociétés coopératives agréées»). Le communiqué de presse contenait également des détails techniques sur le régime de garantie des coopératives.

<sup>(12)</sup> ArgenCo expliquait ce qui suit dans son prospectus afférent aux actions du 5 octobre 2010 (p. 4): «Les actions ne peuvent être qualifiées ni de titre de créance émis par un établissement de crédit, ni de dépôts d'épargne. En conséquence, les actions ne sont pas couvertes par un système de protection des dépôts.» Lanbokas/Agricaisse délivrait un message similaire à la page 6 de son prospectus du 15 mai 2009, dans lequel il indiquait que les souscripteurs de parts sociales devaient prendre en considération l'absence de garantie par le Fonds de protection des dépôts.

<sup>(13)</sup> *Moniteur belge* du 17.10.2008, Ed. 2, F.2008 — 3690 [2008/03425].

<sup>(14)</sup> *Moniteur belge* du 17.11.2008, Ed. 2, F.2008 — 4088 [2008/03450].

<sup>(15)</sup> Le Comité de stabilité financière a conclu que l'extension du régime de garantie des dépôts est indispensable pour la stabilité du système financier belge (Le Comité de stabilité financière «estime que les mesures proposées sont effectivement indispensables afin de préserver la stabilité du système financier belge et doivent pouvoir entrer en vigueur dans les plus brefs délais»).

<sup>(16)</sup> *Moniteur belge* du 21.4.2009, Ed. 1, F. 2009 1426 [2009/03147].

<sup>(17)</sup> *Moniteur belge* du 12.10.2011, Ed. 2, F. 2011 2682 [2011/205241].

<sup>(18)</sup> Après l'introduction du régime de garantie des coopératives, la loi fixant le statut organique de la BNB a été adaptée en conséquence et l'article 36/24 a été introduit ([http://www.nbb.be/doc/ts/Enterprise/juridisch/F/loi\\_organique.pdf](http://www.nbb.be/doc/ts/Enterprise/juridisch/F/loi_organique.pdf)).

menace grave de crise systémique». Le gouverneur conclut que les circonstances semblent répondre à ces conditions et qu'un régime de garantie des coopératives permettrait de limiter les effets d'une telle crise <sup>(19)</sup>. En même temps, toutefois, il s'abstient expressément de prendre position sur la question de savoir si les parts d'associés personnes physiques de coopératives financières sont par essence des dépôts <sup>(20)</sup>. Il indique également que la mesure pourrait poser des problèmes de compatibilité avec les règles en matière d'aides d'État <sup>(21)</sup> et exprime des préoccupations quant au caractère facultatif du régime de garantie des coopératives, qui pourrait donner lieu à des problèmes de «sélection adverse» <sup>(22)</sup>.

- (14) Le 13 octobre 2011, les trois sociétés coopératives d'ARCO (Arcofin, Arcopar et Arcoplus) ont formulé une demande d'adhésion au régime de garantie des coopératives. Le gouvernement belge a accepté cette demande par arrêté royal du 7 novembre 2011 <sup>(23)</sup>. Dans le cadre de cette demande, ARCO a également versé des contributions pour un montant total de 2,05 millions d'EUR <sup>(24)</sup>.
- (15) Les assemblées générales d'Arcofin, d'Arcopar et d'Arcoplus ont approuvé, le 8 décembre 2011, la proposition de leur conseil d'administration de procéder à la liquidation volontaire des sociétés.

## 2.2. Directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts

- (16) L'article 3 de la directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil <sup>(25)</sup> oblige chaque État membre à:

«veille[r] à l'instauration et à la reconnaissance officielle sur son territoire d'un ou de plusieurs systèmes de garantie des dépôts. À l'exception de [certains] cas [...], aucun établissement de crédit <sup>(26)</sup> agréé dans cet État membre [...] ne peut accepter de dépôts <sup>(27)</sup> s'il n'est pas membre de l'un de ces systèmes.»

- (17) En 1998, la Belgique a transposé la directive 94/19/CE en droit national et a mis en place un régime de garantie des dépôts couvrant l'ensemble des dépôts d'un même déposant en cas d'indisponibilité. Le régime belge de garantie des dépôts a été confié à un fonds de garantie des dépôts. Par arrêté royal du 14 novembre 2008, la Belgique a ensuite créé un «fonds spécial de protection des dépôts», qui couvre les initiatives ultérieures de la Belgique <sup>(28)</sup>.

<sup>(19)</sup> «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. À cet effet, une garantie d'État couvrant les parts des coopérateurs de certaines sociétés coopératives agréées permettrait de limiter les effets de cette crise.»

<sup>(20)</sup> «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.»

<sup>(21)</sup> «Prima facie, il ne nous semble pas évident de convaincre à coup sûr la Commission de ce que la mesure que l'avant-projet d'arrêté royal vise à exécuter s'adresse bien à tous les acteurs comparables du marché et ne relève donc pas du champ d'application des règles sur les aides d'État.»

<sup>(22)</sup> «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.»

<sup>(23)</sup> *Moniteur belge* du 18.11.2011, Ed. 2, F. 2011 2974 [2011/03368].

<sup>(24)</sup> Arcopar a payé au total 1 794 102 EUR, Arcofin 193 391 EUR et Arcoplus 63 265 EUR.

<sup>(25)</sup> Directive 94/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 1994 relative aux systèmes de garantie des dépôts (JO L 135 du 31.5.1994, p. 5).

<sup>(26)</sup> L'article 1<sup>er</sup>, point 4), de la directive 94/19/CE définit un «établissement de crédit» comme «une entreprise dont l'activité consiste à recevoir du public des dépôts ou d'autres fonds remboursables et à octroyer des crédits pour son propre compte.»

<sup>(27)</sup> L'article 1<sup>er</sup>, point 1), de la directive 94/19/CE définit un «dépôt» comme «tout solde créditeur résultant de fonds laissés en compte ou de situations transitoires provenant d'opérations bancaires normales, que l'établissement de crédit doit restituer conformément aux conditions légales et contractuelles applicables, ainsi que toute créance représentée par un titre de créance émis par l'établissement de crédit.»

<sup>(28)</sup> La tranche de dépôts entre 50 000 EUR et 100 000 EUR et la couverture jusqu'à 100 000 EUR des produits d'assurance-vie de la branche 21 et des parts d'associés personnes physiques de coopératives financières.

- (18) À l'origine, l'article 7 de la directive 94/19/CE disposait que l'ensemble des dépôts d'un même déposant devait être couvert à concurrence d'un montant de 20 000 EUR. Lors de sa réunion du 7 octobre 2008, le conseil Ecofin a accepté un relèvement des garanties des dépôts prévues dans la directive 94/19/CE. Selon son communiqué de presse, il convenait que:
- «tous les États membres fourniraient, pour une période initiale d'un an au moins, une garantie pour les dépôts des particuliers d'un montant minimal de 50 000 euros, en prenant acte de ce que de nombreux États membres ont décidé de porter ce minimum à 100 000 euros. Nous nous félicitons que la Commission ait l'intention de présenter d'urgence une proposition appropriée visant à promouvoir la convergence des systèmes de garantie des dépôts» <sup>(29)</sup>.
- (19) En termes de couverture, l'article 2 de la directive 94/19/CE prévoit que les systèmes de garantie des dépôts ne protègent pas les instruments de fonds propres des établissements de crédit <sup>(30)</sup>.
- (20) La directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil <sup>(31)</sup> a relevé le niveau de garantie des systèmes de garantie des dépôts (d'abord à 50 000 EUR minimum puis en principe à 100 000 EUR minimum et maximum au 31 décembre 2010).
- (21) La directive 97/9/CE du Parlement européen et du Conseil <sup>(32)</sup> prévoit une indemnisation pour les investisseurs dans les cas où une entreprise d'investissement n'est pas en mesure de restituer les avoirs appartenant à un investisseur. Cette indemnisation est par exemple disponible en cas de fraude ou de négligence dans une entreprise ou en cas d'erreurs ou de problèmes dans ses systèmes. Toutefois, les systèmes d'indemnisation des investisseurs ne couvrent pas les risques liés à l'investissement (par exemple lorsqu'un investisseur a acheté des actions qui perdent ensuite de la valeur).

### 2.3. Cadre légal belge pour les sociétés coopératives

- (22) Le code belge des sociétés <sup>(33)</sup> — et notamment ses articles 350 à 436 — définit le cadre légal des sociétés coopératives. Il prévoit qu'une société coopérative doit choisir, dans ses statuts, la forme d'une «société à responsabilité limitée» (les pertes des associés ne peuvent être supérieures à leurs apports) ou d'une «société à responsabilité illimitée» (les associés répondent personnellement des dettes sociales de la société et peuvent donc perdre plus que leur investissement en capital).
- (23) Le code belge des sociétés (et notamment ses articles 362, 364, 366, 367 et 374) autorise certaines restrictions quant à la cessibilité des parts d'une société coopérative. Les parts d'une société coopérative sont librement cessibles à d'autres associés de la société coopérative, mais les statuts de la société coopérative peuvent assortir ces transferts de conditions. Les transferts à des tiers ne peuvent être effectués que dans les conditions et aux personnes définies à l'article 366 du code belge des sociétés.
- (24) Le code belge des sociétés (article 367) prévoit également que les associés d'une société coopérative n'ont le droit de démissionner de la société coopérative que dans les six premiers mois de l'année sociale. Lorsque ce droit est exercé, l'article 374 du code belge des sociétés prévoit qu'un associé a le droit de recevoir la valeur de ses parts telle qu'elle résultera du bilan de l'année sociale.
- (25) Alors que le code belge des sociétés fixe le cadre général pour les sociétés coopératives, l'arrêté royal du 8 janvier 1962 <sup>(34)</sup> définit les critères pour les «sociétés coopératives agréées» <sup>(35)</sup>. Concrètement, une société coopérative agréée ne peut, dans un but de spéculation, refuser l'affiliation d'associés ou prononcer leur exclusion; les parts

<sup>(29)</sup> [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/fr/ecofin/103227.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/ecofin/103227.pdf).

<sup>(30)</sup> L'article 2 de la directive 94/19/CE est libellé comme suit: «Sont exclus de tout remboursement par les systèmes de garantie: [...] — tous les instruments qui entreraient dans la définition des» fonds propres «telle qu'elle figure à l'article 2 de la directive 89/299/CEE du Conseil, du 17 avril 1989, concernant les fonds propres des établissements de crédit».

<sup>(31)</sup> Directive 2009/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 modifiant la directive 94/19/CE relative aux systèmes de garantie des dépôts en ce qui concerne le niveau de garantie et le délai de remboursement (JO L 68 du 13.3.2009, p. 3).

<sup>(32)</sup> Directive 97/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 3 mars 1997 relative aux systèmes d'indemnisation des investisseurs (JO L 84 du 26.3.1997, p. 22).

<sup>(33)</sup> *Moniteur belge* du 6.8.1999, Ed. 2, F. 99-2630 [99/09646].

<sup>(34)</sup> [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1962010830&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1962010830&table_name=loi)

<sup>(35)</sup> Le Conseil national de la coopération, institué par la loi du 20 juillet 1955, joue un rôle important dans le processus d'agrément des coopératives agréées.

du capital social, quelle que soit leur valeur, confèrent toutes les mêmes droits; tous les associés ont voix égale aux assemblées générales annuelles (AGA); l'AGA doit désigner les administrateurs et les commissaires; l'excédent d'exploitation (obtenu après déduction de tous les frais), ne peut être attribué aux associés qu'au prorata des opérations qu'ils ont traitées avec la société et le dividende octroyé aux parts du capital ne peut dépasser un certain pourcentage fixé par arrêté royal.

