

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

n° 257.565 du 6 octobre 2023

A. 239.516/XV-5513

En cause : **la société anonyme**
SEMLEX EUROPE,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe, 187
1170 Bruxelles,

contre :

1. **l'État belge**, représenté par
le ministre de l'Économie et du Travail,
ayant élu domicile chez
M^{es} Pascaline MICHOU
et Jean-François DE BOCK, avocats,
bosveldweg, 70
1180 Bruxelles,

2. **la Cellule de Traitement**
des Informations Financières (CTIF),
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
avenue De Fré, 229
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 6 juillet 2023, la société anonyme Semlex Europe demande, d'une part, la suspension de l'exécution de « la décision du 9 mai 2023 de la Chambre du service bancaire de base des entreprises du SPF Économie [...] [lui] refusant [sa] demande de service bancaire de base [...] » ainsi que de « l'avis confidentiel de la CTIF [donné à son sujet] sur la base duquel a été pris le premier acte attaqué [...] » et, d'autre part, l'annulation de cette décision et de cet avis.

II. Procédure

Les parties adverses ont chacune déposé une note d'observations et un dossier administratif.

M^{me} Esther Rombaux, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 19 septembre 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 3 octobre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance modificative du 29 septembre 2023, les parties ont été informées qu'en égard à l'intérêt de l'affaire, celle-ci allait être traitée par une chambre composée de trois membres.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Dominique Lagasse, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Jean-François De Bock, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Philippe Levert, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Esther Rombaux, auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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

1. La société requérante se décrit comme « une société familiale de droit belge, non cotée en bourse, active au niveau international dans le secteur de la production et l'implémentation de pièces d'identité et d'authentification, en ce compris de passeports biométriques utilisant les technologies les plus récentes les rendant infalsifiables en conformité avec tous les standards internationaux ».

Elle explique qu'elle exerce exclusivement ses activités économiques depuis les comptes bancaires qu'elle a ouverts auprès de la banque ING.

2. Par un courrier du 21 juin 2019, la banque ING notifie à la partie requérante sa décision de résilier la relation commerciale qu'elles entretiennent, décision qui entrera en vigueur le 31 décembre 2019 afin de permettre à la partie requérante de prendre les dispositions nécessaires.

3. L'échéance du 31 décembre 2019 est reportée à plusieurs reprises à la suite des demandes formulées par un des conseils de la partie requérante, d'abord dans l'attente de l'entrée en vigueur et de l'exécution de l'article VII.59/4 du Code de droit économique, inséré par la loi du 8 novembre 2020 'portant insertion des dispositions en matière de service bancaire de base pour les entreprises dans le livre VII du Code de droit économique' et complété par l'article 13 de la loi du 25 septembre 2022 portant dispositions diverses en matière d'économie, qui organise, à certaines conditions, un service bancaire de base notamment au profit de « toute entreprise établie en Belgique qui, conformément à l'article III.17, est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises ou en fait la demande et qui, conformément au paragraphe 3, s'est vu refuser, par au moins trois établissements de crédit, une demande d'ouverture d'au minimum les services de paiement visés à l'article I.9, 1°, a, b ou c », puis dans l'attente de la décision de la Chambre du service bancaire, au plus tard le 31 août 2023.

4. Confrontée au refus de sa demande de services par quatre autres banques en janvier et février 2023, la partie requérante introduit une demande en ligne auprès de la Chambre du service bancaire de base, le 6 mars 2023.

5. La Chambre accuse réception de sa demande le même jour.

6. Le 7 mars 2023, la Chambre du service bancaire de base sollicite l'avis de la Cellule de traitement des informations financières (CTIF), seconde partie adverse.

7. Le 24 mars 2023, la CTIF émet un avis confidentiel.

Il s'agit du second acte attaqué.

8. Le 9 mai 2023, la Chambre du service bancaire de base refuse la demande de la partie requérante pour les motifs suivants :

« 1. Base juridique

Conformément à l'article VII.59/4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique (ci-après : CDE), toute entreprise établie en Belgique qui, conformément à

l'article III.17, est inscrite à la Banque-Carrefour des Entreprises ou en fait la demande et qui, conformément au paragraphe 3, s'est vu refuser, par au moins 3 établissements de crédit, une demande d'ouverture d'au minimum les services de paiement visés à l'article 1.9, 1°, a, b ou c, a droit au service bancaire de base.

En plus des pièces justifiant les refus d'ouverture de compte de paiement minimal, l'entreprise doit également fournir une déclaration sur l'honneur qu'elle ne possède pas encore de service bancaire de base ou de compte de paiement auprès d'un établissement de crédit de droit belge, ni auprès d'un établissement de crédit établi dans un autre État membre, conformément à l'article VII, 59/5, alinéa 2, du CDE.

Après la réception de la demande, la Chambre sollicite un avis confidentiel au sujet de l'entreprise auprès de la Cellule de traitement des informations financières (ci-après : la CTIF) selon l'article VII.59/4, § 3, alinéa 4, du CDE.

2. Motivation

La Chambre a examiné la demande, en tenant compte des dispositions légales visées ci-dessus.

La demande a été présentée par [A.K.], administratrice déléguée de Semlex Europe [...]. La demande a été reçue le 06/03/2023.

La requête a été déclarée recevable et complète.

La demande a pour référence 2023/91.

Il s'agit d'une demande de désignation d'un prestataire de service bancaire de base.

La Chambre a examiné la demande en tenant compte des dispositions légales visées ci-dessus.

La Chambre a également pris en considération l'avis confidentiel de la CTIF au sujet de l'entreprise.

