

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 251.888 du 19 octobre 2021

A. 234.745/XV-4865

En cause : **RENARD** Benoit,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Marc RIGAUX, avocat,
boulevard d'Avroy 270
4000 Liège,

contre :

l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA),
ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas EYSKENS et
Lotfi BOUHIAOUI, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 7 octobre 2021, Benoit Renard demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision de la partie adverse, Autorité des services et marchés financiers, en abrégé FSMA, du 28 septembre 2021, de radiation du requérant en tant qu'inscrit comme intermédiaire d'assurances entraînant l'interdiction d'exercer l'activité de distribution d'assurances et de porter le titre d'intermédiaire d'assurance, du chef de violation de forme substantielle prescrite à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir ».

II. Procédure

Par une ordonnance du 8 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 15 octobre 2021.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

M^e Jean-Marc Rigaux, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Thomas Eyskens et Lotfi Bouhyaoui, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles

1. Le requérant est inscrit au registre des intermédiaires d'assurance en qualité de personne physique, depuis le 9 septembre 2020. Auparavant, depuis le 27 juin 2018, il exerçait en qualité de sous-agent d'assurance, pour Delta assurances, d'abord, puis pour la S.C.S. Paramedic Insurance, ensuite.

2. Le 11 mai 2021, la partie adverse envoie un courrier au requérant lui indiquant qu'elle a été informée de faits pouvant être de nature à mettre en cause son expertise adéquate et/ou son honorabilité professionnelle, dont elle est tenue de contrôler le respect dans le chef des intermédiaires d'assurance en vertu de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances.

Le courrier invite le requérant à exposer de manière détaillée sa version des faits et à communiquer certains documents.

3. À l'issue de la procédure administrative – qui ne fait en tant que telle pas l'objet de critique de la part du requérant – la partie adverse décide, le 28 septembre 2021, de le radier de son inscription au registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire. Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est communiquée au requérant le jour-même par courriel et est envoyée par un courrier recommandé distribué à son domicile le 29 septembre 2021.

Les voies de recours y sont mentionnées dans les termes qui suivent :

- « La décision de radiation notifiée par la présente lettre d'exécution constitue un acte administratif susceptible d'un recours en annulation auprès du Conseil d'État.

Conformément à l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas recours auprès du Conseil d'État contre certaines décisions de l'Autorité des services et marchés financiers et de la Banque nationale de Belgique, le recours doit, à peine de déchéance, être introduit dans les quinze jours de la notification desdites décisions. La requête en annulation, datée et dûment signée, doit être adressée au Conseil d'État (rue de la Science 33, 1040 Bruxelles) sous pli recommandé à la poste, accompagnée de quatre copies certifiées conformes et d'une copie de la décision contre laquelle il est fait recours. À la requête est joint un inventaire des pièces à l'appui, accompagné de quatre copies certifiées conformes. La requête contient les éléments requis par l'article 2, § 1^{er}, 1^o et 2^o de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Vous pouvez également introduire une requête en suspension de la décision auprès du Conseil d'État. Cette requête doit contenir un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête, ainsi que les autres mentions requises par l'article 8 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Il doit être invoqué au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de la décision attaquée. La requête en suspension peut éventuellement faire partie du même acte que la requête en annulation, auquel cas cela doit ressortir clairement de son intitulé. ».

IV. Cadre législatif

1. La loi du 4 avril 2014 relative aux assurances énumère les conditions auxquelles doit satisfaire l'intermédiaire d'assurance ou de réassurance pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurance et de réassurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire ou au registre des intermédiaires de réassurance et pouvoir conserver cette inscription.

Parmi les conditions prévues par cette loi figure celle de disposer de l'expertise adéquate et de l'honorabilité professionnelle nécessaire à l'exercice de la fonction. L'article 266, alinéa 1^{er}, 2^o, de la loi du 4 avril 2014, précitée, tel qu'il a été remplacé par l'article 20 de la loi du 6 décembre 2018 transposant la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, dispose en effet comme suit :

- « Pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire ou au registre des intermédiaires de réassurance et pouvoir conserver cette inscription, les conditions suivantes doivent être remplies de manière permanente :

[...]

2^o l'intermédiaire, les responsables de la distribution et les personnes en contact avec le public doivent disposer de l'expertise adéquate et de l'honorabilité professionnelle nécessaire à l'exercice de leur fonction;

[...] ».

2. La loi du 4 avril 2014, précitée, organise les procédures de contrôle des intermédiaires d'assurance par la partie adverse. Ainsi, en son article 311, § 1^{er}, elle dispose notamment comme il suit :

« § 1^{er}. Lorsque la FSMA constate qu'un intermédiaire d'assurance, un intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou un intermédiaire de réassurance ne fonctionne pas en conformité avec les dispositions de la partie 6 de la présente loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution, autres que les dispositions du chapitre 5, elle fixe le délai dans lequel il doit être remédié à la situation constatée.

À cette occasion, la FSMA peut interdire l'exercice de tout ou partie de l'activité de l'intermédiaire d'assurance, de l'intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou de l'intermédiaire de réassurance et suspendre l'inscription au registre de ce dernier jusqu'au moment où elle constate qu'il a été remédié aux manquements.

Si, au terme du délai qu'elle a imposé conformément à l'alinéa 1^{er}, la FSMA constate qu'il n'a pas été remédié aux manquements, elle radie l'inscription de l'intermédiaire d'assurance, de l'intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou de l'intermédiaire de réassurance concerné.

La radiation entraîne l'interdiction d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre ».

V. Recevabilité

V.1. Exception d'irrecevabilité soulevée d'office par l'auditeur

À l'audience, l'auditeur rapporteur a exposé que l'acte attaqué relève de l'hypothèse visée à l'article 122, 19°, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et que, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'État contre certaines décisions de l'autorité des services et marchés financiers et de la Banque nationale de Belgique, un recours en annulation contre cet acte doit, sous peine de déchéance, être introduit « dans les quinze jours de la décision incriminée ».

Il a indiqué que l'adage « *dies a quo non computatur* » est d'application générale et qu'il trouve donc à s'appliquer à la disposition qui précède, à défaut de disposition expresse en sens contraire.

Il a constaté que l'acte attaqué avait été notifié au requérant par un pli recommandé à la poste, réceptionné le 29 septembre 2021, et a indiqué que le dernier jour admissible pour l'introduction d'un recours en annulation contre cet acte était le jeudi 14 octobre 2021.

Précisant que le recours en suspension selon la procédure d'extrême urgence est, en principe, l'accessoire du recours en annulation, il a indiqué que le premier n'est recevable que si le second est lui-même recevable, ce qui suppose qu'il ait été introduit au plus tard le 14 octobre 2021.

Il a dès lors invité le requérant à préciser si un tel recours en annulation avait été introduit en temps utile.

V.2. Argumentation du requérant

À l'audience, le requérant a confirmé qu'aucun recours en annulation n'avait encore été introduit. Il a toutefois formulé plusieurs observations sur l'exception d'irrecevabilité qui pourrait en résulter.

Il a tout d'abord fait valoir que si deux textes de loi de même valeur prévoient l'un un délai de recours de soixante jours et l'autre un délai de recours de quinze jours, il y avait lieu d'appliquer de préférence le délai de soixante jours prévu par les lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Il a fait observer que l'exception n'avait pas été soulevée par la partie adverse.

Il a indiqué avoir parcouru tous les arrêts dans lesquels le Conseil d'État a eu à connaître de décisions de la FSMA et n'avoir pas pris connaissance d'un précédent, si bien que le Conseil se prononcerait pour la première fois sur une telle exception.

Il a invoqué le principe d'égalité en déclarant ne pas apercevoir pourquoi ce délai de quinze jours devrait prévaloir sur le délai de soixante jours prévu pour tous les autres recours contre des actes administratifs.

Il a également fait valoir que la question de la légalité de l'arrêté royal du 15 mai 2003, précité, devait être posée, dans la mesure où il prévoit un délai différent de celui consacré par les lois coordonnées sur le Conseil d'État. Il a souligné que le Conseil d'État est compétent pour exercer ce contrôle, même en extrême urgence.

V.3. Appréciation

1. L'article 30, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, notamment, comme il suit :

- « § 1^{er}. La procédure à suivre devant la section du contentieux administratif dans les cas visés aux articles 11, 11^{bis}, 12, 13, 14, 14^{ter}, 16, 17, 30/1, 36 et 38 sera déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres.

L'arrêté royal visé à l'alinéa premier détermine notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 11 et 14, ces délais devant être de soixante jours au moins; [...] ».

Cette habilitation législative est mise en œuvre, notamment, par l'article 4, § 1^{er}, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui dispose comme il suit :

- « Les demandes visées à l'article 11 des lois coordonnées sont prescrites soixante jours après la notification du rejet de la requête en indemnité. Si l'autorité administrative néglige de statuer, le délai de prescription est de trois ans à dater de cette requête.

En cas d'action judiciaire portant sur le même objet et intentée dans les délais prévus à l'alinéa premier, les délais de soixante jours et de trois ans ne commencent à courir qu'à la fin des instances judiciaires.

Les recours visés à l'article 14, §§ 1^{er} et 3 des lois coordonnées sont prescrits soixante jours après que les actes, règlements ou décisions incriminés ont été publiés ou notifiés. S'ils ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance.

Les autres demandes et recours doivent, à peine de nullité, être introduits dans les délais déterminés par les dispositions légales et réglementaires qui les concernent ».

2. L'article 122 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers ouvre un recours au Conseil d'État contre certaines décisions de la FSMA. Il dispose notamment comme il suit :

- « Un recours auprès du Conseil d'État est ouvert, selon une procédure accélérée déterminée par le Roi :
- [...]
- 19° à l'intermédiaire d'assurance, l'intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou l'intermédiaire de réassurances, contre les décisions d'inscription ou de refus d'inscription dans une catégorie du registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire ou du registre des intermédiaires de réassurance, de radiation, d'interdiction d'activités, de suspension, de modification de l'inscription, et d'avertissement, ainsi que contre les décisions entraînant d'office la perte de l'inscription, prises par la FSMA en vertu des articles 259, 268 et 311 de la loi du 4 avril 2014 précitée.
- [...] »

En ce qui concerne la procédure accélérée prévue par l'article 122 de cette loi, l'article 30, § 2^{bis}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose, notamment, comme il suit :

- « § 2^{bis}. Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les règles de la procédure accélérée applicables aux recours visés à l'article 122 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers

et à l'article 36/22 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, en dérogeant au besoin au paragraphe 1^{er} ainsi qu'aux articles 14, 17, 18, 21, 21*bis* et 90.

Il fixe notamment le délai dans lequel le demandeur doit introduire le recours à peine de déchéance, les délais dans lesquels chaque partie doit communiquer son mémoire, ainsi que le délai dans lequel le Conseil d'État doit statuer.

Il peut fixer des règles particulières de composition des chambres. Il peut fixer des règles distinctes selon les recours visés à l'article 122 de la loi du 2 août 2002 précitée et à l'article 36/22 de la loi du 22 février 1998 précitée. »

Ces habilitations législatives sont mises en œuvre par l'arrêté royal du 15 mai 2003 portant règlement de la procédure accélérée en cas de recours auprès du Conseil d'État contre certaines décisions de l'autorité des services et marchés financiers et de la Banque nationale de Belgique qui dispose notamment comme il suit, en son article 2 :

« Le recours prévu à l'article 122 de la loi du 2 août 2002 ou à l'article 36/22 de la loi du 22 février 1998 doit, à peine de déchéance, être introduit sous pli recommandé à la poste dans les quinze jours de la notification de la décision incriminée, ou, lorsque la FSMA ou la Banque, selon le cas, n'a pas statué dans le délai fixé par ou en vertu de la loi, dans les quinze jours de l'échéance de ce délai.