- (26) L'article 21 du code fiscal belge prévoit que les dividendes des sociétés coopératives agréées sont exonérés d'impôts à concurrence d'un certain montant <sup>(36)</sup>.

#### 2.4. Description de la mesure

- (27) Le régime de garantie des coopératives couvre le capital libéré (et non les éventuelles plus-values) par les associés personnes physiques des sociétés coopératives à concurrence de 100 000 EUR.

- (28) Contrairement à ce qui est prévu pour les régimes de garantie des dépôts pour établissements de crédit, l'adhésion au régime de garantie des coopératives est facultative.

- (29) Si les coopératives financières souhaitent participer au régime de garantie des coopératives, elles doivent en faire la demande auprès du ministre des finances. Le Conseil des ministres dispose d'un mois pour statuer sur la demande de participation de la coopérative financière au régime de garantie des coopératives, en fixant certaines conditions si nécessaire. Ces conditions peuvent inclure:

- a) l'obligation de réserver les offres publiques futures aux associés institutionnels;
- b) l'engagement de tous les associés institutionnels de ne retirer aucune action ni aucun montant versé à la société coopérative et de ne pas démissionner en tant qu'associé, sauf dans le cadre d'une cession d'actions; et
- c) un plafond de 4,5 % par an sur les intérêts à verser aux associés.

- (30) Une fois qu'une coopérative financière a demandé à être couverte, elle doit rester dans le régime pendant un an. Passé ce délai, la coopérative peut mettre fin à sa participation moyennant un préavis de trois mois. Il ne lui sera pas possible de récupérer les cotisations versées, sous quelque forme que ce soit. Si une coopérative décide de sortir du régime de garantie des coopératives, elle doit attendre trois ans avant de pouvoir y participer à nouveau.

- (31) Seules les actions de coopératives émises avant l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 10 octobre 2011 sont couvertes par la mesure.

- (32) Le régime de garantie des coopératives est réservé aux associés personnes physiques et non aux associés institutionnels des coopératives financières.

- (33) Le fonds spécial de protection est financé par:

- i) une contribution annuelle correspondant à 0,15 % du montant protégé (due par l'ensemble des participants); et
- ii) des droits d'entrée uniques correspondant à 0,10 % du montant protégé (dus par les coopératives).

<sup>(36)</sup> Le même article du code fiscal énumère d'autres produits financiers dont les revenus sont également partiellement ou totalement exonérés d'impôts.

- (34) En outre, les coopératives financières peuvent aussi être tenues de verser au fonds spécial de protection une contribution pour les plus-values relatives aux actions cotées qu'elles détiennent. Cette contribution peut atteindre 10 % de la différence entre le prix de vente des actions concernées (ou, en l'absence de vente durant une période de trois ans après la cessation du système de protection, le cours de bourse moyen à la clôture de l'action concernée durant une période de 30 jours avant le troisième anniversaire) et le prix de référence fixé par les autorités lorsqu'une coopérative financière adhère au régime de garantie des coopératives.
- (35) Le fonds spécial de protection commence à effectuer des versements si la coopérative financière est en faillite ou si l'autorité de surveillance financière a notifié audit fonds que la coopérative financière ne peut plus rembourser ses associés souhaitant se retirer.
- (36) Si le fonds spécial de protection ne dispose pas de moyens suffisants pour intervenir, la Caisse des dépôts et consignations, qui est un organe public sans statut légal, avance les moyens nécessaires. Selon que l'établissement défaillant est tenu de participer ou qu'il s'agit d'une coopérative financière, cette avance sera ultérieurement remboursée en allouant:
- 50 % des contributions annuelles dues par les établissements tenus de participer,
  - une contribution annuelle spéciale due par les coopératives financières (dont la participation est facultative).
- (37) Si le fonds spécial de protection intervient, il reprend les droits des associés personnes physiques de la coopérative et se voit conférer un rang identique à celui des autres associés. Il s'agit là d'une différence par rapport au régime de garantie des dépôts pour les établissements de crédit, qui prévoit que le fonds se voit conférer un rang identique à celui des autres créanciers de la société concernée.

## 2.5. Description d'ARCO

- (38) À l'origine, ARCO était l'actionnaire d'Artesia Banking Corporation NV (ci-après «Artesia»), qui détenait elle-même 100 % de la banque BACOB et 82 % de la compagnie d'assurance DVV. À la suite de la fusion d'Artesia avec Dexia en 2001, ARCO est devenu l'actionnaire principal de Dexia avec une participation avoisinant les 15 % <sup>(37)</sup>.
- (39) ARCO est le nom du groupe englobant Arcopar, Arcoplus et Arcofin, qui sont toutes des sociétés coopératives agréées <sup>(38)</sup>. ARCO compte plus de 800 000 membres, dont 99 % sont des particuliers. Le capital détenu par les associés personnes physiques dans Arcopar, Arcoplus et Arcofin s'élevait respectivement à 1,3 milliard d'EUR, 46 millions d'EUR et 140 millions d'EUR.
- (40) Les statuts d'Arcopar, d'Arcoplus et d'Arcofin disposent que les trois entités sont des sociétés à responsabilité limitée <sup>(39)</sup>.
- (41) Les statuts des trois entités contiennent des dispositions qui concernent les associés qui souhaitent démissionner.

<sup>(37)</sup> Source: «Entreprendre avec du capital coopératif — Le groupe ARCO 1935-2005»; Maarten Van Dijk, Kadoc, Lannoo, pages 176-177.

<sup>(38)</sup> Il convient de faire remarquer qu'immédiatement après l'opération Dexia en 2001, Arcofin a abandonné provisoirement son statut de coopérative agréée. Dans l'ouvrage «Entreprendre avec du capital coopératif», cette période est décrite en ces termes: «Quelques mois après l'opération Dexia, le Groupe ARCO modifia les statuts de ses sociétés coopératives afin de faire participer les anciens actionnaires aux meilleures perspectives de rendement du groupe Dexia et des sociétés de l'ARCO. [...] Les nouveaux statuts prévoyaient que 80 % minimum et 90 % maximum des bénéfices annuels courants seraient payés aux actionnaires. Grâce à cela, le dividende Arcofin put, dès mars 2003, être augmenté de 6 % net à 8 % brut. Comme cette hausse entraînait un dépassement du dividende maximal légal (6 %) imposé aux sociétés coopératives reconnues, Arcofin renonça au statut de coopérative reconnue pour le Conseil national de la coopération, ce qui impliquait que l'exemption du précompte mobilier sur le dividende disparaissait. Après prélèvement de cet impôt, la majorité des actionnaires conservaient toutefois encore un dividende de 6,8 % net. En mars 2005, le dividende brut fut augmenté à 8,5 %.»

<sup>(39)</sup> [http://www.groeparco.be/website/groeparco/assets/files/arcopar/Arcopar\\_20100629\\_FR.pdf](http://www.groeparco.be/website/groeparco/assets/files/arcopar/Arcopar_20100629_FR.pdf).

- (42) Les statuts d'Arcopar disposent, par exemple, que la coopérative peut limiter les démissions si plus de 10 % de l'ensemble du capital placé ou des associés devait disparaître au cours d'une même année sociale <sup>(40)</sup>. Un associé qui souhaiterait démissionner d'Arcopar récupérerait son capital. Les associés détenteurs de parts de catégorie A, B et C d'Arcopar <sup>(41)</sup> ont également droit à une réserve bonus <sup>(42)</sup>.
- (43) L'article 35 des statuts d'Arcopar décrit ce à quoi ont droit ses associés en cas de liquidation. En substance, si après paiement des dettes et des charges sociales, le solde est positif, les associés seront remboursés <sup>(43)</sup>.
- (44) Les risques liés à l'investissement dans les parts d'ARCO ont, par exemple, été décrits dans le prospectus d'Arcopar approuvé par les autorités belges en juin 2008 et publié à l'occasion d'une opération sur le marché des capitaux qui a eu lieu entre le 7 juillet 2008 et le 30 septembre 2008. Ce prospectus énonce clairement que le bénéfice dû à Dexia représentait plus de 69 % du bénéfice net d'Arcopar pour les années sociales 2005/2006, 2006/2007 et 2007/2008. Le prospectus faisait également référence au risque de démissions massives, tout en soulignant que les associés pouvaient tout perdre en cas de liquidation. Dans le même temps, les rapports annuels de la société énonçaient clairement qu'ARCO avait augmenté son taux d'endettement par le recours à l'emprunt afin d'investir <sup>(44)</sup>.

## 2.6. Raisons ayant justifié l'ouverture de la procédure

- (45) Dans sa décision d'ouvrir la procédure, la Commission a conclu, à titre préliminaire, que la mesure notifiée satisfaisait aux quatre critères (cumulatifs) en matière d'aides d'État et qu'elle doutait que la mesure puisse être déclarée compatible avec le marché intérieur.
- (46) La Commission a estimé que la mesure était imputable à la Belgique étant donné qu'elle était financée par le fonds spécial de protection. À cette fin, la Commission a constaté que la législation belge fixait la contribution que les participants devaient verser au fonds spécial de protection et déterminait aussi la manière dont ces fonds seraient utilisés. En outre, la Commission a observé que la Caisse des dépôts et consignations avancerait des capitaux au fonds spécial de protection, si nécessaire. La Commission s'est demandé comment la Caisse des dépôts et consignations serait remboursée, car il n'était pas certain que les coopératives financières disposent des moyens financiers suffisants. Elle se demandait aussi si le caractère facultatif de la participation des coopératives financières n'entraverait pas un refinancement efficace du fonds spécial de protection.

<sup>(40)</sup> Les statuts précisent que «[...] cette démission peut être refusée si à la suite de la démission, plus d'1/10 des actionnaires ou plus d'1/10 du capital placé devrait disparaître au cours du même exercice, [...]».

<sup>(41)</sup> Il s'agit des parts qui datent d'avant la fusion avec Dexia.

<sup>(42)</sup> Sur son site (<http://www.groupearco.be/faq/be-fr/1/detail/item/823/navigationcats/587/navigationcats/587/parentcat/142/>), ARCO explique la notion de réserve bonus comme suit: «Le concept de la "réserve bonus" a été introduit dans les statuts en 2004. [...] Dans la mesure où les résultats d'Arcopar le permettaient, un montant pouvait être ajouté, jusqu'en 2010 inclus, à une réserve particulière de la société, appelée "réserve bonus". Les associés qui ont adhéré à la société avant le 3 juillet 2001 [...] et qui sont, dès lors, détenteurs de parts de catégorie A, B ou C, ont droit, lors de leur démission, à une part proportionnelle de la réserve bonus [...]. Ce montant provenant de la réserve bonus s'ajoute à la valeur nominale de leurs parts. Exemple [...]: L'associé [X] démissionne pour 100 EUR de capital en catégorie A. La totalité du capital en catégorie A, B et C s'élève à 10 000 EUR. Proportion entre les deux:  $100/10\ 000 = 1/100^e$ . La réserve bonus s'élève à 500 EUR. Application de la proportion:  $1/100^e$  de 500 EUR = 5 EUR. À la suite de sa démission, [X] obtient 100 EUR en capital + 5 EUR en réserve bonus.»

<sup>(43)</sup> L'article 35 des statuts d'Arcopar stipule ce qui suit: «Sauf si l'Assemblée générale en décide autrement, tous les actifs de la société sont réalisés. Au cas où les parts ne sont pas toutes libérées dans la même mesure, les liquidateurs restaurent l'équilibre, soit en demandant des versements supplémentaires, soit en effectuant des paiements préalables. Après paiement des dettes et des charges sociales, le solde servira d'abord au remboursement des sommes libérées sur les parts. En tout cas, le solde éventuel de la liquidation doit être affecté en tenant compte des objectifs de la société.»

<sup>(44)</sup> Le taux d'endettement d'Arcopar (dettes/total du passif) s'élevait à 19,1 % (31 mars 2011) alors que les taux d'endettement d'Arcoplus et d'Arcofin s'élevaient à 6,5 % (31 mars 2011) et à 25,9 % (31 décembre 2010), respectivement.



- (47) La Commission est arrivée à la conclusion que les coopératives financières pouvaient être considérées comme des entreprises et que la mesure leur procurait un avantage sélectif. En ce qui concerne l'avantage sélectif, le régime de garantie des coopératives semble avoir aidé des coopératives à attirer de nouveaux capitaux ou à préserver leur capital existant en persuadant les associés existants de ne pas se retirer de la coopérative financière. Une telle protection était particulièrement utile dans les périodes d'incertitude financière, comme entre l'automne 2008 et la date d'adoption de l'arrêté royal, lorsque les coopératives financières étaient efficacement protégées contre le risque d'importants décaissements liés aux sorties.
- (48) La Commission a également observé que la protection était étendue et que la Belgique ne tenait pas compte de la santé financière de la coopérative financière candidate au moment d'autoriser son entrée dans le régime de garantie des coopératives. Dans l'exemple d'ARCO, les coopératives financières avaient été autorisées à adhérer au régime de garantie des coopératives alors qu'elles étaient déjà insolvables, et elles sont finalement entrées en liquidation peu de temps après.
- (49) La Commission a aussi conclu que la mesure faussait la concurrence étant donné que les coopératives financières se faisaient concurrence sur le marché des produits d'investissement de détail où elles ont bénéficié d'un avantage sélectif dont ne disposaient pas les autres acteurs du marché proposant des produits similaires.
- (50) La Commission a en outre estimé que le régime de garantie des coopératives avait une incidence sur les échanges au sein de l'Union. En effet, de nombreux fournisseurs internationaux de produits d'investissement sont présents sur le marché belge et ne peuvent prétendre à la même part de marché que celle qu'une coopérative financière peut préserver grâce à la mesure.
- (51) La Commission s'est demandé si les coopératives financières pouvaient être considérées comme des établissements financiers et si ce facteur avait des répercussions sur l'applicabilité de la communication concernant le secteur bancaire de 2008 <sup>(45)</sup>. La Commission a conclu qu'étant donné que les coopératives financières ne semblent pas être des établissements financiers au sens de la communication concernant le secteur bancaire de 2008, l'aide doit être appréciée directement à la lumière du traité.
- (52) Concrètement, pour être compatible avec le marché intérieur sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, une mesure doit être nécessaire, appropriée et proportionnée. La Commission avait des doutes quant à la conformité de la mesure avec ces trois critères cumulatifs. Elle se demandait si la protection des associés des coopératives financières était nécessaire pour éviter une perturbation grave de l'économie belge. En ce qui concerne les effets d'entraînement potentiels, la Commission a noté que la Belgique avait déjà instauré plusieurs mesures [comme augmenter la couverture au titre du régime de garantie des dépôts à 100 000 EUR et accorder des aides d'État à plusieurs banques sous différentes formes (recapitalisations, injections de liquidités, mesures de sauvetage d'actifs dépréciés et autres mesures ad hoc)]. Elle ne voyait dès lors pas pourquoi, en plus de toutes ces mesures, il fallait protéger les associés des coopératives financières.
- (53) La Commission se demandait s'il était approprié de protéger les associés des coopératives financières. À cet égard, elle a observé que les coopératives financières n'étaient pas des établissements financiers et qu'en raison de leur taille, elles ne semblaient pas présenter une importance systémique. Elle a invité la Belgique à expliquer par quels canaux les pertes d'investissement — subies également par les investisseurs dans des fonds communs de placement, par exemple — auraient eu des effets d'entraînement négatifs majeurs pour l'économie belge.
- (54) Enfin, la Commission doutait du caractère proportionné de la mesure. Premièrement, il n'était pas certain pour la Commission que les coopératives financières verseraient une rémunération équitable en contrepartie de la garantie. Deuxièmement, la Commission a observé que la liberté d'adhérer au régime, conjuguée à l'absence de contrôle de la viabilité dans la procédure d'entrée prévue par la Belgique, supposait que les coopératives financières n'avaient un intérêt à adhérer qu'une fois certaines que la garantie serait exécutée. Cela pourrait conduire à des situations dans lesquelles les bénéficiaires pourraient utiliser la garantie tout en évitant, dans une large mesure, de payer à cet effet. Enfin, la Commission s'est aussi demandé si le régime de garantie des coopératives ne fausserait pas indument la concurrence, étant donné que les actionnaires de sociétés concurrentes ne sont pas protégés, ce qui facilite l'accès aux capitaux pour les coopératives financières et augmente leur part globale sur le marché des investissements de détail.

<sup>(45)</sup> Communication de la Commission — Application des règles en matière d'aides d'État aux mesures prises en rapport avec les institutions financières dans le contexte de la crise financière mondiale (JO C 270 du 25.10.2008, p. 8).

### 3. OBSERVATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES SUR LA DÉCISION D'OUVRIRE LA PROCÉDURE

#### 3.1. Observations d'ARCO

- (55) Selon ARCO, le 10 octobre 2008, les autorités belges ont décidé et annoncé la mise en place d'un régime de garantie des coopératives s'inscrivant dans un paquet plus large (augmentation à 100 000 EUR de la garantie des dépôts pour les dépôts d'épargne des établissements de crédit, extension du régime de garantie aux produits d'assurance-vie «branche 21» et aux associés personnes physiques des coopératives financières). ARCO a prétendu que la décision du 10 octobre 2008 a été exécutée par la loi du 15 octobre 2008 et l'arrêté royal du 14 novembre 2008 en ce qui concerne les produits de la branche 21 et par la loi du 14 avril 2009 et l'arrêté royal du 10 octobre 2011 en ce qui concerne les certificats d'actions émis par des coopératives financières.
- (56) ARCO a fait valoir que le régime de garantie des coopératives ne constituait pas une aide d'État, car il ne confère aucun avantage sélectif aux coopératives financières. ARCO a également avancé que la Commission avait conclu qu'un régime de garantie pour les produits de la branche 21 des compagnies d'assurance ne contenait aucun élément d'aide d'État, étant donné qu'ils sont ouverts à toutes les compagnies d'assurance et ne sont dès lors pas sélectifs <sup>(46)</sup>. En outre, ARCO avance le fait que le régime de garantie des coopératives est ouvert à l'ensemble des coopératives financières aux mêmes conditions et n'est donc pas sélectif.
- (57) Dans la ligne des observations de la Belgique, ARCO a prétendu que toutes les caractéristiques des parts dans les coopératives financières confirment qu'elles répondent aux mêmes besoins des clients que les dépôts et qu'elles sont traitées comme tels par le législateur. ARCO a souligné que la Belgique craignait un effet de contagion. Si la Belgique n'avait pas introduit le régime de garantie des coopératives, la confiance des investisseurs aurait été mise à mal et cela aurait pu conduire à une ruée sur tous les produits d'épargne.

#### 3.2. Observations de la Belgique

- (58) La Belgique a prétendu que le régime de garantie des coopératives ne satisfaisait pas à tous les critères cumulatifs en matière d'aides d'État énoncés à l'article 107, paragraphe 1, du traité et ne constituait dès lors pas une aide d'État. Concrètement, la Belgique a affirmé que trois critères en matière d'aides d'État n'étaient pas remplis. D'abord, la Belgique a défendu la position selon laquelle la mesure constituait une aide en faveur des particuliers uniquement et non des entreprises. Ensuite, la Belgique a fait valoir que la mesure n'apportait aucun avantage sélectif aux coopératives financières et, enfin, elle a soutenu que la mesure ne provoquait aucune distorsion.
- (59) En ce qui concerne l'argument selon lequel l'aide ne profite pas aux entreprises, la Belgique a argué que le régime ordinaire de garantie des dépôts pour les établissements de crédit, y compris son extension (soit le régime de garantie des coopératives), avait été adopté en application et dans le respect des décisions du Conseil Ecofin, de la directive 94/19/CE telle que modifiée et de la directive 97/9/CE.
- (60) La Belgique a défendu la position selon laquelle les parts des coopératives financières détenues par les personnes physiques présentent toutes les caractéristiques des dépôts et sont également acquises en tant que tels. Elle a mis en avant les éléments suivants:
- i) les bénéficiaires (personnes physiques) du régime de garantie des coopératives méritent la même protection que les déposants auprès d'autres établissements présents dans le même secteur et soumis au même contrôle;
  - ii) pour des raisons fiscales, les dividendes payés par les coopératives financières et les intérêts versés sur les dépôts sont tous deux — à concurrence d'un montant fixe — exemptés du précompte mobilier <sup>(47)</sup>;
  - iii) les associés personnes physiques des coopératives financières ne peuvent souscrire qu'à un montant maximal spécifique du capital, conformément aux dispositions des statuts de la coopérative financière;

<sup>(46)</sup> Décision de la Commission dans l'affaire N256/09 — Aide à la restructuration en faveur d'Ethias (JO C 252 du 18.9.2010, p. 5). Le considérant 99 de ladite décision énonce ce qui suit: «La Commission note que, si l'extension du système a bénéficié à Ethias, tous les opérateurs de marché y ont accès aux mêmes conditions. À la lumière de ce qui précède, la Commission considère que l'avantage conféré par la mesure n'est pas sélectif et ne constitue dès lors pas une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.»

<sup>(47)</sup> Voir le considérant 26 et la note 36 de bas de page.

- iv) les associés des coopératives financières ne peuvent sortir de la société qu'au cours des six premiers mois de l'année sociale et un associé qui souhaite démissionner ne peut prétendre à des plus-values de la coopérative au prorata de sa participation. Selon l'État belge, la valeur des parts dans une coopérative ne reflète pas la valeur des actifs sous-jacents de la coopérative financière et les parts dans les coopératives financières ne font donc pas concurrence aux produits d'investissement en général mais uniquement au sous-ensemble de produits qui bénéficient déjà d'une garantie d'État (c'est-à-dire les dépôts et les assurances-vie de type «branche 21»);
  - v) les parts des coopératives financières sont enregistrées et leur cessibilité est limitée par la loi <sup>(48)</sup>. Elles ne peuvent être vendues librement pour réaliser des plus-values. Les associés de coopératives financières n'ont droit qu'à un modeste dividende (exonéré d'impôt) et à un remboursement lorsqu'ils cessent d'être des actionnaires;
  - vi) les parts des coopératives financières ne peuvent être considérées comme un investissement dans les parts d'une société ou d'une entité cotée;
  - vii) les parts des coopératives financières ne peuvent être considérées comme un investissement à risque étant donné que les associés des coopératives financières ne peuvent prétendre à des plus-values;
  - viii) le régime de garantie des coopératives protège uniquement les parts des personnes physiques (par opposition aux associés institutionnels).
- (61) En ce qui concerne l'absence d'avantage sélectif, la Belgique a signalé que le régime de garantie des coopératives ne couvre que les parts des coopératives financières émises avant le 10 octobre 2011. La Belgique a observé qu'après cette date, les coopératives financières ne pouvaient plus recourir au régime de garantie des coopératives pour s'implanter sur un marché. Elle a aussi précisé qu'ARCO n'avait émis aucune nouvelle part depuis septembre 2008.
- (62) La Belgique a également nié le fait que le régime de garantie des coopératives aurait aidé les coopératives financières à maintenir leur capital existant. Pour étayer cet argument, la Belgique a déclaré que le communiqué de presse du 10 octobre 2008 n'était qu'une proposition d'initiative stratégique qui mentionnait en passant les coopératives financières. Selon la Belgique, le communiqué de presse du 10 octobre 2008 ne constituait pas un accord détaillé publié en coordination avec des communiqués de presse concomitants de coopératives financières. À cet égard, la Belgique a fait la distinction entre son communiqué et ceux des autorités britanniques et de la Lloyds dans l'affaire Lloyds <sup>(49)</sup> et auxquels la Commission faisait référence dans la décision d'ouvrir la procédure. La Belgique a conclu que le communiqué de presse du 10 octobre 2008 n'est pas une mesure pouvant accorder un avantage sélectif aux coopératives financières. En ce qui concerne le communiqué de presse suivant du 21 janvier 2009, la Belgique a jugé qu'il était normal qu'ARCO ait mis immédiatement sur son site web ce communiqué des autorités, étant donné que toutes les coopératives financières (dont ARCO) suivaient ce dossier de près à l'époque.
- (63) La Belgique a insisté sur le fait que la Commission devrait adopter la même approche que dans l'affaire Ethias et que la Commission devrait conclure que le régime de garantie des coopératives n'est pas sélectif. La Belgique a également fait valoir que le statut particulier des véritables coopératives avait déjà été reconnu par la Cour de justice dans l'arrêt *Paint Graphos* <sup>(50)</sup>. Elle a renvoyé en particulier au point 61 de cet arrêt, dont il ressort clairement qu'en égard à leurs caractéristiques particulières, ces sociétés coopératives ne sauraient, en principe, être considérées comme se trouvant dans une situation factuelle et juridique comparable à celle des sociétés commerciales.
- (64) La Belgique a également fourni des renseignements sur le nombre d'actionnaires d'ARCO ayant abandonné l'entité depuis le début de la crise. Au cours des exercices financiers ayant conduit à la liquidation volontaire, le nombre d'associés d'ARCO ayant demandé le remboursement de leur capital s'élevait à 9 764 en 2007/2008, à 21 150 en 2008/2009 et à 23 762 en 2010/2011.
- (65) En ce qui concerne les effets de distorsion de la mesure, la Belgique a affirmé que la Commission aurait dû expliquer dans une mesure raisonnable quels étaient les produits financiers auxquels faisaient concurrence les parts des coopératives financières, même si la Belgique a reconnu que dans le cadre d'une procédure relative aux aides d'État, la Commission n'est pas tenue de donner une définition détaillée du marché. En substance, la Belgique a prétendu que les associés personnes physiques des coopératives financières ont bénéficié du même niveau de protection que celui dont bénéficient les investisseurs dans tous les produits de dépôt/d'épargne similaires.

<sup>(48)</sup> Voir le considérant 23.

<sup>(49)</sup> Affaire N428/09: plan de restructuration du Lloyds Banking Group (JO C 46 du 24.2.2010, p. 2), considérant 124.

<sup>(50)</sup> Voir l'arrêt du 8 septembre 2011 dans les affaires jointes C-78/08 à C-80/08, *Paint Graphos e.a.* (Recueil 2011, p. I-7611, point 61).

- (66) La Belgique a aussi expliqué que le régime de garantie des coopératives poursuit le même objectif que la directive 94/19/CE, à savoir protéger les dépôts des épargnants particuliers, maintenir la confiance des déposants et améliorer la stabilité des marchés financiers. La Belgique estime que les régimes de garantie des dépôts d'autres États membres couvrent aussi parfois des produits de dépôts non classiques et elle a affirmé que la Commission devrait en tenir compte <sup>(51)</sup>.
- (67) La Belgique a également insisté sur le fait que si la Commission devait arriver à la conclusion que le régime de garantie des coopératives constituait une aide d'État, cette aide devrait être considérée comme compatible avec le marché intérieur sur la base de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité. Elle a estimé qu'il n'y avait pas lieu de déterminer si ARCO était un établissement financier au sens de la communication concernant le secteur bancaire de 2008. Selon la Belgique, la question cruciale à laquelle la Commission devrait répondre est de savoir si le régime de garantie des coopératives constitue une intervention appropriée et nécessaire pour empêcher une perturbation grave de l'économie.
- (68) La Belgique a défendu le point de vue selon lequel la mesure est nécessaire, ses effets sont limités au minimum nécessaire et des mécanismes de partage des charges existent.
- (69) Premièrement, la Belgique a soutenu que le régime de garantie des coopératives était approprié et nécessaire pour rassurer les déposants en Belgique.
- (70) La Belgique a admis qu'il était théoriquement possible que les établissements qui ont des dépôts protégés dans leur bilan puissent tirer un avantage indirect de l'existence de tels régimes de protection, étant donné que ceux-ci contribuent à éviter les paniques bancaires. Toutefois, elle a expliqué que les régimes de garantie des dépôts étaient nécessaires pour éviter une panique bancaire et une perturbation des marchés financiers. La Belgique a également soutenu que le régime de garantie des coopératives était nécessaire pour éviter une baisse de la confiance accordée par le public au système financier belge. Le fait que les parts de coopératives présentent les caractéristiques fondamentales des produits d'épargne et que plus de la moitié des fonds détenus par les coopératives sont investis dans des banques renforce leurs points communs avec les dépôts et souligne leur importance pour le système bancaire belge. Un défaut de paiement non maîtrisé de coopératives financières aurait eu un effet boule de neige sur tous les établissements financiers et sur l'économie belge. Ne pas appliquer aux parts de coopératives financières le même niveau de protection que pour les dépôts classiques aurait entraîné le même risque que ne pas appliquer de protection aux dépôts. Cela aurait eu une forte incidence sur la confiance du public dans tous les produits de dépôt en Belgique et créé un risque systémique. Pour appuyer ses arguments, la Belgique a mentionné le fait que le nombre d'associés (personnes physiques) des coopératives financières était élevé par rapport à la population totale de la Belgique <sup>(52)</sup>.
- (71) La Belgique a également vivement contesté la terminologie utilisée par la Commission dans sa décision d'ouvrir la procédure, en particulier les termes «capital instruments» (instruments de fonds propres) et «risk capital» (capital à risque), utilisés respectivement au considérant 62 et à la note 35 de bas de page.
- (72) Pour démontrer la nécessité du régime de garantie des coopératives, la Belgique a également transmis à la Commission des lettres du Conseil de stabilité financière et du gouverneur de la BNB adressées au ministre des finances de l'époque, datées respectivement du 29 octobre 2008 <sup>(53)</sup> et du 7 octobre 2011 <sup>(54)</sup>.
- (73) Au sujet de la compatibilité de la mesure avec les règles relatives aux aides d'État, la Belgique renvoie premièrement à la décision de la Commission concernant Ethias. Selon elle, la Commission a autorisé des mesures en faveur d'Ethias, notamment l'extension du régime de garantie des dépôts aux produits «branche 21», les ayant considérées comme appropriées et nécessaires pour éviter une perturbation grave de l'économie belge.
- (74) Deuxièmement, la Belgique a réitéré son point de vue que la mesure était proportionnée. Les coopératives financières partagent la charge, notamment au moyen de leurs contributions au fonds spécial de protection. La Belgique a estimé que le niveau de rémunération pour la garantie était raisonnable et similaire aux contributions des régimes de garantie d'autres établissements protégés. La Belgique a contesté le fait que le caractère facultatif du régime de garantie des coopératives puisse rendre la mesure disproportionnée.

<sup>(51)</sup> La Belgique fait par exemple référence au régime irlandais de garantie des dépôts qui couvre aussi les dépôts dépassant le plafond de 100 000 EUR, au fonds danois de garantie pour les déposants et les investisseurs qui, selon l'État belge, couvre intégralement les comptes de retraite, les comptes des clients d'avocats et les dépôts du prix d'achat pour les biens immobiliers jusqu'à neuf mois après que le dépôt a été effectué, ainsi qu'à l'Autorité chypriote de surveillance et de développement des sociétés coopératives qui — selon la Belgique — protège les dépôts permanents des membres des sociétés coopératives d'épargne.

<sup>(52)</sup> La Belgique a expliqué qu'ARCO comptait 800 000 associés personnes physiques, Cera plus de 400 000, Lanbokas/Agricaisse 150 000 et ArgenCo près de 70 000.

<sup>(53)</sup> Voir également le considérant 11.

<sup>(54)</sup> Voir également le considérant 13.

- (75) La Belgique a affirmé que si la Commission arrivait néanmoins à la conclusion que la mesure est une aide d'État, elle devrait considérer qu'il s'agit d'une aide à la liquidation compatible avec les règles en matière d'aides d'État. La Belgique a rappelé que l'arrêté royal du 7 novembre 2011 dispose clairement qu'en cas de liquidation d'une coopérative, le fonds spécial de protection n'est tenu d'intervenir et d'indemniser qu'après le dépôt du règlement d'ordre final de la liquidation tel qu'approuvé par l'assemblée générale des sociétés concernées.
- (76) La Belgique a également défendu le point de vue selon lequel les personnes physiques n'étant pas des entreprises, l'injonction de suspension de la Commission ne couvrirait pas les paiements en leur faveur après la liquidation d'ARCO.
- (77) De plus, la Belgique a soumis des observations supplémentaires dans une note à la Commission du 18 mars 2014, après le délai imparti.
- (78) La Belgique estime que la Commission ne pourrait interdire l'exécution des garanties octroyées aux associés personnes physiques. Elle ne pourrait enjoindre à l'État de suspendre tout paiement au titre du régime de garantie des coopératives ni récupérer des paiements effectués au titre dudit régime au bénéfice des associés personnes physiques.
- (79) En effet, les associés personnes physiques ne sont pas des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et l'exécution de la garantie au bénéfice des associés personnes physiques n'aurait aucun impact sur ARCO ou sur les perspectives de l'État belge de récupérer l'aide dont ces sociétés auraient bénéficié.

#### 4. APPRÉCIATION DE LA MESURE

##### 4.1. Bénéficiaire de la mesure

- (80) Tout d'abord, à titre préliminaire, la Commission rappelle qu'au considérant 18 de la décision d'ouvrir la procédure, elle a affirmé que le régime de garantie des coopératives bénéficiait aux coopératives financières. Toutefois, un examen approfondi de la chronologie et des caractéristiques de la mesure a permis de conclure qu'ARCO était le seul véritable bénéficiaire de la mesure, comme décrit dans la présente section.
- (81) En l'espèce, la Commission note qu'il existe une grande différence entre ARCO et les autres coopératives financières potentiellement admissibles au bénéfice du régime de garantie des coopératives.
- (82) Il ressort clairement de la description des faits <sup>(55)</sup> que le régime de garantie des coopératives était dès le départ taillé sur mesure pour ARCO, qui avait connu des difficultés en raison de ses investissements dans Dexia. ARCO a en fin de compte été la seule coopérative financière à demander à participer à la mesure.
- (83) En ce qui concerne les autres coopératives financières, la Commission note que l'adhésion au régime de garantie des coopératives est facultative, que le Conseil des ministres pouvait décider d'admettre ou non une société coopérative au régime de garantie des coopératives et, le cas échéant, à quelles conditions, qu'aucune des autres coopératives financières n'a demandé à rejoindre le régime et que certaines s'en sont activement distancées. La Commission constate également qu'aucune autre coopérative financière n'a eu de problèmes liés à ses investissements de la même ampleur que ceux rencontrés par ARCO avec Dexia.
- (84) En conséquence, la Commission conclut que le seul véritable bénéficiaire du régime de garantie des coopératives exerçant des activités économiques est ARCO.

<sup>(55)</sup> Voir en particulier l'exposé du ministre des finances de l'époque devant la commission Dexia décrit au considérant 8 et à la note 6 de bas de page. Voir également la déclaration du ministre des finances en fonction en mai 2014 au magazine *Trends* à la note 7 de bas de page.

#### 4.2. L'annonce et la mise en œuvre de la mesure ne constituent qu'une seule et même intervention

- (85) La Commission note que la mesure a été décidée et annoncée par le gouvernement le 10 octobre 2008 <sup>(56)</sup>. Il est clair que le gouvernement belge a pris la décision de faire bénéficier ARCO d'un régime de garantie des coopératives au moment où la mesure en faveur de Dexia était élaborée en 2008 <sup>(57)</sup>. Un autre communiqué de presse du 21 janvier 2009 a donné plus de détails sur la mesure. Ce n'est que par la suite que la transposition juridique de l'engagement du gouvernement a débuté.
- (86) La Commission note que la formulation et les termes utilisés («décidé», «l'engagement») dans les communiqués de presse du 10 octobre 2008 et du 21 janvier 2009 témoignent sans ambiguïté de l'engagement pris et permettent légitimement de penser que la mesure allait être mise en œuvre.
- (87) Les communiqués de presse ont également été envoyés par les canaux officiels: le communiqué du 10 octobre 2008 a été envoyé par les services du ministre des finances, tandis que celui du 10 janvier 2009 a été envoyé au nom du premier ministre et du ministre des finances. Le caractère répétitif de ces communications à la presse a renforcé leur message sous-jacent.
- (88) La Commission note qu'il était déjà clair au moment du communiqué de presse du 10 octobre 2008 que le régime de garantie des coopératives constituerait une extension du régime de garantie des dépôts. Le communiqué de presse du 21 janvier 2009 contenait, lui, d'autres précisions d'ordre technique. Dès sa publication, ARCO l'a publié sur son site web, dans le but évident de rassurer ses associés personnes physiques. En outre, la Commission constate la cohérence de la mesure au fil du temps puisqu'elle n'a pas sensiblement changé entre son annonce initiale le 10 octobre 2008 et la promulgation de l'arrêté royal final.
- (89) Dans son arrêt du 19 mars 2013 dans les affaires jointes C-399/10 P et C-401/10 P <sup>(58)</sup>, la Cour de justice a affirmé que l'annonce d'une mesure et sa mise en œuvre effective pouvaient être considérées comme une seule intervention si cela se justifiait au regard de leur chronologie et de leur finalité, ainsi que de la situation de l'entreprise au moment d'une telle intervention. De même, en ce qui concerne la présente mesure, la Belgique a décidé et annoncé, le 10 octobre 2008, une mesure qui a été mise en œuvre plus tard, avec le même objectif à l'égard du bénéficiaire initial visé. En outre, dans ses propres décisions, la Commission a considéré l'annonce et la mise en œuvre comme une seule mesure et estimé que la mesure créait un avantage dès la date de l'annonce <sup>(59)</sup>. Enfin, le ministre belge des finances en fonction en mai 2014 a qualifié la mesure en cause d'engagement pris en 2008 <sup>(60)</sup>.
- (90) Sur la base des informations mentionnées aux considérants 85 à 89, la Commission conclut que l'annonce et la mise en œuvre du régime de garantie des coopératives doivent être considérées comme une seule et même mesure.

<sup>(56)</sup> Ce qui a également été confirmé dans l'exposé du ministre des finances de l'époque devant la commission Dexia décrit au considérant 8 et à la note 6 de bas de page.

<sup>(57)</sup> «En même temps» dans les déclarations du ministre des finances de l'époque devant la commission Dexia citées à la note 6 de bas de page.

<sup>(58)</sup> Voir l'arrêt du 19 mars 2013 dans les affaires jointes C-399/10 P et C-401/10 P, Bouygues SA et Bouygues Télécom SA/Commission européenne et autres (Recueil 2013, non encore publié).

<sup>(59)</sup> Voir, par exemple, le considérant 48 de la décision de la Commission du 30 mars 2010 dans l'affaire NN11/10 relative aux mesures de soutien en capital concernant la Irish Nationwide Building Society (JO C 60 du 25.2.2011, p. 6), «La Commission note en outre que l'aide a été effectivement octroyée le 22 décembre 2009, le ministre des finances ayant fait part de son intention de recapitaliser INBS»; le considérant 41 de la décision de la Commission du 10 août 2010 dans l'affaire NN 35/10 relative à la troisième recapitalisation d'Anglo Irish Bank (JO C 290 du 27.10.2010, p. 4), «La Commission note en outre que la recapitalisation a effectivement été octroyée le 30 juin 2010, le ministre des finances ayant fait part de son intention de recapitaliser Anglo»; les considérants 49 et 50 de la décision de la Commission du 27 juillet 2012 dans l'affaire SA.34824 relative à l'engagement pris par le Fonds hellénique de stabilité financière de recapitaliser la National Bank of Greece (JO C 359 du 21.11.2012, p. 18), «La recapitalisation relais finalisée le 28 mai 2012 est la mise en œuvre de l'obligation souscrite dans la lettre d'engagement et constitue donc la poursuite de la même aide». Un raisonnement similaire a également été appliqué dans d'autres affaires concernant des banques grecques: engagement de recapitaliser Alpha Bank au moyen du HFSF, SA.34823 (JO C 357 du 20.11.2012, p. 36); engagement de recapitaliser Eurobank au moyen du HFSF, SA.34825 (JO C 359 du 21.11.2012, p. 31); et engagement de recapitaliser Piraeus Bank au moyen du HFSF, SA.34826 (JO C 359 du 21.11.2012, p. 43).

<sup>(60)</sup> Voir la note 7 de bas de page.

#### 4.3. Existence d'une aide

- (91) Comme indiqué à l'article 107, paragraphe 1, du traité, «[s]auf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions».
- (92) Tant la Belgique qu'ARCO affirment que la Commission devrait examiner si ARCO a bénéficié d'une aide d'État en se basant sur une autre de ses décisions, à savoir celle concernant Ethias <sup>(61)</sup>. Toutefois, la notion d'aide d'État est un concept objectif, défini dans le traité. Pour être considérée comme une aide d'État, une mesure doit satisfaire aux quatre critères (cumulatifs) suivants: elle doit i) être octroyée par l'État ou au moyen de ressources d'État; ii) procurer un avantage sélectif à son bénéficiaire; iii) fausser (potentiellement) la concurrence; et iv) affecter les échanges entre États membres.
- (93) La Commission est tenue d'évaluer la mesure au regard de ces quatre critères (voir considérants 94 à 110).

#### *Ressources d'État*

- (94) La Commission doit évaluer si le régime de garantie des coopératives est financé au moyen de ressources d'État et est imputable à l'État.
- (95) Selon une jurisprudence constante <sup>(62)</sup>, tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État, relèvent du champ d'application de l'article 107, paragraphe 1, du traité, pour autant qu'ils restent constamment sous contrôle public et restent donc à la disposition des autorités nationales compétentes.
- (96) En particulier, il y a aide d'État lorsque les fonds proviennent de contributions imposées par la législation de l'État et qu'ils sont gérés et répartis conformément aux dispositions de ladite législation, même s'ils sont administrés par des institutions distinctes de l'État. Le statut de l'entité ou de l'entreprise qui octroie l'aide en question n'est pas considéré comme un facteur décisif pour l'application des règles en matière d'aides d'État.
- (97) En ce qui concerne l'organisation du régime de garantie des coopératives, la Commission note que la législation belge détermine les contributions que les participants doivent apporter ainsi que la manière dont ces fonds seront utilisés. En conséquence, les contributions qui alimentent le fonds spécial de protection sont considérées comme des ressources d'État même si elles proviennent de sources privées.
- (98) En outre, si nécessaire, la Caisse des dépôts et consignations, une entité publique, avance les fonds requis pour financer les versements que le fonds spécial de protection est supposé effectuer. En tout état de cause, cet aspect du régime de garantie des coopératives fait peser un risque économique suffisamment concret de charges susceptibles de grever le budget de l'État membre pour qu'il puisse être conclu à l'utilisation de ressources d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité <sup>(63)</sup>.
- (99) Pour ce qui est de l'imputabilité de la mesure à la Belgique, il est clair que le régime de garantie des coopératives ne saurait être considéré comme une transposition de la directive 94/19/CE. Celle-ci exige uniquement des États membres qu'ils mettent en place un régime de garantie des dépôts pour les dépôts des établissements de crédit et son article 2 dispose explicitement que tous les instruments qui entreraient dans la définition des fonds propres des établissements de crédit sont exclus de tout remboursement par les systèmes de garantie des dépôts. Si un État membre décide d'établir d'autres régimes de remboursement garantissant d'autres produits financiers, une telle

<sup>(61)</sup> Comme décrit aux considérants 56 et 63.

<sup>(62)</sup> Voir l'arrêt du 19 décembre 2013 dans l'affaire C-262/12, *Vent de Colère* (Recueil 2013, non encore publié, point 21), et l'arrêt du 12 décembre 1996 dans l'affaire T-358/94, *Air France/Commission* (Recueil 1996, p. II-2109, points 63 à 69).

<sup>(63)</sup> Voir l'arrêt du 8 septembre 2011 dans l'affaire C-279/08 P, *Commission/Pays-Bas* (Recueil 2011, p. I-7671, point 111).

décision ne découle pas du droit de l'Union, mais constitue une initiative de l'État membre lui-même<sup>(64)</sup>. La Commission note également que la Belgique fait référence au régime de garantie d'indemnisation des investisseurs, mais cette comparaison n'est pas pertinente étant donné que ces régimes ne sont pas destinés à couvrir les risques liés aux investissements. Comme déjà expliqué au considérant 21, les systèmes d'indemnisation des investisseurs sont conçus pour les seuls cas où une entreprise d'investissement n'est pas en mesure de restituer les avoirs appartenant à un investisseur, par exemple en raison d'une fraude ou de problèmes dans les systèmes de l'entreprise.

