

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

VI^e CHAMBRE

À R R Ê T

n° 260.961 du 8 octobre 2024

A. 241.508/VI-22.959

En cause :

D.T.,

ayant élu domicile
rue Bâtonnier Braffort 14/34
1200 Bruxelles,

contre :

l'Autorité des Services et Marchés financiers (FSMA),

ayant élu domicile chez
M^{es} Thomas EYSKENS et
Camila DUPRET TORRES, avocats,
boulevard Bischoffsheim 33
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 24 mars 2024, la partie requérante demande, d'une part, la suspension de l'exécution :

- « - des décisions de l'Autorité des Services et Marchés financiers (FSMA) du 6 décembre 2023 qui visent la radiation de l'inscription [du requérant] au registre des intermédiaires en crédit hypothécaire (1) ainsi qu'au registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire (2), libellées de façon unique et identique : "Radiation de l'inscription – Contributions aux frais de fonctionnement de la FSMA" ;
- des décisions de l'Autorité des Services et Marchés financiers (FSMA) du 31 octobre 2023 qui visent les mises en demeure [adressées au requérant] libellées respectivement, pour les activités en crédit hypothécaire et les activités d'assurance, de la façon suivante : "Art. XV.67/2 du code de droit économique – Non-paiement des contributions aux frais de fonctionnement de la FSMA pour l'exercice 2023 – Mise en demeure" (3) et "loi du 4 avril 2014 relative aux assurances – Non-paiement des contributions aux frais de fonctionnement de la FSMA pour l'exercice 2023 – Mise en demeure" (4) »

et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Les droits de rôles et la contribution visés aux articles 70, § 1^{er}, et 66, 6°, du règlement général de procédure ont été acquittés.

La partie adverse a déposé un mémoire en réponse et le dossier administratif dans le délai visé à l'article 3, § 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.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 15 mai 2003 précité.

Par une ordonnance du 21 août 2024, le Président de la VI^e chambre a ordonné des devoirs nouveaux, après avoir constaté que le rapport déposé par l'auditeur en charge de l'instruction de l'affaire n'avait pas examiné le sort qu'il y a lieu de réserver à la demande de suspension.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 3, § 4, de l'arrêté royal du 15 mai 2003 précité.

Par une ordonnance du 26 août 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 18 septembre 2024.

L'affaire a, à la demande du conseil de la partie requérante, été remise à l'audience du 25 septembre 2024.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Baptiste Conversano, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^{es} Thomas Eyskens et Baptiste Appaerts, avocats, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Pacôme Noumair, auditeur adjoint 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. Exposé du cadre légal et des faits

1. L'article 266, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances dispose notamment comme il 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 :
[...]
10° l'intermédiaire doit payer les contributions aux frais de fonctionnement de la FSMA, déterminées conformément à l'article 56 de la loi du 2 août 2002
[...] ».

L'article 311, § 1^{er}, de la même loi prévoit ce qui suit :

- « 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 ».

S'agissant du registre des intermédiaires en crédit hypothécaire, l'article VII.179 du Code de droit économique précise ce qui suit :

- « Chaque intermédiaire de crédit est tenu de verser à la FSMA une rémunération en couverture des frais de fonctionnement. Le montant de cette rémunération, les cas où elle est due, et les délais dans lesquels elle doit être payée, sont déterminés par le Roi par application de l'article 56 de la loi du 2 août 2002 ».

Les conditions d'inscription à ce registre sont reprises à l'article VII.181, § 1^{er}, du Code de droit économique, lequel dispose notamment ce qui suit :

- « § 1^{er}. Pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires en crédit hypothécaire, et pour pouvoir conserver cette inscription, le demandeur d'une inscription doit respecter les conditions suivantes :
[...]
6° payer les rémunérations dues à la FSMA pour l'exercice du contrôle
[...] ».

À cet égard, l'article XV.67/2, § 1^{er}, du même Code précise ce qui suit :

« Lorsque la FSMA constate qu'un intermédiaire de crédit ne fonctionne pas en conformité avec les dispositions du livre VII, titre 4, chapitre 4 et des arrêtés et règlements pris pour son exécution, elle identifie ces manquements et 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 de crédit 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 de ce délai, la FSMA constate qu'il n'a pas été remédié aux manquements, elle radie l'inscription de l'intermédiaire de crédit concerné.
La radiation entraîne l'interdiction d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre.
En cas d'extrême urgence, la FSMA peut adopter les mesures visées au présent paragraphe sans qu'un délai de redressement ne soit préalablement fixé ».

Il s'ensuit que, tant pour les intermédiaires d'assurance à titre accessoire que pour les intermédiaires en crédit hypothécaire, lorsque la partie adverse constate qu'un intermédiaire n'a pas payé les contributions de fonctionnement dues, elle fixe un délai dans lequel il doit être remédié à la situation constatée. Si, au terme de ce délai, il n'a pas été remédié aux manquements, la partie adverse radie l'inscription de l'intermédiaire concerné.

