

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 58.430 du 28 février 1996

A.67.754/VI-13.027

En cause : **SEGHERS** Xavier,
ayant élu domicile chez
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par
le Ministre des Finances.

LE PRESIDENT F.F. DE LA XII^e CHAMBRE DES REFERES,

Vu la demande introduite le 22 février 1996 par Xavier SEGHERS, tendant à la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de la décision du Ministre des Finances du 8 février 1996 rejetant le recours introduit par la société privée à responsabilité limitée "Paul LALOY" à l'encontre du refus de la Commission bancaire et financière de l'enregistrer en tant que bureau de change;

Vu l'ordonnance du 22 février 1996, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le même jour à 14.30 heures;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président f.f.;

Entendu, en leurs observations, Me Benoît CAMBIER, avocat, loco Me Jean BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour le requérant, M. Georges DEKELVER, auditeur général, et M^{me} Viviane BUYDENS, auditeur, comparaissant tous deux pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. HENSENNE, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que la société privée à responsabilité limitée Paul LALOY, dont le requérant est gérant et possède la moitié des parts, a pour objet social l'exploitation d'un bureau de change; que l'autre moitié des parts est la propriété de Vinod BHARDWAJ, gérant de sociétés résidant aux Pays-Bas; que, le 2 mai 1995, la société a adressé à la Commission bancaire et financière sa demande d'enregistrement comme bureau de change, conformément à l'arrêté royal du 27 décembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce des devises; que, le 1^{er} décembre 1995, la Commission bancaire et financière a rejeté la demande; que, le 13 décembre 1995, la société a formé contre cette décision un recours auprès du Ministre des Finances; que, par l'acte attaqué, celui-ci a déclaré le recours recevable mais non fondé; que cette décision est notamment motivée par les éléments suivants :

- la société réalise des opérations pour un montant de deux milliards de francs, soit 22,3 p.c. de son chiffre d'affaires, avec des sociétés néerlandaises de change exploitées par Vinod BHARDWAJ ou ses associés;
- la société a régulièrement transmis à la cellule de traitement des informations financières le détail des opérations journalières effectuées avec ces sociétés, ce qui implique que la société savait ou du moins soupçon-

- nait que celles-ci se livrent à des opérations de blanchiment de capitaux;
- ces sociétés ne sont pas agréées par la Nederlandsche Bank;
 - selon une lettre adressée le 9 octobre 1995 au Président de la Commission bancaire et financière par P. DE GRUYSE, Procureur du Roi, il résulte d'informations fournies par Interpol La Haye, que Vinod BHARDWAJ est connu comme l'exploitant d'un bureau de change douteux;

que la partie adverse en a conclu que "Vinod BHARDWAJ, actionnaire à concurrence de 50 pour cent de votre société, ne représente (sic) pas les qualités requises par l'article 4, 2°, de l'arrêté royal du 27 décembre 1994";

Considérant que, par l'acte attaqué, la partie adverse a fait savoir à la société "Paul LALOY" qu'elle devait "cesser immédiatement toute activité de bureau de change"; qu'ainsi le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié;

Considérant que par l'arrêt n° 58.205 du 20 février 1996, le Conseil d'Etat a rejeté une demande de suspension, selon la procédure de l'extrême urgence, de l'acte présentement critiqué, demande qui avait été introduite par la S.P.R.L. Paul LALOY;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 108 de la Constitution, de l'article 195 de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers, modifié par la loi du 11 janvier 1993, de l'illégalité de l'arrêté royal du 24 décembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce des devises; qu'en une première branche, il soutient ce qui suit :

" (...) la compétence réglementaire d'exécution que le Roi tenait de l'article 195 de la loi du 4 décembre 1990 se limite à la fixation de règles relatives à l'enregistrement; qu'en aucun cas, on ne peut considérer qu'en

l'espèce, le Roi détenait, en vertu de cet article, le pouvoir de fixer des règles relatives à l'agrément des bureaux de change; que le terme d'enregistrement n'implique pas, au contraire de l'agrément, de pouvoir d'appréciation dans le chef de l'autorité compétente pour y procéder;

(...) en conséquence, une telle habilitation ne peut impliquer le pouvoir d'organiser un régime d'accès à la profession pouvant, de la sorte, remettre en cause un droit aussi fondamental que la liberté de commerce et d'industrie;

(...) il en va d'autant plus ainsi que les limitations légales à la liberté de commerce et d'industrie, et donc l'étendue de la délégation au Roi, doivent s'interpréter restrictivement";

qu'en une seconde branche, il fait valoir que le préambule de l'arrêté royal du 24 décembre 1994, pris vu l'urgence, n'explique pas en quoi il n'aurait pas été possible de solliciter l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat dans les trois jours;

Considérant que l'article 195 de la loi du 4 décembre 1990 a été modifié par la loi du 4 avril 1995 portant des mesures fiscales et financières; qu'il dispose comme suit :

" Le Roi détermine :

1° les règles relatives à l'enregistrement des personnes établies en Belgique, qui, à titre professionnel, exécutent les opérations visées à l'article 194, alinéa 2, et le régime ainsi que le contrôle qui leur sont applicables;

2° les règles auxquelles sont soumises les opérations sur devises visées à l'article 194.

Les personnes visées à l'alinéa 1^{er}, 1°, doivent posséder l'honorabilité professionnelle nécessaire et l'expérience adéquate pour l'exercice des activités visées à l'article 194, alinéa 2. Elles ne peuvent se trouver dans l'un des cas définis par l'article 19 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit.

Lorsqu'il s'agit d'une société, les conditions précitées s'appliquent aux personnes chargées de la direction effective.

L'enregistrement de la société est refusé si les personnes qui détiennent directement ou indirectement dans le capital de la société une participation, conférant le droit de vote ou non, de cinq pour cent au moins, ne présentent pas les qualités nécessaires au regard du besoin de garantir une gestion saine et prudente de la société.

Le Roi peut prévoir que l'enregistrement est refusé, révoqué ou suspendu si les personnes visées à l'alinéa 1^{er}, 1^o, ne satisfont pas aux conditions légales ou aux autres conditions qu'Il détermine.

Le Roi règle la procédure d'enregistrement, ainsi que celle de la suspension et de la révocation de l'enregistrement. Il règle le recours ouvert auprès du Ministre des Finances contre un refus d'enregistrement et une suspension ou révocation de l'enregistrement. Le recours suspend la décision à moins que celle-ci ne soit, pour motifs graves, déclarée exécutoire nonobstant recours.

L'organisme chargé du contrôle des personnes visées à l'alinéa 1^{er}, 1^o, peut demander, dans le délai qu'il détermine, aux établissements visés à l'article 194, alinéa 1^{er}, 1^o, et 2^o, des informations relatives aux transactions effectuées entre ces établissements et ces personnes";

Considérant que, ainsi modifié, l'article 195 de la loi du 4 décembre 1990 donne une base légale à l'arrêté royal du 27 décembre 1994, du moins à partir du 2 juin 1995, date de l'entrée en vigueur de la loi du 4 avril 1995;

Considérant que l'article 195 de la loi du 4 décembre 1990, ainsi modifié, et l'arrêté royal du 27 décembre 1994 étaient en vigueur le 13 décembre 1995, date à laquelle la S.P.R.L. Paul LALOY a introduit auprès du Ministre des Finances son recours contre la décision de la Commission bancaire et financière;

Considérant que l'article 175, 4^o, de la loi du 6 avril 1995 relative aux marchés secondaires, au statut des entreprises d'investissement et à leur contrôle, aux intermédiaires et conseillers en placements abroge l'article 195 de la loi du 4 décembre 1990 précitée; qu'aux termes de l'article 176 de la même loi du 6 avril 1995,

cette abrogation entrerait en vigueur à une date fixée par le Roi et au plus tard le 1^{er} janvier 1996; que, toutefois, la disposition contenue dans l'article 195 précité, modifié par la loi du 4 avril 1995, a été reprise dans l'article 139 de la loi du 6 avril 1995; que cet article 139 devient ainsi la nouvelle base légale de l'arrêté royal du 24 décembre 1994;

Considérant qu'au moment où le recours a été introduit auprès du ministre et au moment où l'acte attaqué a été pris, l'arrêté royal du 24 décembre 1994 avait une base légale suffisante dans l'article 195 de la loi du 4 décembre 1990 modifié par la loi du 4 avril 1995; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant, quant à la seconde branche, que le préambule de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 contient la motivation suivante de l'urgence :

" Vu l'urgence;

Considérant que les bureaux de change sont soumis à la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux; qu'ils sont les seuls organismes financiers soumis à cette loi dont l'autorité de contrôle, qui doit entre autres informer la cellule de traitement des informations financières quand il constate des faits susceptibles de constituer la preuve d'un blanchiment de capitaux et qui peut prendre des sanctions au cas où un organisme soumis à son contrôle ne respecte pas la loi du 11 janvier 1993, doit encore être désignée; qu'il ressort du rapport d'activités 1993/1994 de la cellule de traitement des informations financières que la grande majorité des opérations ayant donné lieu à la transmission par la cellule au procureur du Roi de Bruxelles de dossiers révélant des indices sérieux de blanchiment au sens de la loi du 11 janvier 1993, concerne des opérations de ventes et d'achats de devises au comptant; qu'il y a dès lors lieu de régler sans délais l'enregistrement et le contrôle des bureaux de change; qu'il y a, en outre, lieu d'imposer sans délais à quiconque faisant du commerce en devises, l'obligation de dresser des bordereaux des opérations en devises au comptant permettant entre autres dans le but de lutter contre le blanchiment de capitaux d'identifier le client dans certains cas";

Considérant que la motivation spéciale de l'urgence, au sens de l'article 3, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat coordonnées le 12 janvier 1973, ne requiert pas que l'autorité expose les raisons pour lesquelles elle n'a pas demandé l'avis de la section de législation dans les trois jours; que, par contre, elle doit indiquer les motifs, autres que la hâte elle-même, pour lesquels l'arrêté doit être pris sans tarder; qu'en outre, la motivation de l'urgence alléguée ne doit pas être démentie par les circonstances;

Considérant qu'en l'espèce le préambule de l'arrêté donne une motivation de l'urgence qui tient à la nécessité de traquer les opérations de blanchiment de capitaux et de soumettre à un contrôle ceux qui exercent des activités à l'occasion desquelles de telles opérations pourraient se pratiquer; que l'arrêté porte la date du 27 décembre 1994, a été publié au Moniteur belge du 18 janvier 1995 et, à l'exception du chapitre II, entre en vigueur le jour de sa publication (article 18); qu'une telle motivation répond aux exigences de l'article 3, § 5, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; que, en sa seconde branche, le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution,

" En ce que l'article 13, § 1^{er}, al. 2, dudit arrêté prescrit à la Commission bancaire et financière, dans le cadre d'une procédure de suspension ou de révocation de l'enregistrement, de donner "au bureau de change concerné l'occasion de lui communiquer ses observations dans le délai qu'elle fixe";

Que s'agissant des bureaux de change qui étaient déjà en activité lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 27 décembre 1994, l'article 17 ne prévoit pas une telle possibilité de se faire entendre;

Qu'ainsi, une différence de traitement portant sur le respect des droits de la défense est établie entre les bureaux de change qui débutent leurs activités après l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 27 décembre

1994 et les bureaux qui exerçaient déjà leurs activités lors de cette entrée en vigueur,

Alors que les articles 10 et 11 de la Constitution, qui consacrent les principes de l'égalité et de la non-discrimination, sont interprétés en ce sens qu'il n'empêchent pas qu'une différence de traitement soit établie entre deux catégories de personnes pour autant que cette différence soit susceptible d'une justification objective et raisonnable; qu'en l'espèce, c'est en vain que l'on cherche une telle justification de la différence de traitement qui est établie par l'arrêté royal du 27 décembre 1994 entre les deux catégories de bureaux de change précitées;"

Considérant que l'article 13, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 dispose comme suit :

" Art. 13. § 1^{er}. La Commission bancaire et financière peut suspendre ou révoquer l'enregistrement si elle constate que le bureau de change :

1^o a, au moment de sa demande d'enregistrement ou par la suite, donné sciemment des renseignements inexacts ou incomplets;

2^o ne respecte plus les dispositions visées à l'article 10, alinéa 1^{er}.

Avant de suspendre ou de révoquer l'enregistrement, la Commission bancaire et financière donne au bureau de change concerné l'occasion de lui communiquer ses observations dans le délai qu'elle fixe";

que l'article 17 du même arrêté porte ce qui suit :

" Art. 17. Les personnes physiques ou morales qui, lors de l'entrée en vigueur du présent arrêté, tombent dans le champ d'application de l'article 1^{er}, doivent, dans les quatre mois de l'entrée en vigueur du présent arrêté, introduire une demande d'enregistrement au sens de l'article 3 auprès de la Commission bancaire et financière";

Considérant que si l'article 17 précité vise l'hypothèse des personnes physiques ou morales qui tombent dans le champ d'application de l'arrêté et leur permet d'exercer leurs activités encore pendant quatre mois à partir de l'entrée en vigueur de l'arrêté, ceci afin de leur laisser le temps de solliciter leur enregistrement, c'est-à-dire un premier enregistrement, l'article 13, par contre, envisage l'hypothèse de ceux qui, étant déjà

enregistrés conformément à l'article 195 de la loi et à l'arrêté du 27 décembre 1994, sont en passe de faire l'objet d'une suspension ou d'un retrait dudit enregistrement; qu'en d'autres termes, si l'article 17 est une disposition transitoire, l'article 13 est une disposition permanente; que leurs objets sont différents; que la communication des observations visée à l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté s'explique par le fait qu'il s'agit de retirer, provisoirement ou définitivement, un enregistrement déjà accordé; que tel n'est pas le cas de l'article 17 qui tend à permettre de se conformer à la nouvelle réglementation; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées pour que le Conseil d'Etat puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article unique.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-huit février 1900 nonante-six par :

M. HANOTIAU, conseiller d'Etat, président f.f.,
M^{me} HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier,

Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ.

M. HANOTIAU.