#### *Avantage sélectif*

- (100) La Commission conclut que le régime de garantie des coopératives a créé un avantage pour ARCO. La Cour de justice a accepté que les entreprises puissent obtenir un avantage sous la forme d'un accès accru aux capitaux lorsqu'une mesure prise par un État membre en faveur des investisseurs renforce la volonté de ceux-ci de placer leur argent dans un ensemble donné d'investissements ciblés<sup>(65)</sup>. En l'espèce, la mesure a aidé les entités du groupe ARCO à maintenir leur capital existant, en convainquant les associés de coopératives existants à ne pas se retirer de celles-ci<sup>(66)</sup>, ce qui a constitué un avantage particulièrement important au vu de la nervosité du marché au cours de la période qui a suivi immédiatement la faillite de Lehman Brothers. Le 21 janvier 2009, ARCO a publié un communiqué de presse du gouvernement belge sur son site web pour rassurer ses associés, ce qui montre clairement que le fait de pouvoir rassurer les investisseurs a constitué un avantage important pour ARCO. À cet égard, la Commission note que le prospectus d'Arcopar publié à l'été 2008<sup>(67)</sup> mentionne également le risque encouru par les associés personnes physiques qui quitteraient la coopérative financière<sup>(68)</sup><sup>(69)</sup>.
- (101) La mesure est également clairement sélective. En premier lieu, elle ne s'applique qu'aux détenteurs de parts d'une coopérative financière et non aux détenteurs de produits d'investissement émis par des entreprises concurrentes. Les acteurs financiers qui proposaient des fonds sur le marché des obligations défensives ou sur le marché monétaire ou encore des fonds communs de placement à capital garanti ne pouvaient donc offrir à leur clientèle une garantie similaire. La Belgique affirme que les parts détenues par des particuliers des coopératives financières sont par essence assimilables à des dépôts<sup>(70)</sup>. Plusieurs éléments avancés par la Belgique renvoient cependant aux coopératives en général et non aux coopératives financières. De plus, la description des parts de coopératives financières fournie par la Belgique ne contient aucune référence à des informations pertinentes telles que les risques liés à l'investissement dans ces instruments<sup>(71)</sup>, risques que ne comportent pas les dépôts.
- (102) La nature sélective de la mesure apparaît également lorsque l'on compare le traitement réservé aux coopératives financières avec celui réservé à d'autres coopératives agréées non financières. La Belgique se fonde sur l'arrêt *Paint Graphos* pour plaider en faveur du traitement spécial dont bénéficient les associés personnes physiques des coopératives financières. L'arrêt *Paint Graphos* consiste en une décision préjudicielle relative à une ordonnance de renvoi émise par une juridiction italienne qui souhaitait savoir si les avantages fiscaux dont jouissaient les coopératives de producteurs et de travailleurs pouvaient être assimilés à une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité. Dans son arrêt, la Cour a conclu que l'avantage fiscal devait être évalué au regard des quatre critères cumulatifs relatifs aux aides d'État et donné des orientations plus détaillées, notamment sur la manière d'évaluer si un tel avantage fiscal constituait un avantage sélectif<sup>(72)</sup>. La Cour a affirmé qu'il convenait de déterminer: i) si un tel avantage fiscal pouvait se justifier par les caractéristiques inhérentes au système fiscal en cause<sup>(73)</sup>; ii) s'il existait des procédures de contrôle et de surveillance appropriées<sup>(74)</sup>; et iii) si l'avantage fiscal était proportionné et n'excédait pas les limites de ce qui était nécessaire<sup>(75)</sup>.

<sup>(64)</sup> Voir, à cet égard, l'arrêt du 23 avril 2009 dans l'affaire C-460/07, *Puffer* (Recueil 2009, p. I-3251, points 69 à 71), et l'arrêt du 5 avril 2006 dans l'affaire T-351/02, *Deutsche Bahn/Commission* (Recueil 2006, p. II-1047, points 99 à 104).

<sup>(65)</sup> Arrêt du 19 septembre 2000 dans l'affaire C-156/98, *Allemagne/Commission* (Recueil 2000, p. I-6857, points 26 et 27). Affaire C-382/99, *Pays-Bas/Commission* (Recueil 2002, p. I-5163, point 38 et points 60 à 66). Voir aussi affaire T-445/05, *Associazione italiana del risparmio gestito et Fineco Asset Management/Commission* (Recueil 2009, p. II-289, point 131).

<sup>(66)</sup> Voir les propos tenus par l'actuel ministre belge des finances dans une interview par le magazine *Trends*, cités à la note 7 de bas de page.

<sup>(67)</sup> Voir la note 39 de bas de page.

<sup>(68)</sup> Voir le considérant 44.

<sup>(69)</sup> De plus, ARCO a tiré profit de la mesure dans la mesure où elle aurait pu utiliser le régime de garantie des coopératives pour attirer de nouveaux capitaux, même si la Commission reconnaît que depuis le 10 octobre 2008, ARCO n'a pas fait usage de cette possibilité. À l'inverse, bien que d'autres coopératives financières comme *ArgenCo* et *Lanbokas/Agricaisse* aient mobilisé de nouveaux capitaux, elles se sont explicitement distancées du régime de garantie des coopératives, comme décrit à la note 12 de bas de page.

<sup>(70)</sup> Voir le considérant 60, qui décrit les caractéristiques essentielles que la Belgique attribue aux parts détenues par les associés personnes physiques des coopératives financières.

<sup>(71)</sup> Le considérant 44 expose notamment que les associés d'ARCO avaient investi, par le recours à l'emprunt, dans des actifs présentant un risque élevé lié à une seule entreprise (à savoir *Dexia*).

<sup>(72)</sup> Voir les points 48 à 76 de l'arrêt.

<sup>(73)</sup> Points 67 à 73 de l'arrêt.

<sup>(74)</sup> Point 74 de l'arrêt.

<sup>(75)</sup> Points 75 et 76 de l'arrêt.



- (103) La Commission considère que l'argumentaire de la Belgique ne peut pas être accepté parce que la nature de l'avantage conféré par la mesure est qualitativement différente de celle qui a été examinée par la Cour dans l'affaire *Paint Graphos*. La mesure mise en place par la Belgique implique l'octroi d'un avantage et non pas une exemption de taxe ou une exemption du paiement d'une charge. Par conséquent, l'analyse en trois étapes retenue par la Cour pour évaluer si un avantage fiscal ou une exemption de taxe est sélective ne peut pas s'appliquer à cette mesure.
- (104) En tout état de cause, quand bien même la jurisprudence *Paint Graphos* serait applicable à la mesure en cause, les éléments spécifiques de celle-ci sont tels qu'elle resterait de nature sélective.
- (105) Premièrement, la Commission note que l'affaire *Paint Graphos* fait référence à toutes les coopératives de producteurs et de travailleurs et non à un sous-secteur relativement restreint comme celui des coopératives financières. Si, comme l'affirme la Belgique, il convient de réserver un traitement spécial aux «véritables» coopératives, ce traitement spécial devrait s'appliquer à toutes les coopératives agréées. Le simple fait que la mesure soit restreinte aux coopératives financières est dès lors suffisant pour établir sa nature sélective.
- (106) Deuxièmement, la Commission note que, de l'avis de la Belgique, les coopératives financières ont semblé mériter des avantages supplémentaires dès le 10 octobre 2008. La Commission note qu'avant cette date, les coopératives agréées historiques ont obtenu une forme de traitement favorable découlant de leur statut particulier, sous la forme d'une exonération de précompte mobilier <sup>(76)</sup>. Dans le cadre de la présente décision, la Commission ne se prononce pas sur le caractère proportionné ou non de l'avantage fiscal, mais estime que rien ne justifiait d'introduire tout à coup, le 10 octobre 2008, une compensation supplémentaire ou une protection en faveur des entreprises ayant le statut de coopératives financières.
- (107) Enfin, quand bien même la Commission devrait conduire, comme le préconise la Belgique, une analyse inspirée de l'arrêt *Paint Graphos*, elle estime que rien ne justifie l'octroi d'une garantie de 100 % aux associés personnes physiques d'ARCO [à savoir la partie i) de l'analyse de l'arrêt *Paint Graphos*] dont les entités étaient des sociétés à responsabilité limitée. Compte tenu de la nature de ces sociétés, telle que déterminée par les règles générales belges en matière de droit des sociétés, les associés personnes physiques d'ARCO auraient dû être conscients du fait qu'ils pourraient perdre l'intégralité de leur capital en cas de liquidation <sup>(77)</sup>. Par ailleurs, protéger 100 % du capital souscrit par les associés personnes physiques des coopératives financières n'est pas une mesure proportionnée [partie iii) de l'analyse de l'arrêt *Paint Graphos*] dans la mesure où cela reviendrait à protéger ces associés contre tous les risques, créant ainsi un avantage injustifié pour les entreprises dont ils sont associés <sup>(78)</sup>.

*Distorsions de la concurrence et affectation des échanges entre États membres*

- (108) Le régime de garantie des coopératives procure aux coopératives financières un avantage dont ne bénéficient pas les acteurs qui proposent des produits d'investissement au détail ni les autres coopératives agréées non financières. Grâce à la mesure, ARCO a pu préserver sa part de marché pendant une période plus longue. ARCO n'a pas subi de sorties de capitaux, sauf ultérieurement et à un niveau plus faible que ce qui aurait été le cas en l'absence de la mesure. En conséquence, les autres acteurs, qui devaient affronter la concurrence en s'appuyant sur leurs seuls mérites et ne pouvaient pas compter sur le régime de garantie des coopératives, n'ont pas pu bénéficier des capitaux qui auraient été disponibles pour l'investissement. Le régime de garantie des coopératives fausse donc la concurrence <sup>(79)</sup>.
- (109) Lorsqu'un État membre octroie une aide à une entreprise, l'activité interne en cause peut se maintenir ou se développer en conséquence, de telle sorte que les possibilités pour les entreprises établies dans d'autres États membres de pénétrer (davantage) le marché sont réduites <sup>(80)</sup>. Vu le grand nombre de fournisseurs internationaux de produits d'investissement présents sur le marché belge, la mesure a sans aucun doute un effet sur les échanges dans l'ensemble de l'Union.

<sup>(76)</sup> Voir le considérant 26.

<sup>(77)</sup> Voir, au considérant 44, le résumé des facteurs de risque liés aux parts détenues dans Arcopar décrits dans le prospectus de cette dernière publié à l'été 2008.

<sup>(78)</sup> Étant donné que l'analyse exposée au considérant 107 suffit à démontrer que le régime de garantie des coopératives ne répond pas aux critères mentionnés dans l'arrêt *Paint Graphos*, la Commission ne doit pas se prononcer, dans le cadre de la présente décision, sur la question de savoir s'il existe des procédures de contrôle et de surveillance appropriées pour empêcher les entités économiques de choisir et de modifier leur forme juridique dans le seul but de profiter de certains avantages liés à ce type d'entreprise [partie ii) de l'analyse de l'arrêt *Paint Graphos*].

<sup>(79)</sup> Voir, pour une analyse similaire, les conclusions de la Cour dans l'affaire C-156/98, *Allemagne/Commission* (Recueil 2000, p. I-6857, points 29 à 31).

<sup>(80)</sup> Voir l'arrêt du 8 mai 2013 dans l'affaire C-197/11, *Libert et autres* (Recueil 2013, non encore publié, points 76 à 79).

*Conclusion*

- (110) Sur la base de l'analyse effectuée aux considérants 91 à 109, la Commission conclut que le régime de garantie des coopératives fait intervenir des ressources d'État, représente un avantage sélectif pour ARCO, fausse la concurrence et affecte les échanges à l'intérieur de l'Union; il remplit donc tous les critères pour être considéré comme une aide d'État. Tous ces éléments étaient en place au plus tard lorsque l'arrêté royal du 10 octobre 2011 a été adopté, mais l'avantage créé par la mesure existait déjà à l'issue de l'annonce de la mise en place de la mesure le 10 octobre 2008. Le montant global de l'avantage doit être pris en compte lors de l'examen de compatibilité de l'aide et — si nécessaire — pour sa récupération auprès des bénéficiaires.

