CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 58.205 du 20 février 1996

A.67.591/VI-13.011

En cause : **la Société privée à responsabilité limitée Paul LALOY,**

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

Vu l'ordonnance du 15 février 1996, notifiée aux parties, convoquant celles-ci à comparaître le 19 février 1996 à 15 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Luc CAMBIER, avocat, comparaissant pour la requérante, M. DEKELVER,

auditeur général, et M^me^ BUYDENS, auditeur, comparaissant tous deux pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, 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 S.P.R.L. Paul LALOY a pour objet social l'exploitation d'un bureau de change; que son gérant, Xavier SEGHERS, est propriétaire de la moitié des parts sociales de la requérante, l'autre moitié des parts étant la propriété de Vinod BHARDWAJ, gérant de sociétés résidant aux Pays-Bas; que, le 2 mai 1995, la société requérante 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 requérante 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 requérante 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 requérante 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 requérante savait ou du moins soupçonnait 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 GRYSE, 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 requérante 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, selon l'article 17, § 2, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, "la suspension de l'exécution ne peut être ordonnée que si des moyens sérieux susceptibles de justifier l'annulation de l'acte ou du règlement attaqué sont invoqués et à condition que l'exécution immédiate de l'acte ou du règlement risque de causer un préjudice grave difficilement réparable";

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation "des règles et principes de droit, notamment du respect des droits de la défense, du principe de bonne administration et d'équitable procédure et de l'excès de pouvoir"; qu'elle expose que "l'acte attaqué a été pris en considération de reproches faits à un actionnaire de la requérante, qui seraient de nature à faire douter que sa gestion soit "saine et prudente", sans que la requérante ait eu accès à son dossier et ait eu l'occasion de faire valoir, utilement, son point de vue";

Considérant que la Commission bancaire et financière avait notamment fondé son refus d'enregistrement sur le caractère suspect des opérations effectuées avec des sociétés liées à Vinod BHARDWAJ et sur le fait que la requérante dénonçait systématiquement ces opérations à la cellule de traitement des opérations financières; que la requérante ne s'y est pas trompé puisque dans son recours au Ministre, elle écrivait ce qui suit :

" ... un refus d'agréation sur base de simples suspicions non étayées par le moindre élément de preuve auquel il soit fait référence expressément pas plus que sur l'identité des sociétés dirigées par l'intéressé auxquelles serait fait le grief d'être en relation d'affaires relève d'un préjugé créateur d'une réelle insécurité juridique pour ceux qui en sont victimes dès lors que l'on se trouve en présence de motivations trop approximatives pour pouvoir être efficacement combattues";

que la requérante ne pouvait ignorer l'identité des sociétés néerlandaises avec lesquelles elle réalisait un chiffre d'affaires annuel de deux milliards de francs; que la Commission bancaire et financière a exposé les raisons pour lesquelles elle considérait ces opérations comme suspectes, argumentation que la requérante a combattue; que, par ailleurs, la requérante n'a pas demandé à la partie adverse de pouvoir consulter les pièces du dossier étayant les suspicions de la Commission et qui, à son estime, auraient été indispensables pour assurer sa défense; que, certes, la partie adverse a fait état dans l'acte attaqué de l'information émanant d'Interpol La Haye selon laquelle Vinod BHARDWAJ était connu aux Pays-Bas comme l'exploitant de bureaux de change douteux, information non communiquée à la requérante; que, toutefois, il s'agissait là essentiellement d'une tentative d'explication de l'absence d'agréation par les autorités néerlandaises des sociétés de l'intéressé, sur laquelle la requérante s'est expliquée; qu'au surplus, celle-ci n'expose pas en quoi elle aurait pu contester utilement la réputation dont Vinod BHARDWAJ est la victime aux Pays-Bas; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation "des articles 12, 13 et 14 de la loi du 11 janvier 1993 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux, de l'article 6 de l'arrêté royal du 27 novembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce de devises, (...) de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du défaut de motivation et de l'excès de pouvoir"; qu'elle soutient que :

" - l'affirmation selon laquelle les opérations que la requérante réalise avec les sociétés de change exploitées par Monsieur Vinod BHARDWAJ ou les associés de celui-ci se chiffrent, dans le chef de la requérante, à plus de BEF 2.000.000.000, ne constitue pas, en elle-même, une motivation adéquate au sens de l'article 3 de la loi du 29 juillet 1991, pas plus qu'elle ne permet, en elle-même, de fonder l'acte attaqué;

- il ne peut se déduire de la circonstance que la société a porté à la connaissance de la cellule de traitement des informations financières les opérations effectuées par un de ses associés, que la requérante savait ou du moins soupçonnait qu'il s'agissait d'opérations de blanchiment des capitaux, dès lors qu'une telle obligation existe dès qu'un bureau de change a "connaissance d'un fait qui pourrait être l'indice d'un blanchiment de capitaux" (art. 14 de la loi du 11 janvier 1993), et que la possibilité d'indice ne peut devenir soupçon ou connaissance qu'après intervention et instruction des autorités; que si la requérante savait ou soupçonnait quoi que ce soit, elle en aurait averti la cellule de traitement des informations financières avant d'exécuter l'opération; qu'au surplus toutes les opérations en florin sont considérées par les agents de change comme des faits qui pourraient être l'indice de blanchiment;

- le fait que l'agrément des sociétés de change néerlandaises avec lesquelles Monsieur Vinod BHARDWAJ est lié n'a pas encore été accepté par les autorités compétentes ne saurait, en lui-même, faire obstacle à ce que la Commission bancaire et financière soit convaincue que les détenteurs du capital de la requérante présentent "les qualités nécessaires au regard du besoin de garantir une gestion saine et prudente" de celle-ci, et donc ne saurait fonder une décision de refus d'enregistrement; en se basant sur une absence de réponse et non sur un refus d'agrément, la partie adverse ne motive pas adéquatement la décision prise à l'égard de la partie requérante;

- s’agissant de la lettre du Procureur du Roi dont la partie adverse fait état, il échet de signaler que la motivation formelle par référence à d’autres documents n’est acceptable que dans la mesure où les destinataires de l’acte motivé de la sorte ont eu connaissance desdits documents au plus tard au moment où ils ont pris connaissance de l’acte lui-même; en l’espèce, la requérante a appris l’existence de cette lettre à la lecture de l’acte attaqué et n’a par conséquent pas pu en lire le texte entier en temps utile; en outre, il faut souligner le caractère fort vague des allégations que cette lettre contient, du moins tel que le texte de l’acte attaqué en fait état, de manière telle qu’on ne peut considérer, eu égard à l’importance de la décision attaquée et de la gravité de ses conséquences dans le chef de la partie requérante, que l’allusion à la lettre du Procureur du Roi fonde valablement l’acte attaqué";

Considérant que l’affirmation de la partie adverse selon laquelle la requérante réalise avec les sociétés exploitées par Vinod BHARDWAJ des opérations d’un montant annuel de deux milliards de francs ne motive pas, par elle seule, l’acte attaqué; qu’en vertu des articles 12 et 13 de la loi du 11 janvier 1993, un bureau de change doit informer la cellule de traitement des informations financières lorsqu’il sait ou soupçonne qu’une opération à exécuter est liée au blanchiment de capitaux, avant ou après l’exécution de l’opération selon les cas; que l’article 14 de ladite loi impose une obligation d’information "hors les cas visés aux articles 12 et 13" dans l’hypothèse où le bureau de change a "connaissance d’un fait qui pourrait être l’indice d’un blanchiment de capitaux", étrangère aux opérations exécutées ou à exécuter; que, dans tous les cas visés aux articles 12 à 14, l’information donnée à la cellule implique nécessairement une suspicion de blanchiment de capitaux; que la partie adverse a tiré une conséquence légalement admissible de la constatation que la requérante informait systématiquement la cellule précitée de ses opérations avec les sociétés liées à Vinod BHARDWAJ; que l’allégation selon laquelle toutes les opérations en florin seraient suspectes est d’autant moins étayée qu’à l’audience, l’avocat de la requérante a affirmé que les informations fournies l’avaient été à la suite d’une instruction générale et

verbale de ladite cellule, instruction dont l'existence n'est pas établie; qu'il ne peut être contesté que les sociétés néerlandaises de change avec lesquelles Vinod BHARDWAJ est lié n'ont pas été agréées par la Nederlandsche Bank; que dans le cas de CITI INTERNATIONAL CHANGE, la demande est toujours à l'instruction; que la Nederlandsche Bank a refusé d'agréer la CURRENCY INTERNATIONAL CHANGE, mais sa décision a été annulée en appel pour insuffisance de motivation, la demande étant pendante devant la Nederlandsche Bank; que ces circonstances peuvent légalement conforter les autres motifs de l'acte attaqué, qui sont énoncés de manière complète; que la loi du 29 juillet 1991 n'oblige pas l'auteur de l'acte à joindre à celui-ci toutes les pièces sur lesquelles il s'appuie, tout particulièrement lorsqu'il en révèle la teneur, ce qui est le cas en l'espèce; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'un troisième moyen est pris de la violation "de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers, notamment l'article 195 (...), de l'illégalité de l'article 4, 2°, de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 relatif aux bureaux de change et au commerce de devises et de la violation du principe du raisonnable et de l'excès de pouvoir"; que la requérante expose "qu'il est déraisonnable d'estimer que la personnalité d'un actionnaire ne disposant d'aucun pouvoir de gestion pourrait ne pas garantir la gestion saine et prudente du bureau de change";

Considérant que la requérante formule à l'encontre de l'arrêté royal du 27 décembre 1994 une critique d'opportunité qui n'est pas susceptible de conduire à la constatation de l'illégalité de celui-ci; que le moyen n'est pas sérieux;

Considérant qu'une des conditions requises par l'article 17, § 2, alinéa 1er, 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 février 1900 nonante-six par :

M. GEUS, conseiller d'Etat, président f.f.,
Mme HONDERMARCQ, greffier.

Le Greffier, Le Président f.f.,

M.-Cl. HONDERMARCQ. J.-Cl. GEUS.