2. Le requérant est, au 1^{er} janvier 2023, inscrit au registre des intermédiaires d'assurance à titre accessoire (courtier d'assurance) et au registre des intermédiaires en crédit hypothécaire (courtier en crédit hypothécaire).

3. La partie adverse informe, par une *newsletter* destinée à tous les intermédiaires et publiée à une date non précisée en juillet, que les factures relatives aux contributions aux frais de fonctionnement de la FSMA pour l'exercice 2023 sont disponibles sur la plateforme Cabrio.

Cette *newsletter* précise que lesdites factures sont uniquement disponibles sur cette plateforme et que les intermédiaires concernés disposent d'un délai de 30 jours pour les honorer.

S'agissant du requérant, les factures reprises dans Cabrio s'élèvent à 557,68 euros en sa qualité d'intermédiaire d'assurance et à 1.045,24 euros en sa qualité d'intermédiaire en crédit hypothécaire.

Il ressort de la pièce 15 du dossier administratif que le requérant s'est bien connecté à la plateforme Cabrio le 17 août 2023 et a posé deux questions à la partie adverse (sans rapport avec le paiement des factures litigieuses).

4. Par des courriels du 22 août 2023 et un courrier du 19 septembre 2023, la partie adverse rappelle au requérant que celui-ci n'a pas payé les contributions dues pour l'année 2023.

Dans le courrier du 19 septembre 2023 précité, la partie adverse précise ce qui suit :

« Tout défaut de paiement entraîne la radiation de l'inscription ou de l'agrément et/ou l'encaissement des contributions par le SPF Finances – Administration générale de la Perception et du Recouvrement ».

Par un courrier du 18 octobre 2023, la partie adverse informe le requérant que celui-ci n'a toujours pas payé les contributions pour l'exercice 2023 d'un montant total de 1.602,92 euros et lui enjoint de les acquitter dans un délai de sept jours. Ce courrier rappelle qu'un « défaut de paiement entraîne la radiation de l'inscription [...] ».

5. Par deux courriers recommandés du 31 octobre 2023, la partie adverse met en demeure le requérant de procéder au paiement des contributions litigieuses pour le 1^{er} décembre 2023 au plus tard.

D'après le *tracker* de Bpost, ces courriers ont été présentés au domicile du requérant le 3 novembre 2023 et ont été retirés au « point poste » le 10 novembre 2023.

Il s'agit des troisième et quatrième actes attaqués.

6. Lors de sa séance du 6 décembre 2023, le comité de direction de la partie adverse :

- prend acte du dossier d'inscription du requérant ;
- constate que celui-ci n'a pas payé sa contribution aux frais de fonctionnement en date du 1^{er} décembre 2023 ;
- radie son inscription au registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire en application de l'article 311, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances ;
- radie son inscription au registre des intermédiaires en crédit hypothécaire en application de l'article XV.67/2, § 1^{er}, du Code de droit économique.

D'après le *tracker* de Bpost, ces courriers ont été présentés au domicile du requérant le 8 décembre 2023 et ont été retirés au « point poste » le 11 décembre 2023.

Il s'agit des premier et deuxième actes attaqués.

7. À la suite de la notification des actes attaqués, le requérant entreprend diverses démarches auprès de la partie adverse pour qu'elle revienne sur ses décisions de radiation.

Ces échanges, postérieurs à l'adoption des actes attaqués, se sont déroulés entre le 19 décembre 2023 et le 14 février 2024.

Le requérant déclare, par ailleurs, dans sa requête, avoir saisi le médiateur fédéral le 3 février 2024.

IV. Assistance judiciaire et remboursement

La partie requérante demande le bénéfice de l'assistance judiciaire.

Compte tenu des pièces produites, le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à la partie requérante dans la présente procédure en application des articles 78 à 80 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

Dès lors que le requérant se voit accorder le bénéfice de l'assistance judiciaire, il ressort de l'article 4, § 4, de la loi du 19 mars 2017 instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne qu'il n'est pas tenu de payer la taxe afférente à l'enrôlement de la requête et la contribution visés aux articles 70, § 1^{er}, et 66, 6°, du règlement général de procédure. Dans ces circonstances, il y a donc lieu de procéder au remboursement du montant de 224 euros indûment payé.

V. Recevabilité du recours

V.1. Thèses des parties

Le requérant n'aborde pas la question de la recevabilité de son recours.

La partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité *ratione temporis* du recours. Elle rappelle qu'en vertu de 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, les recours prévus par l'article 122 de la loi du 2 août 2002 et 36/22 de la loi du 22 février 1998 doivent être introduits dans un délai de 15 jours à partir de la notification de la décision attaquée. Elle constate que les premier et deuxième actes attaqués ont, d'après le *tracker* de Bpost, été présentés le 8 décembre 2023 et retirés par le requérant au « point poste » le 11 décembre 2023. Elle en déduit que le présent recours est manifestement tardif et dès lors irrecevable.

