

Numéro du rôle : 4926
Arrêt n° 56/2011 du 28 avril 2011

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt n° 203.406 du 29 avril 2010 en cause de la SA « K.C. » contre la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 mai 2010, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« - Les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances, combinés avec les dispositions auxquelles ils se réfèrent, sont-ils compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traitent de la même manière deux catégories de personnes dont les situations sont différentes, à savoir, d'une part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont en rapport avec leur activité professionnelle dès lors que ces faits ont été commis dans l'exercice de cette activité et, d'autre part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont sans rapport avec leur activité professionnelle dès lors qu'ils n'ont pas été commis dans l'exercice de cette activité ?

- Les mêmes articles sont-ils compatibles avec les articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution et la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'ils ne confèrent pas de marge d'appréciation à la Commission bancaire, financière et des assurances pour juger si la condamnation visée à l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995 présente un lien avec l'activité d'intermédiaire d'assurances et de réassurances ?

- Les mêmes articles sont-ils compatibles avec les articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution et la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'ils ne procèdent à aucune distinction selon la gravité de la condamnation intervenue ni selon l'ancienneté de cette condamnation ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « K.C. »;
- le Conseil des ministres et la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA).

A l'audience publique du 1er décembre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me F. Krenc, qui comparaisait également *loco* Me T. Bontinck, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « K.C. »;
 - . Me A. Wirtgen *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et pour la Commission bancaire, financière et des assurances (CBFA);
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA « K.C. » est inscrite depuis 1996 au registre des intermédiaires d'assurances dans la catégorie des courtiers d'assurances. V.K., seul dirigeant effectif, seul actionnaire de contrôle et seul responsable de la distribution des produits d'assurance a été condamné en 2005 pour diverses infractions en rapport avec l'occupation de main-d'œuvre d'origine étrangère en séjour illégal, dont un faux et usage de faux en écriture concernant un contrat de location d'appartement. Ayant été informée de ces éléments à l'occasion de l'actualisation des données relatives au dossier d'inscription de la SA « K.C. » au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances, la Commission bancaire, financière et des assurances (ci-après : CBFA) constate en octobre 2009 que cette société ne fonctionne pas en conformité avec les articles 3, alinéa 1er, 10, alinéa 1er, 2^obis et 3^o, et 10bis, 1^o et 2^o, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances, la met en demeure de remédier aux manquements constatés dans un délai de trois mois à dater de la notification de la décision et suspend son inscription au registre en application de l'article 13bis, § 1er, de la même loi.

A la demande de la SA « K.C. » qui souhaite obtenir le retrait ou la modification de cette décision, la CBFA réexamine le dossier. Après avoir constaté que le responsable de la distribution se trouve dans l'un des cas d'interdiction professionnelle, que son honorabilité professionnelle en sa qualité de dirigeant effectif fait défaut et qu'en conséquence, la SA « K.C. » ne fonctionne pas en conformité avec les articles 3, alinéa 1er, 10, alinéa 1er, 2^obis et 3^o, 10bis, 1^o, et 13bis, § 1er, de la loi du 27 mars 1995, la CBFA maintient sa première décision et, le 24 novembre 2009, décide, en raison de la gravité des faits et dans un souci de protection des consommateurs, d'interdire à la SA « K.C. » l'exercice de son activité d'intermédiaire en assurances et de suspendre son inscription au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances, pendant un délai de trois mois au cours duquel elle est mise en demeure de remédier à la situation constatée par la CBFA. A défaut, cette inscription serait radiée.