**4.4. Compatibilité de l'aide**

- (111) Après avoir établi que le régime de garantie des coopératives était une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité, la Commission doit déterminer si cette aide peut être considérée comme compatible avec le marché intérieur.
- (112) En son paragraphe 1, l'article 107 du traité dispose que toute aide accordée par un État est incompatible avec le marché intérieur, et donc interdite, sauf dérogations prévues par le traité. En ses paragraphes 2 et 3, il définit ensuite deux catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur.
- (113) L'article 107, paragraphe 2, énumère tout d'abord les catégories d'aides d'État qui bénéficient automatiquement d'une dérogation au principe d'interdiction; le régime de garantie des coopératives ne relève d'aucune de ces catégories.
- (114) L'article 107, paragraphe 3, du traité énumère ensuite plusieurs catégories d'aides qui peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. En théorie, ses points b) ou c) pourraient s'appliquer.
- (115) En ce qui concerne l'article 107, paragraphe 3, point c), du traité, la Commission a expliqué, dans des lignes directrices, comment elle entend appliquer l'exemption énoncée par cette disposition à certaines catégories d'aides. Elle observe toutefois que la mesure ne correspond à aucune des catégories d'aides couvertes par ces lignes directrices. De plus, ni la Belgique ni ARCO n'ont fourni la moindre indication d'un objectif d'intérêt commun permettant d'invoquer cette disposition. La Commission devrait donc examiner l'éventuelle compatibilité de la mesure uniquement sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité.
- (116) En ce qui concerne l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, la Commission observe que la Belgique soutient que, si la Commission conclut que le régime de garantie des coopératives comporte une aide d'État, la mesure devrait être appréciée à la lumière de cette disposition, qui permet de déclarer une aide compatible avec le marché intérieur si elle est nécessaire pour remédier à une perturbation grave de l'économie d'un État membre.
- (117) Toutefois, l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité requiert une interprétation restrictive de ce qu'il y a lieu d'entendre par une perturbation grave de l'économie d'un État membre. La perturbation en question doit affecter l'ensemble de l'économie de l'État membre concerné, et pas seulement celle d'une de ses régions ou parties de territoire <sup>(81)</sup>.
- (118) Lorsque la crise financière a atteint son premier point culminant à l'automne 2008, la Commission a décidé, dans la communication concernant le secteur bancaire de 2008, que l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité pourrait être utilisé pour évaluer les mesures prises en vue de remédier aux difficultés des établissements financiers <sup>(82)</sup>.

<sup>(81)</sup> Voir l'arrêt du tribunal du 15 décembre 1999 dans les affaires jointes T-132/96 et T-143/96, Freistaat Sachsen, Volkswagen AG et Volkswagen Sachen GmbH/Commission (Recueil 1999, p. II-3663, point 167).

<sup>(82)</sup> Simultanément, la Commission a indiqué, au point 11 de la communication concernant le secteur bancaire de 2008, que le recours à l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité ne devait pas être étendu au-delà du secteur financier, à l'époque.

- (119) En dehors du secteur financier, la Commission a également élaboré, sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité, le cadre communautaire temporaire pour les aides d'État destinées à favoriser l'accès au financement dans le contexte de la crise économique et financière actuelle <sup>(83)</sup>. Ce cadre ne s'applique toutefois pas à la mesure en question. Il vise en fait l'économie réelle, en permettant aux États membres de prendre des mesures adéquates pour améliorer l'accès au financement pour les entreprises qui souhaitent investir pendant la crise financière, à une époque où le financement bancaire se faisait plus rare. Les problèmes d'ARCO ne sont pas liés à un manque de financement par le secteur bancaire, mais à des actifs (les actions de Dexia), dont la valeur a dû être revue à la baisse. De plus, le régime de garantie des coopératives — qui garantit 100 % d'un instrument figurant au passif — ne relève d'aucune des catégories d'aides abordées par le cadre en son point 4.3.
- (120) Les coopératives financières n'étant pas des établissements financiers aux fins de la communication de 2008 concernant le secteur bancaire <sup>(84)</sup>, l'aide devra être appréciée directement à la lumière du traité. Pour satisfaire aux critères généraux de compatibilité définis à l'article 107, paragraphe 3, du traité, la mesure doit respecter les conditions suivantes <sup>(85)</sup>:
- a) *caractère approprié de l'aide*: l'aide doit être bien ciblée, afin que l'objectif consistant à remédier à une perturbation grave de l'économie puisse être effectivement atteint, ce qui n'est pas le cas si la mesure en question ne constitue pas un moyen approprié pour y remédier;
  - b) *nécessité*: la mesure doit, dans son montant et dans sa forme, être nécessaire à la réalisation de l'objectif. Aussi son montant doit-il être fixé au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif et sa forme doit-elle être la plus appropriée pour remédier à la perturbation;
  - c) *proportionnalité*: les effets positifs de la mesure doivent compenser, de manière adéquate, les distorsions de concurrence, de sorte que celles-ci soient limitées au minimum nécessaire pour atteindre les objectifs visés par la mesure.
- (121) En ce qui concerne le caractère approprié ou non de la mesure, la Commission observe que l'incidence des coopératives financières sur l'ensemble de l'économie est fondamentalement différente de celle des banques classiques, qui sont exposées aux paniques bancaires. Si tous les déposants d'une banque décidaient de retirer leur argent au même moment, la banque serait obligée de céder tous ses actifs non liquides en peu de temps (en procédant à des «ventes en urgence»), ce qui aurait des conséquences graves pour les prêts à l'économie réelle et pourrait aussi créer une spirale à la baisse des prix des actifs. Les coopératives financières, en revanche, ne prêtent pas à l'économie réelle. Elles ont aussi le droit de limiter statutairement les démissions d'associés <sup>(86)</sup>, de sorte qu'en principe, il est possible d'éviter toute cession désordonnée d'actifs. Ce dernier élément met en évidence une différence importante entre les dépôts et les parts d'associés du point de vue de leurs effets sur le système.
- (122) Il est également clair que, d'un point de vue juridique, les associés de coopératives financières sont des actionnaires d'une «société à responsabilité limitée». Du fait de ce statut, les associés personnes physiques de coopératives financières sont juridiquement exposés à la possibilité de perdre une partie ou la totalité de leur investissement. À cet égard, la Commission prend aussi note du fait que le gouverneur de la BNB n'a pas confirmé que les parts de coopératives financières étaient assimilables aux dépôts d'épargne d'un établissement de crédit <sup>(87)</sup>.
- (123) La Commission observe également que la position des associés personnes physiques des coopératives financières dans la «structure en cascade» <sup>(88)</sup> en cas de liquidation ou de faillite de ces entités est très différente de celle des titulaires de dépôts d'épargne dans un établissement de crédit. Les établissements de crédit sont des entités réglementées pour lesquelles l'autorité de régulation veille à ce qu'un certain montant de capital soit disponible. Ce capital permet d'absorber le premier choc en cas de liquidation ou de faillite. Les associés de coopératives financières en revanche ne bénéficient d'aucune protection de ce type. En cas de liquidation ou de faillite, ils sont les premiers touchés.
- (124) Sur la base des arguments développés aux considérants 121 à 123, la Commission conclut que le régime de garantie des coopératives protège simplement les coopératives financières et leurs associés personnes physiques des conséquences de leurs investissements passés. Toutefois, il ne constitue pas une mesure appropriée pour éviter une perturbation grave de l'économie belge.

<sup>(83)</sup> JO C 83 du 7.4.2009, p. 1.

<sup>(84)</sup> Les activités des établissements financiers sont, par exemple, celles mentionnées à l'annexe I de la directive 2006/48/CE du Parlement européen et du Conseil (JO L 177 du 30.6.2006, p. 1).

<sup>(85)</sup> Voir l'arrêt du 17 septembre 1980 dans l'affaire 730/79, Philip Morris/Commission (Recueil 1980, p. 2671).

<sup>(86)</sup> Voir le considérant 41.

<sup>(87)</sup> Voir le considérant 13.

<sup>(88)</sup> Lorsqu'une entreprise fait faillite, ses actionnaires perdent leur investissement en fonction de leur rang dans la structure du passif. C'est ce qu'on appelle la «structure en cascade».

- (125) En ce qui concerne le caractère nécessaire ou non de la mesure, la Commission rappelle que la Belgique avait déjà pris d'importantes mesures pour prévenir une perturbation de l'économie belge. Elle avait déjà mis en place d'autres mesures pour stabiliser le système financier, et en particulier les banques et les autres établissements financiers dans lesquels les coopératives financières investissaient. Le régime belge de garantie des dépôts protégeait les dépôts jusqu'à 100 000 EUR et la Belgique a aidé Fortis, KBC, Dexia et Ethias par des recapitalisations, des injections de liquidités, des mesures de sauvetage d'actifs dépréciés et des mesures ad hoc. La Commission conclut qu'il n'était pas nécessaire de protéger certains associés personnes physiques dans le cas des coopératives financières, qui, en définitive, sont des sociétés à responsabilité limitée.
- (126) En ce qui concerne la lettre du gouverneur de la BNB mentionnée par la Belgique, la Commission note que celle-ci date d'octobre 2011, soit bien après le 10 octobre 2008, date à laquelle la mesure a été annoncée, et qu'elle n'indique pas que la mesure était nécessaire pour éviter une perturbation grave de l'économie belge, mais seulement qu'elle permettrait <sup>(89)</sup> de limiter les effets négatifs de la crise (systémique). En ce qui concerne la lettre du Comité de stabilité financière, la Commission observe que celle-ci évoque simplement l'augmentation de la couverture du régime de garantie des dépôts et l'introduction du régime de garantie des produits d'assurance «branche 21».
- (127) En ce qui concerne le caractère proportionné ou non de la mesure, la Commission observe que la manière dont la mesure a été conçue ne protège pas suffisamment contre la sélection adverse <sup>(90)</sup>. La nature facultative du régime de garantie des coopératives combinée à l'apparente absence de test de viabilité crée une incitation à recourir au régime dès qu'il est manifeste que la garantie sera exécutée. Dans un tel scénario, le bénéficiaire peut recourir à la garantie tout en évitant dans une large mesure le paiement des primes de garantie jusqu'au tout dernier moment avant la liquidation.
- (128) La Commission estime aussi que le régime de garantie des coopératives fausse indûment le fonctionnement normal du marché. La mesure a permis à ARCO de protéger sa position sur le marché des produits financiers de détail, ce qui a eu ou aurait pu avoir une incidence négative sur la part de marché et la rentabilité des concurrents d'ARCO qui ne pouvaient pas bénéficier du régime de garantie des coopératives.
- (129) Pour conclure, la mesure ne peut pas être considérée comme compatible avec le marché intérieur parce qu'elle n'est ni appropriée, ni nécessaire, ni proportionnée aux fins de l'application de l'article 107, paragraphe 3, point b), du traité et qu'elle ne relève du champ d'application d'aucune autre disposition régissant la compatibilité des aides d'État avec le marché intérieur.

#### 4.5. Calcul de l'aide

- (130) Pour le calcul de l'avantage à récupérer auprès d'ARCO, la Commission tient compte des paramètres et faits suivants <sup>(91)</sup>:
- le montant maximal des sorties de capitaux fixé dans les statuts d'ARCO, qui représente 10 % du capital total ou 10 % de la base d'associés <sup>(92)</sup>,
  - le fait que seuls les associés personnes physiques sont couverts par le régime de garantie des coopératives,
  - la conception particulière du régime de garantie des coopératives, qui, d'une part, était facultatif, laissant aux coopératives financières la liberté d'y participer ou non et, d'autre part, était ouvert même à des coopératives financières présentant un risque élevé de faillite ou de liquidation (en l'espèce, peu après que les coopératives aient été admises à bénéficier du régime, les assemblées générales d'Arcofin, d'Arcopar et d'Arcoplus ont approuvé, le 8 décembre 2011, la proposition de leur conseil d'administration de procéder à la liquidation volontaire des sociétés),

<sup>(89)</sup> La Commission note que, dans la lettre, c'est le conditionnel («permettrait») qui est utilisé, et non le futur proche («permettra»), plus assertif.

<sup>(90)</sup> Voir aussi les observations formulées dans la lettre du gouverneur de la BNB, au considérant 13.

<sup>(91)</sup> Par commodité, la Commission a élaboré un modèle à période unique, qui suppose que les associés personnes physiques ne peuvent démissionner qu'au cours de cette période. Il s'agit d'une hypothèse prudente.

<sup>(92)</sup> Voir note 40 de bas de page.

- le fait que, bien avant qu'ARCO ne se mette en liquidation volontaire, elle se trouvait déjà dans une situation financière critique car elle avait — comme indiqué aux considérants 38, 44 et 82 — fortement investi dans des actions de Dexia, une banque qui, à l'automne 2008, avait dû être sauvée de la faillite par les États belge, français et luxembourgeois, avec pour conséquence que toute chute importante de la valeur des actions de Dexia continuait de nuire à la position financière d'ARCO, en particulier parce que cette dernière avait financé sa participation au sauvetage de Dexia par la reprise d'une partie de sa dette,
- et le fait qu'en 2011, ARCO a acquitté la prime d'entrée («droit d'entrée») et la prime annuelle de garantie.
- (131) L'avantage obtenu par ARCO était une protection contre les sorties de capitaux, qu'elle n'aurait autrement pu stopper que par l'application des dispositions de ses statuts une fois atteint le plafond de 10 % <sup>(93)</sup> de son capital ou de 10 % de sa base d'associés. Des sorties ou démissions d'une telle ampleur étaient susceptibles de se produire dès qu'ARCO se serait trouvée en situation de surendettement ou engagée dans une procédure de faillite ou de liquidation, soit objectivement soit — de manière plus subjective comme dans certains autres cas de retraits massifs des dépôts <sup>(94)</sup> — dès que ses associés auraient considéré qu'elle ne constituait plus un investissement sûr, par exemple en raison de sa forte exposition à la situation financière et à la valeur de marché de Dexia.
- (132) La Commission adopte une approche prudente <sup>(95)</sup> pour calculer l'avantage qu'ARCO a obtenu, en tenant compte des sorties de capitaux potentielles sur une seule période annuelle au lieu de plusieurs périodes. En procédant ainsi, le résultat du calcul devrait refléter l'effet minimal du régime de garantie des coopératives, bien qu'en réalité, la garantie ait aussi pu éviter à ARCO d'avoir à subir plusieurs fois des sorties de capitaux ou des démissions allant jusqu'au maximum autorisé. Les statuts d'ARCO permettaient à la coopérative de bloquer les sorties de capitaux soit après le retrait de 10 % du capital, soit après la démission de 10 % des associés. Aux fins du calcul du montant de l'aide, la Commission suppose qu'ARCO aurait choisi l'option la plus efficace, à savoir celle qui lui aurait permis de conserver le niveau de capital le plus élevé. Pour l'option liée à la démission d'associés, la Commission se fondera sur le nombre d'associés personnes physiques le plus faible pendant la période durant laquelle un avantage a été créé (débutant le 10 octobre 2008), ce qui constitue une autre hypothèse prudente, et attribuera à ces associés la part moyenne du capital au cours de l'année concernée. Pour l'option liée aux sorties de capitaux, la Commission se fondera également sur l'année au cours de laquelle le capital était le moins élevé.
- (133) La Commission tient également compte du fait que l'avantage procuré par la mesure s'est trouvé partiellement diminué parce qu'ARCO, composée des trois entités juridiques Arcopar, Arcofin et Arcoplus, a dû acquitter une prime d'entrée unique et une prime de garantie pour un an, même si ces paiements ne sont survenus qu'à l'automne 2011, juste avant qu'ARCO ne se mette en liquidation volontaire.
- (134) L'avantage découlant de la mesure est donc le plus faible des montants résultant des deux calculs suivants: a) 10 % du capital de l'année durant laquelle celui-ci était le moins élevé sur la période comprise entre le 10 octobre 2008 et le 8 décembre 2011, moins le montant total des primes déjà acquittées; et b) 10 % du nombre d'associés le plus faible au cours de la période comprise entre le 10 octobre 2008 et le 8 décembre 2011, multiplié par la part moyenne du capital détenue par chaque associé au cours de la même année, moins le montant total des primes déjà acquittées.
- (135) En termes absolus, la probabilité que les investisseurs retirent leurs capitaux croît avec le temps, ce qui rend plus difficile le calcul de l'intérêt qui doit être payé pour l'avantage reçu. Afin de garantir l'élimination de l'intégralité de l'avantage reçu par ARCO tout en permettant à l'État membre de disposer d'une méthode opérationnelle pour calculer le taux d'intérêt applicable à la récupération <sup>(96)</sup>, la Commission considère que l'intégralité de l'avantage a été pleinement disponible au moins à partir du 8 décembre 2011 et demande que les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir du 8 décembre 2011 jusqu'à leur récupération effective.
- (136) Pour pouvoir vérifier le calcul de l'aide, la Commission demande à la Belgique de lui fournir une liste indiquant le nombre d'associés respectivement d'Arcopar, d'Arcofin et d'Arcoplus, enregistrés à la fin de chaque année, sur la période comprise entre le 10 octobre 2008 et le 8 décembre 2011.

<sup>(93)</sup> La Commission observe que si les autres associés d'ARCO ne retiraient pas leurs capitaux, les associés personnes physiques seraient en mesure de sortir un pourcentage plus élevé de capitaux. Toutefois, afin d'adopter une approche prudente, la Commission a tablé sur un taux de 10 % aux fins de ces calculs.

<sup>(94)</sup> Pour comparer avec le cas d'une banque ayant subi une vague de retraits dans le contexte de la récente crise financière, voir l'affaire Northern Rock (JO C 149 du 1.7.2009, p. 16).

<sup>(95)</sup> En sous-estimant potentiellement l'avantage.

<sup>(96)</sup> Voir l'arrêt du 28 juillet 2011 dans l'affaire C-403/10 P, Mediaset/Commission (Recueil 2011, p. I-117\*, Pub. somm., points 126 et 127), et la jurisprudence citée.

- (137) Dans leurs remarques supplémentaires présentées plus d'un an et demi après l'expiration du délai pour soumettre des observations sur la décision d'ouvrir la procédure, les autorités belges n'apportent pas d'éléments nouveaux sur le fond. Elles font valoir que la Commission ne pourrait interdire l'exécution des garanties octroyées aux associés personnes physiques. Elle ne pourrait enjoindre à l'État de suspendre tout paiement au titre du régime de garantie des coopératives ni récupérer des paiements effectués au titre dudit régime au bénéfice des associés personnes physiques.
- (138) À l'appui de cette observation, les autorités belges rappellent que les associés personnes physiques ne sont pas des entreprises au sens de l'article 107, paragraphe 1, du traité et estiment que l'exécution de la garantie au bénéfice des associés personnes physiques n'aurait aucun impact sur ARCO ou sur les perspectives de l'État belge de récupérer l'aide.
- (139) En réponse, la Commission indique que les sommes dont la présente décision ordonne la récupération sont bien de l'aide au bénéfice d'ARCO.
- (140) Elle souligne qu'en application de l'article 108, paragraphe 2, du traité, la constatation qu'une aide accordée par l'État est incompatible avec le marché intérieur suffit à justifier d'ordonner à l'État sa suppression<sup>(97)</sup>. Les autorités belges ne sauraient donc prétendre que l'interdiction d'exécuter une garantie qualifiée d'aide incompatible serait contraire au droit de l'Union.
- (141) Elles devaient donc respecter l'injonction faite dans la décision d'ouvrir la procédure de suspendre toute exécution de la mesure en cause, ce qui signifie qu'aucun paiement ne saurait avoir été fait.
- (142) Il est donc également justifié que la Belgique continue de s'abstenir de procéder à tout paiement en vertu de la mesure d'aide.

#### *Conclusion*

- (143) La Commission constate que le régime de garantie des coopératives constitue une aide d'État en faveur d'Arcopar, d'Arcofin et d'Arcoplus illégalement mise à exécution par la Belgique, en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Il convient donc que la Belgique retire l'acte législatif sur lequel se fonde le régime de garantie des coopératives (en particulier la loi du 14 avril 2009 et l'arrêté royal du 10 octobre 2011) et récupère l'avantage auprès d'Arcopar, d'Arcofin et d'Arcoplus,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

Le régime de garantie illégalement octroyé par la Belgique en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en faveur des coopératives financières d'ARCO, et en particulier en faveur d'Arcofin, Arcoplus et Arcopar, est incompatible avec le marché intérieur.

#### *Article 2*

1. La Belgique est tenue de se faire rembourser par les bénéficiaires l'aide incompatible octroyée visée à l'article 1<sup>er</sup>, dont le montant s'élève au résultat le plus faible des deux calculs suivants:
  - a) 10 % du capital de l'année durant laquelle le capital était le moins élevé sur la période comprise entre le 10 octobre 2008 et le 8 décembre 2011, moins le total des primes déjà acquittées; ou
  - b) 10 % du nombre d'associés le plus faible au cours de la période comprise entre le 10 octobre 2008 et le 8 décembre 2011, multiplié par la part moyenne du capital détenue par chaque associé au cours de la même année, moins le total des primes déjà acquittées.
2. Les sommes à récupérer produisent des intérêts à partir du 8 décembre 2011 jusqu'à leur récupération effective.

<sup>(97)</sup> Voir l'arrêt du Tribunal du 11 novembre 2011 dans l'affaire T-384/08 *Elliniki NafpigoKataskavastiki et autres/Commission* (Recueil II, p. 380, point 133).

3. Les intérêts sont calculés sur une base composée conformément au chapitre V du règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission <sup>(98)</sup>.

4. La Belgique continue de s'abstenir de procéder à tout paiement en vertu de la mesure d'aide visée à l'article 1<sup>er</sup>, à compter de la date de notification de la présente décision.

#### *Article 3*

1. La Belgique met un terme à la mesure d'aide visée à l'article 1<sup>er</sup> dans la mesure où celle-ci est incompatible avec le marché intérieur.

2. La récupération de l'aide visée à l'article 1<sup>er</sup> est immédiate et effective.

3. La Belgique veille à ce que la présente décision soit mise en œuvre dans les quatre mois suivant la date de sa notification.

#### *Article 4*

1. Dans les deux mois suivant la notification de la présente décision, la Belgique communique à la Commission les informations suivantes:

a) une description détaillée des mesures déjà prises et des mesures prévues pour se conformer à la présente décision;

b) les documents démontrant que les bénéficiaires ont été mis en demeure de rembourser l'aide.

2. La Belgique tient la Commission informée de l'avancement des mesures nationales prises pour mettre en œuvre la présente décision jusqu'à la récupération complète de l'aide visée à l'article 1<sup>er</sup>. Elle transmet immédiatement, sur simple demande de la Commission, toute information sur les mesures déjà prises et les mesures prévues pour se conformer à la présente décision. Elle fournit aussi des informations détaillées sur les montants de l'aide et des intérêts déjà récupérés auprès des bénéficiaires.

#### *Article 5*

Le Royaume de Belgique est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le 3 juillet 2014.

*Par la Commission*  
Joaquín ALMUNIA  
Vice-président

---

<sup>(98)</sup> Règlement (CE) n° 794/2004 de la Commission du 21 avril 2004 concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil portant modalités d'application de l'article 93 du traité CE (JO L 140 du 30.4.2004, p. 1).