

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 226.600 du 5 mars 2014

210.238/XV-2358

En cause : **CRATZBORN Vincent**,
ayant élu domicile chez
Me G. LAGUESSE, avocat,
avenue Louise 240
1050 Bruxelles,

contre :

**l'Autorité des Services
et Marchés Financiers (F.S.M.A.),**
ayant élu domicile chez
Mes A. WIRTGEN
et D. VULETIC, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 septembre 2013 par Vincent Cratzborn qui demande de «suspendre, puis ensuite annuler, la décision de la F.S.M.A. du 5 septembre 2013 [le] radiant [...] du registre des intermédiaires en assurances»;

Vu le mémoire en réponse et le dossier administratif déposé par la partie adverse;

Vu le rapport de M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État, rédigé sur la base de l'article 3, § 3, 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;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'ordonnance du 28 novembre 2013 fixant l'affaire à l'audience du 17 décembre 2013 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en ses observations, Me D. VULETIC, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. Chr. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le requérant est inscrit depuis le 27 novembre 1999 au registre des intermédiaires d'assurances auprès de l'Autorité des services et marchés financiers (F.S.M.A.), sous le n° 44877, dans la catégorie des sous-agents d'assurances, dans le cadre de l'inscription collective de la s.a. Ergo Partners.

Le 16 mai 2012, il signe une «convention entre indépendants» avec la s.p.r.l. Q-Business, constituée la veille. Il ressort notamment de ce contrat qu'il est nommé «directeur technique en assurances» de cette société, qu'il sera rémunéré pour cette fonction et qu'il accepte «sans révocation», pendant la durée de la convention, qui est fixée à cinq ans, «l'utilisation de son numéro F.S.M.A. par la société Q-Business».

Le 2 octobre, la partie adverse reçoit communication d'une plainte déposée par un client, Ramon Suarez Torres, à l'encontre de Quentin Kocks, courtier en assurances agissant pour la s.p.r.l. Q-Business, auquel il aurait versé une prime d'assurances dans le cadre d'un contrat d'assurances «solde restant dû». Le plaignant fait état de ce que ladite prime n'aurait pas été transmise à l'entreprise d'assurances. L'enquête à laquelle procède la partie adverse l'amène à constater que ni Quentin Kocks ni la société la s.p.r.l. Q-Business ne sont inscrits au registre des intermédiaires d'assurances.

Le 17 octobre, la partie adverse demande à la s.p.r.l. Q-Business de lui communiquer certaines informations, dans le souci de vérifier si ses activités relèvent du champ d'application de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances. Il lui est répondu les 23 octobre et 12 décembre. Une copie de la convention du 16 mai 2012 précitée est annexée à la réponse.

Par un courrier recommandé du 31 janvier 2013, la partie adverse informe le requérant qu'elle est saisie d'une plainte à l'encontre de la s.p.r.l. Q-Business dans le cadre d'activités d'intermédiation en assurances, que cette société n'est pas inscrite au registre des intermédiaires d'assurances et qu'il ressort d'informations en sa possession qu'il en est le «directeur technique». Elle ajoute qu'elle dispose de la copie d'une proposition d'assurance sur laquelle figure le numéro F.S.M.A. du requérant, ainsi que le nom de la société Q-Business mentionnée en tant qu'intermédiaire, et en déduit que le requérant met son numéro d'inscription au registre des intermédiaires d'assurances à disposition de la s.p.r.l. Q-Business, alors que ce numéro d'inscription a été attribué personnellement au requérant en tant que personne physique dans le cadre de son inscription en tant que sous-agent auprès de la s.a. Ergo Partners. Elle demande au requérant de lui faire parvenir ses observations écrites quant à ces faits, ainsi que de joindre les éléments probants en sa possession. La partie adverse informe par ailleurs la s.a. Ergo Partners de cette demande d'information adressée au requérant.

Le conseil du requérant répond à cette demande par un courrier du 18 février. Il y expose en substance qu'il a été annoncé à son client que la s.p.r.l. Q-Business avait bien obtenu son inscription comme intermédiaire d'assurances auprès de la F.S.M.A. et qu'elle débiterait ses activités en collaboration avec les sociétés Cardiff et Nationale Suisse. Il précise également que ce n'est qu'à l'occasion d'un entretien téléphonique avec les services de la F.S.M.A., dont il ne précise pas la date, qu'il a appris que la s.p.r.l. Q-Business ne disposait d'aucun agrément en qualité d'intermédiaire. Il écrit encore que son client n'a «jamais marqué son accord quant à [l']utilisation» de son numéro d'intermédiaire. Il précise que ce dernier l'a mandaté pour déposer plainte, avec constitution de partie civile, du chef, entre autres, d'escroquerie et d'abus de confiance.

Par un courrier du 22 mars, la s.a. Ergo Partners fait notamment savoir à la partie adverse qu'elle a demandé des explications au requérant et que ce dernier a admis avoir accepté d'être nommé responsable de la distribution de la s.p.r.l. Q-Business.

Le 7 mai, le Comité de direction de la F.S.M.A., estimant que le requérant ne dispose plus de l'aptitude suffisante au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^o*bis*, de la loi du 27 mars 1995, précitée, et constatant qu'il ne fonctionne plus en conformité avec cette disposition, décide, en application de l'article 13*bis*, § 1^{er}, de la même loi, de le mettre en demeure de remédier, dans un délai de 15 jours, aux manquements constatés et, vu la gravité des faits, de suspendre pendant le même délai son inscription au registre des intermédiaires d'assurances. Cette décision est communiquée au requérant par un courrier recommandé du 8 mai.

Le 14 mai, le conseil du requérant introduit un recours auprès de la partie adverse contre cette décision. Il y demande l'annulation de la «sanction» infligée à son client, au motif qu'elle est disproportionnée. Il sollicite également que son client soit entendu.

Le 24 mai, le requérant est entendu en présence de son conseil. Le 28 mai, ce dernier transmet à la partie adverse une attestation rédigée par Ramon Suarez Torres, qui affirme que sa plainte, déposée à l'encontre de Quentin Kocks, «n'est pas dirigée, de manière directe ou indirecte à l'encontre de Monsieur Vincent Cratzborn», qu'il affirme n'avoir jamais rencontré avant ou lors de la signature de la proposition en cause.

Le 29 mai, le conseil du requérant transmet en outre les documents suivants: un document attestant de la démission de son client de ses fonctions auprès de la s.p.r.l. Q-Business, la copie de la plainte déposée par Ramon Suarez Torres à l'encontre de Quentin Kocks le 24 octobre 2012, la copie de courriers électroniques échangés entre Ramon Suarez Torres et Quentin Kocks entre le 30 avril 2012 et le 19 septembre 2012, la copie d'un courrier électronique échangé entre le requérant et son avocat, ainsi que d'un courrier électronique échangé entre Ramon Suarez Torres et le requérant.

Par un courrier du 13 juin, la partie adverse informe le conseil du requérant qu'il lui est loisible de communiquer ses observations dans un délai de dix jours. Il y est répondu, le 19 juin, que le requérant n'a aucun élément à ajouter.

Le 3 septembre, sur la base d'une proposition établie par ses services, le Comité de direction de la partie adverse estime que les explications complémentaires données par le requérant ne lui permettent pas de revenir sur l'appréciation effectuée le 7 mai 2013. Il constate par ailleurs que le requérant n'a pas remédié au manquement reproché et qu'il ne fonctionne pas en conformité avec l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^o *bis*, de la loi du 27 mars 1995 précitée. Il décide, en conséquence, en application de l'article 13 *bis*, § 1^{er}, de la même loi, de radier son inscription du registre des intermédiaires d'assurances. Il s'agit de l'acte attaqué, lequel est notifié au requérant par un courrier recommandé du 5 septembre 2013, rédigé notamment comme suit:

«[...]

En sa séance du 3 septembre 2013, le comité de direction de la F.S.M.A. a pris connaissance de l'ensemble des arguments développés par votre conseil [...] ainsi que des explications complémentaires qui ont été fournies à l'occasion de l'audition qui a eu lieu dans les bureaux de la F.S.M.A. le 24 mai 2013 et par courrier du 29 mai 2013.

Le comité de direction a acté le fait qu'une copie de l'ensemble des pièces du dossier établi dans le cadre de la procédure de mise en demeure et de

suspension de votre inscription au registre des intermédiaires a été remise à votre conseil et que par mail du 18 juin, celui-ci a informé la F.S.M.A. qu'après avoir pris connaissance de votre dossier, vous n'aviez pas d'autres éléments à ajouter.

Le comité de direction a apprécié l'ensemble des informations portées à sa connaissance afin de pouvoir considérer si les arguments et informations complémentaires lui permettent ou non de revenir sur l'appréciation qu'il a faite le 7 mai 2013 lorsqu'il a estimé que Monsieur Cratzborn ne dispose plus de l'aptitude suffisante pour rester inscrit au registre des intermédiaires.

Le comité de direction de la F.S.M.A. ne peut adhérer à l'argumentation de votre avocat lorsque celui-ci prétend que rien ne démontre que l'intention des parties était de "mettre à disposition" votre numéro F.S.M.A., qui est personnel, ce que vous ne pouviez pas ignorer.

L'explication selon laquelle les termes employés sont mal choisis et malheureux et que, de ce fait, l'intention réelle des parties ne correspond pas aux termes de la convention n'est pas convaincante vu l'utilisation de termes clairs et non susceptibles d'interprétation dans ladite convention, convention que vous avez signée avec la s.p.r.l. Q-Business, en faisant précéder votre signature des mots "lu et approuvé".

Le fait que vous n'avez pas compris la portée du document que vous avez signé, les termes employés étant clairs et non susceptibles d'interprétation, renforce les doutes sur votre aptitude.

L'argument selon lequel la convention n'a pas été relue par une personne disposant des compétences juridiques requises est, selon le comité de direction de la F.S.M.A., un élément en votre défaveur puisque vous n'avez pas pris soin de vous assurer de la légalité de la convention que vous comptiez signer. Cet élément renforce les doutes sur votre aptitude.

Il importe aussi de rappeler que votre nomination en qualité de "Directeur technique en assurances", c'est-à-dire en tant que responsable de l'activité d'intermédiation en assurances de la société Q-Business a été publiée aux Annexes du *Moniteur belge*. Il s'agit là d'une démarche formelle qui porte à la connaissance de tous les tiers cette nomination, donnant une apparence de légalité à vos agissements ou à ceux faits en votre nom ou par la société à laquelle vous prêtiez ainsi votre concours. Le comité de direction de la F.S.M.A. est d'avis que vous ne pouvez à cet égard plaider l'ignorance ou l'erreur.

Il ressort des documents que vous avez transmis à la F.S.M.A. que vous avez effectivement communiqué à Monsieur Kocks des documents nécessaires à votre désignation en qualité de responsable de la distribution de la société le 13 juin 2012; cependant, vu que vous ne disposiez pas, au moment de la signature de la convention, des connaissances spécialisées en assurances (les attestations de réussite des cours spécialisés sont datées des 21 et 22 novembre 2012), vous ne pouviez pas être désigné en tant que responsable de la distribution de Q-Business, ce que vous ne pouviez ignorer.

L'argument selon lequel les faits constitutifs de la plainte de Monsieur Suarez Torres sont antérieurs à la signature de la convention n'est pas décisif; en effet, la collaboration entre Q-Business et Nationale Suisse a débuté le 22 juin 2012 - soit après la signature de la convention, et 10 polices "solde restant dû" ont été souscrites dans le cadre de cette collaboration.

Le comité relève par ailleurs que vous ne semblez pas comprendre que, si l'enquête que la F.S.M.A. a menée à votre encontre trouve son origine dans la plainte de Monsieur Suarez Torres, elle va au-delà de celle-ci puisque le principal grief qui vous est fait, est d'avoir signé une convention qui précise clairement qu'en qualité de Directeur technique - qualité actée et publiée au *Moniteur belge*, Monsieur Cratzborn accepte sans révocation pendant la durée de la convention (5 ans) l'utilisation de son numéro F.S.M.A. par la société Q-Business.

En disant ne pas être informé des agissements de Monsieur Kocks, vous ne répondez pas au grief selon lequel, en signant la convention dont question

supra, vous avez collaboré au fait qu'une personne non inscrite au registre des intermédiaires d'assurances exerce une activité d'intermédiation en assurances, ce qui constitue une infraction à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 mars 1995, et, en ce faisant, commette des irrégularités.

Enfin, le fait que vous avez tout mis en œuvre pour vous désolidariser de la s.p.r.l. Q-Business (démission de votre poste actée dans les statuts de la société, plainte déposée contre Madame Stratis, Monsieur Kocks et la s.p.r.l. Q-Business) n'est pas de nature à remédier au manquement constaté, à savoir un manque d'aptitude dans votre chef.

Enfin, quant au fait que la "sanction" dont vous seriez l'objet, serait disproportionnée, et que d'autres "responsables" ne seraient pas inquiétés, il convient de relever que la F.S.M.A. n'agit ni comme un Parquet ni comme un tribunal pénal, mais comme une autorité administrative statuant dans le seul cadre des personnes soumises à la loi du 27 mars 1995. Dans ce cadre, la F.S.M.A. fait usage de son pouvoir d'appréciation quant au respect d'une condition d'inscription au registre, à savoir l'aptitude suffisante, et si elle conclut au non-respect de cette condition, elle ne peut que radier l'inscription du concerné.

[...]»;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de l'excès de pouvoir, de la violation du principe de proportionnalité ainsi que de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence de motivation matérielle et de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'en une première branche, il fait valoir que la sanction prise par l'autorité est disproportionnée par rapport aux agissements qui peuvent lui être reprochés; que s'il admet avoir fait preuve d'une certaine négligence, il soutient qu'il a toujours agi de bonne foi, qu'il a été trompé par Quentin Kocks et la s.p.r.l. Q-Business, qu'il a pris les mesures qui s'imposaient dès qu'il a eu conscience de sa négligence et qu'il a collaboré à cette fin avec l'autorité; qu'il souligne par ailleurs qu'il a un casier judiciaire vierge et que, dans le passé, aucun manquement ne lui a été reproché dans l'exercice de son activité professionnelle d'intermédiaire d'assurances; qu'il fait également état de sa «volonté d'amendement»; qu'il relève encore que la sanction qui lui a été infligée est la plus sévère de celles que pouvait légalement prendre l'autorité à son égard et que celle-ci aura, en ce qui le concerne, des «conséquences financières dramatiques»;

qu'en une seconde branche, il fait valoir que la décision attaquée n'expose pas les motifs pour lesquels la partie adverse, après plus de trois mois de réflexion, a décidé de lui infliger la sanction la plus grave et que, dès lors, sa motivation est «erronée et, à tout le moins, insuffisante»;

Considérant, sur la première branche, que l'acte attaqué est adopté sur la base de l'article 13*bis*, § 1^{er}, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances, lequel dispose comme suit:

« Lorsque la F.S.M.A. constate qu'un intermédiaire d'assurances ou de réassurances ne fonctionne pas en conformité avec les dispositions de la

présente loi ou 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.

Elle peut interdire pour la durée de ce délai l'exercice de tout ou partie de l'activité de l'intermédiaire d'assurances ou de réassurances et suspendre l'inscription au registre.

Si, au terme de ce délai, la F.S.M.A. constate qu'il n'a pas été remédié aux manquements, elle radie l'inscription de l'intermédiaire d'assurances ou de réassurances concerné.

La radiation entraîne l'interdiction d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre»;

Considérant qu'en l'espèce, la partie adverse a constaté que le requérant ne fonctionnait pas en conformité avec l'article 10, alinéa 1^{er}, 2*bis*, de la loi, selon lequel pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances et pour pouvoir conserver cette inscription, l'intermédiaire doit «posséder une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes»; qu'il résulte de l'article 13*bis* que si, après le délai fixé à cet effet, l'intermédiaire n'a pas remédié au manquement constaté, la partie adverse est tenue de radier l'inscription de l'intéressé; que la loi, dont la constitutionnalité n'est pas contestée, ne confère à l'autorité aucun pouvoir d'appréciation quant à la mesure à prendre; que le moyen qui, en sa première branche, dénonce le caractère disproportionné de l'acte attaqué, ne peut être retenu;

Considérant, sur la seconde branche, qu'il résulte de la motivation reprise dans la notification de l'acte attaqué que le motif déterminant de celui-ci est que le requérant a «collaboré au fait qu'une personne non inscrite au registre des intermédiaires d'assurances exerce une activité d'intermédiation en assurances, ce qui constitue une infraction à l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 27 mars 1995», cette collaboration ayant donné lieu à une convention signée par le requérant; qu'il est encore précisé qu'eu égard aux termes «clairs et non susceptibles d'interprétation» de cette convention, ainsi qu'aux compétences supposées du requérant, celui-ci n'a pas pu ignorer l'illégalité de son comportement et que cette circonstance démontre «un manque d'aptitude» dans le chef du requérant; qu'une telle motivation permet de comprendre le raisonnement tenu par l'autorité; que, pour le surplus, la partie adverse n'avait pas le choix de la mesure qu'il lui incombait d'adopter; qu'en sa seconde branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le second moyen est pris de la violation de l'article 13*bis* de la loi du 27 mars 1995 précitée, combiné avec les articles 10 et 11 de la même loi, de l'excès de pouvoir, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'erreur manifeste de droit; que le requérant fait valoir que la partie adverse ne lui a jamais indiqué la manière dont il pouvait «remédier» aux manquements constatés dans son chef par l'autorité et que c'est à tort qu'il lui est reproché dans l'acte attaqué de ne

pas avoir remédié à ces manquements; qu'il fait état des diverses démarches qu'il a accomplies: «entrevue avec la F.S.M.A., désolidarisation de la société Q-Business [...], fin de la "mise à disposition à un tiers" du numéro F.S.M.A., plainte pénale à l'encontre de la société Q-Business et de [...] Quentin Kocks», et estime avoir dès lors bien «remédié aux manquements constatés» par l'autorité, de telle sorte que la sanction prise à son égard est illégale; qu'il soutient qu'il dispose toujours de l'aptitude et de l'honorabilité professionnelles requises pour exercer la profession d'intermédiaire d'assurances; que, s'agissant de l'honorabilité professionnelle, il fait valoir qu'elle relève du «comportement social» et qu'elle ne peut se perdre qu'en cas de condamnation pour un délit ou un crime, en l'occurrence inexistante; que, s'agissant de l'aptitude professionnelle, il expose qu'il a obtenu avec la plus grande distinction, le diplôme de «distribution en assurances» le 21 novembre 2012, à la suite d'une formation dispensée par Febelfin, dont il détaille le programme; qu'il ajoute avoir réussi, le 15 novembre 2012, une formation en prévention du blanchiment en assurance-vie; qu'il estime que son aptitude ne peut être mise en doute, que la partie adverse confond les notions d'aptitude et d'honorabilité professionnelle et qu'en réussissant brillamment la formation dispensée par Febelfin à l'égard des aspirants distributeurs d'assurances, il a démontré qu'il dispose toujours de l'aptitude professionnelle requise par la loi;

Considérant qu'il résulte de l'alinéa 3 du § 1^{er} de l'article 13bis de la loi du 27 mars 1995 que la F.S.M.A. ne peut radier l'inscription de l'intermédiaire d'assurances ou de réassurances concerné qu'après avoir constaté qu'il n'a pas été remédié aux manquements constatés; qu'en l'espèce, par un courrier recommandé du 8 mai 2013, l'autorité a mis en demeure le requérant de «remédier aux manquements constatés dans un délai de 15 jours»; que ces «manquements» sont identifiés comme le fait que le requérant ne dispose plus de l'aptitude suffisante au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^obis de la loi du 27 mars 1995, le manque d'aptitude découlant de ce que le requérant a «accepté d'être nommé "Directeur technique en assurances", c'est-à-dire d'assumer la responsabilité de l'activité d'intermédiation en assurances de la société Q-Business» sans disposer, à ce moment, des connaissances spécialisées en assurances, et d'avoir «mis à disposition» de cette dernière société son numéro d'inscription au registre des intermédiaires d'assurances, en permettant ainsi «qu'une personne non inscrite au registre des intermédiaires d'assurances exerce une activité d'intermédiation en assurances»;

Considérant que le requérant ne soutient pas et, *a fortiori*, n'établit pas, que la partie adverse ne pouvait considérer sans manifestement se tromper que les faits qui sont à l'origine de la procédure ayant abouti à la radiation de son inscription étaient à ce point graves qu'ils étaient de nature à démentir son aptitude à exercer la

profession d'intermédiaire en assurances; que si, en revanche, il se prévaut des démarches qu'il a entreprises dans le courant du mois de mai 2013 afin de faire valoir sa bonne foi et de tenter de remédier aux manquements constatés par l'autorité, notamment la plainte qu'il a déposée à l'égard de Quentin Kocks et sa démission de sa fonction de directeur technique en assurances de la s.p.r.l. Q-Business, il n'établit pas que la partie adverse aurait commis une erreur manifeste d'appréciation en fondant sa décision sur des faits auxquels il s'avérerait impossible de remédier; que l'acte attaqué n'a pas égard à l'honorabilité professionnelle, de sorte que les développements y relatifs sont dépourvus de pertinence; que, par ailleurs, la réussite, par le requérant, de programmes de formation organisés par Febelfin concerne les connaissances professionnelles que la loi érige en condition distincte pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances et pour conserver cette inscription; qu'elle est dénuée de pertinence pour déterminer la légalité de l'acte attaqué; que le second moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'à la suite du rejet du recours en annulation, il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur sa recevabilité,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
cinq mars deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,	Le Président,
---------------------	---------------

Fr. QUINTIN

M. LEROY