La SA « K.C. » a demandé au Conseil d'Etat de suspendre et d'annuler cette décision. La demande de suspension fut rejetée par l'arrêt n° 198.820 du 10 décembre 2009, à défaut de préjudice grave difficilement réparable. Dans ses moyens d'annulation, la SA « K.C. » fait notamment valoir que V.K. se trouve dans l'un des cas d'interdiction professionnelle de l'article 10, alinéa 1er, 3^o, de la loi du 27 mars 1995 précitée, alors que ce constat se fonde sur une condamnation intervenue en 2005 pour des faits étrangers à l'exercice de l'activité d'intermédiaire en assurances; elle fait valoir qu'à supposer que la compétence de la partie adverse fût liée sur ce point, il convient de s'interroger sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution des articles 3 et 10 de cette loi qui traitent de manière identique des personnes se trouvant dans des situations différentes, à savoir, d'une part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont en rapport avec leur activité professionnelle dès lors que ces faits ont été commis dans l'exercice de cette activité et, d'autre part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont sans rapport avec leur activité professionnelle dès lors qu'ils n'ont pas été commis dans l'exercice de cette activité; elle soutient que ces articles 3 et 10 sont également critiquables en ce qu'ils n'octroient pas de marge d'appréciation à la CBFA pour juger si la condamnation visée à l'article 10, alinéa 1er, 3^o, présente un lien avec l'activité d'intermédiaire d'assurances et de réassurances et en ce qu'ils ne procèdent à aucune distinction selon la gravité de la condamnation intervenue ou l'ancienneté des faits.

Le Conseil d'Etat adresse en conséquence à la Cour les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La SA « K.C. » rappelle les faits de l'espèce. Elle indique que, postérieurement à l'arrêt du Conseil d'Etat qui a saisi la Cour, le comité de direction de la CBFA a décidé, le 25 mai 2010, « de radier l'inscription de la [SA « K.C. »] du registre des intermédiaires dans la catégorie des courtiers d'assurances, en application de l'article 13*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi du 27 mars 1995 » en estimant que cette société « ne dispose toujours pas d'un responsable de la distribution répondant aux exigences légales et qu'elle ne fonctionne dès lors pas en conformité avec les articles 3, alinéa 1er, et 10, alinéa 1er, 1°, de la loi du 27 mars 1995 ». Cette décision de radiation est vivement contestée par la SA « K.C. », qui y voit un véritable acharnement et a sollicité le retrait ou la modification de cette décision. Il appartient à présent au comité de direction de la CBFA de se prononcer sur cette demande de retrait ou de modification.

Elle relève par ailleurs qu'au cours de cette procédure, la CBFA a toujours soutenu que sa compétence était liée, les dispositions en cause l'obligeant à constater que la société ne fonctionnait pas en conformité avec les articles 3, alinéa 1er, et 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995.

A.1.2. La SA « K.C. » soutient que les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 traitent de manière identique deux catégories de personnes dont les situations sont différentes, à savoir, d'une part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont en rapport avec leur activité professionnelle dès lors que ces faits ont été commis dans l'exercice de cette activité et, d'autre part, les responsables de la distribution qui ont été condamnés pour des faits qui sont sans rapport avec leur activité professionnelle dès lors qu'ils n'ont pas été commis dans l'exercice de cette activité. Ce traitement identique de situations différentes ne repose pas sur une justification objective et raisonnable. En particulier, ces articles 3 et 10 sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ne confèrent pas de marge d'appréciation à la CBFA pour juger si la condamnation visée à l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995 présente un lien avec l'activité d'intermédiaire d'assurances et de réassurances. En l'espèce, la CBFA ne pouvait apprécier le lien susvisé, ni prendre en considération la gravité des faits à la base de la condamnation, l'ancienneté de cette condamnation ou encore l'ancienneté des faits. Elle ne pouvait pas, par exemple, tenir compte de « circonstances atténuantes ». En l'espèce, l'interdiction professionnelle découle exclusivement de faits remontant à près de dix ans et de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 24 janvier 2005. Or, aucun manquement n'a été reproché par la CBFA à V.K. dans le cadre de son activité professionnelle. La compétence, le sérieux et le professionnalisme de V.K. n'ont jamais été démentis. V.K. jouit d'ailleurs d'une excellente réputation auprès des entreprises d'assurances et de réassurances. Il exerce son activité professionnelle depuis près de 30 ans, à la grande satisfaction de ses clients et différents interlocuteurs. L'interdiction professionnelle qui frappe V.K. est manifestement disproportionnée.

