

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 74.916 du 1^{er} juillet 1998

A.78.005/VI-14.481

En cause : **la Société anonyme SPECIAL RISKS-INSURANCE,**

ayant élu domicile chez
Me Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de La Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

1. **l'Office de contrôle des assurances,**
avenue de Cortenberg 61
1 000 Bruxelles,

2. **l'Etat belge,** représenté par
le Ministre des Affaires économiques.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 mars 1998 par la société anonyme SPECIAL RISKS-INSURANCE qui demande l'annulation de la décision prise par l'Office de contrôle des assurances le 17 novembre 1997 ayant pour objet, d'une part, de lui refuser l'inscription au registre des intermédiaires d'assurances en application de l'article 10, 3°, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances et, d'autre part, de lui retirer l'autorisation provisoire d'exercer l'activité d'intermédiaire d'assurances dont elle bénéficiait en application de l'article 17, § 1er, 3ème alinéa, de la même loi, décision qui lui a été notifiée par lettre recommandée le 9 mars 1998;

Vu la note d'observation et le dossier administratif;

Vu le rapport de M^{me} DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'article 9, alinéa 8, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances et l'article 8 de l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances;

Vu l'ordonnance du 16 juin 1998, notifiée aux parties, ordonnant le dépôt du rapport et fixant l'affaire à l'audience du 30 juin 1998;

Entendu, en son rapport, M. LEWALLE, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Mes LAGASSE et de CRAECKER, avocats, comparaissant pour la partie requérante et Me WEINSTOCK, avocat, comparaissant pour les parties adverses;

Entendu, en son avis conforme, Madame DEBROUX auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête sont les suivants.

1. La requérante se déclare active dans le domaine de l'intermédiation en assurances depuis 1994, particulièrement dans la garantie de risques spéciaux tels que l'assurance des retombées publicitaires, l'assurance dégâts matériels sur circuits privés, l'assurance professionnelle de sportifs et l'assurance vol-tous risques à destination de diamantaires.

2. A la suite de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1996, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances, elle a introduit, le 7 juin 1996, une demande visant à être provisoirement autorisée à poursuivre ses activités professionnelles en application de l'article 17, § 1er, de cette loi.

3. Le même jour, la requérante a introduit une demande d'immatriculation au registre des intermédiaires indépendants.

4. Le 9 octobre 1996, l'administration de la première partie adverse a demandé à la requérante de compléter son dossier par les documents suivants :

" -Attestation de cautionnement ou de garantie bancaire
-Attestation d'assurance de responsabilité professionnelle (non conforme à l'arrêté royal du 25/3/96)
- Déclaration de garantie de conformité des produits d'assurances d'entreprises étrangères";

5. Le 22 octobre 1996, la requérante a demandé des précisions complémentaires quant à l'assurance responsabilité professionnelle qu'elle avait contractée auprès d'une compagnie d'assurances anglaise.

6. Le 30 juin 1997, la première partie adverse a répété sa demande du 9 octobre 1996, et le 4 juillet 1997, elle a donné à la requérante des précisions sur les documents demandés.

7. Le 8 septembre 1997, la première partie adverse a mis la requérante en demeure de lui fournir les documents demandés, en précisant qu'à défaut l'autorisation provisoire dont elle bénéficiait en vertu de l'article 17, § 1er, de la loi du 27 mars 1995 précitée expirerait de plein droit en application du troisième alinéa du même article.

8. Le 12 septembre 1997, la requérante a transmis à la première partie adverse les documents requis.

9. Le 19 septembre 1997, la première partie adverse a demandé par courrier des précisions sur les responsables de la distribution, a signalé que plusieurs entreprises d'assurances avec lesquelles la requérante est ou avait été en relation d'affaires n'étaient pas agréées ou autorisées à exercer une activité d'assurances en Belgique, et a constaté que le certificat de garantie bancaire et le certificat de police d'assurance ne couvriraient pas la période antérieure au 1er septembre 1997 au cours de laquelle la requérante avait cependant exercé une activité d'intermédiation en assurances en la menaçant de lui retirer l'autorisation provisoire d'exercer l'activité d'intermédiaire si les documents relatifs à cette période ne lui étaient pas soumis.

Dans ce même courrier, la partie adverse a ajouté un grief relatif à un litige né à l'occasion d'un sinistre survenu dans le cadre d'un contrat de réassurance conclu entre l'entreprise d'assurances sénégalaise SOSAR AL AMANE et une entreprise de réassurance américaine INTERNATIONAL CASUALTY & SURETY pour laquelle la requérante est intervenue en 1996.

Par télécopie du 17 février 1997, l'entreprise américaine a fait connaître son refus de couvrir ce sinistre. Suite à une plainte de l'entreprise sénégalaise du 30 juillet 1997, la première partie adverse est intervenue auprès de la requérante pour lui enjoindre de régler le montant réassuré sous peine de "conséquences très dommageables" l'obligeant à prendre les mesures qui s'imposeraient.

10. Le 10 octobre 1997, la requérante a fait savoir à la première partie adverse qu'elle avait cessé toute relation d'affaires avec l'une des entreprises d'assurances étrangères identifiées par la partie adverse comme n'étant pas autorisées à exercer leurs activités en Belgique et à y couvrir un risque et que toutes les autres

entreprises identifiées étaient ressortissantes de l'Union européenne et agréées dans leur pays d'origine. Par courrier du même jour, la requérante a transmis les polices d'assurances responsabilité professionnelles souscrites en 1996 et en 1997; il en ressort notamment que depuis le 1er septembre 1997, elle est couverte par le GRCA (Fonds de garantie pour la profession de courtier A.S.B.L.) pour 50.000.000FB par sinistre et 100.000.000FB d'indemnité maximale annuelle par assuré, franchise 25.000FB.

11. Le 3 novembre 1997, l'administration a établi une note circonstanciée à destination de la première partie adverse proposant de refuser l'inscription de la requérante au registre des intermédiaires d'assurances, sur la base de multiples griefs remontant, pour certains d'entre eux, à des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 27 mars 1995.

12. Le 17 novembre 1997, sur la base de la note précitée, le conseil de la première partie adverse a décidé ce qui suit :

" Etant donné que la S.A. Special Risks Insurance ne peut apporter la preuve qu'à la date d'introduction de sa demande d'immatriculation à savoir le 7 juin 1996 et jusqu'au 30 juin 1997, elle disposait d'une capacité financière suffisante conformément à l'article 10, 2° de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurance et à la distribution d'assurances et qu'entre le 7 juin 1996 et le 31 août 1997 elle avait assuré les risques liés à sa responsabilité professionnelle conformément à l'article 10, 4° de la loi du 27 mars 1995 précitée, l'autorisation provisoire dont la S.A. Spécial Risks Insurance bénéficiait, expire de plein droit en vertu de l'article 17, §1, 3^{ème} alinéa de la loi du 27 mars 1995.

Vu que

- sur base du relevé de répartition des commissions, il est constaté que la S.A. Spécial Risks Insurance a placé des risques auprès d'entreprises qui ne sont pas habilitées sur le territoire belge;
- sur base du courrier du 10 octobre 1997 de la S.A. Spécial Risks Insurance transmis à l'Office, celui-ci conclut que soit la S.A. Special Risks Insurance n'a pas une bonne connaissance de la législation sur les assu-

rances, soit la S.A. Special Risks Insurance transgresse délibérément la loi;

- la S.A. Special Risks Insurance a déclaré dans une lettre du 23 avril 1997 à S.A. Sosar Al Amané qu'elle faisait le nécessaire pour lui transférer le montant de FCFA 17.187.252 en règlement d'un sinistre et que cette somme n'était toujours pas versée à l'intéressé le 23 octobre 1997;

- la S.A. Special Risks Insurance a signé des documents d'assurance accordant couverture de risques avec en-tête "S.A. Special Risks Insurance" alors qu'elle n'est pas agréée pour exercer l'activité d'assurance violant de la sorte l'article 3 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances;

- la S.A. Special Risks Insurance a refusé de donner à l'Office les informations qu'il demandait conformément aux articles 21, §1, 6^{ème} alinéa et 69, alinéa 3 de la loi de contrôle du 9 juillet 1975 précitée;

le Conseil dans la logique de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 66.998 du 25 juin 1997, estime que la S.A. Special Risks Insurance ne possède pas l'aptitude et l'honorabilité professionnelle suffisantes conformément à l'article 10, 3° de la loi du 27 mars 1995 précitée et dès lors refuse de l'inscrire au registre des intermédiaires.

Par ailleurs, le Conseil demande que soit revue la motivation avant d'adresser une plainte au parquet à l'encontre de la S.A. Special Risks Insurance".

13. Le 27 novembre 1997, le conseil de la requérante a fait savoir que celle-ci n'avait jamais été mise en possession des fonds réclamés par l'entreprise sénégalaise; par le même courrier, il mettait en question le rôle de la première partie adverse dans cette affaire, en faisant valoir que le dossier concernait "de la réassurance pour un risque situé hors du royaume ne relevant pas d'une assurance obligatoire en Belgique".

14. Le 18 décembre 1997, la partie adverse lui a répondu que la requérante exerçait en Belgique l'activité en assurances en sorte qu'elle entraînait dans le champ d'application de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances qu'elle est chargée de contrôler.

15. Le 23 janvier 1998, la requérante a transmis copie du certificat d'assurance R.C. professionnelle

renouvelé pour 1998, en mentionnant que "sauf meilleur avis de votre part, j'en conclus que mon dossier est complet".

16. Le 9 mars 1998, les décisions prises par la partie adverse le 17 novembre 1997 ont été notifiées à la requérante dans les termes suivants :

" (...)

1) - Vous n'apportez pas la preuve qu'entre la date d'introduction de votre demande d'immatriculation le 7 juin 1996 et la date du 30 juin 1997, vous disposiez d'une capacité financière suffisante telle qu'exigée par l'article 10, 2° de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances.

- Vous n'apportez pas la preuve qu'entre le 7 juin 1996 et le 31 août 1997 vous avez assuré les risques liés à votre responsabilité professionnelle ainsi que l'exige l'article 10, 4° de la loi du 27 mars 1995 précitée.

- En conséquence, en vertu de l'article 17, § 1^{er}, 3^{ème} alinéa de la loi du 27 mars 1995 l'autorisation provisoire d'exercer les activités d'intermédiaire d'assurances dont votre société bénéficie du fait de l'introduction de sa demande, a expiré de plein droit car vous n'avez pas pu apporter la preuve que votre société remplit toutes les conditions pour être inscrite au registre des intermédiaires d'assurances.

2) - Vous n'apportez pas la preuve que vous présentez une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes telles que requises à l'article 10, 3° de la loi du 27 mars 1995 précitée, qui dispose que "L'intéressé ne peut se trouver dans l'un des cas prévus à l'article 90, §2 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances".

Cette dernière disposition vise notamment les personnes condamnées en vertu des articles 83 à 87 de la loi du 9 juillet 1975 pour infraction à l'article 3 de la même loi".

- Il ressort du relevé des entreprises d'assurance avec lesquelles vous travaillez que vous offrez en vente des polices d'entreprises non habilitées à souscrire des risques en Belgique et ce en infraction avec l'article 3, § 2 de la loi du 9 juillet 1975 précitée.

Il s'agit de Navigation et Transport, la Réunion européenne et la Société centrale d'assurances.

- Vous avez signé des documents d'assurances accordant couverture de risques sur papier à en tête de la "S.A. Special Risks Insurance" alors que vous n'avez pas été

agréé pour exercer l'activité d'assurance, violant de la sorte l'article 3 de la loi du 9 juillet 1975.

- En application des articles 83 à 85 de la loi du 9 juillet 1975, étant mandataire d'entreprises d'assurances non habilitées, vous êtes passible des peines y décrites.

- Vous retenez l'indemnité de FCFA 17.187.252 due à l'assuré SOSAR AL AMANE, indemnité annoncé pourtant dans votre courrier du 23 avril 1997.

L'arrêt n° 66.998 du 25 juin 1997 Schouteden c/EB et OCA admet que même en dehors d'une condamnation pour infraction aux dispositions visées dans l'article 90, §2 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, l'honorabilité professionnelle n'est pas prouvée lorsque les éléments du dossier démontrent suffisamment l'existence d'une de ces infractions.

