

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

FACULTÉ DE DROIT

C E N T R E D E D R O I T D E S O B L I G A T I O N S

**LA LOI RELATIVE À L'INTERMÉDIATION EN
ASSURANCE ET À LA DISTRIBUTION D'ASSURANCES**

Présentation générale

par
Marie-Anne CRINS

Doc. 95/7

Rapport présenté lors du colloque organisé à
Namur le 13 avril 1995 sur la nouvelle loi relative
à l'intermédiation en assurances et à la distribution
d'assurances

La loi relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances: Présentation générale

par Marie-Anne Crijns

INTRODUCTION

Jusqu'au tout récent vote de la loi relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances, ce secteur n'était que partiellement réglementé en droit belge. L'arrêté royal du 14 novembre 1961 instaurant les conditions d'exercice de la profession ne visait que les courtiers. L'arrêté royal du 10 décembre 1979 portant des mesures de mise en oeuvre de la directive européenne du 13 décembre 1976 relative à la réalisation de la liberté d'établissement et à la libre prestation de services pour les activités d'agent et de courtier d'assurances se limite à une partie seulement de la distribution et se contente d'établir un simple principe de reconnaissance mutuelle en vertu duquel les Etats membres qui soumettent l'accès à la profession à certaines conditions, comme par exemple un degré minimal de connaissances, doivent reconnaître l'expérience pratique acquise pendant un certain nombre d'années par les intermédiaires étrangers comme équivalentes à leurs conditions nationales.

Un examen de la situation dans les différents Etats membres de la Communauté a fait apparaître que, malgré le principe de reconnaissance mutuelle, les intermédiaires n'avaient pas encore un accès total aux marchés des autres Etats membres. En effet, qui dit marché ouvert, dit harmonisation des règles d'accès à la profession, ce que ne réalise pas la directive de 1976. De plus, la réalisation progressive du marché intérieur de l'assurance entraîne l'arrivée de nouveaux produits avec pour conséquence que les consommateurs auront de plus en plus besoin de l'avis d'intermédiaires qualifiés.

Il était dès lors nécessaire non seulement au delà de la simple reconnaissance mutuelle d'harmoniser les conditions d'accès à la profession dans l'intérêt des intermédiaires, mais également d'exiger de la part de ces derniers certaines qualifications dans l'intérêt des consommateurs. Il était nécessaire enfin d'organiser dans le même esprit que le contrôle des entreprises d'assurances, le contrôle de la distribution d'assurances afin d'éviter certaines pratiques condamnables dont les consommateurs peuvent être victimes.

A cette fin, la Commission a adopté le 18 décembre 1991 une recommandation prévoyant pour les intermédiaires des exigences minimales en matière d'accès à la profession et de compétence professionnelle. Cette recommandation s'applique à tous les intermédiaires d'assurances qu'ils agissent en qualité de salarié ou d'indépendant. Elle vise à encourager les Etats membres à instaurer dans leur droit interne des conditions d'accès à l'activité d'intermédiaire (connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles; honorabilité professionnelle; exigence d'une assurance de responsabilité professionnelle et d'une capacité financière suffisante). Afin de permettre le contrôle du respect de ces conditions, la recommandation prévoit l'instauration d'une immatriculation de chaque intermédiaire établie et gérée séparément en fonction du caractère économique dépendant ou indépendant de leur activité.

La proposition de loi relative à l'intermédiation en assurances déposée à la Chambre en 1991 par M. Cauwenberghs et consorts s'inscrit dans le cadre de la transposition en droit belge de cette recommandation. Après la traditionnelle partie de ping-pong législatif entraînant des remaniements substantiels et multiples, le projet adopté dans un premier temps par le Sénat, vient de l'être par la Chambre en date du 16 mars 1995. Nous attendons la sanction royale et la publication du texte au Moniteur belge. Mais nous pouvons dès maintenant affirmer que cette loi dote enfin le secteur de la distribution des assurances d'un cadre légal et réglementaire complet.

Le texte tel qu'il a été adopté est divisé en 6 chapitres. Le chapitre premier définit l'objet et le champ d'application de la loi. Le chapitre deux concerne l'inscription des intermédiaires. Le chapitre trois organise le contrôle. Le chapitre quatre concerne les sanctions. Le chapitre cinq contient un certain nombre de dispositions transitoires. Et le dernier chapitre est consacré aux dispositions finales.

Il nous est demandé de présenter le contenu de la loi à l'exclusion des règles concernant le contrôle et les mesures transitoires. Nous nous attacherons dès lors aux deux premiers chapitres ainsi qu'aux chapitres quatre et cinq. Dans un premier temps, nous examinerons l'objet et le champ d'application de la loi. La seconde partie de notre exposé concernera l'immatriculation. Nous allons successivement voir quelle est la procédure à suivre et quelles sont les conditions à remplir pour pouvoir être immatriculé. Une troisième partie sera consacrée aux sanctions et une quatrième, très brève, aux dispositions finales.

CHAPITRE I. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION.

Section 1. Objet

L'objectif principal poursuivi par le législateur est d'assurer "*la protection des droits des preneurs d'assurance, des assurés et des tiers qui participent à l'exécution des contrats d'assurance*" (article 1er). Lors des dernières discussions à la Chambre, il a été question d'ajouter dans la liste des protégés les intermédiaires d'assurance eux-mêmes, le projet les concernant au premier chef. Cet amendement sera rejeté par crainte qu'il puisse donner une idée erronée de l'objectif du projet et que ce dernier puisse être interprété comme étant de nature protectionniste.

Les moyens pour atteindre cet objectif sont au nombre de trois. Il s'agit pour le législateur de:

- fixer les conditions à remplir pour agir en qualité d'intermédiaire d'assurances ou offrir en vente au public des produits d'assurances sous quelque forme que ce soit;
- fixer les règles qui vont régir l'information du public;
- organiser le contrôle du respect de ces conditions et règles (article 1er in fine).

Section 2. Champ d'application

Le champ d'application de la loi est très large. Il englobe toutes les formes de distribution, non seulement la distribution qui s'effectue par le truchement d'intermédiaires (agents, courtiers, distribution via d'autres réseaux d'intermédiation tels les établissements de crédit, les mutualités, les agences de voyages,...) mais également la distribution directe qui s'effectue sans intermédiaires.

Le législateur belge est donc allé plus loin que ce qui était strictement nécessaire au sens de la recommandation européenne qui ne visait par référence à l'article 2 §1, a) à c) de la directive du 13 décembre 1976 que les intermédiaires (courtiers, agents et sous-agents). Il a tenu à être particulièrement clair à ce propos. Ainsi, l'intitulé même du projet a été modifié lors des tous premiers amendements. Il ne s'agit plus du projet de loi relatif à l'intermédiation en assurances mais du projet de loi relatif à l'intermédiation en assurances *et à la distribution d'assurances*. Dès l'article 1er, le législateur précise que la loi fixe les conditions à remplir pour agir en qualité d'intermédiaire *ou offrir en vente au public des produits d'assurances*. De plus, dans son article 2 consacré au champ d'application de la loi, le législateur établit clairement la distinction entre les intermédiaires (article 2 §1) et les distributeurs directs (article 2 §2).

§1. les intermédiaires d'assurances.

1. Les intermédiaires visés

Le législateur précise que la loi s'applique à tous les intermédiaires d'assurances (article 2 §1 alinéa 1). Il définit ensuite de façon détaillée ce qu'il faut entendre par intermédiaire d'assurance et dans un souci de sécurité juridique, reprend les termes de la directive européenne du 13 décembre 1976:

"Par intermédiaire d'assurances, il faut entendre toute personne morale ou toute personne physique ayant la qualité de travailleur indépendant au sens de la législation sociale, exerçant une des activités énoncées ci-après, sous quelque forme que ce soit, même à titre occasionnel :

a) l'activité professionnelle des personnes qui en vue de la couverture de risques à assurer mettent en rapport des preneurs et des entreprises d'assurance sans être tenues dans le choix de celles-ci...;

b) l'activité professionnelle des personnes chargées en vertu d'un ou plusieurs contrats ou de procurations de présenter, proposer et de préparer ou de conclure des contrats d'assurances au nom et pour compte ou uniquement pour le compte d'une ou de plusieurs entreprises d'assurance;

c) l'activité des personnes autres que celles visées aux points a) et b) mais agissant pour le compte de celles-ci...;

d) toute activité professionnelle autre que celles visées aux points a), b) ou c) comportant une intermédiation en vue de la conclusion d'un contrat d'assurance entre un candidat preneur et une entreprise d'assurance" (article 2 §1 alinéa 2).

Plus simplement, les activités visées aux points a), b) et c) correspondent respectivement aux activités de courtier, d'agent, et de sous-agent. Enfin, le point d) vise toutes les autres formes d'offres qui comportent une intermédiation. Ce sont toutes les autres activités dans le cadre desquelles le preneur d'assurance et l'assureur peuvent entrer en relation.

D'une façon générale, les intermédiaires au sens de cet article 2 §1 sont toutes les personnes extérieures à la compagnie d'assurance qui vendent les produits de cette dernière. L'intermédiaire ne vend donc pas son propre produit, il vend le produit qui émane d'un tiers, en l'occurrence la compagnie d'assurance.

2. Les intermédiaires exclus.

Deux types d'intermédiaires sont expressément exclus du champ d'application de la loi. Il s'agit d'une part des intermédiaires "*qui exercent leurs activités en vue de la réassurance de risques*" et d'autre part des intermédiaires "captifs", c'est-à-dire de ceux qui exercent leur activité "*en vue de l'assurance des risques uniquement de leur propre entreprise ou du groupe d'entreprises auquel ils appartiennent.*" (article 2 §1 alinéa 1 in fine).

Cette double exclusion peut s'expliquer par le fait que la loi concerne la protection du consommateur normal (l'article 1er parle de "public") et ne vise pas les relations entre professionnels que ce soient les relations entre assureurs ou entre assureurs et réassureurs.

3. Les entreprises d'intermédiation.

L'activité d'intermédiaire peut être exercée par une personne seule mais elle peut également l'être par une entreprise d'intermédiation c'est-à-dire une personne morale ou physique occupant d'autres travailleurs. Parmi les personnes qui travaillent pour une telle entreprise, la loi distingue "*les personnes qui sont désignées comme responsables pour la distribution des produits d'assurance*" (article 3 alinéa 1) et "*les autres personnes qui de quelque manière que ce soit, sont en rapport avec le public en vue d'offrir en vente ou de vendre des produits d'assurance*" (article 3 alinéa 2).

Cette distinction prend tout son sens au niveau des conditions d'accès à l'activité qui sont exigées par la loi. Nous nous contenterons ici de les énumérer. Pour plus de détails quant au contenu même de ces conditions, nous renvoyons à la section 3 du chapitre II.

- Les responsables de la distribution doivent en vertu de l'article 3 alinéa 1 posséder toutes les connaissances professionnelles requises (cf. *infra*, articles 10°, 1° et 11 §2 alinéa 1 in fine) et présenter une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisante (cf. *infra*, article 10, 3°).
- Les personnes qui sans être responsables sont en contact avec le public en vue d'offrir en vente ou de vendre des produits d'assurances ne doivent satisfaire en vertu de l'article 3 alinéa 2 qu'aux conditions en matière de connaissances professionnelles et encore il ne s'agit que d'une connaissance de base limitée à certaines matières (cf. *infra*, article 11 §2). Pour ces personnes, en effet, une connaissance plus limitée est suffisante puisqu'elles sont dans l'entreprise entourées et accompagnées par le ou les responsables

de la distribution qui doivent satisfaire à toutes les exigences et donc avoir une connaissance approfondie.

Afin de garantir au consommateur d'assurance la possibilité de pouvoir s'adresser dans l'entreprise à au moins une personne qui possède une connaissance approfondie au sens de la loi, la désignation des responsables de la distribution doit répondre à des règles bien précises. Ainsi, si l'entreprise emploie moins de cinq personnes (il faut entendre cinq personnes à temps plein), il faut désigner au moins un responsable pour le siège central et un responsable par succursale. Si l'entreprise occupe plus de cinq personnes, elle désigne au moins deux responsables de la distribution pour le siège central et deux par succursale (article 4). Pour savoir ce que cet article entend par succursale, il faut se référer à la législation organique du statut des banques intégrée dans la loi du 22 mars 1993 et celle du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, législation qui s'inscrit elle-même dans un cadre européen qui est celui des directives bancaires et des directives d'assurances. Cet ensemble législatif vise la succursale un sens large: il s'agit de toute agence ou point de vente, de tout établissement où le public peut acheter des assurances.

L'intermédiaire d'assurances, personne physique ou morale, qui emploie d'autres travailleurs est tenu de rendre périodiquement compte à l'Office de Contrôle de l'exécution de l'article 3 alinéa 1 (désignation des responsables de la distribution possédant les connaissances requises) en lui communiquant une liste nominative des personnes désignées comme responsables ainsi que le relevé de toutes les modifications apportées ultérieurement à cette liste (article 12 alinéa 3).

§2. Les distributeurs directs.

La loi s'applique non seulement aux intermédiaires tels que nous venons de les définir mais également aux personnes qui, au sein même de la compagnie d'assurance, sont amenées à proposer directement leurs propres produits d'assurance au public.

Tout comme pour le personnel des entreprises d'intermédiation, la loi distingue parmi le personnel des compagnies d'assurances les *"personnes qui sont désignées comme responsables pour la distribution de produits d'assurance"* (article 2 §2 alinéa 1) et *"les autres personnes qui, de quelque manière que ce soit, sont en rapport avec le public, en vue d'offrir en vente ou de vendre des produits de leur entreprise..."* (article 2§2 alinéa 2).

L'importance de la distinction se situe également au niveau des conditions d'accès à l'activité qui sont exigées par la loi de part et d'autre:

- Les responsables de la production au sein d'une entreprise d'assurances doivent en vertu de l'article 2 §2 alinéa 1 satisfaire aux conditions en matière de connaissances professionnelles (cf. *infra*, articles 10, 1° et 11 §2), d'aptitude et d'honorabilité professionnelle (cf. *infra*, article 10, 3°).
- Les autres personnes (non responsables) d'une entreprise d'assurances qui sont en contact avec le public en vue d'offrir en vente ou de vendre des produits d'assurances ne doivent satisfaire en vertu de l'article 2 §2 alinéa 2 qu'aux conditions en matière de connaissances professionnelles et encore il ne s'agit que d'une connaissance de base limitée à certaines matières (cf. *infra*, article 11 §2). Une connaissance limitée est suffisante puisque ces personnes sont entourées et accompagnées par les responsables de la distribution qui doivent avoir une connaissance approfondie.

Quant au nombre de responsables qui doivent être désignés dans chaque compagnie d'assurance, que ce soit le siège central ou la succursale, l'article 4 fixe les mêmes règles que pour les entreprises d'intermédiation.

Les entreprises d'assurances qui pratiquent la distribution directe doivent rendre périodiquement compte à l'Office de Contrôle de l'exécution de l'article 2 §2 alinéa 1 (désignation des responsables de la distribution possédant les connaissances requises) en lui communiquant une liste nominative des personnes désignées comme responsables ainsi que le relevé de toutes les modifications apportées ultérieurement à cette liste (article 12 alinéa 1).

CHAPITRE II. L'IMMATRICULATION

Section 1. Principes généraux

1. Seuls les intermédiaires doivent être inscrits

" *Nul ne peut exercer en Belgique une des activités définies à l'article 2 §1er s'il n'est pas inscrit au registre des intermédiaires d'assurances tenu par l'Office de Contrôle des Assurances....*" (article 5 alinéa 1). Nous pouvons constater d'emblée que l'obligation d'inscription ne vise que les intermédiaires (article 2 §1) et non les distributeurs directs (article 2 §2). En effet, les entreprises d'assurance font déjà l'objet d'un contrôle par le biais de l'agrément octroyé par l'Office de Contrôle conformément à la procédure mise en place par la loi de contrôle du 9 juillet 1975. Dès lors, ces

entreprises et leurs travailleurs ne seront pas inscrits dans le registre en question mais feront l'objet d'une immatriculation distincte qui se base sur le numéro de code sous lequel est agréée l'entreprise d'assurances en application de la loi du 9 juillet 1975 (article 12 alinéa 2). Il n'empêche que les distributeurs directs, s'ils ne doivent pas être inscrits dans les mêmes conditions que les intermédiaires, devront malgré tout, comme nous l'avons déjà vu dans la chapitre précédent, remplir certaines conditions d'accès pour pouvoir exercer leur activité.

2. Distinction entre les intermédiaires indépendants et les intermédiaires non indépendants

Le registre dont il est question est double. Il comprend le registre des intermédiaires indépendants et le registre des intermédiaires non indépendants. C'est à chaque intermédiaire qu'il appartient de juger lui-même s'il est ou non indépendant. Il sera toutefois tenu de communiquer à l'Office de Contrôle les renseignements devant permettre de contrôler le bien fondé de son choix. A cet effet, la loi établit les règles suivantes:

-Ne peut être inscrit au registre des intermédiaires indépendants que l'intermédiaire *"exerçant une des activités visées à l'article 2 §1, sans être lié de jure et de facto au choix d'une entreprise d'assurances"* (article 5 alinéa 2). Il s'agit en d'autres termes des courtiers en assurance. L'article 7 précise d'ailleurs que *"nul ne peut porter le titre de courtier d'assurances en Belgique s'il n'est pas inscrit au registre des intermédiaires indépendants"*.

- L'intermédiaire doit adresser chaque année à l'Office de Contrôle une liste des actionnaires qui, de manière directe ou indirecte, exercent un contrôle sur son entreprise ainsi qu'un relevé de la répartition exprimée en pour cent de la commission versée l'année précédente par chaque entreprise d'assurances avec laquelle il traite (article 5 alinéa 3). Cette liste et ce relevé vont permettre à l'Office de Contrôle de décider d'année en année si l'intermédiaire en question est encore indépendant (article 5 alinéa 4). Précisons que d'autres formes de preuve sont également admises, ce qui implique que l'Office de Contrôle peut se baser sur d'autres critères que la liste et le relevé pour apprécier l'indépendance de l'intermédiaire.

- Dans l'hypothèse où l'intermédiaire ne remplit plus les conditions requises par l'article 5, son inscription sera simplement transférée au registre des intermédiaires non indépendants (article 9 alinéa 7).

3. L'information du public

Un des moyens de protection du consommateur d'assurance prévu par la loi est de fixer des règles régissant l'information du public (article 1er). L'on peut distinguer deux types d'informations. Il y a d'abord les informations qui concernent l'étendue des compétences de l'intermédiaire ou du distributeur et ensuite les informations relatives à la nature et à la réalité des conseils donnés. La loi en son article 6 ne vise que le premier type d'information. Le second type d'information est visé dans une autre loi qui est celle du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur (article 30).

a) Les informations sur l'étendue des compétences

1. Règles concernant les intermédiaires au sens de l'article 2 §1:

- Chaque intermédiaire immatriculé reçoit un numéro d'inscription au registre des intermédiaires. Ce numéro doit figurer sur son papier à lettre et sur tous les autres documents qui émanent de lui ainsi que dans la publicité qu'il fait (article 6 alinéa 1).
- L'intermédiaire est tenu d'informer le client qui en fait la demande de la nature et de l'étendue de ses compétences (article 6 alinéa 2).
- Une règle particulière est fixée pour les intermédiaires non indépendants. Ils doivent mentionner dans toute correspondance et sur tous les imprimés le nom de chaque entreprise d'assurances avec laquelle ils ont conclu un contrat d'agence (article 6 alinéa 3). Il convient d'éviter que l'intermédiaire donne l'impression d'être objectif en se présentant comme un courtier qui travaille avec toutes les compagnies d'assurance alors qu'en réalité il n'est peut-être lié par contrat qu'à un nombre restreint d'entre elles.
- La liste des intermédiaires indépendants et non indépendants qui sont immatriculés est publiée tous les deux ans au Moniteur belge (article 9 alinéa 9).

2. Règles concernant les distributeurs directs au sens de l'article 2 §2

Les distributeurs directs doivent mentionner le nom de l'entreprise d'assurances pour laquelle ils travaillent dans tous leurs contacts avec le public (article 6 alinéa 3 in fine).

b) Les informations relatives à la nature et à la réalité des conseils donnés.

L'article 30 de la loi du 14 juillet 1991 est libellé comme suit: "*Au plus tard au moment de la conclusion de la vente, le vendeur doit apporter de bonne foi au consommateur les informations correctes et utiles relatives aux caractéristiques du produit ou du service et aux conditions de vente, compte tenu du besoin d'information exprimé par le consommateur et compte tenu de l'usage déclaré par le consommateur ou raisonnablement prévisible*".

La question qui se pose est celle de savoir si cet article 30 s'applique aux services offerts et aux opérations effectuées par les intermédiaires et les distributeurs directs. Il faut considérer que dans la mesure où ces personnes mettent en vente des produits, en l'occurrence des produits d'assurance, cet article leur est applicable.

4. Situation des ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne.

Les intermédiaires ressortissant d'un Etat membre de la Communauté peuvent-ils être inscrits au registre des intermédiaires indépendants en Belgique ? à quelles conditions ?

Ils peuvent être inscrits à condition qu'ils satisfassent aux conditions prévues par l'article 10 (cf. *infra*) (article 8 alinéa 1). Ils seront dispensés de satisfaire aux exigences prévues à l'article 10, 1° (posséder les connaissances professionnelles requises) s'ils remplissent les conditions prévues par l'arrêté royal du 10 décembre 1979 portant mise en oeuvre de la directive du 13 décembre 1976 relative à la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services pour les activités d'agent et de courtier d'assurances (article 8 alinéa 2).

Le but de cette disposition est d'éviter la discrimination des ressortissants qui ne répondent pas aux conditions fixées par l'arrêté royal mais qui satisfont aux exigences de l'article 10,1° (cf. *infra*).

Section 2. Procédure d'immatriculation

§1. La demande

1. Formes et conditions de la demande.

Toute demande doit être envoyée à l'Office de Contrôle des Assurances. Les formes et conditions dans lesquelles cette demande doit être faite seront fixées par arrêté

royal. Outre ce qui sera exigé par l'arrêté royal, la loi précise explicitement que le candidat doit mentionner:

- dans quelle catégorie il souhaite être inscrit (article 9 alinéa 1);
- celui ou ceux des groupes de branches visés à l'annexe II de l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances dans lequel ou lesquels il exerce ses activités (article 9 alinéa 1);
- s'il souhaite exercer ses activités en matière d'assurance contre les accidents du travail visée par la loi du 10 avril 1971 ou par la loi du 3 juillet 1967 (article 9 alinéa 2).

Le demandeur doit fournir à l'appui de sa demande les documents nécessaires prouvant qu'il satisfait à toutes les conditions (article 9 alinéa 3). Toute modification aux documents doit être communiquée immédiatement à l'Office de Contrôle des Assurances (article 9, alinéa 5). L'Office a en outre le droit de recueillir des informations auprès de l'intéressé ou de lui réclamer des documents probants (article 9, alinéa 5 in fine).

2. Demande collective

Pour des raisons de nature pratique et administrative, la demande d'immatriculation peut être introduite par plusieurs candidats collectivement à condition que leurs obligations soient garanties par un organisme central (article 9 alinéa 4). Cela permettra par exemple à des agents indépendants, personnes physiques ou morales d'une institution de crédit qui pratique également l'entremise d'assurance, de pouvoir introduire une seule demande d'immatriculation pour l'ensemble de la collectivité. Dans un tel cas, un numéro global d'inscription est octroyé pour la collectivité et complété par un numéro attribué par personne physique.

3. Cas particulier du personnel d'une entreprise d'intermédiation ou d'une compagnie d'assurance

Pour les personnes désignées comme responsables de la distribution directe au sein d'une compagnie d'assurance, l'Office de Contrôle les inscrit en mentionnant le numéro de code sous lequel est immatriculé l'entreprise d'assurance en application de la loi de contrôle du 9 juillet 1975 (article 12 alinéa 2).

Pour les personnes désignées comme responsables de la distribution au sein d'une entreprise d'intermédiation, l'Office de Contrôle les inscrit en mentionnant le numéro d'inscription de l'intermédiaire qui les emploie (article 12 alinéa 3). C'est donc uniquement à l'employeur, personne physique ou morale, qu'il incombe de se faire inscrire au registre. Il sera tenu de communiquer à l'Office de Contrôle, pour chaque

travailleur, un dossier qui permettra à l'Office de juger si le travailleur en question satisfait aux conditions prévues par la loi. L'Office inscrit les travailleurs qui satisfont aux conditions sous le numéro d'immatriculation de l'employeur. Cette procédure permet d'éviter toute entrave à la mobilité des travailleurs. Lorsqu'un travailleur se met à la disposition d'un autre intermédiaire, son nouvel employeur peut se référer à son dossier personnel qui se trouve à l'Office de Contrôle sous le numéro d'immatriculation de son ancien employeur. Le dossier peut être tout simplement transféré.

§2. La décision d'immatriculation

La décision incombe à l'Office de Contrôle des Assurances. Il doit se décider dans un délai de soixante jours qui prend cours au jour de la réception de la demande et des documents requis. La décision prise par l'Office doit être notifiée au demandeur par lettre recommandée à la poste. Tout refus doit être motivé (article 9 alinéa 5).

La décision d'inscription ou de refus d'inscription peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat conformément à la procédure fixée par l'article 7 de la loi de contrôle du 9 juillet 1975 (article 9 alinéa 8). En cas de décision négative, tous les intéressés peuvent former un recours. En cas de décision positive d'inscription, on pourrait envisager qu'un recours soit introduit par les concurrents du demandeur à condition que le simple fait d'être concurrent constitue un intérêt suffisant pour pouvoir attaquer la décision. Cette question devra sans doute être résolue par le Conseil d'Etat au cas par cas. Nous pouvons nous demander dans quelle mesure permettre un tel recours en cas de décision positive n'est pas de nature à entraver la libre concurrence.

§3. La radiation de l'immatriculation.

Si la personne immatriculée ne satisfait plus aux conditions d'accès à l'activité (cf. infra), elle sera mise en demeure par l'Office de Contrôle des Assurances afin de régulariser sa situation (article 9 alinéa 6). Si elle ne répond pas à cette mise en demeure dans le délai fixé, l'inscription au registre sera radiée (article 9 alinéa 6 in fine). Une telle décision de radiation est susceptible de faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat conformément à la procédure fixée par l'article 7 de la loi de contrôle du 9 juillet 1975 (article 9 alinéa 8).

§4. La publication.

La liste des intermédiaires indépendants et non indépendants immatriculés est publiée tous les deux ans au Moniteur belge (article 9 alinéa 9).

Section 3. Les conditions d'accès à l'activité

Pour pouvoir être immatriculé selon la procédure que nous venons de décrire et donc pour pouvoir exercer son activité, le candidat doit remplir un certain nombre de conditions de fond. Ces conditions énoncées à l'article 10 de la loi sont fidèlement reprises de la recommandation européenne. Elles sont au nombre de six.

1. Posséder les connaissances professionnelles requises (articles 10, 1° et 11).

a) Les connaissances professionnelles requises : article 11 §1

L'article 11§1 du projet précise de façon détaillée ce qu'il faut entendre par connaissances professionnelles requises. La loi exige à la fois une connaissance théorique et une expérience pratique.

1° Une connaissance théorique (article 11 §1er 1°)

La loi exige des connaissances techniques (article 11 §1er 1° A) et des connaissances de gestion d'entreprises (article 11 §1er 1° B).

A. Les connaissances techniques portent sur quatre législations:

- la législation sur le contrat d'assurance (la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre).
- la législation relative au contrôle des entreprises d'assurances (loi du 9 juillet 1975) en ce qui concerne la conclusion des contrats d'assurance, y compris les dispositions importantes de la réglementation européenne.
- la législation relative à la protection du consommateur et la législation sur les pratiques du commerce (loi du 14 juillet 1991).
- la réglementation, la technique et les aspects fiscaux des différentes branches d'assurance. Cette connaissance est limitée à celui ou ceux des groupes de branches dans lequel ou lesquels les personnes exercent leur activité (article 11 §2 alinéa 2).

B. Les connaissances de gestion d'entreprises portent sur les principes fondamentaux de la comptabilité, du droit fiscal et social de la profession.

2° Une expérience pratique (article 11 §1, 2° alinéa 1)

La structure et le contenu de cette expérience pratique sont déterminés par l'Office de Contrôle des Assurances (article 11 §1, 2° alinéa 2). Sa durée est fixée par le Roi mais ne peut excéder deux ans (article 11 §3, 2° alinéa 1er in fine). Elle est réduite de moitié pour les personnes qui ne demandent pas leur inscription au registre des intermédiaires indépendants (article 11 §3, 2° alinéa 2).

b) Les dispenses: article 11 §2

Les personnes dispensées d'une partie des connaissances ainsi que ces connaissances sont énumérées très précisément à l'article 11 §2. Nous distinguons trois séries de dispenses.

1. *"Les personnes visées à l'article 2, §1, c); à l'article 2, §2, alinéa 2 et à l'article 3 sont dispensées de la connaissance des matières énumérées à l'article 11, §1, 1°, A, b) et c) et B ainsi que de l'expérience pratique fixée à l'article 11, §1, 2°." (article 11 §2 alinéa 1)*

En termes plus clairs, les sous-agents (2 §1 c)), le personnel des entreprises d'assurances qui distribue directement les produits sans en être responsable (2 §2 alinéa 2); le personnel des entreprises d'intermédiation qui distribue les produits sans en être responsable (3 alinéa 2) ne doivent pas connaître la législation de contrôle (§1, 1°, A, b)), la législation relative à la protection du consommateur et la législation sur les pratiques de commerce (§1, 1°, A, c)) , ni les principes fondamentaux de comptabilité, de droit fiscal et social de la profession (§1, 1°, B). Ces mêmes personnes ne doivent justifier d'aucune expérience pratique (§1, 2°).

A contrario, leur connaissance ne doit porter que sur la législation sur le contrat d'assurance et sur la réglementation, la technique et les aspects fiscaux des différentes branches d'assurance. Et encore, la loi précise que cette connaissance se limite à une connaissance de base. La loi précise également que pour le personnel non responsable que ce soit d'une compagnie d'assurance ou d'une entreprise d'intermédiation, la compagnie ou l'entreprise en question répond de la formation de base exigée qui doit de surcroît être agréée par l'Office de contrôle des Assurances (article 11 §4)

Nous avons déjà eu l'occasion d'insister sur la raison d'être de ces dispenses. A partir du moment où la loi exige que chaque entreprise désigne des personnes responsables de la distribution possédant des connaissances approfondies et capables de répondre aux questions les plus pointues des consommateurs, les autres personnes de cette entreprise également en contact avec le public peuvent se contenter d'une connaissance de base limitée à certaines matières.

2. *"Les personnes visées à l'article 2 §2 alinéa 1 et à l'article 3 alinéa 1 sont dispensées de la connaissance des matières énumérées à l'article 11 §1, B" (article 11 §2 alinéa 1 in fine).*

En termes plus clairs, les personnes qui sont responsables de la production que ce soit dans une entreprise d'assurance qui fait de la distribution directe (2 §2 alinéa 1) ou dans une entreprise d'intermédiation (3 alinéa 1) ne doivent pas connaître les principes fondamentaux de la comptabilité, du droit fiscal et social de la profession (11 §1, 1°, B)

3. *"Pour Les personnes qui limitent leurs activités à l'un ou plusieurs groupes de branches énumérés à l'annexe II de l'arrêté d'exécution de la loi de contrôle ou à l'assurance légale contre les accidents du travail, les connaissances techniques visées a l'article 11 §1, 1°, A, d) sont limitées à celui ou ceux des groupes de branches dans lequel ou lesquels elles exercent leurs activités." (article 11 §2 alinéa 2).*

En termes plus clairs, l'intermédiaire ou le distributeur peut limiter sa connaissance à la réglementation, la technique et les aspects fiscaux des seules branches qu'il est amené à effectivement exercer.

c) La preuve des connaissances professionnelles

La loi distingue deux catégories de personnes en fonction des diplômes obtenus.

1° les porteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

La personne qui est titulaire de l'un des diplômes de l'enseignement supérieur énuméré par le Roi possède les connaissances théoriques requises par la loi. Mais il faudra en plus que cette personne ait acquis une expérience pratique dont la durée est déterminée par le Roi sans pouvoir excéder deux ans (article 11 §3, alinéa 1, 1°), cette durée étant réduite de moitié pour les intermédiaires non indépendants (article 11 §3, alinéa 2).

2° les porteurs d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

Pour tous les autres postulants, le niveau d'étude minimum requis est le diplôme d'enseignement secondaire supérieur. Les porteurs d'un tel diplôme n'auront toutefois les connaissances requises que lorsqu'ils auront en plus suivi avec fruit un cours spécialisé dans le domaine des assurances organisé par une organisation professionnelle

représentative, une entreprise d'assurances ou un intermédiaire y compris les établissements de crédit. Les entreprises d'assurances, organisations professionnelles, intermédiaires ou organismes de crédit en question doivent communiquer à l'Office de Contrôle la structure et le contenu de ce programme de formation afin que l'Office puisse vérifier si ce programme répond aux exigences requises par la loi et si les lauréats ont suivi le programme avec fruit (article 11 §3 alinéa 3). L'intéressé doit également justifier d'une expérience pratique dont la durée sera fixée par le Roi mais ne pourra excéder deux ans (article 11 §3, alinéa 1, 2°), cette durée étant réduite de moitié pour les intermédiaires non indépendants (article 11 §3, alinéa 2).

2. Garantir une capacité financière suffisante (article 10, 2°)

La forme et le contenu de cette exigence sont fixés par le Roi sur proposition de l'Office de Contrôle. Cette condition ne concerne pas les compagnies d'assurances qui pratiquent la distribution directe et sont déjà soumises à pareille exigence par la loi de contrôle.

3. Présenter une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes (article 10, 3°).

Le texte précise que l'intéressé ne peut pas 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. Cet article 90 §2 énumère un certain nombre d'infractions contenues dans différentes lois et arrêtés royaux. D'une façon générale, les cas visés sont des délits qui, s'ils sont commis par l'intermédiaire, sont de nature à créer un entrave à la relation de confiance entre l'assuré et l'intermédiaire et doivent dès lors constituer des motifs d'exclusion. Sont notamment visés les articles 3, 3 bis et 3 ter de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 portant interdiction à certains condamnés et aux faillis d'exercer certaines fonctions, professions ou activités et conférant aux tribunaux de commerce la faculté de prononcer de telles interdictions. Pour ces articles particuliers, la loi précise qu'ils ne s'appliquent pour ce qui concerne la loi qu'aux personnes qui souhaitent exercer les activités visées en qualité d'indépendant.

4. Avoir assuré les risques liés à la responsabilité professionnelle (article 10, 4°).

Cette exigence concerne tous les distributeurs, indépendants ou non. Toutefois, sont dispensés de cette obligation d'assurer leur responsabilité professionnelle, les intermédiaires agissant pour le compte ou au nom d'entreprises d'assurances ou d'autres

intermédiaires, à partir du moment où ces entreprises ou autres intermédiaires assument eux-mêmes cette responsabilité (article 10, 4°, alinéa 2).

Quant aux conditions de l'assurance à prendre, elles doivent être fixées par le Roi sur proposition de l'Office de Contrôle des Assurances (article 10, 4°, alinéa 3).

5. Se porter garant de la conformité avec les dispositions légales et réglementaires belges d'intérêt général des produits offerts (article 10, 5°).

Cette exigence ne concerne que les contrats d'assurance conclus avec des entreprises d'assurances ne faisant pas l'objet d'un agrément en Belgique (article 10, 5°, alinéa 1). Elle ne vaut pas pour les contrats d'assurances relatifs aux grands risques tels que définis à l'article 1er de l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des compagnies d'assurances (article 10, 5°, alinéa 2).

L'on peut se demander ce que la loi entend par dispositions belges d'intérêt général. L'Office de Contrôle des Assurances a été amené à se prononcer sur le sujet dans le cadre de la transposition en droit belge des troisièmes directives européennes en assurances. A cet effet, il a dressé une liste des dispositions belges qui peuvent être justifiées par des raisons d'intérêt général. Cette liste reprend l'ensemble de la législation réglementant en droit belge le secteur des assurances, ce que la Commission des Assurances consultée pour avis à l'heure actuelle estime excessif. Au delà de ce premier problème, on peut également se demander s'il est logique de mettre une telle obligation de garantie à charge de l'intermédiaire. Garantir la conformité du produit étranger avec la législation nationale d'intérêt général, n'est ce pas le rôle des autorités de contrôle des Etats concernés ?

6. Payer un droit annuel d'inscription (article 10, 6°).

Le montant de ce droit d'inscription est déterminé par le Ministre qui a dans ces attributions les Affaires économiques, sur proposition de l'Office de Contrôle et suivant les critères à déterminer par le Roi.

CHAPITRE III. LES SANCTIONS.

L'intermédiaire ou le distributeur non respectueux de la loi ou de ses arrêtés d'exécution fera l'objet soit de poursuites pénales, soit d'une amende administrative (article 16 §2). Il était essentiel de préciser explicitement que l'application de l'une des

sanctions excluait l'autre afin de respecter le principe fondamental "non bis in idem". Ce principe est consacré par le Pacte International relatif aux droits civils et politiques approuvé par la loi belge du 15 mai 1981 qui dispose que nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif.

L'article 15 de la loi énumère les sanctions pénales applicables (section 1) tandis que l'article 16 prévoit les sanctions administratives (section 2).

Section 1. Les sanctions pénales.

Précisons d'emblée que toutes les dispositions du Livre Ier du Code pénal (qui concerne les infractions et la répression en général) y compris le chapitre VII (qui concerne la participation de plusieurs personnes au même délit) et l'article 85 (sort des peines d'amende et d'emprisonnement en cas de circonstances atténuantes) sont applicables aux infractions prévues par la loi (article 15 §2).

La loi énumère trois sanctions pénales:

1) Sans préjudice de l'application de peines plus sévères prévues par le Code pénal, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 200 à 2000 francs ou d'une de ces peines seulement celui qui dans une intention frauduleuse commet l'une des infractions suivantes:

- exercer l'activité d'intermédiaire sans être inscrit au registre ou sans agir pour le compte d'un intermédiaire inscrit;
- porter le titre de courtier d'assurances sans être inscrit au registre en qualité d'intermédiaire indépendant;
- charger un travailleur d'offrir en vente des produits d'assurance lorsqu'il ne remplit pas les conditions requises par la loi;
- accepter des contrats d'assurance présentés par un intermédiaire non inscrit;
- offrir un contrat d'agence à un intermédiaire non inscrit (article 15 §1 alinéa 1).

Ces personnes peuvent en outre se voir infliger la fermeture définitive ou provisoire d'une partie ou de l'ensemble des locaux affectés à l'exercice de l'activité d'intermédiaire (article 15 §1 alinéa 2).

2) S'il n'y a pas intention frauduleuse mais uniquement négligence, de telles infractions ne seront punies que d'une amende pouvant aller de 1 à 25 francs (article 15 §1 alinéa 3).

- 3) Sera punie d'un emprisonnement de huit à quinze jours et d'une amende de 26 à 1000 francs ou d'une de ces peines seulement et sera radiée du registre toute personne:
- qui refuse de fournir les renseignements et documents que l'Office a demandés afin de pouvoir contrôler l'application de la loi;
 - qui s'oppose aux mesures d'investigation;
 - qui fait une fausse déclaration (article 15 §3).

Section 2. Les sanctions administratives.

Des amendes administratives peuvent être infligées sous certaines conditions (§1) et en suivant une procédure donnée (§2) aux intermédiaires qui ne se conforment pas à la réglementation en commettant l'une des infractions visée à l'article 15.

§1. Conditions

Rappelons que l'amende administrative ne peut être infligée que dans le *respect du principe "non bis in idem"*. Ainsi, les poursuites pénales excluent l'application d'une amende administrative, même si un acquittement les clôture (article 16§4 alinéa 2). Nous verrons ci-après que le respect de ce principe est également garanti au niveau de la procédure fixée par la loi (cf. infra articles 16 §4 alinéa 3, §5 alinéa 1, §5 alinéa 3).

La loi exige ensuite certaines *limites de montants*. L'amende peut aller de 1 francs à 1 000 000 de francs mais sans excéder 1% des commissions encaissées au cours du dernier exercice (article 16 §1 alinéa 1). En cas de récidive dans un délai de cinq ans, ce maximum est porté à 3% sans que le montant puisse excéder 3 millions de francs (article 16 §1 alinéa 2). L'amende peut être calculée à raison d'un montant journalier (article 16 §1 alinéa 3).

§2. Procédure

L'amende administrative est infligée par le fonctionnaire désigné par le Roi (article 16 §3 alinéa 1). Un exemplaire du procès-verbal constatant l'infraction doit être transmis au procureur du Roi (article 16 §3 alinéa 2) qui sur cette base décidera s'il y a lieu d'intenter les poursuites pénales. Il dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception du procès verbal pour notifier sa décision au fonctionnaire (article 16 §4 alinéa 3).

Afin de respecter le principe "non bis in idem", ce n'est que si le procureur renonce à poursuivre ou omet de se prononcer dans le délai fixé que le fonctionnaire décide, après avoir mis le contrevenant en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative du chef de l'infraction (article 16 §5).

La décision administrative d'infliger une amende doit être prise dans les trois ans qui suivent le fait constitutif d'infraction (article 16 §9 alinéa 1). Toutefois, les actes d'instruction ou de poursuite, en ce compris les notifications du procureur quant à l'intentement de poursuites pénales et l'invitation au contrevenant de présenter ses moyens de défense, faits dans le délai de trois ans, interrompent le cours de la prescription (article 16 §9 alinéa 2). L'interruption a pour effet de faire recourir un même délai de trois ans.

La décision du fonctionnaire doit fixer le montant de l'amende et être motivée. Elle est notifiée au contrevenant par lettre recommandée à la poste en même temps qu'une invitation à acquitter l'amende dans le délai fixé par le Roi (article 16 §5 alinéa 2). La notification de la décision fixant le montant de l'amende administrative éteint l'action publique (article 16 §5 alinéa 3). Le paiement de l'amende met fin à l'action de l'administration (article 16 §5 alinéa 4).

Le contrevenant a le droit de contester la décision du fonctionnaire. A cet effet, et sous peine de forclusion, il doit introduire un recours par voie de requête devant le tribunal de première instance dans un délai de deux mois à compter de la notification de la décision (article 16 §6 alinéa 1).

Si le contrevenant demeure en défaut de payer l'amende, la décision du fonctionnaire compétent ou de la juridiction de première instance passée en force de chose jugée est transmise à l'Administration de l'Enregistrement et des Domaines en vue du recouvrement de l'amende (article 16 §8 alinéa 1). Les poursuites à intenter par l'administration se dérouleront conformément à l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949 (article 16 §8 alinéa 2).

CHAPITRE IV. DISPOSITIONS FINALES

L'arrêté royal du 14 novembre 1961 instaurant les conditions d'exercice de la profession de courtier n'a plus de raison d'être puisque la loi est beaucoup plus complète quant aux personnes visées et quant aux conditions d'exercice exigées. Voilà pourquoi il est abrogé (article 19).

La loi donne un assez large pouvoir au Roi pour régler un certains nombres de points. A cet égard, elle précise dans ces dispositions finales que le Roi exercera ces pouvoirs sur proposition conjointe des ministres qui ont les Classes moyennes et les Affaires économiques dans leurs attributions (article 20).

La loi entrera en vigueur à une date à déterminer par le Roi et au plus tard le 1er janvier 1996 (article 21).

CONCLUSIONS.

La loi que nous venons de commenter n'est certes pas parfaite. Au fil des modifications successives, le texte a gagné en nuances et en pertinences, il a malheureusement perdu en clarté et en simplicité. Mais c'est souvent le cas dans des matières techniques aussi complexes qui touchent d'aussi près un grand nombre de personnes.

Le principal mérite de la loi est de s'étendre à tous les canaux de distribution en tenant compte, tant que faire se peut, des particularités de chacun d'eux. En imposant aux intermédiaires et distributeurs de remplir certaines exigences notamment en matière de connaissances professionnelles et en plaçant le secteur sous le contrôle de l'Office de Contrôle des Assurances, le législateur assure très certainement une meilleure protection du consommateur d'assurances et tel est nous l'avons vu l'objectif principal de la loi. Il faut être conscient qu'en dotant la distribution d'un cadre légal moderne et complet, la loi rend également service aux distributeurs eux-mêmes. Elle va leur permettre de s'organiser de manière à accroître leur professionnalisme et leur compétence et ce n'est que dans ces conditions que les intermédiaires belges pourront dans un esprit de loyale concurrence continuer à s'acquitter avec succès de leurs mission dans le marché européen unifié.

Nous avons eu la chance de voir passer la loi avant la dissolution anticipée du Parlement. Mais si, ce faisant, un pas important est franchi, il faut être conscient que la route est encore longue. Il suffit pour s'en convaincre de penser à la liste des arrêtés et décisions qui sont encore à prendre respectivement par le Roi et l'Office de Contrôle.

Les prochains mois risquent donc d'être bien chargés. Et le travail sera rendu d'autant plus difficile que le pays se trouve en plein interrègne. Le ministre qui aura à signer les arrêtés d'exécution de la loi ne sera pas nécessairement le même que celui qui les a initiés; ce qui le poussera à devoir se familiariser avec les tenants et les aboutissants de la nouvelle législation.

Nous pouvons malgré tout espérer que la suite du programme sera animée par le même esprit de concertation, de réalisme et d'équité qui a guidé les travaux jusqu'ici.

avril 1995.