3. Décision

La Chambre a décidé de ne pas donner une suite favorable à la demande sur base des motifs ci-dessus.

La présente décision peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État. Le recours en annulation doit être adressé par acte recommandé au Conseil d'État rue [de la Science], 1040 Bruxelles ou par voie électronique [...] dans les 60 jours de cette notification par voie postale ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Il est notifié à la partie requérante par un courriel du 22 mai 2023.

9. Le lendemain, un des conseils de la partie requérante s'adresse à la Chambre du service bancaire de base afin d'obtenir une copie de l'avis de la CTIF.

10. Par un courriel du 1^{er} juin 2023, la Chambre accuse réception de cette demande.

11. Le 23 juin 2023, la Chambre rejette la demande d'accès à l'avis de la CTIF.

IV. Compétence du Conseil d'État

IV.1. Thèses des parties

IV.1.1. La requête

La partie requérante estime que la compétence du Conseil d'État pour connaître des actes de l'État belge n'est pas contestée et se réfère au premier acte attaqué, lequel indique qu'un recours peut être introduit à son encontre devant le Conseil d'État.

En ce qui concerne la CTIF, elle relève qu'il s'agit d'« une autorité administrative indépendante ayant un pouvoir décisionnel en application de l'article VII.59/4, § 3, alinéas 4 et 5, du Code de droit économique », de sorte que la compétence du Conseil d'État à l'égard des avis qu'elle émet en application de cet article est incontestable.

À l'appui de cette affirmation, elle renvoie aux développements qu'elle consacre à la CTIF dans son exposé du cadre normatif, où elle cite l'article 76 de la loi du 18 septembre 2017 'relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces' et les travaux préparatoires de la loi du 8 novembre 2020 précitée, en ce qu'ils précisent que « [s]i l'avis [de la CTIF] est négatif, la procédure prend fin. S'il est positif, un établissement de crédit d'importance systémique peut être désigné ».

IV.1.2. La note d'observations de la première partie adverse

La première partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité relative à l'incompétence du Conseil d'État pour connaître du présent recours. Elle considère que la compétence de la Chambre du service bancaire de base est entièrement liée par l'avis de la CTIF, en ce compris quand l'avis est négatif.

Elle est d'avis que le caractère conforme de l'avis négatif ressort des travaux préparatoires, mais également du silence du texte. En effet, selon elle, rien

ne justifie que la Chambre puisse se départir de l'avis négatif de la CTIF, qui repose sur des éléments faisant obstacle à l'octroi d'un service bancaire de base.

Elle remarque que la CTIF s'est vu attribuer une compétence d'avis, et non d'information. Il en résulte, à son estime, que si la CTIF devait fournir de simples renseignements, il faudrait en déduire qu'elle n'a pas remis d'avis et que cet avis serait, partant, présumé positif. À l'inverse, elle affirme que des réserves ou des informations constituant un obstacle à l'octroi du service bancaire de base devraient s'interpréter comme un avis négatif.

Elle ajoute que la CTIF dispose de compétences d'analyse particulières dont la Chambre du service bancaire de base ne dispose pas. Elle en déduit que le rôle de la Chambre se limite à contrôler le caractère recevable et complet de la demande, et à solliciter l'avis de la CTIF. Elle constate, à cet égard, que la faculté pour la Chambre de faire appel à des experts s'exerce dans un autre contexte que celui de la désignation d'un prestataire du service bancaire de base.

Elle rappelle encore que la partie requérante elle-même défend le caractère conforme de l'avis de la CTIF et le rôle décisionnel qui en découle, en sorte que rien n'explique sa décision de viser également la décision de la Chambre dans sa requête. Elle relève, à cet égard, que la mention des voies de recours qui figure dans sa décision et à laquelle la partie requérante fait référence pour justifier la compétence du Conseil d'État à l'égard de cette décision « ne saurait être attributive de compétence matérielle » au Conseil d'État.

Elle en conclut que le Conseil d'État n'est pas compétent pour connaître du recours en ce qu'il est dirigé contre la décision de la Chambre du service bancaire de base.

IV.2. Examen

1. En l'espèce, l'article VII.59/4, §1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique prévoit ce qui suit :

« Toute entreprise établie en Belgique qui, conformément à l'article III.17, est inscrite dans la Banque-Carrefour des Entreprises ou en fait la demande, et qui, conformément au paragraphe 3, s'est vu refuser, par au moins trois établissements de crédit, une demande d'ouverture d'au minimum les services de paiement visés à l'article I.9, 1^o, a, b ou c, a droit, aux conditions fixées par la présente section, au service bancaire de base fourni par un établissement de crédit visé au paragraphe 3, alinéa 5, ci-après dénommé le prestataire du service bancaire de base ».

2. Parmi les conditions visées dans cette disposition, figure l'introduction d'une demande d'ouverture d'un service bancaire de base auprès de la Chambre du service bancaire dans le respect de l'article VII.59/5, du même Code, lequel prévoit ce qui suit :

« La demande d'ouverture d'un service bancaire de base auprès de la Chambre du Service bancaire de base s'effectue par écrit, au moyen d'un formulaire mis à disposition sur papier ou de manière électronique par l'établissement de crédit qui a refusé une demande d'ouverture d'au minimum les services de paiement visés à l'article I.9, 1^o, a), b) ou c).

Le formulaire de demande contient une déclaration sur l'honneur de l'entreprise ou de la mission diplomatique qu'elle ne possède pas encore de service bancaire de base ou de compte de paiement qui lui permet d'utiliser les services visés à l'article VII.59/4, § 2, ni auprès d'un établissement de crédit de droit belge, ni auprès d'un établissement de crédit établi dans un autre État membre.