Dans l'esprit de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances, qui a pour but principal la protection du preneur d'assurance, de l'assuré et des tiers intervenant dans l'exécution du contrat d'assurance (article 1^{er}), le Conseil a estimé qu'un intermédiaire qui dans les documents d'assurance se fait passer pour l'assureur ou intervient dans la conclusion de contrats d'assurance avec des entreprises d'assurances qui n'ont pas accompli les formalités requises par la loi du 9 juillet 1975 précitée et retient l'indemnité destinée aux assurés, n'établit pas qu'il a l'honorabilité professionnelle requise et ne satisfait pas à l'article 10, 3° de la loi du 27 mars 1995 précitée.

(...)"

Ces décisions constituent les actes attaqués.

Quant à la recevabilité.

Considérant que la partie adverse objecte qu'en application de l'article 17, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 mars 1995, précitée, l'autorisation provisoire expire de plein droit lorsque l'intéressé ne produit pas les documents et renseignements nécessaires, et que, plus fondamentalement, elle est légalement venue à échéance le 1er février 1998, en application de l'article 17, § 3, de la même loi, de sorte qu'en cas d'annulation de la pre-

mière décision attaquée, la requérante ne pourrait être à nouveau autorisée à exercer provisoirement;

Considérant qu'en vertu de l'article 17, §§ 1er et 3, de la loi du 27 mars 1995, précitée, la première partie adverse était tenue d'examiner la demande d'autorisation provisoire introduite par la requérante le 7 juin 1996 dans un délai utile, et en tout cas à une date antérieure au 1er février 1998, à laquelle cette autorisation provisoire venait de toute façon à échéance; que l'annulation du refus d'immatriculation opposé par la première partie adverse à la requérante le 17 novembre 1997 aurait dès lors pour effet d'obliger la partie adverse à réexaminer la situation de la requérante en se reportant fictivement à une date antérieure au 1er février 1998, en manière telle que cette dernière pourrait bénéficier de la disposition transitoire inscrite à l'article 18, § 1er, de la même loi dispensant, pour l'immatriculation définitive et sous certaines conditions, les personnes qui ont obtenu une autorisation provisoire de faire la preuve des connaissances théoriques et professionnelles en principe requises; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être retenue;

Quant au fond

Considérant que la requérante prend un moyen, le troisième de la requête, de la violation de l'article 1er du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, du principe général du respect des droits de la défense ainsi que du principe de bonne administration et d'équitable procédure, en ce que la partie adverse a décidé de retirer à la requérante l'autorisation provisoire d'exercer l'activité d'intermédiaire en assurances et a décidé de lui refuser l'inscription au registre des intermédiaires sans l'inviter à faire valoir contradictoirement ses arguments et moyens; qu'elle fait valoir que la première partie adverse

ne l'a pas informée de la portée exacte des griefs formulés à son encontre et ne l'a jamais mise en demeure de cesser ses activités avec des entreprises d'assurances étrangères non agréées ou n'ayant pas fait l'objet d'une communication officielle;

Considérant que la première partie adverse répond que le dossier administratif fait apparaître que les droits de la défense ont été respectés puisque, par un long échange de correspondances, la partie requérante a été mise en mesure de faire valoir ses arguments, et que la partie adverse a pu se forger ainsi une opinion en connaissance de cause;

Considérant qu'il est de principe que tout administré doit avoir l'occasion d'exposer son point de vue préalablement à toute mesure grave prise en considération de sa personne; que le dossier ne fait pas apparaître que la requérante a eu l'occasion de se faire entendre contrairement au sujet des différents reproches qui ont servi de motifs à la décision attaquée; que le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article unique.

Est annulée la décision prise par l'Office de contrôle des assurances le 17 novembre 1997 ayant pour objet, d'une part, de refuser à la S.A. SPECIAL RISKS INSURANCE l'inscription au registre des intermédiaires d'assurances en application de l'article 10, 3°, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances et, d'autre part, de lui retirer l'autorisation provisoire d'exercer l'activité d'intermédiaire d'assurances dont elle bénéficiait en

application de l'article 17, § 1er, 3ème alinéa, de la même loi.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le premier juillet 1900 nonante-huit par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.