

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 du 27 mars 1995 relative à
l'intermédiation en assurances et à la
distribution d'assurances**

par
Marie-Anne CRIJNS

Doc. 98/7

*Etude publiée dans la Revue Assicurazioni,
1997, pp. 108-125.*

**La loi du 27 mars 1995
relative à l'intermédiation en assurances
et à la distribution d'assurances**

par Marie-Anne Crijns

Assistante à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain.

INTRODUCTION

1. La loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances¹ dote enfin le secteur de la distribution en Belgique d'un cadre légal et réglementaire complet. En effet, l'ancien arrêté royal du 14 novembre 1961 qui instaurait les conditions d'exercice de la profession ne visait que les courtiers². Quant à 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'assurances³, il se limite à une partie seulement de la distribution et se contente d'établir un simple principe de reconnaissance mutuelle⁴.

Au delà de ce principe de reconnaissance mutuelle, il était nécessaire d'harmoniser les conditions d'accès à la profession afin que les intermédiaires belges puissent accéder aux marchés des autres Etats membres. 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 donc nécessaire aussi dans l'intérêt des consommateurs de pouvoir exiger de la part des intermédiaires certaines qualifications, et d'organiser, dans le même esprit que le contrôle des entreprises d'assurances, le contrôle de la distribution d'assurances.

2. 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 professionnelle⁵. Cette recommandation s'applique à tous les intermédiaires d'assurances qu'ils agissent en qualité de salarié ou d'indépendant. Elle

1 Loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances, *M.B.*, 14 juin 1995, pp. 17029-17037.

2 Cet arrêté royal est abrogé par la loi du 27 mars 1995.

3 Directive du Conseil 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, *J.O.C.E.*, 31 janvier 1977, n° L 26, p. 14.

4 Il s'agit d'un principe 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.

5 Recommandation de la Commission du 18 décembre 1991 sur les intermédiaires d'assurances, *J.O.C.E.*, 28 janvier 1992, n° L 19/32. Pour plus de détails, voy. P.-J. PEARSON, « The E.E.C. recommendation on insurance intermediaries », *L'Europe de l'assurance - Les directives de la troisième génération*, Antwerpen - Leuven - Louvain-la-Neuve, éd. Maklu - Academia-Bruylant, 1992, pp. 303-310; J.R., « Verzekeringstussenpersonen en E.E.G. », *Bull. Ass.*, 1992, pp. 178 - 184.

visé 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 loi du 27 mars 1995 que nous allons commenter s'inscrit dans le cadre de la transposition de cette recommandation en droit belge. La loi comprend 21 articles dont certains nécessitent l'adoption d'arrêtés d'exécution qui sont actuellement en cours de préparation.

CHAPITRE I

Objet et champ d'application de la loi du 27 mars 1995

1. OBJET ⁶

3. 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 ⁷ ».

Les moyens pour atteindre cet objectif sont au nombre de trois. Premièrement, le législateur fixe 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. Deuxièmement, il fixe les règles qui vont régir l'information du public. Et troisièmement, il organise le contrôle du respect de ces conditions et règles.

2. CHAMP D'APPLICATION

4. Comme en témoigne son intitulé (loi relative à l'intermédiation ⁸ en assurances et à la distribution d'assurances), 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 biais 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 ⁹. Ceci appelle quelques développements :

⁶ Article 1 de la loi du 27 mars 1995.

⁷ Par « tiers qui participent à l'exécution des contrats d'assurances », il faut entendre les tiers qui sont *intéressés* par l'exécution des contrats d'assurance, c'est-à-dire les personnes lésées qui disposent d'une action directe contre l'assureur (J-L. FAGNART, « L'entremise et la distribution dans le secteur des assurances », *J.T.*, 1995, p. 734).

⁸ Relevons avec J-L FAGNART (*op. cit.*, p. 734) l'inadéquation du terme « intermédiation ». Ce mot désigne, selon le dictionnaire, la fonction qui consiste à recueillir des fonds et à les mettre à la disposition de tiers. Il s'agit en d'autres termes de l'exercice de la fonction bancaire. Quant à l'activité d'intermédiaire visée par la loi de 1995, elle est dénommée aussi bien dans le langage courant que juridique (voy. notamment R. CARTON DE TOURNAI et P. VAN DER MEERSCH, *Précis des assurances terrestres en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1970, p. 72) d'« entremise ». L'entremise est l'action de celui qui s'entremet, c'est-à-dire qui s'emploie dans une affaire en faveur d'un tiers.

⁹ Le législateur belge est donc allé plus loin que ce qui était strictement nécessaire au sens de la recommandation européenne qui ne vise, par référence à l'article 2, § 1, *littera* a à c de la directive du 13 décembre 1976, que les intermédiaires (courtiers, agents et sous-agents).

A. les intermédiaires d'assurances ¹⁰

1. Définition

5. 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 point 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 » ¹¹.

Plus simplement, les activités visées aux points a), b) et c) correspondent respectivement aux activités de courtier, d'agent, et de sous-agent ¹². Enfin, le point d) vise toutes les autres formes d'offres qui comportent une intermédiation ¹³.

2. Exclusion.

6. 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. » ¹⁴. Cette double exclusion s'explique par le fait que la loi concerne la protection du consommateur normal et ne vise pas les relations entre professionnels, que ce soient les relations entre assureurs ou entre assureurs et réassureurs.

3. Extension : les entreprises d'intermédiation.

¹⁰ Articles 2, § 1 et 3 de la loi du 27 mars 1995.

¹¹ Article 2, § 1, alinéa 2 de la loi du 27 mars 1995.

¹² Dans un souci de sécurité juridique, le législateur belge a repris pour ces trois activités la même définition que celle contenue dans la directive européenne du 13 décembre 1976.

¹³ Il s'agit d'une catégorie qui n'est visée ni dans la directive européenne de 1976, ni dans la recommandation de 1991.

¹⁴ Article 2, § 1, alinéa 1 *in fine* de la loi du 27 mars 1992.

7. 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 »¹⁵ 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 »¹⁶.

Cette distinction prend tout son sens au niveau des conditions d'accès à l'activité qui sont exigées par la loi :

- Les responsables de la distribution doivent posséder toutes les connaissances professionnelles requises¹⁷ et présenter une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisante¹⁸.

- 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 qu'aux conditions en matière de connaissances professionnelles et encore il ne s'agit que d'une connaissance de base limitée à certaines matières¹⁹. 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 avoir une connaissance approfondie.

Afin justement 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, la loi exige la désignation d'au moins un responsable pour le siège central et un responsable par succursale si l'entreprise emploie moins de cinq personnes (à temps plein); et la désignation d'au moins deux responsables de la distribution pour le siège central et deux par succursale si l'entreprise occupe plus de cinq personnes²⁰. De plus, l'intermédiaire d'assurances, personne physique ou morale, qui emploie d'autres travailleurs est tenu de communiquer à l'Office de Contrôle une liste nominative des personnes désignées comme responsables ainsi que le relevé de toutes les modifications apportées ultérieurement à cette liste²¹.

B. Les distributeurs directs²²

¹⁵ Article 3, alinéa 1 de la loi du 27 mars 1995.

¹⁶ Article 3, alinéa 2 de la loi du 27 mars 1995.

¹⁷ Cf. *infra*, n° 18 et 19.2.

¹⁸ Cf. *infra*, n° 22.

¹⁹ Cf. *infra*, n° 18 et 19.1.

²⁰ Article 4 de la loi du 27 mars 1995. 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.

²¹ Article 12, alinéa 3 de la loi du 27 mars 1995.

²² Article 2, § 2 de la loi du 27 mars 1995.

8. La loi s'applique également aux distributeurs directs, c'est-à-dire aux entreprises d'assurance qui proposent directement leurs produits au public ²³. 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 » ²⁴ 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... » ²⁵.

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 satisfaire aux conditions en matière de connaissances professionnelles ²⁶, d'aptitude et d'honorabilité professionnelle ²⁷.

- 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 qu'aux conditions en matière de connaissances professionnelles et encore il ne s'agit que d'une connaissance de base limitée à certaines matières ²⁸. Une connaissance limitée est suffisante puisque ces personnes sont entourées et accompagnées par les responsables de la distribution qui doivent avoir une connaissance approfondie ²⁹.

Quant au nombre de responsables qui doivent être désignés dans chaque compagnie d'assurance, que ce soit le siège central ou la succursale, la loi fixe les mêmes règles que pour les entreprises d'intermédiation ³⁰. Enfin, les entreprises d'assurances qui pratiquent la distribution directe doivent communiquer à l'Office de Contrôle une liste nominative des personnes désignées comme responsables ainsi que le relevé de toutes les modifications apportées ultérieurement à cette liste ³¹.

CHAPITRE II.

²³ Sur la distribution directe, voy. notamment H. HOUSEN, « Les assureurs directs. Points forts, points faibles et opportunités », *Le Monde de l'Assurance*, 30 août 1995, pp. 16-20; A. DOCQUIER, « Le courtier face à la souscription directe », *L'Argus belge*, 1985, pp. 22-24.

²⁴ Article 2, § 2, alinéa 1 de la loi du 27 mars 1995.

²⁵ Article 2, § 2, alinéa 2 de la loi du 27 mars 1995.

²⁶ Cf. *infra*, n° 18 et 19.2.

²⁷ Cf. *infra*, n° 22.

²⁸ Cf. *infra*, n° 18 et 19.1.

²⁹ L'on peut se demander avec J-L. FAGNART (*op. cit.*, p. 740), pourquoi il faut exiger qu'il y ait dans les entreprises d'assurances des personnes ayant certaines connaissances approfondies en droit des assurances. Pour exécuter les obligations qui sont les siennes, tout assureur doit déjà avoir recours à des personnes compétentes. En effet, sans attendre la loi du 27 mars 1995, la jurisprudence et le législateur avaient déjà mis à charge de tous les professionnels une obligation d'information du consommateur (voy. notamment F. DOMONT-NAERT, « Les relations entre professionnels et consommateurs en droit belge », *La protection de la partie faible dans les rapports contractuels*, Paris, L.G.D.J., 1996, pp. 219-240; du même auteur, « information du consommateur dans la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et l'information et la protection du consommateur », *Les pratiques du commerce et l'information et la protection du consommateur depuis la loi du 14 juillet 1991*, Bruxelles, Jeune Barreau, 1991, pp. 105 et s.). En outre, le règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurance impose à l'assureur de fournir au preneur d'assurance avant la conclusion du contrat et dans le cours de l'exécution du contrat une liste impressionnante d'informations.

³⁰ Cf. *supra*, n° 7.

³¹ Article 12, alinéa 1 de la loi du 27 mars 1995.

L'immatriculation

I. INSCRIPTION AU REGISTRE

9. En vertu de l'article 5, alinéa 1 de la loi, nul ne peut exercer en Belgique une des activités définies à l'article 2, § 1 - c'est-à-dire l'activité d'intermédiaire telle que nous l'avons décrite ci-dessus ³² - s'il n'est pas inscrit au registre des intermédiaires d'assurances tenu par l'Office de Contrôle des Assurances. L'obligation d'inscription ne vise donc pas les distributeurs directs (visés à l'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 en application de la loi de contrôle du 9 juillet 1975. Ces entreprises et leurs travailleurs feront simplement l'objet d'une immatriculation distincte qui se base sur le numéro de code sous lequel est agréée l'entreprise d'assurances ³³.

10. Le registre dont il est question pour les intermédiaires 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 » ³⁴.

- 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 ³⁵. 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 ³⁶.

- Dans l'hypothèse où l'intermédiaire ne remplit plus les conditions requises pour être considéré comme indépendant, son inscription sera simplement transférée au registre des intermédiaires non indépendants ³⁷.

³² Cf. *supra*, n° 5 et 7.

³³ Article 12, alinéa 2 de la loi du 27 mars 1995.

³⁴ Article 5, alinéa 2 de la loi du 27 mars 1995. 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 ».

³⁵ Article 5, alinéa 3 de la loi du 27 mars 1995.

³⁶ Article 5, alinéa 4 de la loi du 27 mars 1995. 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. Il n'empêche que ces mesures destinées à garantir l'indépendance des courtiers restent en deçà de la recommandation européenne. Cette dernière prévoit en effet que pour assurer l'indépendance des courtiers, il convient de transmettre des informations non seulement à l'organisme compétent (en Belgique, l'Office de Contrôle) mais surtout aux preneurs d'assurance eux-mêmes. Ces derniers sont naturellement les premiers à avoir intérêt à apprécier l'indépendance de leur courtier. Il est regrettable que la loi du 27 mars 1995 ne prévoit rien à cet égard (J.L. FAGNART, *op. cit.*, p. 738).

³⁷ Article 9, alinéa 7 de la loi du 27 mars 1995.

11. Les intermédiaires ressortissant d'un Etat membre de la Communauté peuvent être inscrits au registre des intermédiaires indépendants en Belgique à condition qu'ils satisfassent aux conditions d'accès prévues par l'article 10 ³⁸ (cf. *infra*). 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 ³⁹.

II. PROCÉDURE D'IMMATRICULATION ⁴⁰

A. La demande

12. Toute intermédiaire doit envoyer à l'Office de Contrôle des Assurances une demande d'immatriculation dont les formes et les conditions doivent être fixées par arrêté royal. Cette demande doit mentionner la catégorie dans laquelle l'intermédiaire souhaite être inscrit; 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; et enfin, 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.

Le demandeur doit fournir à l'appui de sa demande les documents nécessaires prouvant qu'il satisfait à toutes les conditions prévues par la loi.

13. Pour des raisons de nature pratique et administrative, une demande collective d'immatriculation peut être introduite par plusieurs candidats à condition que leurs obligations soient garanties par un organisme central. 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 ⁴¹.

B La décision d'immatriculation

14. L'Office de Contrôle des Assurances doit prendre une décision 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.

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

³⁸ Article 8, alinéa 1 de la loi du 27 mars 1995. Sur les conditions d'accès prévues à l'articles 10, cf. *infra*, n° 17 et s.

³⁹ 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*, n° 18).

⁴⁰ Article 9 de la loi du 27 mars 1995.

⁴¹ « L'intermédiation et la distribution d'assurances. Enfin, un cadre légal », *L'assurance au présent*, 30 août 1995, p. 7.

contrôle du 9 juillet 1975. 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 ⁴².

C. La radiation de l'immatriculation.

15. Si la personne immatriculée ne satisfait plus aux conditions d'accès à l'activité ⁴³, elle sera mise en demeure par l'Office de Contrôle des Assurances afin de régulariser sa situation. Si elle ne répond pas à cette mise en demeure dans le délai fixé, l'inscription au registre sera radiée. 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.

III. INFORMATION DU PUBLIC

16. Chaque intermédiaire immatriculé reçoit un numéro d'inscription au registre des intermédiaires ⁴⁴. 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 ⁴⁵. L'intermédiaire est tenu d'informer le client qui en fait la demande de la nature et de l'étendue de ses compétences ⁴⁶.

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 ⁴⁷. 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.

Quant aux distributeurs directs, ils doivent mentionner le nom de l'entreprise d'assurances pour laquelle ils travaillent dans tous leurs contacts avec le public ⁴⁸.

Enfin, la liste des intermédiaires indépendants et non indépendants immatriculés est publiée tous les deux ans au Moniteur belge.

⁴² M.A. CRIJNS, « La loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances : présentation générale », *Revue Générale des Assurances et des Responsabilités*, 1995, 12520⁴.

⁴³ Cf. *infra*, n° 17 et s.

⁴⁴ Rappelons toutefois que les distributeurs directs d'une compagnie d'assurance sont inscrits sous le numéro de code sous lequel est agréée l'entreprise d'assurance en application de la loi de contrôle. Quant aux responsables de la distribution d'une entreprise d'intermédiation, ils sont inscrits sous le numéro d'immatriculation de l'intermédiaire qui les emploie. C'est donc uniquement à l'employeur qu'il incombe de se faire immatriculer.

⁴⁵ Article 6, alinéa 1 de la loi du 27 mars 1995.

⁴⁶ Article 6, alinéa 2 de la loi du 27 mars 1995.

⁴⁷ Article 6, alinéa 3 de la loi du 27 mars 1995.

⁴⁸ Article 6, alinéa 3 *in fine* de la loi du 27 mars 1995.

CHAPITRE III

Les conditions d'accès à l'activité

17. 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 ⁴⁹

a) Les connaissances professionnelles requises ⁵⁰

18. La loi exige à la fois une connaissance théorique et une expérience pratique :

La **connaissance théorique** est à la fois d'ordre juridique et commercial ⁵¹:

Les connaissances *juridiques* portent sur les matières suivantes : la législation sur le contrat d'assurance; la législation relative au contrôle des entreprises d'assurances 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; la réglementation, la technique et les aspects fiscaux des différentes branches d'assurance - cette connaissance étant limitée à celui ou ceux des groupes de branches dans lequel ou lesquels les personnes exercent leur activité -.

Les connaissances *commerciales* portent sur les principes fondamentaux de comptabilité, de droit fiscal et social ayant trait à la profession.

Enfin, une **expérience pratique** en assurance doit être démontrée. La structure et le contenu de cette expérience pratique doivent être déterminés par l'Office de Contrôle des Assurances. Sa durée est fixée par le Roi mais ne peut excéder deux ans pour les intermédiaires indépendants et est limitée à un an pour les non indépendants.

b) Les dispenses ⁵²

19. Nous pouvons distinguer trois séries de dispenses :

19.1. La première série de dispenses vise les sous-agents ainsi que le personnel des entreprises d'assurances et des entreprises d'intermédiation qui sont en contact avec le public pour distribuer les produits mais sans en être responsables. Ces trois catégories de distributeurs ne doivent pas connaître la législation de contrôle, la législation relative à la protection du consommateur et la législation sur les pratiques de commerce, ni les principes fondamentaux de comptabilité, de droit fiscal et social de la profession. Ces mêmes personnes ne doivent en outre justifier d'aucune expérience pratique. *A contrario*,

⁴⁹ Articles 10, 1° et 11 de la loi du 27 mars 1995.

⁵⁰ Article 11, § 1 de la loi du 27 mars 1995.

⁵¹ J.L. FAGNART, *op. cit.*, p. 736.

⁵² Article 11, § 2 de la loi du 27 mars 1995.

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 ⁵³.

19.2. La deuxième série de dispense concerne les personnes qui sont responsables de la distribution que ce soit dans une entreprise d'assurance qui fait de la distribution directe ou dans une entreprise d'intermédiation. Elles ne doivent pas connaître les principes fondamentaux de la comptabilité, du droit fiscal et social de la profession.

19.3. Enfin, tout intermédiaire ou tout distributeur direct 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 ⁵⁴

20. La personne qui est titulaire de l'un des diplômes de l'enseignement supérieur - dont la liste doit être établie par voie d'arrêté royal - possède les connaissances théoriques requises par la loi. Mais il faudra en plus que cette personne ait acquis une expérience pratique.

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 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. L'intéressé doit également justifier d'une expérience pratique.

2. Garantir une capacité financière suffisante ⁵⁵

21. La forme et le contenu de cette exigence doivent être déterminés par arrêté royal sur proposition de l'Office de Contrôle. Cette condition ne concerne pas les compagnies d'assurances qui pratiquent la distribution directe puisqu'elles sont déjà soumises à pareille exigence par la loi de contrôle.

⁵³ 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.

⁵⁴ Article 11, § 3 de la loi du 27 mars 1995.

⁵⁵ Article 10, 2° de la loi du 27 mars 1995.

3. Présenter une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes ⁵⁶

22. La loi 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 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.

4. Avoir assuré les risques liés à la responsabilité professionnelle ⁵⁷

23. 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.

Les conditions de souscription de cette assurance doivent être fixées par arrêté royal sur proposition de l'Office de Contrôle des Assurances.

5. Se porter garant de la conformité avec les dispositions légales et réglementaires belges d'intérêt général des produits offerts ⁵⁸

24. 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. 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.

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 - à la seule exception des dispositions purement supplétives -, ce que la Commission des Assurances consultée pour avis estime excessif ⁵⁹. 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

⁵⁶ Article 10, 3° de la loi du 27 mars 1995.

⁵⁷ Article 10, 4° de la loi du 27 mars 1995.

⁵⁸ Article 10, 5° de la loi du 27 mars 1995.

⁵⁹ D'après la Commission des assurances, l'intérêt général, par définition, se distingue de l'intérêt d'un individu ou d'une catégorie déterminée de personnes. Il est proche de l'ordre public qui englobe toute loi qui touche aux intérêts essentiels de l'Etat ou de la collectivité ou qui fixe dans le droit privé les bases juridiques sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral de la société. Pour plus de détails sur cette notion d'intérêt général, voy; notamment B. DUBUISSON, « Les règles belges de conflit de lois et l'assurance communautaire », *Les assurances de l'entreprise*, t. II, Bruxelles, Bruylant, 1993, pp. 533-606; du même auteur, « L'intérêt général en droit communautaire de l'assurance. La réaction thermidorienne », *R.G.A.R.*, 1995, n° 4.

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 ? ⁶⁰

6. Payer un droit annuel d'inscription ⁶¹.

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

CHAPITRE IV.

Contrôle et sanctions.

I. CONTRÔLE ⁶²

26. C'est l'Office de Contrôle des Assurances institué par la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances qui est chargé de contrôler le respect de la loi.

Il y sera procédé comme pour les compagnies d'assurance soit d'initiative, soit à la suite de plaintes. A cette fin, l'Office peut faire toutes les investigations nécessaires et exiger tous renseignements utiles à sa mission. Le refus d'obtempérer peut donner lieu à des sanctions pénales ou administratives.

Afin de faciliter l'exercice du contrôle, la loi autorise l'échange d'informations. Ainsi, si l'Office relève des pratiques contraire à d'autres législations, il en informe les autorités qui ont ces matières dans leurs attributions. Inversement, celles-ci informent l'Office lorsque leurs services constatent des infractions commises par des personnes soumises à la loi. Ces informations sont bien sûr protégées par le secret professionnel.

L'essentiel du contrôle portera sur la vérification du respect des conditions d'accès à l'activité et de leur maintien . Si l'Office constate à cet égard des infractions, il a le droit d'avertir, de suspendre voire de faire radier du registre les intermédiaires. La radiation entraîne l'interdiction d'exercer l'activité réglementée en Belgique et de porter le titre. La décision d'avertissement, de suspension, ou de radiation peut faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'Etat conformément à la procédure fixée par la loi du 9 juillet 1975.

II. SANCTIONS

27. Outre les sanctions disciplinaires qui peuvent être infligées par l'Office de Contrôle ⁶³, 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, l'application de l'une de ces sanctions excluant l'autre ⁶⁴ .

⁶⁰ M.A. CRIJNS, *op. cit.*, 12520⁵

⁶¹ Article 10, 6° de la loi du 27 mars 1995.

⁶² Article 13 de la loi du 27 mars 1995.

⁶³ Cf. *supra*, n° 26.

⁶⁴ Il s'agit de respecter le principe fondamental *non bis in idem* consacré par le Pacte International relatif aux droits civils et politiques approuvé par la loi belge du 15 mai 1981. Il dispose que nul ne

A. Sanctions pénales ⁶⁵

28. 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.

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.

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.

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.

B. Sanctions administratives ⁶⁶

29. Des amendes administratives peuvent être infligées aux intermédiaires qui ne se conforment pas à la réglementation en commettant l'une des infractions visée à l'article 15. Rappelons que les poursuites pénales excluent l'application d'une amende administrative, même si un acquittement les clôture

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. 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.

La loi organise la procédure qui doit être suivie pour imposer une amende administrative : elle ne peut être infligée que par le fonctionnaire désigné par le Roi. La décision doit être prise dans les trois ans qui suivent le fait constitutif d'infraction; elle doit fixer le montant de l'amende et être motivée.

peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif.

⁶⁵ Article 15 de la loi du 27 mars 1995.

⁶⁶ Article 16 de la loi du 27 mars 1995.

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.

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.

CONCLUSIONS

30. Si au fil de ses modifications successives, le texte de la loi a gagné en nuances et en pertinences, il a malheureusement perdu en clarté et en simplicité. Sa lecture est notamment rendue difficile par la technique qui consiste à énoncer une règle par référence à d'autres dispositions. Il n'empêche qu'un tel écueil est difficile à éviter dans des matières techniques aussi complexes qui touchent d'aussi près un grand nombre de personnes.

Au niveau du fond, nous réitérons nos reproches concernant la disposition relative à l'intérêt général ⁶⁷. Rappelons également le caractère peut-être superflu des exigences de connaissances professionnelles approfondies imposées dans le chef des responsables de la distribution dans les entreprises d'assurance ⁶⁸. Nous regrettons également l'absence de toute mesure sérieuse destinée à garantir l'indépendance des courtiers ⁶⁹.

31. D'un point de vue positif, 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 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.

Mais si, ce faisant, un pas important est franchi, il faut être conscient que la route est encore longue. En effet, pour sa majeure partie, la nouvelle loi est une loi-cadre dont la mise en oeuvre dépend de la promulgation d'arrêtés d'exécution dont les projets doivent d'abord être soumis à l'avis de la Commission des Assurances. Beaucoup reste à faire également au niveau de l'Office de Contrôle des Assurances qui est à la base de bon nombre de décisions encore à prendre et qui est de surcroît chargé du contrôle de la loi, ce qui implique toute une organisation ⁷⁰.

⁶⁷ Cf. *supra*, n° 24.

⁶⁸ Cf. *supra*, note de bas de page n° 29.

⁶⁹ Cf. *supra*, note de bas de page n° 36.

⁷⁰ « L'intermédiation et la distribution d'assurances. Enfin, un cadre légal », *op. cit.*, p. 5.