

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA VI^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 261.644 du 5 décembre 2024

A. 243.521/VI-23.204

En cause : **la société anonyme NADIMMO,**
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Dominique LAGASSE et
 Séverine PERIN, avocats,
 chaussée de La Hulpe 187
 1170 Bruxelles,

contre :

l'Autorité des Services et
 Marchés Financiers (FSMA),
 ayant élu domicile chez
 M^{es} Thomas EYSKENS et
 Baptiste APPAERTS, avocats,
 boulevard Bischoffsheim 33
 1000 Bruxelles.

I. Objet des requêtes

Par une requête introduite le 22 novembre 2024, la partie requérante demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de « la décision du 12 novembre de l'Autorité des Services et Marchés financiers [FSMA] par laquelle elle a radié, en application de l'article 311, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, son inscription du registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire et de publier cette radiation de manière anonymisée et en indiquant les principales raisons de celle-ci sur son site internet, conformément à l'article 311, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014, combinée à l'article 72, § 3, alinéas 4 à 7 de la loi du 22 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et des service financiers ».

Par une requête introduite le 27 novembre 2024, la partie requérante demande l'annulation de la même décision.

II. Procédure

Par une ordonnance du 25 novembre 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 28 novembre 2024.

La contribution et les droits visés respectivement aux articles 66, 6°, et 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État ont été acquittés.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

M^{me} Florence Piret, conseillère d'État, présidente f.f., a exposé son rapport.

M^e Séverine Perin, avocate, comparaissant pour la partie requérante, et M^{es} Thomas Eyskens et Baptiste Appaerts, avocats, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Constantin Nikis, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Exposé du cadre normatif pertinent et des faits utiles à l'examen du recours

1. L'article 266, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances dispose comme il suit :

« Pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire ou au registre des intermédiaires de réassurance et pouvoir conserver cette inscription, les conditions suivantes doivent être remplies de manière permanente :
1° l'intermédiaire, les responsables de la distribution et les personnes en contact avec le public doivent posséder les connaissances et les aptitudes professionnelles requises, telles que déterminées par le Roi sur avis de la FSMA ;
Les connaissances et les aptitudes professionnelles visées à l'alinéa 1^{er} doivent être maintenues à jour au moyen d'un recyclage régulier, selon les conditions et les modalités déterminées par le Roi sur avis de la FSMA [...] ».

À cet égard, l'article 18, §§ 1^{er} à 3, de l'arrêté royal du 18 juin 2019 portant exécution des articles 5, 19°/1, 264, 266, 268 et 273 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Les intermédiaires d'assurance et de réassurance, leurs dirigeants effectifs qui assument *de facto* la responsabilité de l'activité de distribution d'assurances ou de réassurances et leurs responsables de la distribution, ainsi que les responsables de la distribution désignés auprès des entreprises d'assurance et de réassurance visées à l'article 272 de la loi, doivent suivre au moins quinze heures de recyclage par an afin de maintenir leurs connaissances et aptitudes professionnelles à jour et à niveau.

[...]

§ 2. Les intermédiaires d'assurance à titre accessoire, leurs dirigeants effectifs qui assument *de facto* la responsabilité de l'activité de distribution d'assurances ou de réassurances et les responsables de la distribution qu'ils ont désignés doivent suivre au moins trois heures de recyclage par an.

§ 3. Le recyclage visé aux paragraphes 1^{er} et 2 doit être dispensé par des organisateurs de formations qui sont agréés par la FSMA, selon les modalités qu'elle détermine. La FSMA peut préciser, par voie de règlement, les exigences en termes d'organisation, de contenu et de qualité auxquelles les organisateurs de formations et le recyclage dispensé par leurs soins doivent satisfaire, ainsi que les modalités de la procédure d'agrément. La FSMA publie une liste des organisateurs de formations agréés par la FSMA sur son site internet [...].

L'article 267 de la loi du 4 avril 2014 précitée précise ce qui suit :

- « Les intermédiaires d'assurance, les intermédiaires d'assurance à titre accessoire et les intermédiaires de réassurance ayant la qualité de personne morale ne sont en outre inscrits, et ne conservent leur inscription, qu'à condition :
- [...]
- 2^o que les personnes chargées de la direction effective qui assument *de facto* la responsabilité de l'activité de distribution d'assurances ou de réassurances possèdent les connaissances et les aptitudes professionnelles visées à l'article 266, alinéa 1^{er}, 1^o [...] ».

L'article 311, §§ 1^{er} et 5, de la même loi prévoit ce qui suit :

- « § 1^{er}. Lorsque la FSMA constate qu'un intermédiaire d'assurance, un intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou un intermédiaire de réassurance ne fonctionne pas en conformité avec les dispositions de la partie 6 de la présente loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution, autres que les dispositions du chapitre 5, elle fixe le délai dans lequel il doit être remédié à la situation constatée.
- À cette occasion, la FSMA peut interdire l'exercice de tout ou partie de l'activité de l'intermédiaire d'assurance, de l'intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou de l'intermédiaire de réassurance et suspendre l'inscription au registre de ce dernier jusqu'au moment où elle constate qu'il a été remédié aux manquements.
- Si, au terme du délai qu'elle a imposé conformément à l'alinéa 1^{er}, la FSMA constate qu'il n'a pas été remédié aux manquements, elle radie l'inscription de l'intermédiaire d'assurance, de l'intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou de l'intermédiaire de réassurance concerné.
- La radiation entraîne l'interdiction d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre
- [...]

§ 5. Lorsque les mesures visées au paragraphe 1^{er}, alinéas 2 et 3, au paragraphe 3, alinéas 2 et 3 et au paragraphe 4 sont prises, la FSMA publie l'adoption de celles-ci conformément à l'article 72, § 3, alinéas 4 à 7, de la loi du 2 août 2002 ».

2. La requérante déclare être inscrite depuis le 27 juin 1996 au registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire, dans la catégorie des courtiers d'assurance au sens de l'article 5, 21^o/1, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances.

Elle explique que son administratrice déléguée est, dans le cadre de ses activités d'intermédiation, responsable de la distribution (en abrégé : « R.D. ») au sens de l'article 5, 21^o/8, de la loi du 4 avril 2014 précitée.

3. Le 16 avril 2024, la partie adverse adresse à la requérante un courrier recommandé dans lequel elle indique que, malgré de multiples communications en ce sens adressées à l'adresse *e-mail* professionnelle indiquée dans son dossier d'inscription, elle n'a fourni aucun *reporting* sur le recyclage pour les exercices 2022 et 2023, en rappelant que « la FSMA contrôle le respect des conditions de maintien de l'inscription comme intérimaire et notamment le respect de l'obligation de recyclage régulier ». Il est, dans le cadre d'une action de contrôle, demandé à la requérante de transmettre, au plus tard pour le 3 mai 2024, une copie des attestations de participation de sa R.D. aux formations de recyclage afin de vérifier si celle-ci a suivi les formations requises pour les années 2022 et 2023. Il est précisé que ces attestations peuvent être envoyées à l'adresse *e-mail* cabrio@fsma.be en indiquant les références du dossier. Le courrier précise encore ce qui suit :

« Lorsque la FSMA constate qu'un intermédiaire d'assurance ne respecte pas de manière permanente les conditions d'inscription, comme notamment l'obligation de recyclage et l'obligation de répondre aux demandes de la FSMA, elle met l'intermédiaire en demeure afin qu'il remédie au manquement constaté dans le délai qu'elle fixe. Si la FSMA constate qu'il n'a pas été remédié au manquement dans le délai imparti, la FSMA radie l'inscription de l'intermédiaire d'assurance. La radiation entraîne l'interdiction d'exercer l'activité réglementée de distribution d'assurance ».

4. Le 18 avril 2024, la partie adverse adresse, à partir de l'adresse cabrio@fsma.be, un courriel à la nouvelle adresse *e-mail* de la requérante, trouvée sur le site *web* de cette dernière, pour l'informer qu'elle n'a pas modifié son adresse *e-mail* dans le dossier d'inscription de l'entreprise. Elle précise que la requérante est la seule personne autorisée à apporter cette modification dans le dossier et qu'à défaut, les communications de la FSMA continueront à être adressées à l'ancienne adresse *e-mail* professionnelle encodée dans le dossier d'inscription.

5. Le 29 avril 2024, la R.D. de la requérante envoie, à partir de sa nouvelle adresse *e-mail*, un courriel à l'adresse cabrio@fsma.be. Elle explique

qu'elle rencontre des problèmes pour se connecter à la plateforme électronique *Cabrio* et qu'elle a changé d'adresse électronique. Elle demande un rendez-vous, à ce sujet, pour recevoir une « petite formation ».

Elle joint, en annexe de son courriel, ses attestations de formations dispensées par des organismes agréés par la FSMA relatives aux années 2020 (6h), 2021 (12h50) et 2023 (0,5h), ainsi que plusieurs attestations de formations dispensées par l'Institut professionnel des agents immobiliers (IPI) suivies en 2022 (>15h) et en 2023 (>15h).

Le jour même, la partie adverse répond à la nouvelle adresse *e-mail* de la requérante que sa R.D. a l'obligation de suivre des formations de recyclage auprès des organisateurs de formations agréés par la FSMA, ce qui n'est pas le cas de l'IPI. La partie adverse ajoute qu'elle ne peut pas non plus tenir compte des attestations de participation aux formations suivies en 2020 et 2021, sauf s'il est établi un surplus d'heures de formations en 2021 qui peuvent être reportées en 2022. Elle note que la requérante a « suivi 0,5 heure de formations en 2023 et rien en 2022 » et que la marche à suivre lui sera communiquée pour remédier à cette situation. Pour ce qui concerne la modification de l'adresse *e-mail* de la requérante, la partie adverse indique qu'il appartient à l'intermédiaire de tenir son dossier d'inscription à jour. Elle indique la procédure à suivre pour opérer cette modification, en lui demandant d'essayer d'accéder à la plateforme *Cabrio* et de lui revenir si elle rencontre encore des difficultés.

Le même jour, la requérante informe, toujours par courriel, la partie adverse de ce qu'elle se mettra à jour en dédoublant ses formations afin que la FSMA les accepte.

6. Le 6 juin 2024, la partie adverse adresse à la requérante un courrier recommandé avec accusé de réception, reçu le 14 juin 2024.

Dans ce courrier, la partie adverse indique que la R.D. de la requérante a suivi un nombre d'heures de recyclage insuffisant pour les deux années 2022 et 2023 (manquement cumulé de 29,5h), en précisant que les formations dispensées par l'IPI ne peuvent pas être prises en compte puisqu'il ne s'agit pas d'un organisateur de formations agréé par la FSMA. Elle constate que la requérante ne fonctionne pas conformément à l'article 266, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, combiné à l'article 18 de l'arrêté royal du 18 juin 2019 portant exécution des articles 5, 19^o/1, 264, 266, 268 et 273 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, qui oblige le R.D. d'un courtier d'assurance de suivre au moins 15 heures de recyclage auprès des organisateurs de formations agréés par la FSMA afin

de tenir ses connaissances et aptitudes à jour et à niveau. Elle enjoint à la requérante, en application de l'article 311, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014, de respecter au plus tard pour le 4 octobre 2024 l'obligation de suivre le recyclage légalement requis dans le chef du R.D. et de remédier ainsi au manquement légalement constaté. Il est précisé que la requérante est tenue de fournir à la FSMA les attestations de participation des formations suivies par la R.D. pour remédier au manquement accumulé pour les années 2022 et 2023, soit 29,5 heures, et que ces attestations peuvent être envoyées à l'adresse *e-mail* cabrio@fsma.be en indiquant les références du dossier dans le titre du courriel.

La requérante est également informée de la possibilité de faire valoir « par écrit (par préférence via cabrio@fsma.be) » ses arguments sur le manquement constaté ainsi que sur les mesures envisagées et de recevoir une copie des pièces du dossier.

Le courrier indique encore ce qui suit :

« Nous attirons déjà votre attention sur le fait qu'une radiation entraîne l'interdiction pour la SA NADIMMO d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre. L'exercice d'une activité réglementée sans inscription valable est punissable de sanctions pénales et administratives.

S'il n'est pas remédié au manquement dans le délai imparti, lequel expire le vendredi 4 octobre 2024, en envoyant les attestations de participation requises, le comité de direction de la FSMA procédera à la radiation de l'inscription de la SA NADIMMO au registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire, en application de l'article 311, § 1^{er}, alinéa 3 de la loi du 4 avril 2014. De plus, la FSMA envisage de publier sur son site *web* la radiation, si elle est imposée, de manière anonymisée et avec mention des raisons principales de cette radiation. En outre, comme il est d'usage, l'indication d'une radiation éventuelle (c'est-à-dire sans explication de ses raisons) sera précisée auprès de la mention de votre inscription dans la liste des intermédiaires d'assurance inscrits sur le site internet de la FSMA.

Pour autant que de besoins, la FSMA attire votre attention sur le fait que les formations de recyclage suivies en 2024 pour remédier au manque d'heures de recyclage accumulées au cours des années de recyclage 2022 et 2023 ne peuvent pas être prises en compte dans le nombre minimum d'heures de recyclage pour l'année de recyclage 2024 en cours. En d'autres termes, le RD concerné doit également participer à au moins 15 heures de formations de recyclage auprès d'organismes de formations agréés, ce qui vient au-dessus du nombre d'heures de recyclage à suivre en 2024 pour remédier au manquement cumulé des années de recyclage 2022 et 2023 ».

7. Le 3 juillet 2024, la requérante envoie, à partir de sa nouvelle adresse *e-mail*, un courriel à la partie adverse, relatif à ses obligations en matière de blanchiment.

Ce courriel est étranger à la problématique du suivi des formations de recyclage. Mais la requérante y indique, à nouveau, qu'elle ne parvient pas à se connecter à la plateforme *Cabrio* ni à modifier l'adresse *e-mail* qui figure dans son dossier d'inscription.

Le jour même, la partie adverse répond à la requérante (via sa nouvelle adresse *e-mail*) en lui communiquant la procédure à suivre pour se connecter sur la plateforme *Cabrio* et pour finaliser la modification relative à l'encodage de son adresse électronique. Il est demandé à la requérante de reprendre contact via l'adresse *e-mail* *cabrio@fsma.be* si des difficultés subsistent.

8. Le 12 novembre 2024, la partie adverse décide de radier l'inscription de la requérante dans le registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire.

Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé comme il suit :

« Le comité de direction de la FSMA informe la SA NADIMMO (BCE 0437.135.448) que, lors de sa séance du 12 novembre 2024, il :

- a constaté que la SA NADIMMO n'a pas respecté, dans le délai fixé, qui expirait le vendredi 4 octobre 2024, l'injonction que le comité de direction de la FSMA a imposée dans sa lettre recommandée (avec accusé de réception) du 6 juin 2024. Cette injonction, en application de l'article 311, § 1^{er}, 1^{er} alinéa de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances (ci-après "la loi du 4 avril 2014"), obligeait la SA NADIMMO à remédier au plus tard le vendredi 4 octobre 2024 au constat du manque de recyclage dans le chef du responsable de la distribution ('RD') pour les années de recyclage 2022 et/ou 2023 et d'envoyer les attestations de participation aux formations de recyclage que le RD concerné a suivies en 2024 pour apurer le manque constaté d'heures de recyclage ;
- a constaté que la SA NADIMMO ne respecte par conséquent toujours pas la condition légale pour maintenir l'inscription en tant qu'intermédiaire d'assurance, à savoir l'obligation de recyclage, comme décrite dans l'article 266, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 4 avril 2014 *juncto* article 18 de l'arrêté royal du 18 juin 2019 portant exécution des articles 5, 19^o/1, 264, 266, 268 et 273 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances (ci-après : "AR du 18 juin 2019"), qui impose au RD auprès d'un courtier d'assurance de suivre chaque année au moins 15 heures de recyclage pour tenir ses connaissances et aptitudes professionnelles à jour et à niveau, tout en sachant que ces formations de recyclage doivent être suivies auprès des organisateurs de formations agréés par la FSMA ;
- a décidé, sur la base de l'article 311, § 1^{er}, 3^{ème} alinéa de la loi du 4 avril 2014, de radier l'inscription de la SA NADIMMO du registre des intermédiaires d'assurance [et] des intermédiaires d'assurance à titre accessoire et de publier cette radiation de manière anonymisée et en indiquant les principales raisons de celle-ci, sur son site internet conformément à l'article 311, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 *juncto* article 72, § 3, alinéas 4 à 7 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et des services financiers.

Cette décision s'impose notamment eu égard aux finalités de la loi du 4 avril 2014. Le respect des conditions d'inscription (qui sont également des conditions pour le maintien de l'inscription) et leur contrôle sont essentiels pour la protection des droits des preneurs d'assurance, des assurés, des bénéficiaires et de tous tiers ayant un intérêt à l'exécution de contrats d'assurance. Ils constituent également la base de la confiance du consommateur financier, qui doit à tout moment pouvoir légitimement considérer que l'intermédiaire d'assurance avec lequel il agit remplit toutes les conditions légales, dont notamment l'obligation de recyclage.

La radiation de l'inscription entraîne l'interdiction d'exercer l'activité de distribution d'assurances et de porter le titre d'intermédiaire d'assurance.

[...Votre attention est attirée sur le fait que, si cette interdiction totale d'exercer une activité de distribution d'assurances et de porter le titre ne devait pas être respectée, vous vous exposeriez à des sanctions pénales et administratives.

[...]

* * *

Vous trouverez ci-après une description des éléments du dossier.

La FSMA renvoie aux courriers qu'elle a envoyés à la SA NADIMMO. Une copie de ces lettres vous a toujours été envoyée à l'adresse *mail* professionnelle telle qu'indiquée dans votre dossier d'inscription et à laquelle la FSMA peut communiquer valablement avec vous.

Ces lettres s'inscrivent dans le cadre d'une action de contrôle sur le respect de l'obligation de recyclage régulier. Avec cette action de contrôle, dans une première phase, la FSMA a, par lettre du 16 avril 2024, demandé à la SA NADIMMO de fournir, dans le délai fixé, une copie des attestations de participation aux formations de recyclage pour les personnes reprises dans ladite lettre, lesquelles exercent au sein de votre entreprise la fonction réglementée de responsable de la distribution ("RD"), tel que cela ressortait de votre dossier d'inscription.

Les attestations de participation doivent permettre à la FSMA de vérifier si les RD concernés ont suivi les formations de recyclage légalement requises pour l'année 2022 ainsi que pour l'année 2023.

Il est ressorti de votre réponse du 29 avril 2024 que la personne mentionnée ci-dessous, qui est actuellement toujours désignée au sein de votre entreprise comme RD selon le dossier d'inscription, a suivi les heures de recyclage indiquées ci-dessous pour les années de recyclage 2022 et 2023 :

<i>Nom</i>	<i>Année de 2022</i>	<i>Année de 2023</i>	<i>Manqueme cumulé</i>
<i>N V</i>	0	0,5	29,5

Compte tenu de ce qui précède, le comité de direction de la FSMA a décidé, en sa séance du 4 juin 2024, d'enjoindre la SA NADIMMO, en application de l'article 311, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014, par lettre recommandée (avec accusé de réception) en date du 6 juin 2024, de respecter au plus tard pour le 4 octobre 2024 l'obligation de suivre le recyclage légalement requis dans le chef du RD désigné en son sein et ainsi remédier aux manquements constatés concernant l'obligation de recyclage, et d'envoyer une copie des attestations de participation

aux formations de recyclage pour la personne qui est mentionnée dans cette lettre et qui assume au sein de votre entreprise la fonction réglementée de RD, comme il était indiqué à ce moment-là dans votre dossier d'inscription, et qui a suivi les formations de recyclage auprès des organisateurs de formations agréés par la FSMA. Selon l'accusé de réception signé et daté dont nous disposons, la lettre de mise en demeure a été livrée [au] domicile le 14 juin 2024. Nous avons envoyé une copie de cette lettre à l'adresse *e-mail* indiquée dans le dossier d'inscription que l'intermédiaire doit toujours tenir à jour.

Le comité de direction de la FSMA a constaté, en sa séance du 12 novembre 2024, qu'il n'a pas été remédié dans le délai imparti au manquement pour lequel la SA NADIMMO a été mise en demeure par lettre du 6 juin 2024 et pour lequel elle a été enjointe d'y remédier pour le 4 octobre 2024 au plus tard. En effet, après la mise en demeure recommandée du 6 juin 2024, la FSMA n'a pas réceptionné d'attestations de participation à des formations de recyclage au nom du RD concerné, ce qui implique qu'il n'a pas été démontré que le manque de recyclage dans le chef de ce RD a été effectivement et complètement rattrapé dans le délai fixé :

[...]

Ainsi vous, en tant qu'intermédiaire d'assurance, ne répondez pas à l'obligation de respecter le recyclage légalement requis dans le chef des RD désignés au sein de votre entreprise.

Dans la même lettre du 6 juin 2024, vous avez été informé que s'il n'était pas remédié au manquement constaté endéans le délai imparti se terminant le 4 octobre 2024, le comité de direction de la FSMA procéderait à la radiation de l'inscription de la SA NADIMMO du registre des intermédiaires d'assurance et des intermédiaires d'assurance à titre accessoire, en application de l'article 311, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi du 4 avril 2014, et que la radiation entraîne l'interdiction pour la SA NADIMMO d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre. De plus, dans sa lettre du 6 juin 2024, la FSMA a également communiqué qu'elle envisage de publier bientôt la radiation sur son site internet, de manière anonymisée et avec mention des raisons principales de cette radiation. Dans la même lettre du 6 juin 2024, vous avez eu la possibilité de communiquer par écrit à la FSMA, dans le délai imparti, vos arguments sur les constats repris et les mesures proposées dans cette lettre. Vous avez également eu la possibilité d'obtenir une copie des pièces de votre dossier, possibilité dont vous n'avez pas fait usage.

* * *

La présente décision de radiation de l'inscription dans le registre des intermédiaires d'assurance et d'intermédiaires d'assurance à titre accessoire constitue un acte administratif susceptible d'un recours en annulation que l'intermédiaire peut introduire auprès du Conseil d'État [...] ».

Cette décision a été notifiée à la requérante par pli recommandé avec accusé de réception. Celui-ci indique que la requérante a effectivement reçu le pli contenant cet envoi le 14 novembre 2024.

IV. Demande d'écartement de la « note de synthèse » déposée par la requérante

Après le dépôt de sa requête et de la note d'observations, la requérante a déposé, sur la plateforme électronique du Conseil d'État, une note de synthèse de ses

arguments. Elle déclare, à l'audience, que cette note fait suite à l'ordonnance de fixation, laquelle invitait les parties à communiquer, avant l'audience, le résumé des développements de leurs écrits de procédure, à moins que ces derniers n'en contiennent déjà un.

La partie adverse demande l'écartement de cette note au motif qu'elle contient une argumentation nouvelle, à savoir l'affirmation selon laquelle la décision attaquée viole l'article 33, §§ 2 et 3, de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances.

Le résumé des développements du moyen permet aux magistrats (auditeurs et conseillers) de gagner un temps précieux et de concentrer leurs efforts sur la résolution du moyen. Il s'agit simplement, pour le requérant, de synthétiser son moyen et de faciliter l'intégration de celui-ci dans le rapport de l'auditeur ou dans l'arrêt. Ceci n'a aucune incidence sur le contrôle de légalité exercé par le Conseil d'État et l'absence, dans la requête, du résumé n'entraîne pas en soi l'irrecevabilité du moyen. Cette absence a pour seule conséquence que le requérant prend le risque que la portée de son grief ne soit pas correctement appréhendée dans le rapport de l'auditeur et dans l'arrêt.

Lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, le résumé est envoyé après le dépôt de la requête, il ne peut contenir de griefs nouveaux ou développer une argumentation nouvelle. En cas de contestation à ce sujet, le Conseil d'État peut toujours décider de ne pas reproduire le résumé en cause et reprendre le moyen tel qu'exposé dans la requête.

Au vu de la contestation soulevée à l'audience sur la portée de la note de synthèse établie par la requérante, il y a lieu d'écarter des débats cette dernière et de reprendre dans l'arrêt le moyen tel qu'exposé dans la requête.

V. Conditions de la suspension d'extrême urgence

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision. Le paragraphe 4 de ce même article vise l'hypothèse d'un recours en suspension d'extrême urgence qui doit indiquer en quoi le traitement de l'affaire est incompatible avec le délai de traitement de la demande de suspension visée au paragraphe 1^{er}.

VI. Moyen unique

VI.1. Thèse de la partie requérante

La requérante soulève un moyen unique pris de la violation « des articles 266, alinéa 1^{er}, 1^o, 311, § 1^{er}, alinéa 3, 311, § 5, alinéa 1^{er}, 315 et 319 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, de l'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 18 juin 2019 portant exécution des articles 5, 19^o/1, 264, 266, 268 et 273 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, de l'article 33, § 2 et § 3, de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, du principe général du droit relatif à l'obligation de motivation matérielle des actes administratifs, des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe général de droit administratif d'examen sérieux des dossiers, du principe *audi alteram partem*, du principe *pater legem quam ipse fecisti*, du principe de proportionnalité, de l'erreur dans les motifs, et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Elle développe son moyen comme il suit :

« En ce que

15. Les seuls motifs fondant la décision attaquée, qui inflige à la requérante la sanction la plus lourde de la radiation, sont :
- l'insuffisance des formations agréées par la partie adverse suivies par la responsable de la distribution de la requérante pour les années 2022 et 2023. La partie adverse prend à cet égard en considération 0,5 heure de formations agréées suivies par la requérante pour ces années, soit un manque d'heures cumulées de 29,5 (annexe 1.1., page 3) ; et
 - l'absence de régularisation de cette situation avant le 4 octobre 2024 (= date d'échéance de l'injonction formulée par la partie adverse à l'encontre de la requérante le 6 juin 2024 – annexe 3).

Alors que

16. D'une part, la requérante a suivi davantage de formations agréées par la partie adverse en 2023 que [...] 0,5 heure indiquée dans la décision attaquée. La requérante renvoie à cet égard aux annexes 6 et 6.1. à 6.6. desquelles il ressort qu'elle a suivi en 2023, 6,5 heures de formations agréées par la partie adverse.

17. D'autre part, la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances prévoit certes, en son article 311, §1^{er}, que :

“ §1^{er}. Lorsque la FSMA constate qu'un intermédiaire d'assurance, un intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou un intermédiaire de réassurance ne fonctionne pas en conformité avec les dispositions de la partie 6 de la présente loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution, autres que les dispositions du chapitre 5, elle fixe le délai dans lequel il doit être remédié à la situation constatée.

À cette occasion, la FSMA peut interdire l'exercice de tout ou partie de l'activité de l'intermédiaire d'assurance, de l'intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou de l'intermédiaire de réassurance et suspendre l'inscription au

registre de ce dernier jusqu'au moment où elle constate qu'il a été remédié aux manquements.

Si, au terme du délai qu'elle a imposé conformément à l'alinéa 1er, la FSMA constate qu'il n'a pas été remédié aux manquements, elle radie l'inscription de l'intermédiaire d'assurance, de l'intermédiaire d'assurance à titre accessoire ou de l'intermédiaire de réassurance concerné.

La radiation entraîne l'interdiction d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre [...].

Toutefois, comme votre Conseil l'a déjà rappelé dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre une décision de radiation prononcée par la partie adverse à l'encontre d'un courtier en assurances :

“ 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. 15bis); 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” (C.E., 27 mars 2015, n°230.686 [...]).

18. En l'espèce, en 28 ans d'activités dans l'intermédiation d'assurance, la requérante n'a jamais fait l'objet d'aucune [plainte], ni d'aucune sanction de la part de la partie adverse.

La requérante a certes tardé à suivre pour les années 2022 et 2023 et à régulariser sa situation en 2024 en suivant les formations agréées par la partie adverse dans le cadre du recyclage prévu à l'article 266 de la loi du 4 avril 2014 et à l'article 18 de l'arrêté royal du 18 juin 2019. Elle a toutefois, au jour de l'introduction de la présente requête, entièrement régularisé sa situation en matière de recyclage puisqu'elle a suivi 47,25 heures de formations agréées par la FSMA (annexes 6 et 6.1. à 6.31). Les dispositions précitées lui imposent de suivre 15 heures de formations agréées par an, soit 45 heures pour les années 2022 à 2024.

Les raisons du retard constaté dans le cadre de son recyclage pour les années 2022 et 2023 ont été exposées par la requérante *supra*, dans l'exposé des faits, sous le n°8. Il y est renvoyé intégralement.

19. La requérante avait par ailleurs sollicité, par son courriel du 29 avril 2024 en réponse à la première lettre que la partie adverse lui a adressée le 16 avril 2024, un rendez-vous avec la partie adverse pour exposer les difficultés continues qu'elle rencontrait avec la plateforme *Cabrio*, dont l'utilisation est indispensable pour permettre à la partie adverse de contrôler le respect par les intermédiaires de leurs obligations de recyclage régulier.

Il n'a été réservé aucune suite positive à cette demande par la partie adverse alors même que cette dernière envisageait de prendre à l'égard de la requérante la mesure la plus grave de la radiation, ce qui n'est pas conforme au principe *audi alteram partem* visé au moyen.

20. L'interprétation donnée par votre Conseil dans son arrêt précité n° 230.686 de l'articulation entre les différentes mesures et sanctions pouvant être prononcées par la partie adverse à l'égard d'un intermédiaire en assurances est conforme aux termes de la directive (UE) 2016/97 du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, que la loi du 4 avril 2014 a transposée, qui dispose en son article 33, §§ 2 et 3, que les États membres doivent veiller à ce que "les autorités compétentes aient le pouvoir d'imposer aient le pouvoir d'imposer, conformément au droit national, au moins les sanctions et les autres mesures administratives suivantes : (...)" [...].

La partie adverse considère elle-même avoir la possibilité de choisir entre la radiation et l'amende administrative. Elle écrit à cet égard sur son site internet – dans lesquelles on retrouve les "lignes directrices" suivies par la partie adverse dans le cadre de l'application de la loi du 4 avril 2014 – ce qui suit :

" Si la FSMA constate qu'un intermédiaire ne respecte pas les conditions d'inscription, elle peut :

1. radier son inscription. La radiation est précédée d'une mise en demeure qui identifie clairement les manquements et qui fixe le délai dans lequel l'intermédiaire doit présenter une solution. La FSMA peut, pour la durée de ce délai, suspendre l'inscription de l'intermédiaire (c'est-à-dire lui interdire temporairement d'exercer tout ou partie de son activité d'intermédiaire) ;
2. infliger une amende administrative (par le biais de la commission des sanctions de la FSMA" (*cfr.* le lien suivant : Quelles mesures la FSMA peut-elle prendre à l'égard des intermédiaires ? | FSMA – [...]).

La décision attaquée viole donc le principe général *patere legem quam ipse fecisti* et repose sur des motifs erronés.

21. En outre, les motifs de la décision attaquée ne permettent pas de comprendre les raisons pour lesquelles la partie adverse a fait le choix de prononcer la radiation de l'inscription de la requérante (qui est une mesure extrêmement grave puisqu'elle l'empêche de manière immédiate de poursuivre ses activités en matière d'intermédiation d'assurances) plutôt qu'une autre des sanctions prévues par la loi du 4 avril 2014, en particulier une amende administrative (art. 319) ou une astreinte assortie éventuellement d'une publicité (art. 315). D'autant moins que, comme exposé plus haut, la partie adverse avait été interpellée par la requérante qui rencontrait des difficultés techniques pour enregistrer ses formations sur la plateforme *Cabrio* de la partie adverse.

Aucune autorité normalement prudente et diligente n'aurait procédé à la radiation de l'inscription de la requérante pour le seul motif que sa RD avait suivi un nombre insuffisant de formations eu égard aux circonstances propres du dossier de la requérante qui n'a jamais fait l'objet d'aucune plainte ou sanction en 28 années d'activités dans le domaine de l'intermédiation d'assurances.

Il était possible, pour atteindre l'objectif poursuivi par la partie adverse à savoir la protection "des droits des preneurs d'assurance, des assurés, des bénéficiaires et de tout tiers ayant un intérêt à l'exécution des contrats d'assurance" et de "la confiance du consommateur financier", d'imposer à la requérante, sous peine d'astreinte, de suivre les heures de formations agréées requises pour les années 2022 et 2023.

La requérante, soucieuse de se mettre en ordre au regard de la loi du 4 avril 2014, a d'ailleurs suivi 40,75 heures de formations agréées requises pour les années 2022 à 2024 entre le 29 avril 2024 et le 20 novembre 2024 (en plus des 6,5 heures déjà suivies en 2023) (annexes 6 et 6.1. à 6.31).

La partie adverse aurait pu être informée des 13,75 heures que la RD de la requérante a suivi entre le 29 avril et le 7 novembre 2024 si elle avait expliqué à la requérante, lors de l'entretien sollicité par cette dernière dans son courriel du

29 avril 2024 (demande à laquelle la partie adverse n'a pas réservé de suite favorable), comment charger ses attestations de formations sur la plateforme Cabrio.

De sorte que

22. Il ressort des considérations qui précèdent que la décision de radiation attaquée :

- repose sur des motifs inexacts ;
- est le fruit d'une procédure non conforme au principe *audi alteram partem* ;
- viole le principe *pater legem quam ipse fecisti* ;
- ne fait pas une correcte application des dispositions de la loi du 4 avril 2014 visées au moyen ni de l'article 33, §§2 et 3, de la directive (UE) 2016/97 du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances ni des lignes directrices que la partie adverse déduit elle-même de ces dispositions ;
- constitue une mesure totalement disproportionnée et constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation dans le chef de la partie adverse.

Le moyen est par conséquent sérieux ».

VI.2. Appréciation du Conseil d'État

Les articles 306 à 315 de la loi du 4 avril 2014 sont contenus dans le chapitre II « Des mesures de redressement » du titre II « L'exercice du contrôle » de la partie 7 « L'organisation du contrôle » de cette loi.

Parmi les mesures de redressement prévues, figurent, en fonction de différentes hypothèses qui sont envisagées, le retrait ou la réformation des documents à caractère contractuel ou publicitaire non conformes à la réglementation (article 306), l'injonction ou la mise en demeure de remédier à une situation non conforme (articles 307, 310, 311, 312), l'interdiction de conclure de nouveaux contrats d'assurance (articles 307, 310), la suspension ou l'interdiction de l'exercice d'activités (articles 307, 311, 312), la révocation de l'agrément (article 307), la suspension de la commercialisation de contrats d'assurance (articles 307, 310), l'injonction de procéder au remplacement des administrateurs ou gérants de l'entreprise concernée (article 311, 312), la publicité des mesures adoptées, du point de vue de la FSMA ou des manquements en cause (articles 307, 310, 311, 312, 314, 315), la suspension (article 311) ou la radiation de l'inscription au registre (article 311) ou l'imposition d'une astreinte si l'entreprise concernée ne s'est pas mise en règle dans le délai fixé (articles 314 et 315).

Pour la plus grande partie des mesures envisagées, le législateur prend soin de préciser que la FSMA « peut » infliger ces dernières, soulignant de la sorte qu'elle dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

En revanche, pour l'hypothèse visée à l'article 311, § 1^{er}, de la loi, qui concerne le cas de l'intermédiaire d'assurance (à titre accessoire) ou de

l'intermédiaire de réassurance qui « ne fonctionne pas en conformité avec les dispositions de la partie 6 de la présente loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution, autres que les dispositions du chapitre 5 », il est prévu que la FSMA « radie l'inscription » de l'intéressé si elle constate, au terme du délai qu'elle « fixe », qu'il n'a pas été remédié aux manquements reprochés. Les termes clairs de cette disposition impliquent *prima facie* que, dans l'hypothèse qu'elle vise, la FSMA n'a d'autre possibilité que de radier l'inscription de l'intermédiaire.

L'article 311, § 3, de la même loi vise le cas de l'intermédiaire d'assurance (à titre accessoire) ou de l'intermédiaire de réassurance qui « ne fonctionne pas en conformité avec les dispositions de la présente loi, autres que les dispositions des chapitres 1^{er} à 4 de la partie 6, et/ou avec les arrêtés et règlements pris pour leur exécution ou, pour autant qu'elles lui soient applicables, avec les dispositions du Règlement 2019/2088 ». Dans cette hypothèse, la FSMA retrouve un pouvoir d'appréciation quant à la mesure qu'elle peut imposer. Il est, en effet, prévu qu'elle « peut » fixer le délai dans lequel il doit être remédié à la situation constatée et que « sans préjudice des autres mesures prévues par ou en vertu de la loi », elle « peut », s'il n'est pas remédié aux manquements au terme de ce délai, prendre à l'égard de l'intéressé l'une des mesures suivantes :

- « 1° suspendre pour la durée qu'elle détermine l'exercice direct ou indirect de tout ou partie de l'activité de l'intermédiaire, ainsi que son inscription au registre [...]
- 2° enjoindre le remplacement des administrateurs ou gérants concernés de l'intermédiaire, dans le délai qu'elle détermine [...]
- 3° radier l'inscription de l'intermédiaire [...] ».

Dans la version initiale de la loi du 4 avril 2014, l'ancien article 292 de la loi [devenu l'article 311] contenait déjà une distinction similaire, établie en fonction des manquements qui sont constatés.

Les travaux préparatoires de cette loi contiennent le commentaire suivant de cette disposition :

- « L'article 292 du projet de loi reprend, dans une large mesure, l'article 13*bis* de la loi relative à l'intermédiation en assurances et donne compétence à la FSMA de prendre des mesures de redressement à l'égard des intermédiaires. En vertu des paragraphes 1^{er} et 2 de cet article, la radiation de l'inscription résulte automatiquement, sans que la FSMA dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation, du fait qu'il n'a pas été remédié aux manquements dans le délai de redressement imposé par la FSMA. Les manquements visés sont liés au non-respect des conditions d'inscription. Lorsque, de l'avis de la FSMA, une ou plusieurs conditions d'inscription ne sont plus remplies, il est logique qu'une radiation automatique de l'inscription en soit la conséquence. Le régime prévu par la loi actuelle n'est pas modifié sur ce point. Dans le cas d'une violation des règles de conduite telles qu'énoncées aux articles 273, 275 et 277 du projet de loi, un régime plus nuancé doit être prévu, étant donné que la situation sera souvent beaucoup moins "noire ou blanche". Un régime offrant, en matière de mesures de redressement, davantage de possibilités

à la FSMA est donc à cet égard justifié. C'est ainsi qu'a été ajouté un paragraphe 3 qui prévoit la possibilité (et non l'obligation) pour la FSMA de prendre les mesures visées à l'article 36bis, § 2, de la loi sur la surveillance financière à l'égard des intermédiaires qui enfreignent les règles de conduite figurant aux articles 273, 275 et 277 du projet de loi et qui ne remédient pas à la situation dans le délai imposé par la FSMA. La FSMA a donc la faculté de radier l'inscription de l'intermédiaire, mais pourra également prendre d'autres mesures à l'encontre de l'intermédiaire concerné. Elle bénéficiera à cet effet d'une marge d'appréciation » (Projet de loi relatif aux assurances, *Doc.Parl.*, Ch.Repr., sess. 2013-2014, n° 53-3361/001, pp. 61-62).

L'article 31 de la loi du 6 décembre 2018 transposant la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances a remplacé l'ancien article 292 par l'article 311 précité.

Les travaux préparatoires de cette loi donnent le commentaire suivant de cette nouvelle disposition :

« Cet article modifie l'article 311 de la loi du 4 avril 2014 (anciennement 292), en vue de la transposition des articles 3, paragraphe 4, dernier alinéa et 33, paragraphe 2, a), b), c) et d) et paragraphe 3 de la directive IDD en ce qui concerne les intermédiaires d'assurance, les intermédiaires d'assurance à titre accessoire et les intermédiaires de réassurance [...]

Conformément au prescrit de l'article 33 de la directive IDD, une distinction est effectuée entre les manquements aux règles de conduite et les manquements aux autres dispositions de la loi du 4 avril 2014 applicables aux intermédiaires. Ces derniers manquements sont ainsi visés par le paragraphe 1^{er} de l'article 311 modifié, qui prévoit, conformément à l'article 33, paragraphe 3, de la directive IDD, la possibilité pour la FSMA d'enjoindre à l'intermédiaire de mettre un terme au comportement en cause ou à ne pas le réitérer, ainsi que la possibilité de radier son inscription au cas où il ne se soumet pas à l'injonction. En ce qui concerne les manquements aux règles de conduite (voy. le paragraphe 2 de l'article 311 modifié), l'éventail des mesures possibles est plus large, et inclut également la possibilité d'interdire à l'intermédiaire de faire porter son activité sur certains produits d'assurance ou de continuer à exercer certaines activités de distribution d'assurance, ainsi que la possibilité d'enjoindre le remplacement des administrateurs ou gérants concernés.

La possibilité pour la FSMA d'imposer des amendes est par contre appliquée de manière transversale, que le manquement concerné ait trait aux règles de conduite ou non (voy. *infra*).

L'article 311 de la loi du 4 avril 2014 est complété par un paragraphe 5, relatif à la publication des mesures administratives prises par la FSMA et à la communication de celles-ci à EIOPA, en vue de la transposition de l'article 32 de la directive IDD » (Projet de loi transposant la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, *Doc.Parl.*, Ch.Repr., sess. 2017-2018, n° 54-3297/001, pp. 56-57).

Les extraits précités paraissent confirmer que, dans l'hypothèse visée à l'article 311, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014, la FSMA dispose de la seule possibilité d'enjoindre à l'intermédiaire de remédier au manquement constaté et de radier son inscription s'il est constaté qu'il ne se soumet pas à cette injonction. *Prima facie*, la FSMA ne dispose pas de la possibilité d'appliquer d'autres mesures.

S'agissant en particulier de la mesure d'astreinte – invoquée dans la requête –, l'article 315 de la loi du 4 avril 2004 prévoit qu'elle « peut » s'appliquer « sans préjudice des autres mesures prévues par ou en vertu de la loi », c'est-à-dire sans écarter ou renoncer à l'application de ces autres mesures. Si la radiation est la seule mesure que la FSMA peut infliger dans l'hypothèse visée à l'article 311, § 1^{er}, l'imposition d'une astreinte ne peut y faire obstacle et n'est, dans ce cas, pas possible. L'astreinte peut, en revanche, être infligée dans toutes les hypothèses (visées aux articles 307 à 312/1) où la FSMA « peut » infliger une mesure de redressement lorsqu'elle constate que l'intéressé n'a pas, dans le délai imparti, remédié aux manquements constatés. Ainsi, dans l'hypothèse visée à l'article 311, § 3, il est précisé que la FSMA peut prendre les mesures énoncées à cette disposition « sans préjudice des autres mesures prévues par ou en vertu de la loi », en ce compris donc l'imposition éventuelle de l'astreinte visée à l'article 315.

Quant aux amendes administratives – à propos desquelles les travaux préparatoires précités indiquent qu'elles peuvent être appliquées « de manière transversale, que le manquement concerné ait trait aux règles de conduite ou non » –, la partie adverse explique, dans sa note d'observations, qu'une amende peut se justifier, par exemple, lorsqu'un intermédiaire « prend l'habitude » de ne se conformer aux conditions (de maintien) de son inscription qu'après avoir fait l'objet d'injonctions que lui adresse la FSMA. Elle ajoute que le passage des questions fréquemment posées (FAQ) sur son site internet – dont la requête fait état – se situe dans ce contexte plus large. Cette explication peut *prima facie* être admise.

Certes, dans l'arrêt n° 230.686 du 27 mars 2015 (ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.230.686), le Conseil d'État a jugé, à propos de l'article 13bis de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurance, laquelle précède la loi du 14 avril 2014, que la FSMA avait le choix entre plusieurs sanctions possibles : (1) déclenchement d'une procédure pénale, (2) engagement d'une procédure visant à imposer une amende administrative ou, si une mise en demeure n'est pas suivie d'effet, à infliger une astreinte éventuellement assortie d'une publicité, (3) recours à la procédure administrative de radiation. Comme le relève la partie adverse, d'autres arrêts ont toutefois été rendus depuis lors, dans lesquels le Conseil d'État a, au contraire, jugé que, dans l'hypothèse visée à l'article 311, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 (ou visée à l'ancien article 292, § 1^{er}), la FSMA ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation en ce qui concerne la sanction à infliger, en sorte qu'elle doit radier l'inscription de l'intermédiaire concerné (C.E., arrêt n° 255.154 du 1^{er} décembre 2022 (ECLI:BE:RVSCE:2022:ARR.255.154), C.E., arrêt 235.360 du 5 juillet 2016 (ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.235.360), C.E., arrêt n° 234.107 du 10 mars 2016 (ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.234.107)).

La requérante affirme, à l'audience, que ces derniers arrêts ne sont pas transposables dès lors que les faits reprochés aux intéressés dans ces affaires sont bien plus graves que ceux qui lui sont imputés. Toutefois, l'article 311 de la loi du 4 avril 2014 ne fait pas de distinction en fonction de la gravité des manquements en cause. La reconnaissance d'un pouvoir d'appréciation quant au choix de la sanction à infliger dépend uniquement de la circonstance que l'obligation qu'il est reproché à l'intermédiaire de ne pas respecter est prévue soit par les dispositions des chapitres 1^{er} à 4 de la partie 6 de la loi et leurs arrêtés d'exécution (hypothèse visée à l'article 311, § 1^{er}), soit par les autres dispositions de cette loi, leurs arrêtés d'exécution ou, le cas échéant, les dispositions du Règlement 2019/2088 (hypothèse visée à l'article 311, § 3). Dans les travaux préparatoires précités, il est précisé que lorsque les manquements visés sont liés au non-respect des conditions d'inscription ou du maintien de celle-ci (actuellement les dispositions des chapitres 1^{er} à 4 de la partie 6 de la loi, visées à l'article 311, § 1^{er}), il est « logique qu'une radiation automatique de l'inscription en soit la conséquence ».

La requérante soutient encore que son interprétation des textes légaux – qui va dans le sens d'un choix entre plusieurs mesures pouvant être prononcées à l'égard de l'intermédiaire – est « conforme aux termes de la directive (UE) 2016/97 du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, que la loi du 4 avril 2014 a transposée ». Elle se limite, à cet égard, à indiquer que l'article 33, §§ 2 et 3, de la directive « dispose que les États membres doivent veiller à ce que “les autorités compétentes aient le pouvoir d'imposer, conformément au droit national, au moins les sanctions et les autres mesures suivantes” ».

Outre que l'argument est, par lui-même, peu compréhensible, il faut souligner, d'une part, que les termes clairs de l'article 311, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014 semblent, pour les raisons déjà indiquées, exclure la possibilité d'un choix entre plusieurs mesures tandis que la requérante ne prétend pas que la transposition de la directive opérée par cette disposition aurait été incorrecte et, d'autre part, que l'article 33 de la directive fait lui-même la distinction entre différentes sortes de manquements et qu'en particulier, pour les distributeurs ne respectant pas les dispositions de l'article 10 (visés à l'article 33, § 1^{er}, d) – lesquelles concernent notamment « les exigences en matière de formation et de développement professionnels continus » qui requièrent la mise en place de « mécanismes [...] fondés sur au moins quinze heures de formations ou de développement professionnels par an » (article 10.2) –, l'article 33, § 3, dispose que les États membres veillent à ce que les autorités compétentes aient, conformément au droit national, la possibilité de délivrer une injonction ordonnant à l'intéressé de mettre un terme au comportement en cause en lui interdisant de le réitérer et, dans le cas d'un intermédiaire d'assurance ou de réassurance ou d'un intermédiaire d'assurance

à titre accessoire, de retirer son immatriculation. La requérante ne précise pas en quoi le contenu de cette disposition pourrait servir la thèse qu'elle défend.

Il apparaît *prima facie* de l'ensemble des éléments qui précèdent que la FSMA n'a, dans l'hypothèse visée à l'article 311, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014, pas d'autre choix que de radier l'inscription de l'intéressé lorsqu'elle constate qu'il n'a pas, dans le délai imposé, remédié aux manquements qui lui sont reprochés. Comme l'a expliqué la partie adverse à l'audience, ceci n'empêche pas la FSMA de disposer d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour évaluer si la personne concernée « fonctionne en conformité avec les dispositions de la loi » ou pour déterminer si elle a remédié, dans le délai imparti, aux manquements constatés. Lorsqu'elle constate que ce n'est pas le cas, elle n'a toutefois pas le choix de la sanction à infliger ; elle doit radier l'inscription de l'intéressé, sans plus disposer, à ce stade, d'une quelconque marge d'appréciation.

En l'espèce, le manquement reproché à la requérante a trait aux exigences de connaissance et d'aptitude professionnelle, visées aux articles 266 et 267 de la loi du 4 avril 2024. Ces exigences font partie des conditions auxquelles les intermédiaires d'assurance et, le cas échéant, leur R.D. sont tenus de satisfaire pour conserver leur inscription (Projet de loi transposant la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances, *Doc.Parl.*, Ch.Repr., sess. 2017-2018, n° 54-3297/001, p. 29). Ces dispositions sont visées dans la section II du chapitre 3 « De l'inscription » de la partie 6 de la loi du 4 avril 2014. Il s'agit de dispositions dont le non-respect est réglé par l'article 311, § 1^{er}, de la loi.

Il apparaît des pièces du dossier que la requérante a bien reçu le courrier recommandé du 16 avril 2024 lui demandant de fournir, pour le 3 mai 2024, une copie des attestations de participation de sa R.D. aux formations de recyclage pour les années 2022 et 2023, ainsi que le courrier recommandé du 6 juin 2024 qui constate, pour les deux années précitées, un manquement cumulé de recyclage de 29,5 heures et enjoint à la requérante de remédier à cette situation au plus tard pour le 4 octobre 2024 en fournissant des attestations de participation à des formations pour un total de 29,5 heures.

La requérante ne conteste pas que sa R.D. n'a pas suivi le nombre d'heures de recyclage légalement requises au cours des années 2022 et 2023. Elle ne conteste pas non plus qu'au moment de l'adoption de l'acte attaqué, elle n'avait transmis à la partie adverse aucune nouvelle attestation de participation de sa R.D. à des formations ni fait valoir par écrit ses arguments, comme l'y invitait pourtant la partie adverse dans sa mise en demeure du 6 juin 2024.

Il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas avoir eu égard, pour adopter l'acte attaqué, à des attestations qui, à ce moment, ne lui avaient pas été communiquées, telles les attestations de 6 heures de formations suivies en 2023 – mais dont la requérante admet que la partie adverse n'a pas pu prendre connaissance (requête, p. 5) – et les attestations de 13,75 heures de formations suivies en 2024 avant l'adoption de l'acte attaqué, mais dont la requérante reconnaît qu'elles n'ont pas été communiquées en temps utile à la partie adverse. Il en va *a fortiori* de même des attestations d'heures de formations que la R.D. de la requérante a suivies après l'adoption de l'acte attaqué. Il importe donc peu qu'au moment de l'introduction du présent recours, la requérante ait entièrement régularisé sa situation. Cet argument n'est pas de nature à affecter la légalité de la décision attaquée, laquelle se vérifie en fonction des éléments en possession de l'autorité au moment où elle statue.

La requérante ne peut être suivie lorsqu'elle affirme qu'elle n'a pas pu transmettre les attestations de formations en raison des difficultés rencontrées pour télécharger ces documents sur la plateforme électronique de la partie adverse (plateforme *Cabrio*). En effet, tant le courrier recommandé du 16 avril 2024 que celui du 6 juin 2024 indiquent clairement que les attestations doivent être envoyées à l'adresse *e-mail* cabrio@fsma.be. Les pièces du dossier démontrent que la requérante a utilisé cette adresse au moins à deux reprises, les 29 avril et 3 juillet 2024, notamment pour transmettre des attestations de formations, lesquelles ont été prises en compte et examinées par la partie adverse. Il en va de même des arguments que la requérante pouvait faire valoir pour justifier les raisons du retard constaté pour remplir ses obligations de recyclage pour les années 2022 et 2023 : ils ne devaient pas être déposés sur la plateforme *Cabrio*, mais être transmis via l'adresse *e-mail* précitée. Dans un tel contexte, la requérante ne peut sérieusement soutenir que la partie adverse aurait violé le principe *audi alteram partem* parce qu'elle n'a pas donné suite à sa demande de rendez-vous pour régler les problèmes rencontrés avec cette plateforme.

Lors de l'adoption, le 12 novembre 2024, de l'acte attaqué, la partie adverse a valablement pu constater (1) que la requérante n'a pas réagi à la mise en demeure qui lui avait été adressée le 6 juin 2024, (2) qu'elle n'a pas respecté l'injonction lui imposée de remédier au manquement cumulé, pour les années 2022 et 2023, de 29,5 heures de participation de sa R.D. à des formations de recyclage et (3) qu'elle ne se conforme donc toujours pas à la condition légale de maintien de son inscription en tant qu'intermédiaire d'assurance, à savoir l'obligation de recyclage qui impose à sa R.D. de suivre chaque année au moins 15 heures de recyclage pour tenir ses connaissances et aptitudes professionnelles à jour et à niveau. Dans la mesure où un examen effectué en extrême urgence permet d'en juger, la partie

adverse a, sur la base de ces constats, valablement décidé (1) de radier l'inscription de la requérante du registre des intermédiaires d'assurances et des intermédiaires d'assurances à titre accessoire, en application de l'article 311, § 1^{er}, de la loi du 4 avril 2014, et (2) de publier cette radiation de manière anonymisée sur son site internet, conformément à l'article 311, § 5, de la même loi, combiné à l'article 72, § 3, alinéas 4 à 7 de la loi du 22 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et des services financiers.

Comme il a déjà été exposé, le constat opéré par la partie adverse selon lequel la requérante n'a pas remédié aux manquements constatés dans le délai imparti emporte *prima facie* l'obligation de radier son inscription. Contrairement à ce qu'affirme la requérante, la partie adverse ne devait pas motiver le choix d'infliger cette sanction puisqu'il s'imposait à elle. Dès lors que la partie adverse ne disposait d'aucune marge d'appréciation pour ce qui concerne la sanction de la radiation à imposer, la requérante ne peut pas non plus lui reprocher d'avoir fait le choix d'une sanction qui lui paraît disproportionnée ou constitutive d'une erreur manifeste d'appréciation au vu de la nature des manquements qui lui sont reprochés et de ses 28 ans d'activités dans le domaine de l'intermédiation d'assurances.

Le moyen unique n'est pas sérieux.

L'une des conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution de l'acte attaqué fait défaut. La demande de suspension ne peut en conséquence être accueillie.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La demande de suspension d'extrême urgence est rejetée.

Article 2.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 3.

Les dépens, en ce compris l'indemnité de procédure sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 5 décembre 2024, par la VI^e chambre du
Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Florence Piret,
Vincent Durieux,

conseillère d'État, présidente f.f.,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Vincent Durieux

Florence Piret