Le formulaire de demande contient également une confirmation, étayée par les pièces justificatives nécessaires, du fait que l'entreprise ou la mission diplomatique s'est vu refuser au moins trois fois une demande d'ouverture des services de paiement visés à l'article VII.59/4, § 1^{er}, et, le cas échéant, qu'elle a été informée de la résiliation de ses comptes.

Le Roi détermine les mentions qui figurent sur le formulaire de demande ».

3. Parmi ces conditions, figure également l'avis positif de la CTIF au sens de l'article VII.59/4, § 3, alinéas 4 et 5, du même Code, lequel prévoit ce qui suit :

« Après avoir reçu la demande, la chambre du service bancaire de base sollicite auprès de la Cellule de traitement des informations financières créée par la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces un avis confidentiel au sujet de l'entreprise ou de la mission diplomatique.

Si l'avis visé à l'alinéa 4 est positif ou si la Cellule de traitement des informations financières n'a pas réagi dans les soixante jours calendrier, la chambre du service bancaire de base désigne un établissement de crédit établi en Belgique en tant que prestataire du service bancaire de base parmi la liste des établissements d'importance systémique tels que définis à l'article 3, alinéa 1^{er}, 29^o, de la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse, à l'exception des établissements visés aux articles 36/1, 13^o, 14^o et 25^o et 36/26/1, §§ 4 et 6, de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, qui sont tenus d'offrir le service bancaire de base à l'entreprise ou à la mission diplomatique demandeuse ».

4. La seule circonstance qu'une contestation porte sur une décision qu'une autorité administrative estime avoir dû prendre sur la base d'une norme liant sa compétence n'implique pas nécessairement qu'elle a pour objet direct et véritable un droit subjectif ni que la compétence du Conseil d'État soit exclue. En effet, l'existence d'une contestation ayant pour objet un droit subjectif suppose que le requérant fasse état d'une obligation juridique déterminée qu'une règle de droit impose directement à l'autorité, à l'exécution de laquelle cette autorité est tenue en

vertu d'une compétence liée et à l'exécution de laquelle le requérant a un intérêt. En l'espèce, la première partie adverse ne prétend pas que l'exercice de la compétence liée, qu'elle allègue, serait bénéfique à la partie requérante et donc que cette dernière pourrait se prévaloir d'un droit subjectif. Celle-ci conteste d'ailleurs l'existence d'une obligation à laquelle la partie adverse estime être tenue et à l'exécution de laquelle elle n'a pas d'intérêt dès lors que cette obligation emporte, selon l'interprétation que fait la partie adverse des dispositions applicables précitées, une modification défavorable de sa situation administrative.

5. Par voie de conséquence, le Conseil d'État est compétent pour connaître du recours.

V. Recevabilité

V.1. Thèses des parties

V.1.1. La requête

La partie requérante justifie la connexité des deux actes attaqués, considérant que le premier se fonde sur le second et qu'ils procèdent, partant, d'une même opération complexe. Elle en déduit qu'ils peuvent faire l'objet d'un seul et même recours.

V.1.2. La note d'observations de la première partie adverse

La première partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre le premier acte attaqué, la décision de la Chambre du service bancaire de base. Elle soutient que cet acte est purement confirmatif du second acte attaqué, l'avis de la CTIF. Elle en déduit qu'il n'est pas susceptible de recours.

V.1.3. La note d'observations de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué, l'avis de la CTIF. Elle affirme que cet acte doit être qualifié de préparatoire en raison de son caractère non conforme. Elle en déduit qu'il n'est pas susceptible de recours.

Selon elle, l'article VII.59/4, § 3, alinéas 4 et 5, du Code de droit économique ne peut être lu comme imposant à la Chambre du service bancaire de

base de refuser la demande dans l'hypothèse où l'avis de la CTIF est négatif (ou n'est ni négatif ni positif). Elle rappelle qu'un texte clair ne s'interprète pas. Elle estime qu'il n'est pas opportun, en l'espèce, d'avoir égard aux travaux préparatoires.

Elle ajoute que son avis « n'est [...] qu'un élément du dossier pour qu'il soit complet et dont doit tenir compte la première partie adverse dans le cadre de l'établissement de [sa décision] ». Elle relève, à cet égard, qu'il appartient à la première partie adverse d'effectuer des recherches et de demander d'éventuelles informations supplémentaires à la demandeuse.

Elle se prévaut également de la thèse défendue par la partie requérante sous son deuxième moyen, selon laquelle un avis négatif de la CTIF ne peut entraîner d'office un refus de la demande par la Chambre du service bancaire « alors que la loi du 18 septembre 2017, précitée, n'interdit pas aux établissements financiers d'ouvrir un compte bancaire à une entreprise qui présente un risque même élevé de blanchiment, mais qu'elle exige uniquement de ces établissements d'assortir l'ouverture du compte bancaire à la mise en œuvre de mesures de vigilance renforcée à l'égard de cette entreprise ».

Elle considère qu'en toute hypothèse, l'article VII.59/4, § 3, alinéas 4 et 5, du Code de droit économique et les travaux préparatoires ne règlent pas l'hypothèse dans laquelle la CTIF ne remet aucun avis, mais transmet simplement les informations dont elle dispose. Elle est d'avis que la CTIF a procédé de la sorte en l'espèce. Elle fait un parallèle avec l'arrêt n° 67.704 du 13 août 1997 pour en conclure que le second acte attaqué n'est pas susceptible de recours.

V.2 Examen

V.2.1. Sur la recevabilité du recours en ce qu'il porte sur le second acte attaqué

1. Pour être susceptibles de recours, les actes des autorités administratives doivent causer grief. Cette exigence implique, d'une part, que l'acte soit décisoire – et qu'il modifie ainsi, par lui-même, l'ordonnancement juridique – et, d'autre part, que cet acte soit exécutoire, ce qui implique qu'il déploie, dès son adoption, les effets juridiques qu'il contient.

2. Les actes préparatoires ne causant en principe pas grief, ils ne sont pas susceptibles de recours. La recevabilité d'un recours contre un acte préparatoire doit toutefois être admise pour autant que cet acte emporte des effets définitifs, c'est-à-

dire qu'il ait pour effet de commander partiellement la solution définitive, et qu'il cause directement grief et lèse de manière définitive le requérant.

3. Dans les procédures où une décision ne peut être prise par l'autorité compétente que de l'avis conforme d'une autre autorité, l'avis défavorable interdit de donner satisfaction au demandeur et constitue un acte interlocutoire susceptible de recours.

4. En l'espèce, déterminer si le second acte attaqué est susceptible de recours implique de s'interroger sur son caractère conforme.

5. Pour rappel, l'article VII.59/4, § 3, alinéas 4 et 5, du Code de droit économique, dispose comme il suit :

« Après avoir reçu la demande, la chambre du service bancaire de base sollicite auprès de la Cellule de traitement des informations financières créée par la loi du 18 septembre 2017 relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces un avis confidentiel au sujet de l'entreprise ou de la mission diplomatique.

Si l'avis visé à l'alinéa 4 est positif ou si la Cellule de traitement des informations financières n'a pas réagi dans les soixante jours calendrier, la chambre du service bancaire de base désigne un établissement de crédit établi en Belgique en tant que prestataire du service bancaire de base parmi la liste des établissements d'importance systémique tels que définis à l'article 3, alinéa 1^{er}, 29°, de la loi du 25 avril 2014 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit et des sociétés de bourse, à l'exception des établissements visés aux articles 36/1, 13°, 14° et 25° et 36/26/1, §§ 4 et 6 de la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, qui sont tenus d'offrir le service bancaire de base à l'entreprise ou à la mission diplomatique demandeuse ».

6. Le texte de cette disposition ne règle pas formellement l'hypothèse dans laquelle l'avis de la CTIF est négatif. Dans cette mesure, l'article VII.59/4, § 3, alinéas 4 et 5, du Code de droit économique ne peut être considéré comme un texte clair. Il s'indique donc d'avoir égard aux explications qui ressortent des travaux préparatoires à son adoption.

7. Alors que la proposition de loi telle qu'initialement rédigée confiait à la Chambre du service bancaire le soin de vérifier qu'« il a été satisfait à toutes les exigences applicables envers l'entreprise concernée telles que consacrées au livre II, titre 3, chapitre 1^{er}, section 2, de la loi du 18 septembre 2017 [précitée] », un amendement a été déposé afin d'organiser l'intervention de la CTIF, considérant qu'elle était la « mieux placée » pour ce faire :

« M. Gilles Vanden Burre (Ecolo-Groen) indique qu'Ecolo-Groen a toujours compris les préoccupations des auteurs de la proposition, mais estime que la proposition de loi DOC 55-0619/001 ne parvient pas à trouver un équilibre entre l'accessibilité des services bancaires et la lutte contre la fraude et le blanchiment d'argent. Le groupe de M. Vanden Burre présentera un amendement visant à introduire un mécanisme de contrôle supplémentaire à cet égard. Ce mécanisme est le suivant : après trois refus opposés par des établissements de crédit, la chambre du service bancaire de base demandera un avis confidentiel à la CTIF. Si l'avis est négatif, la procédure prendra fin. S'il est positif, un établissement de crédit d'importance systémique pourra être désigné. La CTIF occupe une position clé dans la lutte contre la criminalité financière et est donc la mieux placée pour assumer ce rôle ». (Discussion générale, *doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2019-2020, n° 55-0619/006, pp. 17-18).

8. Il ressort de ces travaux préparatoires que le législateur a entendu lier la décision de la Chambre à l'avis de la CTIF, qu'il soit positif ou négatif :

« Le présent amendement instaure un mécanisme de contrôle supplémentaire consistant à recueillir l'avis de la CTIF après trois refus opposés par des établissements de crédit. Si l'avis est négatif, la procédure prend fin. S'il est positif, un établissement de crédit d'importance systémique peut être désigné » (Amendement n° 26, *doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2019-2020, n° 55- 0619/005, p. 2).

9. Ainsi, il ressort de ces travaux préparatoires que l'avis négatif est, lui aussi, conforme.

10. En revanche, la lecture de ces travaux préparatoires permet également de constater que la possibilité que la CTIF puisse émettre un avis qui ne soit ni positif ni négatif mais uniquement informatif, n'a pas été envisagée. Seule l'éventualité d'une abstention de cette cellule d'émettre un avis dans le délai qui lui est imparti est réglée et assimilée à un avis positif.

11. La faculté que réserve l'article VII.59/4, § 3, alinéa 8, du Code de droit économique à la Chambre du service bancaire de base d'entendre ou de faire appel à des experts n'est pas de nature à énerver le constat selon lequel l'avis de la CTIF lie la Chambre du service bancaire de base, qu'il soit positif ou négatif.

12. En effet, il ressort des travaux préparatoires précités que cette faculté a principalement pour objectif d'aider la Chambre à vérifier l'exactitude de documents, par exemple « dans le cadre des mesures spécifiques d'atténuation des risques supplémentaires », dont il est question à l'article VII.59/4, § 5, du Code de droit économique.

13. Il en va de même de la faculté que réserve l'article 2, § 7, de l'arrêté royal du 16 décembre 2022 'relatif au service bancaire de base pour les entreprises' à

la Chambre de solliciter certaines informations auprès de l'entreprise ou de la mission diplomatique demandeuse.

14. En effet, il ressort des alinéas 4 et 5 de cette disposition que « La chambre du service bancaire de base ne procède à aucun contrôle sur le fond des informations visées aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 » et que celle-ci « transmet [ces informations] au prestataire du service bancaire de base, qui vérifie si l'entreprise demandeuse remplit les conditions visées aux alinéas 1^{er}, 2 et 3 ».

15. Les « informations supplémentaires » que la Chambre du service bancaire de base peut demander, en application de l'alinéa 7 de cette disposition, concernent exclusivement, quant à elles, le « respect des mesures visées aux articles 10, 11, 12 et 14 », c'est-à-dire des mesures spécifiques supplémentaires en matière d'atténuation des risques et des conditions supplémentaires pour les transactions en dollars américains, dont le contrôle relève également du prestataire du service bancaire de base.

16. L'absence de prise en compte de ces informations dans la décision de la Chambre relative à la désignation d'un prestataire du service bancaire de base apparaît également confirmée par la position de cette faculté au sein de l'article 2 de l'arrêté royal du 16 décembre 2022 précité : alors que la décision sur la désignation d'un prestataire du service bancaire de base et les modalités de sa notification font l'objet du paragraphe 6, la faculté pour la Chambre de solliciter certaines informations figure au paragraphe 7, ce qui laisse penser que cette faculté a vocation à être exercée après que la Chambre ait pris sa décision.

17. Au même titre que la faculté de la Chambre de faire appel à des experts, la faculté qui lui est réservée de solliciter certaines informations n'est, *prima facie*, pas de nature à indiquer qu'elle exercerait le moindre pouvoir d'appréciation au moment de prendre sa décision quant à la désignation d'un prestataire de service bancaire de base.

18. En outre, les autres éléments auxquels la Chambre doit avoir égard afin de déclarer le dossier complet ne sont pas de nature à lui conférer un pouvoir d'appréciation.

19. L'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 16 décembre 2022, précité, prévoit en effet que « [l]a chambre du service bancaire de base vérifie que tous les documents nécessaires, tels que prévus dans le formulaire de demande visés à l'article 16, sont présents ».

20. L'article 16 du même arrêté dispose quant à lui comme il suit :

- « Outre les documents visés à l'article VII.59/5, alinéas 2 et 3, du Code de droit économique, le formulaire de demande comporte les mentions suivantes :
- 1° le nom de l'entreprise ou de la mission diplomatique demandeuse ;
 - 2° la forme juridique de l'entreprise ou de la mission diplomatique demandeuse ;
 - 3° l'adresse du siège social de l'entreprise ou de la mission diplomatique demandeuse ;
 - 4° le numéro d'entreprise de l'entreprise demandeuse ou un justificatif d'une demande d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises ;
 - 5° le cas échéant, le nom et la qualité du ou des représentant(s) de l'entreprise ou de la mission diplomatique demandeuse ;
 - 6° l'adresse électronique et le numéro de téléphone à laquelle l'entreprise ou la mission diplomatique demandeuse peut être contactée ;
 - 7° les modalités que l'entreprise ou la mission diplomatique demandeuse souhaite utiliser.

Le formulaire de demande comprend également une déclaration selon laquelle le traitement des données à caractère personnel effectué par des tiers est régi par un protocole conclu entre le responsable du traitement et les tiers ».

21. L'article VII.59/5, alinéas 2 et 3, du Code de droit économique prévoit, quant à lui, ce qui suit :

- « Le formulaire de demande contient une déclaration sur l'honneur de l'entreprise ou de la mission diplomatique qu'elle ne possède pas encore de service bancaire de base ou de compte de paiement qui lui permet d'utiliser les services visés à l'article VII.59/4, § 2, ni auprès d'un établissement de crédit de droit belge, ni auprès d'un établissement de crédit établi dans un autre État membre.

Le formulaire de demande contient également une confirmation, étayée par les pièces justificatives nécessaires, du fait que l'entreprise ou la mission diplomatique s'est vu refuser au moins trois fois une demande d'ouverture des services de paiement visés à l'article VII.59/4, § 1^{er}, et, le cas échéant, qu'elle a été informée de la résiliation de ses comptes ».

22. Aucun de ces éléments n'est de nature à conférer un pouvoir d'appréciation à la Chambre du service bancaire de base. Comme il a déjà été relevé, la circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire.

23. La circonstance que l'avis ne serait, en l'occurrence, ni positif ni négatif, et qu'il revenait partant à la Chambre du service bancaire de base de l'interpréter dans un sens ou dans l'autre, n'est pas non plus de nature à influencer sur la marge d'appréciation de la Chambre. Comme il a déjà été relevé, il ressort de la lecture combinée du texte de l'article VII.59/4, § 3, alinéas 4 et 5, du Code précité et des travaux préparatoires à cette disposition, que l'avis de la CTIF doit nécessairement être positif ou négatif.

24. *Prima facie*, il résulte de l'ensemble de ces éléments que le second acte attaqué doit être qualifié d'acte interlocutoire, qui cause directement grief, de sorte qu'il est susceptible de recours devant le Conseil d'État.

V.2.2. Sur la recevabilité du recours en ce qu'il vise le premier acte attaqué

25. La première partie adverse soutient que la décision de la Chambre du service bancaire de base est purement confirmative du second acte attaqué, l'avis de la CTIF, et en déduit qu'elle n'est pas susceptible de recours.

26. Or, un acte est confirmatif lorsque, pris par l'auteur d'une décision initiale (ou son supérieur hiérarchique), il se borne à répéter celle-ci pour les mêmes motifs de droit, alors que les circonstances de fait n'ont pas changé.

27. En l'espèce, les deux actes attaqués ont été adoptés par des auteurs distincts, le premier émanant de la Chambre du service bancaire de base et le second de la CTIF.

28. Le premier acte attaqué n'est pas une décision confirmative. Compte tenu de l'absence de critères objectifs permettant de déterminer avec précision les cas dans lesquels l'avis de la CTIF devrait être favorable ou défavorable, la compétence de cette dernière est discrétionnaire. La circonstance qu'il s'agit d'une forme de procédure d'avis « conforme » n'implique pas que la décision finale de la Chambre du service bancaire de base, qui est liée par cet avis, ne serait pas susceptible de recours.

29. L'exception soulevée n'est, *prima facie*, pas accueillie.

VI. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VII. Exposé de l'urgence

VII.1. Thèses des parties

VII.1.1. La requête

La partie requérante fait valoir que, par l'effet combiné de la fermeture de ses comptes par la banque ING au 31 août 2023 au plus tard et de l'exécution des actes attaqués, qui l'empêchent d'ouvrir de nouveaux comptes, elle n'aura bientôt plus de comptes bancaires en Belgique.

Elle soutient qu'elle sera dès lors dans l'impossibilité de payer ses fournisseurs et autres cocontractants, de payer ses employés, et de s'acquitter de ses impôts, cotisations sociales, et autres charges. Elle affirme qu'une telle situation ne manquera pas de l'empêcher de poursuivre des activités économiques et d'entraîner rapidement sa faillite.

VII.1.2. La note d'observations de la première partie adverse

La première partie adverse fait remarquer que si le Conseil d'État devait suspendre l'exécution des actes attaqués, ou de l'un d'entre eux, cette suspension ne serait pas de nature à permettre à la partie requérante de bénéficier du service bancaire minimum. Il en résulte, à son estime, que la partie requérante « ne démontre ni la présence ni l'imminence d'un péril ou d'un inconvénient d'une gravité suffisante ».

Elle relève également que la partie requérante ne produit aucune pièce de nature à établir la réalité des conséquences qu'elle liste ou une situation financière difficile qui justifierait l'introduction d'un recours en référé.

Elle soutient également que la partie requérante dispose manifestement de comptes à l'étranger qui lui permettraient de poursuivre ses activités et affirme que rien ne l'empêche de payer ses fournisseurs et de s'acquitter de ses charges fiscales et sociales à partir de ces comptes.

Elle observe enfin que la partie requérante ne démontre pas avoir sollicité un nouveau report de l'exécution de la décision de la banque ING dans l'attente de l'issue d'une procédure juridictionnelle, ou que cette éventuelle demande aurait été refusée.

Elle conclut qu'à défaut d'élément probant, l'urgence n'est pas démontrée.

VII.1.3. La note d'observations de la seconde partie adverse

À propos de la demande de suspension en tant qu'elle est dirigée contre le premier acte attaqué, la seconde partie adverse renvoie à la note d'observations de la première partie adverse.

Elle ajoute que cet acte est une décision de refus et qu'à défaut pour la demande en suspension d'être assortie de mesures provisoires qui imposeraient à la première partie adverse de se prononcer dans un délai déterminé, l'arrêt serait impuissant à prévenir le péril invoqué.

Elle remarque également que la partie requérante a attendu le 6 juillet 2023 pour introduire son recours, alors même que ses comptes seront clôturés par la banque ING au plus tard le 31 août 2023. Sur ce point, elle relève encore que la partie requérante ne précise pas si la banque ING a déjà eu connaissance de la décision de la Chambre du service bancaire de base. Or, elle est d'avis qu'étant donné les délais pour le dépôt des notes d'observations, pour l'instruction du dossier par l'auditorat et pour la fixation, il ne fait pas de doute que le Conseil d'État ne connaîtra pas de la demande de suspension avant le 31 août 2023.

Elle en déduit que la partie requérante a adopté une position contradictoire en omettant d'introduire sa demande de suspension selon la procédure d'extrême urgence et qu'elle a, ainsi, « plus que largement contribué à la situation de péril qu'elle invoque aujourd'hui ». Elle estime que, dans ces circonstances, même si la première partie adverse venait à reconsidérer sa position, il serait trop tard. Elle en conclut que la suspension de l'exécution du premier acte attaqué n'est pas de nature à apporter une satisfaction tangible à la partie requérante.

VII.2. Examen

1. Sur le recours à la procédure en référé, l'article 17 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme il suit :

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

Cette suspension ou ces mesures provisoires peuvent être ordonnées à tout moment :

1^o s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation ;

2° et si au moins un moyen sérieux susceptible *prima facie* de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement est invoqué.
[...]

§ 2. La requête en suspension ou en mesures provisoires contient un exposé des faits qui, selon son auteur, justifient l'urgence invoquée à l'appui de cette requête.

[...]

§ 4. Dans les cas d'extrême urgence incompatibles avec le délai de traitement de la demande de suspension ou de mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er}, la suspension ou des mesures provisoires peuvent être ordonnées, même avant l'introduction d'un recours en annulation, selon une procédure qui déroge à celle qui s'applique pour la suspension et les mesures provisoires visées au paragraphe 1^{er} ».

2. L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté suffisante, une gravité suffisante et une irréversibilité des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio* dans sa requête les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

3. La charge de la preuve des conditions de l'urgence incombe à la partie requérante.

4. La condition de l'urgence doit être analysée de manière distincte des autres aspects du litige. Le fait qu'il existerait une ou plusieurs illégalités affectant l'acte attaqué ne justifie pas, en soi, la nécessité de voir suspendre, sous le bénéfice de l'urgence, l'exécution de l'acte. Les inconvénients graves à démontrer ne peuvent être confondus avec le sérieux d'un moyen, ces deux conditions étant distinctes et devant être réalisées de manière cumulative.

5. S'il est généralement admis que le requérant qui mobilise le référé ordinaire ne doit pas faire preuve d'une diligence particulière dès lors que l'introduction d'une demande en suspension ordinaire est conditionnée au respect du délai de soixante jours applicable à la requête en annulation, il peut, en revanche, lui être reproché de ne pas avoir introduit sa demande selon la procédure d'extrême

urgence si les circonstances imposaient d’agir de la sorte pour prévenir utilement le dommage allégué.

6. En l’espèce, la partie requérante expose craindre de ne plus pouvoir continuer ses activités économiques, faute de comptes bancaires en Belgique, et plus particulièrement de ne plus pouvoir payer ses fournisseurs, la rémunération de ses employés, ses impôts, ses cotisations sociales, ses charges fixes, et ses cocontractants, ce qui la conduirait rapidement à la faillite.

7. Elle produit une déclaration sur l’honneur qui a pour objet d’attester qu’elle ne dispose pas de comptes auprès d’un établissement de crédit de droit belge ou auprès d’un établissement de crédit établi « dans un autre État membre », ainsi que les refus de trois établissements de crédit de lui fournir un service bancaire de base, ce qui suffit à justifier les conséquences dommageables graves alléguées pouvant mener à sa faillite, un service bancaire de base étant indispensable à l’exercice d’activités économiques sur le territoire national.

8. Par ailleurs, il ne peut être fait grief à la partie requérante de ne pas avoir introduit sa demande de suspension selon la procédure d’extrême urgence, dans la mesure où le risque de faillite qu’elle allègue ne se réalisera pas immédiatement lors de la fermeture de ses comptes auprès de la banque ING, le 31 août 2023, mais « rapidement » après cette date, de sorte qu’un éventuel arrêt de suspension peut revêtir un effet utile, en particulier si elle introduit une nouvelle demande auprès de la Chambre du service bancaire de base une fois l’exécution de la suspension prononcée.

9. La condition de l’urgence est établie.

VIII. Premier moyen

VIII.1. Thèses des parties

VIII.1.1. La requête

La partie requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, plus précisément de ses articles 2 et 3, du principe général de la motivation interne des actes administratifs, du principe général de droit administratif d’examen sérieux des dossiers, du principe de minutie et de l’erreur manifeste d’appréciation.

Elle estime que la décision de refus de la Chambre du service bancaire de base n'expose pas les raisons pour lesquelles sa demande est refusée. Elle constate que cette décision, qui se réfère à l'avis de la CTIF, n'indique d'ailleurs pas si celui-ci est positif ou négatif. Elle adresse la même critique à cet avis de la CTIF, dont le contenu lui est inconnu puisque son caractère confidentiel lui est opposé. Elle n'aperçoit cependant pas sur la base de quels motifs la CTIF pourrait avoir valablement formulé un avis négatif sur sa demande de service bancaire de base.

VIII.1.2. La note d'observations de la première partie adverse

La première partie adverse soutient, tout d'abord, que sa compétence était liée de sorte que la partie requérante n'aurait pas d'intérêt à son moyen. Elle ajoute que la référence à l'avis de la CTIF qui lie sa compétence est suffisante, la confidentialité de cet avis étant une exception visée à l'article 4 de la loi du 29 juillet 1991, précitée.

Elle considère qu'elle a valablement pu considérer l'avis émis par la CTIF, qui constitue le second acte attaqué, comme étant négatif. Elle ajoute qu'une décision d'acceptation de la demande ne peut se fonder que sur un avis de la CTIF qui soit expressément ou tacitement positif, de sorte qu'elle n'avait pas d'autre choix que d'adopter une décision négative en l'espèce.

Elle ajoute que c'est également à tort que la partie requérante suggère que le premier acte attaqué violerait le principe de minutie ou d'examen sérieux.

S'agissant du second acte attaqué, elle rappelle que la CTIF dispose de pouvoirs « étendus et exorbitant du droit commun pour recouper les informations en provenance d'entités assujetties ».

VIII.1.3. La note d'observations de la seconde partie adverse

La seconde partie adverse affirme n'avoir émis aucun avis négatif et s'être contentée de communiquer à la première partie adverse les informations dont elle disposait. Elle ajoute qu'étant donné que cet avis n'est pas susceptible de recours, il n'est pas soumis à la loi du 29 juillet 1991, précitée, échappe au champ d'application du principe général de la motivation interne des actes administratifs et « ne saurait être le fruit d'une erreur manifeste d'appréciation ».

VIII.2. Examen

1. Pour satisfaire aux exigences des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, précitée, tout acte administratif à portée individuelle doit faire l'objet d'une motivation formelle, laquelle consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Cette motivation doit permettre aux intéressés de comprendre les raisons fondant la décision et de vérifier qu'elle a été précédée d'un examen des circonstances de l'espèce. L'étendue de la motivation doit être proportionnelle à l'importance de la décision prise et, le cas échéant, à la qualité des observations formulées. L'obligation de motivation formelle n'implique pas l'obligation d'exposer les motifs des motifs.

2. Par ailleurs, tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, c'est-à-dire conformes à la réalité, pertinents en fait et légalement admissibles en droit, qui se dégagent soit du texte de la décision elle-même, soit du dossier administratif sur la base duquel elle a été adoptée.

3. L'article 4 de la même loi prévoit ce qui suit :

« L'obligation de motiver imposée par la présente loi ne s'impose pas lorsque l'indication des motifs de l'acte peut :

- 1° compromettre la sécurité extérieure de l'État ;
- 2° porter atteinte à l'ordre public ;
- 3° violer le droit au respect de la vie privée ;
- 4° constituer une violation des dispositions en matière de secret professionnel ».

4. L'article VII.59/4, § 3, du Code de droit économique, précité, précise que la CTIF émet un « avis confidentiel au sujet de l'entreprise ou de la mission diplomatique ».

5. Le premier acte attaqué est motivé comme suit :

« La Chambre a examiné la demande en tenant compte des dispositions légales visées ci-dessus.

La demande a été présentée par [A.K.], administratrice déléguée de Semlex Europe [...]. La demande a été reçue le 06/03/2023.

La requête a été déclarée recevable et complète.

La demande a pour référence 2023/91.

Il s'agit d'une demande de désignation d'un prestataire de service bancaire de base.

La Chambre a examiné la demande en tenant compte des dispositions légales visées ci-dessus.

La Chambre a également pris en considération l'avis confidentiel de la CTIF au sujet de l'entreprise ».

6. L'avis de la CTIF du 24 mars 2023, déposé par les parties adverses à titre confidentiel, n'est ni un avis positif ni un avis négatif. Par cet avis, la cellule communique uniquement une information à la Chambre, dont elle ne tire aucune conclusion.

7. Or, il ressort des travaux préparatoires précités de l'article VII.59/4, § 3, du Code de droit économique, précité, que l'intervention de cette cellule, sous la forme d'un avis positif ou négatif, a été précisément prévu parce qu'il a été jugé qu'elle était la « mieux placée » pour exercer un contrôle des entreprises ou des missions diplomatiques au regard de la législation relative à la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme et à la limitation de l'utilisation des espèces. Ainsi qu'il a été constaté dans le cadre de l'examen de la recevabilité du recours, la CTIF, lorsqu'elle est saisie d'une demande dans le cadre de l'article VII.59/4 précité, peut adopter trois attitudes : émettre un avis positif ou négatif, ou ne pas réagir dans le délai qui lui est fixé. En émettant un avis « informatif » tel qu'en l'espèce, la CTIF n'a pas exercé la compétence que la disposition précitée lui confère.

8. Partant, la Chambre ne pouvait prendre cet avis en considération, et encore moins s'y référer pour motiver sa décision de refus.

9. Le premier moyen est sérieux.

IX. Confidentialité

IX.1. Thèses des parties

Les parties adverses déposent l'avis émis par le CTIF le 24 mars 2023, à titre confidentiel et justifient la demande de confidentialité dans une requête en application de l'article 87, § 2, du règlement général de procédure.

La demande de confidentialité est motivée par la nature d'« avis confidentiel » prévue à l'article VII.59/4, § 3, du Code de droit économique, ainsi que par le secret professionnel auquel sont tenus les membres de la CTIF, en application de l'article 83 de la loi du 18 septembre 2017, précitée.

À ce stade de la procédure, la partie requérante ne formule pas de demande de levée de confidentialité.

IX.2. Examen

1. En son article 87, § 2, le règlement général de procédure permet à une partie de solliciter de la part du Conseil d'État qu'il ordonne le caractère confidentiel de pièces qu'elle dépose.

2. Si cette disposition donne la possibilité aux parties de demander la confidentialité de certaines pièces qui, en principe, devraient être utiles à la solution du litige, le dépôt du dossier administratif est prescrit par la législation dans le but de permettre au juge de statuer sur la base d'une connaissance aussi précise que possible des circonstances de fait et des motifs de droit qui ont conduit à l'élaboration de l'acte attaqué. Il revient ainsi au Conseil d'État d'apprécier la confidentialité alléguée de certaines pièces contenues dans le dossier administratif en faisant la balance entre les exigences du procès équitable et celles des motifs invoqués pour justifier la demande de confidentialité, en vue de soumettre ces pièces à la contradiction des parties ou, au contraire, en vue de les y soustraire.

3. En l'espèce, la confidentialité de l'avis de la CTIF n'est pas douteuse, celle-ci étant prévue par la disposition précitée du Code de droit économique.

4. À ce stade de la procédure, la confidentialité de cette pièce n'a pas empêché les parties de débattre des moyens soulevés dans la requête, d'autant que la partie requérante n'a formulé aucune demande à cet égard, ni dans sa requête ni à l'audience.

5. Il y a lieu, en conséquence, de maintenir la confidentialité du second acte attaqué.

X. Conclusion

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué, sont réunies.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}

La suspension de l'exécution de la décision du 9 mai 2023 de la Chambre du service bancaire de base des entreprises du SPF Économie refusant la demande de service bancaire de base de la société anonyme Semlex Europe ainsi que de l'avis confidentiel de la CTIF du 24 mars 2023 sur la base duquel a été prise cette décision, est ordonnée.

Article 2

La pièce n° 1 du dossier administratif confidentiel de la première partie adverse, constituant le second acte attaqué, est, à ce stade de la procédure, tenue pour confidentielle.

La pièce n° 1 du dossier administratif confidentiel de la seconde partie adverse, constituant le second acte attaqué, est, à ce stade de la procédure, tenue pour confidentielle.

Article 3

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, le 6 octobre 2023, par la XV^e chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Anne-Françoise Bolly,	présidente de chambre,
Marc Joassart,	conseiller d'État,
Élisabeth Willemart,	conseiller d'État,
Frédéric Quintin,	greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly