

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 230.686 du 27 mars 2015

A. 214.120/XV-2685

En cause : **COLSON** Stéphane,
ayant élu domicile chez
Me D. PAULET, avocat,
avenue Prince de Liège 91 bte 9
5100 Namur,

contre :

l'Autorité des Services et des Marchés Financiers (FSMA),
ayant élu domicile chez
Me A. WIRTGEN, avocat,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 octobre 2014 par Stéphane Colson, qui demande l'annulation de «la décision du comité de direction de l'autorité des services et marchés financiers du 9 octobre 2014 (...) de radier (son) inscription (...) au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances sur la base de l'article 13bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 mars 1995, et de rendre cette décision immédiatement exécutoire»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 4 mars 2015, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 mars 2015 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me D. PAULET, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me A. WIRTGEN, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. É. THIBAUT, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Faits

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

Stéphane Colson a été inscrit au registre des intermédiaires d'assurances depuis le 3 décembre 1996. Le 12 juin 2014, le procureur du Roi de Namur a dénoncé à la FSMA des faits à sa charge. Selon cette dénonciation, à la suite à un contrôle routier du 25 novembre 2013, un automobiliste a produit quatre cartes vertes provisoires d'assurance (périmées) pour son véhicule, émanant toutes du bureau d'assurances du requérant. Après vérification auprès des compagnies d'assurances, aucun dossier n'était en cours au nom de cet automobiliste, qui n'avait plus aucun contrat depuis plus de dix ans. Celui-ci a déclaré qu'il s'était adressé à une bonne connaissance, le requérant, pour assurer son véhicule lors de son achat en 2007. Depuis lors, il n'avait versé aucune prime mais avait reçu des cartes vertes. Entendu à ce sujet, le requérant a reconnu avoir agi avec négligence, a dit avoir fait le nécessaire pour l'immatriculation et transmis une première carte verte provisoire. Par négligence, il n'avait jamais transmis le contrat à la compagnie d'assurances et l'expliquait par la survenance de problèmes privés. L'affaire a été classée sans suite d'un point de vue pénal, mais le procureur du Roi a autorisé les services de la partie adverse à consulter le dossier répressif au parquet de Namur et à recevoir copie des pièces.

Le 25 juin, la FSMA a invité le requérant à fournir, dans les dix jours, des explications écrites quant à ces faits. Par courriel du 18 août, le requérant a transmis à la FSMA la copie de son audition par les autorités judiciaires, en indiquant qu'il n'avait rien à changer ni à ajouter à son audition. Il a résumé le dossier en mettant en évidence un problème de gestion de sa part et a précisé qu'il n'a pas perçu de prime. Le 1^{er} septembre, le comité de direction de la FSMA a estimé que le

requérant ne disposait plus de l'aptitude et de l'honorabilité professionnelle suffisantes au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^obis, de la loi du 27 mars 1995 et, en conséquence, qu'il ne remplissait plus la condition mentionnée par cette disposition pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances et pouvoir conserver cette inscription, à savoir «posséder une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes.». En application de l'article 13bis, § 1^{er}, de la même loi, il a décidé de le mettre en demeure de remédier au manquement constaté dans un délai de quinze jours et a également décidé de suspendre immédiatement son inscription au registre des intermédiaires d'assurances. La lettre de mise en demeure, envoyée le 3 septembre, contenait les passages suivants:

«Vous ne niez pas avoir délivré à un client plusieurs cartes vertes provisoires sans transmettre de proposition d'assurances à une entreprise d'assurances.

Vous avez délivré, non pas une carte verte provisoire sans transmettre une proposition ou une demande d'assurance à une entreprise d'assurances, mais plusieurs cartes vertes provisoires, sur une très longue période puisque la première carte verte provisoire a été délivrée en 2007, lors de l'achat du véhicule de M. Leenknecht selon sa déposition.

De plus, vous avez continué à agir de la même sorte après que le véhicule de M. Leenknecht ait été saisi par la police.

Vous ne pouviez ignorer que ces faits constituent une pratique inacceptable de la part d'un intermédiaire d'assurances dont l'activité professionnelle consiste notamment à présenter ou à proposer des contrats d'assurance ou de réaliser des travaux préparatoires à leur conclusion ou à les conclure.

Les cartes vertes dont question *supra* ne se suivent pas dans le temps; il y a donc eu des périodes dans lesquelles la responsabilité civile du client n'était pas couverte.

Vous avez agi en toute connaissance de cause, vous ne pouviez en effet pas ignorer les conséquences que pouvaient avoir vos actes en cas de sinistre. Vous ne pouviez ignorer le risque que l'absence de couverture continue de la responsabilité civile de votre client constituait.

...

Eu égard à ce qui précède; le comité de direction de la FSMA a estimé, en sa séance du 1^{er} septembre 2014 que vous ne disposez plus de l'aptitude et de l'honorabilité professionnelle suffisante au sens de l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^obis de la loi du 27 mars 1995 et, en conséquence, que vous ne remplissez plus la condition d'inscription figurant à cette disposition. En application de l'article 13bis, § 1^{er}, de la même loi, le comité de direction vous met en demeure de remédier au manquement constaté dans un délai de 15 jours à dater de la notification de la présente lettre, date de la poste faisant foi.

Vous avez le droit de prendre connaissance de votre dossier au siège de la FSMA et de demander une audition afin de présenter vos moyens de défense.

Nous vous précisons que s'il devait ne pas avoir été remédié au manquement constaté dans le délai accordé, le comité de direction de la FSMA se prononcerait sur la radiation de votre inscription au registre des intermédiaires d'assurances.».

Le requérant a été entendu le 18 septembre par le service du contrôle des prêteurs et des intermédiaires; à cette occasion, il a précisé que lorsqu'il avait répondu à la demande d'explication qu'il ne pouvait rien changer ni ajouter quoi que

ce soit à son audition, il entendait dire qu'il avait tout dit dans le cadre de la procédure judiciaire et qu'il n'avait pas d'autre explication à donner. Il a répété n'avoir tiré aucun profit financier et a expliqué qu'en 2010, par suite d'une grave maladie de son épouse, il avait perdu pied au niveau professionnel. Le 9 octobre, le comité de direction a considéré que les explications du requérant n'étaient pas de nature à remédier au manquement constaté, que les faits répréhensibles étaient répétés et n'étaient pas contestés. Le comité a constaté que le requérant n'agissait toujours pas en conformité avec l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^obis de la loi du 27 mars 1995, en conséquence de quoi il a radié son inscription au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances en application de l'article 13bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 27 mars 1995. Il s'agit de la décision attaquée.

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation du principe *audi alteram partem* et du principe de bonne administration; qu'il expose

- que la décision a été prise sans qu'il ait été entendu,
- que la décision attaquée contient une mesure grave qui affecte sa possibilité d'encore exercer une activité économique,
- que l'administration qui désire prendre une mesure grave contre un administré, est tenue d'entendre ce dernier pour lui permettre de faire valoir ses observations quant à ladite mesure, la gravité pouvant résulter de l'atteinte à des intérêts matériels ou moraux,
- qu'il en est notamment d'une décision de radiation du registre des assurances,
- que ce principe répond à un double objectif, d'une part permettre à l'autorité de statuer en pleine et entière connaissance de cause et d'autre part donner à l'administré la possibilité de faire valoir ses moyens compte tenu de la gravité de la mesure que ladite autorité s'apprête à prendre à son égard,
- que l'administré doit être averti au moyen d'une convocation suffisamment explicite de la mesure – et de ses motifs – que l'administration envisage de prendre à son égard et de l'objet et du but de l'audition afin de pouvoir s'expliquer,
- que la décision prise à son égard a des conséquences particulièrement graves et définitives,
- que la mesure de radiation n'a pas fait l'objet d'une audition spécifique,
- que, s'il a été entendu le 18 septembre, cette audition n'a été qu'assez sommairement résumée dans l'acte attaqué sans que ses observations soient prises en compte,
- qu'il faisait notamment état du caractère irréversible des faits relatés au procès-verbal de la procédure judiciaire, et, partant, de l'impossibilité de prendre des mesures pour remédier aux manquements constatés, ce qui constituait l'objet du courrier du 3 septembre de la partie adverse,
- qu'il indiquait, cependant, bien sûr, vouloir s'abstenir de tout comportement similaire pour l'avenir et qu'on n'en trouve nul écho dans l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse a informé le requérant le 25 juin des faits qui lui étaient reprochés, et l'a invité à lui faire parvenir ses explications dans les 10 jours; que cette lettre se terminait par l'alinéa suivant:

«Votre réponse sera prise en compte pour fonder l'appréciation de la FSMA sur le point de savoir si vous remplissez toujours les conditions d'aptitude et d'honorabilité professionnelle figurant à l'article 10, alinéa 1^{er}, 2^obis précité»;

Considérant que la lettre du 3 septembre mettant le requérant en demeure et l'invitant à présenter ses moyens de défense annonçait expressément la possibilité d'une radiation; que le requérant a été entendu le 18 septembre, soit quinze jours plus tard; qu'ainsi, il a été informé avec précision de la mesure que la partie adverse s'apprêtait à prendre, et il a disposé d'un délai raisonnable pour préparer sa défense; que le requérant n'ayant déposé aucun écrit à l'occasion de cette audition, ni contesté le procès-verbal de celle-ci, il ne peut être tenu pour établi qu'il aurait fait état du caractère irréversible des faits qui lui sont reprochés, de l'impossibilité de prendre des mesures pour y remédier et de sa volonté de s'abstenir de tout comportement similaire à l'avenir; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un second moyen de la violation de l'article 13bis de la loi du 27 mars 1995 et du principe de proportionnalité, de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'il expose:

- que la décision attaquée impose une mesure radicale,
- que, compte tenu du principe rappelé au moyen, la partie adverse doit prononcer des sanctions proportionnées aux manquements constatés,
- que l'exercice d'une profession est une liberté constitutionnellement garantie, que, si des restrictions peuvent y être apportées encore faut-il que cela se fasse dans le respect du principe de proportionnalité,
- que l'acte attaqué prononce une sanction aboutissant à une interdiction professionnelle manifestement disproportionnée,
- que sont totalement éludés dans l'évaluation de la sanction les circonstances que le requérant ne pouvait *proprio motu* pas prendre de mesure autre que de s'abstenir pour l'avenir de la délivrance de cartes vertes provisoires dans les conditions dénoncées, qu'aucune poursuite n'a été entamée et qu'enfin, le requérant est actif dans le domaine de l'intermédiation des assurances depuis près de 20 ans sans que la partie adverse n'ait constaté dans son chef une faute ou manquement;

Considérant que l'article 13bis, § 1^{er}, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances est rédigé comme suit:

«Lorsque la FSMA 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 FSMA 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 que cette disposition a une portée générale et vise tous les cas où un intermédiaire d'assurances «ne fonctionne pas» en conformité avec la législation; que parmi les conditions que fixe la loi, il en est qui font référence à des situations objectives qu'il n'est pas possible de modifier si elles ne sont pas remplies, telle que celles qui imposent de ne pas avoir été déclaré en faillite, ou de ne pas avoir encouru certaines condamnations; que l'article 13*bis* ne cesse pas d'être applicable en présence d'une telle situation; que l'invitation qui est alors faite à l'intermédiaire en cause de «remédier à la situation constatée» ne peut en ce cas se comprendre que comme signifiant qu'il peut demander à être omis du registre; qu'à défaut, la FSMA est fondée à radier l'inscription de l'intéressé;

Considérant que parmi les autres conditions que fixe la loi pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances et pour pouvoir conserver cette inscription, il en est qui ne sont pas liées à des conditions objectives extérieures à la FSMA, mais qui dépendent d'une appréciation que porte celle-ci; que c'est notamment le cas de la condition, fixée par l'article 10, 2°*bis*, qui consiste à «posséder une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes»;

Considérant que la décision attaquée n'est, en droit, pas une mesure disciplinaire, mais une mesure de police administrative spéciale destinée à garantir la salubrité économique du secteur de l'intermédiation en assurances en écartant de ce secteur d'activité les personnes qui ne remplissent plus les conditions fixées par la loi; qu'il s'agit toutefois d'une mesure qui a des effets graves pour l'intéressé, vu qu'elle le prive de la possibilité d'exercer son activité professionnelle;

Considérant que lorsque la FSMA est informée de ce qu'un courtier ne respecte pas l'une ou l'autre des conditions fixées par la loi, elle peut certes le radier, mais elle peut aussi, selon les circonstances, le dénoncer aux autorités judiciaires en vue de le faire condamner à une des peines prévues à l'article 15 de la loi, lui infliger une astreinte s'il ne défère pas aux mises en demeure qui lui sont adressées, et donner de la publicité à son manquement (art. 15*bis*); qu'elle peut encore lui infliger une amende administrative (art. 16);

Considérant ainsi qu'en cas de manquement d'un courtier à ses obligations, la partie adverse a le choix entre

- le déclenchement d'une procédure pénale judiciaire,
- l'engagement d'une procédure destinée à infliger une sanction administrative ou, si une mise en demeure n'est pas suivie d'effet, à infliger une astreinte éventuellement assortie de publicité,
- le recours à la procédure administrative de la radiation;

Considérant que l'exercice de ce choix procède d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire, et doit être effectué dans le respect du principe de proportionnalité, particulièrement lorsque le manquement consiste en un défaut d'honorabilité professionnelle, dont il n'existe pas d'instrument de mesure précis;

Considérant qu'en l'espèce, le manquement du requérant consiste à avoir remis à un de ses clients des attestations d'assurance dites «cartes vertes» censées établir qu'un véhicule automobile est couvert par une assurance de la responsabilité civile, laquelle est obligatoire, alors qu'aucun contrat n'avait été conclu avec une compagnie d'assurances; que le requérant a ainsi permis à un véhicule non assuré de circuler et de donner l'apparence qu'il est en règle au cas où un contrôle superficiel est effectué; qu'il a contribué à créer une situation potentiellement dommageable non seulement pour son client, qui est exposé à devoir supporter personnellement la responsabilité civile des accidents qu'il cause, mais aussi pour les victimes, qui risquent de ne pas être adéquatement indemnisées si l'automobiliste responsable de l'accident est insolvable; qu'il s'agit d'un manquement grave dans le chef d'un courtier; que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer que la mesure de la radiation était adéquate; que la décision attaquée n'est pas disproportionnée au manquement constaté; que le moyen n'est pas fondé;

Sur l'indemnité de procédure

Considérant que le requérant demande à l'audience qu'une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 € lui soit accordée, et qu'il dépose une note en ce sens;

Considérant que l'article 84/1 du règlement général de procédure dispose comme suit:

«Tout acte de procédure ou note de liquidation des dépens déposés à l'intervention d'un avocat indiquent le montant sollicité de l'indemnité de procédure visée aux articles 66 et 67 du présent arrêté. Ce montant peut être modifié par tout acte de procédure ou note de liquidation ultérieur à déposer au plus tard cinq jours avant l'audience, sauf le cas de la demande de

suspension ou de mesure provisoire introduite sous le bénéfice de l'extrême urgence où l'indemnité de procédure peut être demandée jusqu'à la clôture des débats.»;

Considérant qu'il s'ensuit qu'une demande d'indemnité de procédure formulée à l'audience n'est pas recevable; qu'il n'y a pas lieu de statuer à son sujet;

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-sept mars deux mille quinze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme	N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY