# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 28 avril 2011 (Belgique). RG 56/2011

* Datum : 28-04-2011
* Taal : Frans
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel F-20110428-1
* Rolnummer : 56/2011

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Melchior,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet des questions préjudicielles et procédure
Par arrêt n° 203.406 du 29 avril 2010 en cause de la SA « K.C. » contre la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 mai 2010, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :
« - Les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances, combinés avec les dispositions auxquelles ils se réfèrent, sont-ils compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traitent de la même manière deux catégories de personnes dont les situations sont différentes, à savoir, d'une part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont en rapport avec leur activité professionnelle dès lors que ces faits ont été commis dans l'exercice de cette activité et, d'autre part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont sans rapport avec leur activité professionnelle dès lors qu'ils n'ont pas été commis dans l'exercice de cette activité ?
- Les mêmes articles sont-ils compatibles avec les articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution et la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'ils ne confèrent pas de marge d'appréciation à la Commission bancaire, financière et des assurances pour juger si la condamnation visée à l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995 présente un lien avec l'activité d'intermédiaire d'assurances et de réassurances ?
- Les mêmes articles sont-ils compatibles avec les articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution et la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'ils ne procèdent à aucune distinction selon la gravité de la condamnation intervenue ni selon l'ancienneté de cette condamnation ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances. Il ressort de la motivation de l'arrêt a quo que sont visés l'article 3 et l'article 10, alinéa 1er, 2°bis et 3°, dans la rédaction qui était la leur - l'article 10 ayant été entre-temps modifié par la loi du 6 avril 2010 visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier - lorsque fut prise la décision attaquée devant le Conseil d'Etat.
Ces articles disposent :
« Art. 3. Toute personne morale ou physique qui occupe des travailleurs et est inscrite comme intermédiaire d'assurances ou de réassurances, désigne un responsable de la distribution conformément à l'article 4. Le responsable de la distribution doit satisfaire aux conditions relatives aux connaissances professionnelles, aptitudes et honorabilité professionnelle visées à l'article 10, 1°, 2°bis et 3°.
Les autres personnes qui, auprès d'un intermédiaire d'assurances ou de réassurances, s'occupent directement d'intermédiation en assurances ou en réassurances, en particulier toute personne qui, à cet effet et de quelque manière que ce soit, est en contact avec le public, doivent satisfaire aux conditions en matière de connaissances professionnelles fixées à l'article 11, § 2 ».
« Art. 10. Pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances et pouvoir conserver cette inscription, l'intermédiaire d'assurances ou de réassurances intéressé doit :
[...]
2°bis Posséder une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes.
3° L'intéressé ne peut se trouver dans l'un des cas prévus à l'article 90, § 2, de la loi de contrôle des assurances. Les articles 3, 3bis et 3ter de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 portant interdiction à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités et conférant aux tribunaux de commerce la faculté de prononcer de telles interdictions, ne s'appliquent, pour ce qui concerne la présente loi, qu'aux personnes qui souhaitent exercer les activités visées à l'article 2 en qualité de travailleur indépendant.
[...] ».
B.1.2. L'article 4 de la même loi, auquel l'article 3 précité renvoie et auquel se réfère la question préjudicielle, disposait, dans la rédaction qui était la sienne lorsque fut prise la décision attaquée devant le Conseil d'Etat :
« Art. 4. Les intermédiaires d'assurances et de réassurances visés à l'article 3 et les entreprises d'assurances désignent une ou plusieurs personnes physiques comme responsables de la distribution, au moins un pour le siège central et un par succursale où est exercée, respectivement, une activité d'intermédiation en assurances ou de distribution d'assurances. Si plus de cinq personnes y opèrent en matière d'intermédiation en assurances ou en réassurances, ils désignent au moins deux responsables de la distribution pour le siège central ».
B.1.3. L'article 90, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, auquel renvoie l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995 en cause, disposait, dans la rédaction qui était la sienne lorsque fut prise la décision attaquée devant le Conseil d'Etat :
« § 2. Ne peuvent exercer ou continuer à exercer les fonctions d'administrateur, directeur, gérant ou mandataire auprès d'entreprises visées par la présente loi, les personnes qui se trouvent dans un des cas définis par les articles 1er à 3 et 3bis, § § 1 et 3 de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934.
Les fonctions énumérées à l'alinéa premier ne peuvent davantage être exercées :
1° par les personnes qui ont été condamnées à une peine inférieure à trois mois d'emprisonnement pour une infraction prévue par l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934;
2° par les personnes qui ont été condamnées pour infraction :
a) aux articles 53 à 57 de la présente loi;
b) aux articles 75 à 78 de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers;
c) à l'article 4 de l'arrêté royal n° 41 du 15 décembre 1934 protégeant l'épargne par la réglementation de la vente à tempérament de valeurs à lots;
d) aux articles 18 à 23 de l'arrêté royal n° 43 du 15 décembre 1934 relatif au contrôle des sociétés de capitalisation;
e) aux articles 42 à 45 de l'arrêté royal n° 185 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs;
f) aux articles 200 à 209 des lois sur les sociétés commerciales, coordonnées le 30 novembre 1935;
g) aux articles 67 à 72 de l'arrêté royal n° 225 du 7 janvier 1936 réglementant les prêts hypothécaires et organisant le contrôle des entreprises de prêts hypothécaires;
h) aux articles 4 et 5 de l'arrêté royal n° 71 du 30 novembre 1939 relatif au colportage des valeurs mobilières et au démarchage sur valeurs mobilières et sur marchandises et denrées;
i) à l'article 150 de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers;
j) à l'article 29 de la loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement;
k) aux articles 13 à 15 de la loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne;
l) aux articles 31 à 35 des dispositions relatives au contrôle des caisses d'épargne privées, coordonnées le 23 juin 1967;
m) à l'article 11 de l'arrêté royal n° 64 du 10 novembre 1967 organisant le statut des sociétés à portefeuille;
n) à l'article 74 de la loi du 30 juin 1975 relative au statut des banques, des caisses d'épargne privées et de certains autres intermédiaires financiers;
o) aux articles 151 à 154 de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle.
Sauf en ce qui concerne les personnes chargées de la direction effective de l'entreprise, la CBFA peut autoriser des dérogations aux interdictions prévues au présent article.
Le Roi peut adapter les dispositions du présent article pour les mettre en concordance avec les lois qui modifient les textes qui y sont énumérés ».
B.2. La loi du 27 mars 1995 protège les droits des preneurs d'assurances, des assurés et des tiers qui participent à l'exécution des contrats d'assurance et de réassurance, fixe à cet effet, notamment, les conditions d'accès à l'activité d'intermédiation en assurances et en réassurances et les conditions d'exercice de cette activité, et organise le contrôle du respect de ces conditions (article 1erbis ). Les intermédiaires d'assurances et de réassurances doivent être inscrits au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances tenu par la Commission bancaire, financière et des assurances (ci-après : CBFA) (article 5). Ils doivent, notamment, désigner des « responsables de la distribution » (articles 3 et 4) qui assument, de facto, la responsabilité de l'activité (article 1er, 5°), posséder les connaissances professionnelles requises par la loi (article 10, alinéa 1er, 1°, et article 11), posséder une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes (article 10, alinéa 1er, 2°bis ) et ne pas se trouver dans un des cas d'interdiction professionnelle définis par les articles 1er à 3 et 3bis, §§ 1er et 3, de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 ou ne pas avoir fait l'objet de l'une des condamnations visées à l'article 90, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 1975 précitée (article 10, alinéa 1er, 3°). La loi règle encore les informations que l'intermédiaire doit fournir au client (articles 12bis et suivants) et charge la CBFA du contrôle du respect de ses dispositions (articles 13 et suivants). Celle-ci est habilitée, notamment, à interdire l'exercice de l'activité de l'intermédiaire et à suspendre l'inscription au registre pendant le délai dans lequel il doit être remédié aux situations qu'elle dénonce, puis à radier cette inscription si, à l'expiration de ce délai, ces situations n'ont pas été corrigées, la radiation entraînant l'interdiction d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre (article 13bis ). Elle peut aussi prendre les mesures prévues à l'article 26, § 4, de la loi du 9 juillet 1975 précitée (article 13ter ), infliger des astreintes (article 15bis ) et des amendes administratives (article 16).
B.3. En raison de leur connexité, les questions préjudicielles sont examinées ensemble.
Ces questions portent, compte tenu des faits de l'espèce, sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution et avec la liberté du commerce et de l'industrie en ce que, d'une part, elles exigent des responsables de la distribution (article 3, alinéa 1er) et des intermédiaires d'assurances et de réassurances (article 10) qu'ils aient une honorabilité professionnelle suffisante (article 10, alinéa 1er, 2°bis ) et ne se trouvent pas dans les situations d'interdiction professionnelle visées à l'article 10, alinéa 1er, 3°, sans distinguer, lorsque ces personnes ont fait l'objet d'une condamnation pénale, suivant que les faits qui leur furent reprochés étaient ou non en rapport avec leur activité professionnelle et suivant la gravité et l'ancienneté de cette condamnation, et en ce que, d'autre part, la CBFA ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation lui permettant de tenir compte du lien entre ces faits et l'activité professionnelle des intéressés.
B.4. La loi du 27 mars 1995 réglemente la profession d'intermédiaire d'assurances « afin d'assurer aux consommateurs une protection maximale et de garantir une concurrence honnête » (Doc. parl., Chambre, S.E., 1991-1992, n° 390/1, p. 1; dans le même sens, Sénat, 1992-1993, n° 683/2, p. 25).
Pour atteindre cet objectif, la loi n'autorise pas l'exercice des activités professionnelles qu'elle règle à ceux qui, se trouvant dans l'un des cas définis par les articles 1er à 3 et 3bis, §§ 1er et 3, de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 ou ayant fait l'objet de l'une des condamnations pénales visées à l'article 90, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 1975 précité, sont tenus pour indignes de confiance pour l'exercice de certaines activités commerciales. Elle ne l'autorise pas non plus à ceux qui ne disposent pas d'une honorabilité professionnelle suffisante parce que, selon l'avis de la Commission des assurances relatif à la proposition de loi qui a abouti aux dispositions en cause, ils ont été condamnés « pour certains délits qui sont de nature à créer une entrave à la relation de confiance entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurance (notamment faux en écriture, escroquerie, abus de confiance,...) » (Doc. parl., Chambre, S.E., 1991-1992, n° 390/6, pp. 8 et 9).
B.5. Le législateur a ainsi conçu la relation entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurances comme une relation de confiance; dès lors que cette confiance peut être affectée par des éléments qui ne sont pas nécessairement liés à la seule activité professionnelle de l'intermédiaire, le législateur pouvait, pour définir les conditions d'exercice de celle-ci et la compétence de la CBFA, s'abstenir de distinguer suivant que les faits pouvant mettre en cause cette relation de confiance sont en rapport ou non avec cette activité. La condamnation étant, elle aussi, de nature à affecter la relation de confiance devant exister entre les parties, le législateur a pu considérer qu'il n'y avait pas lieu de distinguer suivant que cette condamnation était grave ou légère ou qu'elle était ancienne ou récente.
B.6. Les deuxième et troisième questions préjudicielles se réfèrent aux articles 22 et 23 de la Constitution et à la liberté du commerce et de l'industrie.
B.7. Ni les questions ni la motivation de l'arrêt a quo ne précisent cependant en quoi les dispositions en cause porteraient atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 22 de la Constitution.
B.8.1. L'article 23 de la Constitution dispose :
« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.
Ces droits comprennent notamment :
1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
[...] ».
Cette disposition, qui inclut le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels, prévoit qu'il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice de ces droits. Le législateur compétent peut donc imposer des limites au libre choix d'une activité professionnelle. Ces restrictions ne seraient inconstitutionnelles que si le législateur les introduisait sans nécessité ou si ces restrictions avaient des effets manifestement disproportionnés au but poursuivi.
B.8.2. La liberté du commerce et de l'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Elle ne serait violée que si elle était limitée sans nécessité et de manière manifestement disproportionnée au but poursuivi.
B.9. Les dispositions en cause limitent le droit au libre choix d'une activité professionnelle et établissent une restriction grave à la liberté du commerce et de l'industrie et ce, qu'elles concernent ceux qui, faute de satisfaire aux conditions qu'elles prévoient, ne peuvent être inscrits au registre prévu à l'article 10 de la loi du 27 mars 1995 ou ceux qui, n'y satisfaisant plus, en sont radiés (article 13bis ).
B.10. L'honorabilité professionnelle à laquelle se réfère l'article 10, alinéa 1er, 2°bis, n'est pas définie par cette disposition et la CBFA, qui est chargée de l'apprécier, dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation ainsi que l'indique la motivation de sa décision relative à l'honorabilité professionnelle du requérant devant le Conseil d'Etat, reproduite dans les considérants de l'arrêt a quo et ainsi que le confirme la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, Regragui, n° 65.727 du 28 mars 1997 et IBMC, n° 178.531 du 14 janvier 2008) devant lequel cette appréciation peut être contestée.
B.11. En revanche, les interdictions professionnelles visées à l'article 10, alinéa 1er, 3°, ont un effet automatique sur la décision de la CBFA, qui ne dispose à cet égard d'aucun pouvoir d'appréciation.
B.12. Une telle mesure porte une atteinte manifestement disproportionnée aux libertés visées par l'article 23 de la Constitution et à la liberté du commerce et de l'industrie en ce que l'interdiction formulée par l'article 10, alinéa 1er, 3°, en cause, a une durée illimitée. Il peut être admis que le législateur, dans le souci de garantir la relation de confiance, évoquée en B.4 et B.5, entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurances, confère à cette interdiction un caractère automatique en ne permettant pas à la CBFA de tenir compte de la mesure dans laquelle les faits qui sont à l'origine de la condamnation ayant entraîné l'interdiction professionnelle sont de nature à mettre en cause cette relation de confiance. Il est cependant d'une rigueur manifestement disproportionnée par rapport à cet objectif, compte tenu des effets des interdictions en cause sur les chances de réinsertion sociale de celui qui en fait l'objet, de ne pas limiter la durée de ces interdictions en fonction du risque particulier d'affecter la relation de confiance avec l'assuré.
B.13. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse positive. Les première et troisième questions préjudicielles appellent une réponse négative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
Les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances violent les articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus en combinaison avec la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'ils ne permettent pas de limiter dans le temps l'interdiction formulée à l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995.
Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 28 avril 2011.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Melchior.