Le Conseil d'État est saisi par une requête signée par le requérant ou, si le requérant est une personne morale, par la ou les personnes habilitées légalement ou statutairement à la représenter en justice ou par un avocat inscrit au tableau de l'Ordre des avocats ou sur la liste des stagiaires, ainsi que, selon les dispositions du Code judiciaire, par un ressortissant d'un État membre de l'Union européenne qui est habilité à exercer la profession d'avocat. Elle est adressée au Conseil d'État sous pli recommandé à la poste, accompagnée de quatre copies certifiées conformes et d'une copie de la décision contre laquelle il est fait recours. À la requête est joint un inventaire des pièces à l'appui, accompagné de quatre copies certifiées conformes ».

Enfin, l'article 95 de l'arrêté du Régent précité dispose comme il suit :

« Art. 95. Dans les matières prévues par :
[...]
7° l'article 122 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers;
[...]
la procédure est réglée par les dispositions particulières qui les concernent. »

3. Il résulte des dispositions qui précèdent que la procédure accélérée applicable en l'espèce, ainsi que le délai de quinze jours prescrit à peine de déchéance par l'arrêté royal du 15 mai 2003, précité, trouvent un fondement législatif dans l'article 122 de la loi du 2 août 2002, précitée, et dans l'article 30, § 2*bis*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

En conséquence, il n'existe pas de contrariété entre une disposition de valeur législative, qui fixerait un délai de recours de soixante jours applicable en

règle générale, et une disposition de valeur réglementaire, fixant un délai de recours de quinze jours pour la procédure accélérée applicable en l'espèce. Les lois coordonnées sur le Conseil d'État habilitent le Roi à fixer, par des arrêtés délibérés en conseil des ministres, des délais de prescription éventuellement distincts pour l'introduction de différents recours, dont le recours en annulation prévu à l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et le recours en annulation prévu par l'article 122 de la loi du 2 août 2002. L'article 30, § 1^{er}, alinéa 2, précité impose que les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 11 et 14, soient de soixante jours au moins. La loi ne fixe cependant pas de durée minimale concernant le recours prévu par l'article 122, 19°, de la loi du 2 août 2002.

Il se déduit également de ce qui précède que la différence de traitement alléguée par la partie requérante trouve son fondement dans des dispositions de valeur législative qui échappent au contrôle du Conseil d'État. Le requérant ne sollicite, par ailleurs, pas qu'une question soit posée à la Cour constitutionnelle. En tout état de cause, poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle est incompatible avec une procédure d'extrême urgence.

4. La recevabilité de la requête doit donc être appréciée au regard de l'article 122, 19°, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers et de l'article 2 de l'arrêté royal du 15 mai 2003, précité.

L'article 122, 19°, de la loi du 2 août 2002, précitée, ne prévoit pas explicitement la possibilité, pour l'intermédiaire d'assurance, d'introduire une demande de suspension des décisions de la FSMA selon la procédure d'extrême urgence. Il n'y a pas lieu d'écarter une telle demande introduite en vertu du droit commun, pour autant qu'elle respecte les conditions de recevabilité des demandes de suspension introduites selon la procédure d'extrême urgence.

Le référé administratif vise à préserver les effets utiles de l'annulation éventuelle, en permettant d'obtenir la suspension de l'exécution d'une décision dans l'attente d'un arrêt statuant sur le fond de l'affaire. La décision prononcée en référé est nécessairement provisoire. Lorsqu'elle est ordonnée, la suspension doit être confirmée – ou infirmée – à l'issue de la procédure en annulation. En l'absence de recours en annulation, la suspension, si elle a été ordonnée, doit être levée. Par conséquent, la demande de suspension, qu'elle soit ordinaire ou d'extrême urgence, n'est que l'accessoire du recours en annulation.

5. En l'espèce, le délai dans lequel le requérant devait, à peine de déchéance, introduire le recours en annulation contre l'acte attaqué est échu et le requérant confirme, à l'audience, qu'il n'a pas introduit un tel recours.

En conséquence la demande de suspension est irrecevable.

VI. Confidentialité

La partie adverse dépose la pièce n° 6 de son dossier à titre confidentiel. Cette confidentialité n'est pas contestée et la pièce n'est pas nécessaire à la solution du litige.

Il n'y a pas lieu de lever la confidentialité.

VII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur aux parties n'ayant pas choisi la procédure électronique.

Article 4.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le 19 octobre 2021, par :

Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Élisabeth Willemart