Elle estime que le recours est tout aussi irrecevable s'agissant des troisième et quatrième actes attaqués, dans la mesure où ceux-ci constituent des actes préparatoires non attaques au sens de l'article 14, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

Elle considère que la demande de suspension qui est l'accessoire du recours en annulation est également irrecevable.

Elle ajoute que les diverses démarches entreprises par le requérant postérieurement à la notification des décisions de radiation du 6 décembre 2023 ne peuvent suspendre ou interrompre le délai prévu par l'article 2 de l'arrêté royal du 15 mai 2003 précité. Selon elle, de telles démarches ne constituent pas des recours administratifs organisés de sorte qu'aucun effet suspensif ou interruptif ne trouve à s'appliquer.

V.2. Appréciation du Conseil d'État

Quant aux premier et deuxième actes attaqués

L'article 122 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers dispose 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 ;
- [...]
- 50° à l'intermédiaire de crédit, contre les décisions de la FSMA prises en vertu des articles XV.67, et XV.67/2, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, et XV.68, § 1^{er}, alinéa 2, du livre XV du Code de droit économique ;
- [...] ».

L'article 30, § 2bis, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, prévoit ce qui suit :

« 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, 21bis 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.
[...] »

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, dont l'article 2 dispose comme il suit :

« 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 ou par voie électronique 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, sauf en cas de recours à la procédure électronique 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, sauf en cas de recours à la procédure électronique ».

L'article 95 du règlement général de procédure confirme que « [d]ans 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 le concernent ».

Il suit des dispositions précitées que le requérant – qui est intermédiaire d'assurance à titre accessoire et intermédiaire en crédit hypothécaire – devait, à peine d'irrecevabilité, introduire son recours dans les quinze jours de la notification des décisions de radiation adoptées par la partie adverse sur la base de l'article 311, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 et de l'article XV.67/2, § 1^{er}, du Code de droit économique.

Les deux décisions de radiation attaquées ont été notifiées le 6 décembre 2023, présentées au domicile du requérant le 8 décembre 2023 et réceptionnées par celui-ci au « point poste » le 11 décembre 2023. Elles mentionnent clairement et explicitement les voies de recours qui sont ouvertes au requérant.

Le recours introduit le 24 mars 2024 contre ces décisions est dès lors manifestement tardif et donc irrecevable.

Comme le relève la partie adverse, les divers échanges qu'elle a eus avec le requérant – ou son (ancien) conseil – n'ont pas eu lieu dans le cadre de recours administratifs organisés et n'ont aucun effet suspensif ou interruptif du délai de 15 jours visé à l'article 2 de l'arrêté royal du 15 mai 2003 précité. Ces différentes démarches entreprises par le requérant ne sont pas de nature à justifier l'introduction tardive du recours.

Le requérant déclare, dans sa requête, avoir saisi le médiateur fédéral le 3 février 2024. Il n'apporte toutefois aucune preuve de l'existence d'une réclamation introduite auprès du médiateur. En toute hypothèse, cette saisine ne permet pas de suspendre le délai d'introduction du recours puisque celui-ci était déjà expiré au moment de l'introduction de la réclamation.

Quant aux troisième et quatrième actes attaqués

Les radiations prononcées à l'égard du requérant étant devenues définitives, il ne justifie plus d'aucun intérêt à agir contre les mises en demeure du 31 octobre 2023 lui adressées de procéder au paiement des contributions au bénéfice de la FSMA.

Le recours est irrecevable en tous ses objets.

Quant à la demande de suspension

La demande de suspension n'est que l'accessoire du recours en annulation. L'irrecevabilité de ce dernier implique que la demande de suspension doit également être considérée comme irrecevable.

VI. Indemnité de procédure et autres dépens

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Dès lors que la partie requérante bénéficie de l'assistance judiciaire, il convient de réduire le montant de l'indemnité de procédure au montant minimum de 154 euros.

Le rejet du recours justifie de mettre les dépens correspondant au droit de rôle également à la charge du requérant.

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

Article 1^{er}.

Le bénéfice de l'assistance judiciaire est accordé à la partie requérante dans la présente procédure.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 154 euros, accordée à la partie adverse.

Article 4.

La taxe de 224 euros afférente à l'enrôlement de la requête sera remboursée à la partie requérante par le service désigné au sein du Service public fédéral des Finances comme étant compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 8 octobre 2024, par la VI^e chambre du Conseil d'État, composée de :

David De Roy,
Florence Piret,
Xavier Close,
Adeline Schyns,

Président de chambre,
conseillère d'État,
conseiller d'État,
greffière.

La greffière,

Le Président,