A.2.1. Le Conseil des ministres rappelle les dispositions en cause. Il estime, quant à la première question préjudicielle, que l'identité de traitement est justifiée. Les interdictions professionnelles prévues à l'article 90, § 2, auquel se réfèrent les dispositions en cause correspondent à l'intention du législateur, exprimée lors de l'adoption de la loi du 27 mars 1995, d'exclure des fonctions en cause les personnes qui ont été condamnées pour certains délits qui sont de nature à créer une entrave à la relation de confiance entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurance (notamment le faux en écriture, l'escroquerie, l'abus de confiance, etc.). Ce caractère indigne de confiance des personnes concernées, qui avait aussi été relevé par l'arrêt n° 57/98 du 27 mai 1998, justifie que le législateur n'ait pas fait de distinction entre responsables de la distribution suivant que les faits pour lesquels ils ont été condamnés sont ou non en rapport avec leur activité professionnelle. Les interdictions professionnelles indispensables pour garantir la probité d'un secteur de la vie économique sensible et la sécurité des tiers ne constituent pas une mesure disproportionnée.

A.2.2. Le Conseil des ministres souligne en outre que la loi du 27 mars 1995 constitue la transposition de la directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance qui requiert des intermédiaires d'assurances le respect d'exigences professionnelles et juge essentielles les relations de confiance entre ceux-ci et leurs clients.

A.2.3. Il relève que l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995 et l'article 90, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 ont été modifiés par la loi du 6 avril 2010 dans le cadre de la réforme du régime des interdictions professionnelles qui est applicable dans les secteurs de la vie économique soumis au contrôle de la CBFA et qui s'impose en sus du régime de droit commun prévu par l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934. Le modèle de ce régime spécifique est l'article 19 de la loi du 22 mars 1993 relative au statut et au contrôle des établissements de crédit. Le caractère automatique des interdictions prévues par cette disposition a été examiné par le législateur compte tenu de la jurisprudence de la Cour qui, dans le régime de droit commun, a notamment censuré ce caractère automatique. Le nouvel article 19, § 2, modifie le régime spécifique en maintenant le caractère automatique des interdictions mais en limitant dans le temps leur durée; les travaux préparatoires montrent que le législateur a estimé que les spécificités du secteur bancaire et financier justifient un régime plus strict que celui du droit commun en tenant compte des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour qui, dans son arrêt n° 38/2000 du 29 mars 2000, a admis le caractère automatique de l'interdiction professionnelle prononcée à l'égard d'exploitants de débits de boissons. Les travaux préparatoires indiquent aussi que le législateur a démontré qu'un régime d'interdictions appliqué sans débat judiciaire relatif à son opportunité et à sa durée était nécessaire, en dépit de l'atteinte portée aux droits fondamentaux, pour garantir la probité du secteur et la confiance du public. Cette appréciation vaut nécessairement, *mutatis mutandis*, pour les autres catégories d'entreprises d'assurances et les intermédiaires. Les exigences internationales requièrent que soient écartées de ce secteur les personnes malhonnêtes afin de les empêcher de gérer des avoirs.

A.2.4. Quant à la deuxième question préjudicielle, le Conseil des ministres renvoie, *mutatis mutandis*, à ce qu'il a dit de la première. Il rappelle la jurisprudence de l'arrêt n° 38/2000 déjà cité qui reconnaît au législateur le pouvoir d'apprécier s'il y a lieu de se montrer sévère lorsqu'une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général.

A.2.5. Quant à la troisième question préjudicielle, le Conseil des ministres renvoie aussi, *mutatis mutandis*, à ce qu'il a dit de la première et à l'arrêt n° 38/2000 en ajoutant que le condamné peut obtenir une réhabilitation dans des conditions qui doivent permettre d'établir que la confiance en lui est restaurée.

A.3. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres estime que la partie requérante devant le Conseil d'Etat soutient à tort que la CBFA ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation : si cela est vrai en ce qui concerne les exigences de l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi en cause, à savoir lors de l'examen des conditions d'inscription au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances, notamment la condition relative aux cas prévus à l'article 90, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances (qui renvoie au régime des interdictions professionnelles prévu par l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934), cela est inexact en ce qui concerne l'honorabilité professionnelle des dirigeants effectifs, compte tenu de la confiance que la CBFA doit pouvoir avoir dans ceux-ci. Le pouvoir d'appréciation de la CBFA a été confirmé par le Conseil d'Etat et s'exerce indépendamment de toute qualification pénale des comportements des intéressés. C'est l'ensemble des faits qui sont pris en considération à cet égard, l'honorabilité n'étant pas fonction des seuls faits commis au cours de l'exercice de l'activité professionnelle des intéressés.

A.4. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante devant le Conseil d'Etat rappelle que l'interdiction professionnelle en cause est la conséquence automatique d'une condamnation pénale, qu'elle est illimitée dans le temps et qu'elle n'a pas fait l'objet d'un débat devant un juge. En l'espèce, compte tenu des arrêts n^{os} 57/98 et 87/98, l'interdiction professionnelle prononcée contre V.K. est une mesure grave restreignant la liberté du commerce et de l'industrie et porte atteinte au principe de proportionnalité. Les critiques de constitutionnalité que ce régime appelle ont été aperçues par le législateur qui, en adoptant la loi du 6 avril 2010 visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier, a limité dans le temps la durée de ces interdictions.

- B -

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances. Il ressort de la motivation de l'arrêt *a quo* que sont visés l'article 3 et l'article 10, alinéa 1er, 2^o*bis* et 3^o, dans la rédaction qui était la leur - l'article 10 ayant été entre-temps modifié par la loi du 6 avril 2010 visant à renforcer le gouvernement d'entreprise dans les sociétés cotées et les entreprises publiques autonomes et visant à modifier le régime des interdictions professionnelles dans le secteur bancaire et financier - lorsque fut prise la décision attaquée devant le Conseil d'Etat.

Ces articles disposent :

« Art. 3. Toute personne morale ou physique qui occupe des travailleurs et est inscrite comme intermédiaire d'assurances ou de réassurances, désigne un responsable de la distribution conformément à l'article 4. Le responsable de la distribution doit satisfaire aux conditions relatives aux connaissances professionnelles, aptitudes et honorabilité professionnelle visées à l'article 10, 1^o, 2^o*bis* et 3^o.

Les autres personnes qui, auprès d'un intermédiaire d'assurances ou de réassurances, s'occupent directement d'intermédiation en assurances ou en réassurances, en particulier toute personne qui, à cet effet et de quelque manière que ce soit, est en contact avec le public, doivent satisfaire aux conditions en matière de connaissances professionnelles fixées à l'article 11, § 2 ».

« Art. 10. Pour pouvoir être inscrit au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances et pouvoir conserver cette inscription, l'intermédiaire d'assurances ou de réassurances intéressé doit :

[...]

2^o*bis* Posséder une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes.

3^o L'intéressé ne peut se trouver dans l'un des cas prévus à l'article 90, § 2, de la loi de contrôle des assurances. 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, ne s'appliquent, pour ce qui concerne la présente loi, qu'aux personnes qui souhaitent exercer les activités visées à l'article 2 en qualité de travailleur indépendant.

[...] ».

B.1.2. L'article 4 de la même loi, auquel l'article 3 précité renvoie et auquel se réfère la question préjudicielle, disposait, dans la rédaction qui était la sienne lorsque fut prise la décision attaquée devant le Conseil d'Etat :

« Art. 4. Les intermédiaires d'assurances et de réassurances visés à l'article 3 et les entreprises d'assurances désignent une ou plusieurs personnes physiques comme responsables de la distribution, au moins un pour le siège central et un par succursale où est exercée, respectivement, une activité d'intermédiation en assurances ou de distribution d'assurances. Si plus de cinq personnes y opèrent en matière d'intermédiation en assurances ou en réassurances, ils désignent au moins deux responsables de la distribution pour le siège central ».

B.1.3. L'article 90, § 2, de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, auquel renvoie l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995 en cause, disposait, dans la rédaction qui était la sienne lorsque fut prise la décision attaquée devant le Conseil d'Etat :

« § 2. Ne peuvent exercer ou continuer à exercer les fonctions d'administrateur, directeur, gérant ou mandataire auprès d'entreprises visées par la présente loi, les personnes qui se trouvent dans un des cas définis par les articles 1er à 3 et 3bis, §§ 1 et 3 de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934.

Les fonctions énumérées à l'alinéa premier ne peuvent davantage être exercées :

1° par les personnes qui ont été condamnées à une peine inférieure à trois mois d'emprisonnement pour une infraction prévue par l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934;

2° par les personnes qui ont été condamnées pour infraction :

a) aux articles 53 à 57 de la présente loi;

b) aux articles 75 à 78 de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers;

c) à l'article 4 de l'arrêté royal n° 41 du 15 décembre 1934 protégeant l'épargne par la réglementation de la vente à tempérament de valeurs à lots;

d) aux articles 18 à 23 de l'arrêté royal n° 43 du 15 décembre 1934 relatif au contrôle des sociétés de capitalisation;

e) aux articles 42 à 45 de l'arrêté royal n° 185 sur le contrôle des banques et le régime des émissions de titres et valeurs;

f) aux articles 200 à 209 des lois sur les sociétés commerciales, coordonnées le 30 novembre 1935;

g) aux articles 67 à 72 de l'arrêté royal n° 225 du 7 janvier 1936 réglementant les prêts hypothécaires et organisant le contrôle des entreprises de prêts hypothécaires;

h) aux articles 4 et 5 de l'arrêté royal n° 71 du 30 novembre 1939 relatif au colportage des valeurs mobilières et au démarchage sur valeurs mobilières et sur marchandises et denrées;

i) à l'article 150 de la loi du 4 décembre 1990 relative aux opérations financières et aux marchés financiers;

j) à l'article 29 de la loi du 9 juillet 1957 réglementant les ventes à tempérament et leur financement;

k) aux articles 13 à 15 de la loi du 10 juin 1964 sur les appels publics à l'épargne;

l) aux articles 31 à 35 des dispositions relatives au contrôle des caisses d'épargne privées, coordonnées le 23 juin 1967;

m) à l'article 11 de l'arrêté royal n° 64 du 10 novembre 1967 organisant le statut des sociétés à portefeuille;

n) à l'article 74 de la loi du 30 juin 1975 relative au statut des banques, des caisses d'épargne privées et de certains autres intermédiaires financiers;

o) aux articles 151 à 154 de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle.

Sauf en ce qui concerne les personnes chargées de la direction effective de l'entreprise, la CBFA peut autoriser des dérogations aux interdictions prévues au présent article.

Le Roi peut adapter les dispositions du présent article pour les mettre en concordance avec les lois qui modifient les textes qui y sont énumérés ».

B.2. La loi du 27 mars 1995 protège les droits des preneurs d'assurances, des assurés et des tiers qui participent à l'exécution des contrats d'assurance et de réassurance, fixe à cet effet, notamment, les conditions d'accès à l'activité d'intermédiation en assurances et en réassurances et les conditions d'exercice de cette activité, et organise le contrôle du respect de ces conditions (article 1er*bis*). Les intermédiaires d'assurances et de réassurances doivent être inscrits au registre des intermédiaires d'assurances et de réassurances tenu par la Commission bancaire, financière et des assurances (ci-après : CBFA) (article 5). Ils doivent, notamment,

désigner des « responsables de la distribution » (articles 3 et 4) qui assument, *de facto*, la responsabilité de l'activité (article 1er, 5°), posséder les connaissances professionnelles requises par la loi (article 10, alinéa 1er, 1°, et article 11), posséder une aptitude et une honorabilité professionnelle suffisantes (article 10, alinéa 1er, 2°*bis*) et ne pas se trouver dans un des cas d'interdiction professionnelle définis par les articles 1er à 3 et 3*bis*, §§ 1er et 3, de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 ou ne pas avoir fait l'objet de l'une des condamnations visées à l'article 90, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 1975 précitée (article 10, alinéa 1er, 3°). La loi règle encore les informations que l'intermédiaire doit fournir au client (articles 12*bis* et suivants) et charge la CBFA du contrôle du respect de ses dispositions (articles 13 et suivants). Celle-ci est habilitée, notamment, à interdire l'exercice de l'activité de l'intermédiaire et à suspendre l'inscription au registre pendant le délai dans lequel il doit être remédié aux situations qu'elle dénonce, puis à radier cette inscription si, à l'expiration de ce délai, ces situations n'ont pas été corrigées, la radiation entraînant l'interdiction d'exercer l'activité réglementée et de porter le titre (article 13*bis*). Elle peut aussi prendre les mesures prévues à l'article 26, § 4, de la loi du 9 juillet 1975 précitée (article 13*ter*), infliger des astreintes (article 15*bis*) et des amendes administratives (article 16).

B.3. En raison de leur connexité, les questions préjudicielles sont examinées ensemble.

Ces questions portent, compte tenu des faits de l'espèce, sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11, 22 et 23 de la Constitution et avec la liberté du commerce et de l'industrie en ce que, d'une part, elles exigent des responsables de la distribution (article 3, alinéa 1er) et des intermédiaires d'assurances et de réassurances (article 10) qu'ils aient une honorabilité professionnelle suffisante (article 10, alinéa 1er, 2°*bis*) et ne se trouvent pas dans les situations d'interdiction professionnelle visées à l'article 10, alinéa 1er, 3°, sans distinguer, lorsque ces personnes ont fait l'objet d'une condamnation pénale, suivant que les faits qui leur furent reprochés étaient ou non en rapport avec leur activité professionnelle et suivant la gravité et l'ancienneté de cette condamnation, et en ce que, d'autre part, la CBFA ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation lui permettant de tenir compte du lien entre ces faits et l'activité professionnelle des intéressés.

B.4. La loi du 27 mars 1995 régleme la profession d'intermédiaire d'assurances « afin d'assurer aux consommateurs une protection maximale et de garantir une concurrence honnête » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1991-1992, n° 390/1, p. 1; dans le même sens, Sénat, 1992-1993, n° 683/2, p. 25).

Pour atteindre cet objectif, la loi n'autorise pas l'exercice des activités professionnelles qu'elle règle à ceux qui, se trouvant dans l'un des cas définis par les articles 1er à 3 et *3bis*, §§ 1er et 3, de l'arrêté royal n° 22 du 24 octobre 1934 ou ayant fait l'objet de l'une des condamnations pénales visées à l'article 90, § 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 1975 précité, sont tenus pour indignes de confiance pour l'exercice de certaines activités commerciales. Elle ne l'autorise pas non plus à ceux qui ne disposent pas d'une honorabilité professionnelle suffisante parce que, selon l'avis de la Commission des assurances relatif à la proposition de loi qui a abouti aux dispositions en cause, ils ont été condamnés « pour certains délits qui sont de nature à créer une entrave à la relation de confiance entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurance (notamment faux en écriture, escroquerie, abus de confiance, ...) » (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1991-1992, n° 390/6, pp. 8 et 9).

B.5. Le législateur a ainsi conçu la relation entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurances comme une relation de confiance; dès lors que cette confiance peut être affectée par des éléments qui ne sont pas nécessairement liés à la seule activité professionnelle de l'intermédiaire, le législateur pouvait, pour définir les conditions d'exercice de celle-ci et la compétence de la CBFA, s'abstenir de distinguer suivant que les faits pouvant mettre en cause cette relation de confiance sont en rapport ou non avec cette activité. La condamnation étant, elle aussi, de nature à affecter la relation de confiance devant exister entre les parties, le législateur a pu considérer qu'il n'y avait pas lieu de distinguer suivant que cette condamnation était grave ou légère ou qu'elle était ancienne ou récente.

B.6. Les deuxième et troisième questions préjudicielles se réfèrent aux articles 22 et 23 de la Constitution et à la liberté du commerce et de l'industrie.

B.7. Ni les questions ni la motivation de l'arrêt *a quo* ne précisent cependant en quoi les dispositions en cause porteraient atteinte au droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 22 de la Constitution.

B.8.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

[...] ».

Cette disposition, qui inclut le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels, prévoit qu'il appartient au législateur compétent de déterminer les conditions d'exercice de ces droits. Le législateur compétent peut donc imposer des limites au libre choix d'une activité professionnelle. Ces restrictions ne seraient inconstitutionnelles que si le législateur les introduisait sans nécessité ou si ces restrictions avaient des effets manifestement disproportionnés au but poursuivi.

B.8.2. La liberté du commerce et de l'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Elle ne serait violée que si elle était limitée sans nécessité et de manière manifestement disproportionnée au but poursuivi.

B.9. Les dispositions en cause limitent le droit au libre choix d'une activité professionnelle et établissent une restriction grave à la liberté du commerce et de l'industrie et

ce, qu'elles concernent ceux qui, faute de satisfaire aux conditions qu'elles prévoient, ne peuvent être inscrits au registre prévu à l'article 10 de la loi du 27 mars 1995 ou ceux qui, n'y satisfaisant plus, en sont radiés (article 13*bis*).

B.10. L'honorabilité professionnelle à laquelle se réfère l'article 10, alinéa 1er, 2°*bis*, n'est pas définie par cette disposition et la CBFA, qui est chargée de l'apprécier, dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation ainsi que l'indique la motivation de sa décision relative à l'honorabilité professionnelle du requérant devant le Conseil d'Etat, reproduite dans les considérants de l'arrêt *a quo* et ainsi que le confirme la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, Regragui, n° 65.727 du 28 mars 1997 et IBMC, n° 178.531 du 14 janvier 2008) devant lequel cette appréciation peut être contestée.

B.11. En revanche, les interdictions professionnelles visées à l'article 10, alinéa 1er, 3°, ont un effet automatique sur la décision de la CBFA, qui ne dispose à cet égard d'aucun pouvoir d'appréciation.

B.12. Une telle mesure porte une atteinte manifestement disproportionnée aux libertés visées par l'article 23 de la Constitution et à la liberté du commerce et de l'industrie en ce que l'interdiction formulée par l'article 10, alinéa 1er, 3°, en cause, a une durée illimitée. Il peut être admis que le législateur, dans le souci de garantir la relation de confiance, évoquée en B.4 et B.5, entre l'assuré et l'intermédiaire d'assurances, confère à cette interdiction un caractère automatique en ne permettant pas à la CBFA de tenir compte de la mesure dans laquelle les faits qui sont à l'origine de la condamnation ayant entraîné l'interdiction professionnelle sont de nature à mettre en cause cette relation de confiance. Il est cependant d'une rigueur manifestement disproportionnée par rapport à cet objectif, compte tenu des effets des interdictions en cause sur les chances de réinsertion sociale de celui qui en fait l'objet, de ne pas limiter la durée de ces interdictions en fonction du risque particulier d'affecter la relation de confiance avec l'assuré.

B.13. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse positive. Les première et troisième questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 3 et 10 de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances violent les articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus en combinaison avec la liberté du commerce et de l'industrie en ce qu'ils ne permettent pas de limiter dans le temps l'interdiction formulée à l'article 10, alinéa 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 28 avril 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior