

Numéro du rôle : 5871
Arrêt n° 86/2015 du 11 juin 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation totale ou partielle de la loi du 30 juillet 2013 « visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l’Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I) » et de l’article 9 de la loi du 21 décembre 2013 « portant insertion du Livre VI ‘ Pratiques du marché et protection du consommateur ’ dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre VI, et des dispositions d’application de la loi propres au livre VI, dans les Livres Ier et XV du Code de droit économique », introduit par l’union professionnelle « Fédération des Courtiers d’assurances & Intermédiaires Financiers de Belgique » et la SA « A. Van Ingelgem et Fils ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 février 2014 et parvenue au greffe le 3 mars 2014, un recours en annulation totale ou partielle (les articles 2, 3, 5, 6, 7, 12, 3°, 19, 23, 49, 50, 60, 64, 65 et 69) de la loi du 30 juillet 2013 « visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l’Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I) » (publiée au *Moniteur belge* du 30 août 2013, deuxième édition) et de l’article 9 de la loi du 21 décembre 2013 « portant insertion du Livre VI ‘ Pratiques du marché et protection du consommateur ’ dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre VI, et des dispositions d’application de la loi propres au livre VI, dans les Livres Ier et XV du Code de droit économique » (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 2013, troisième édition) a été introduit par l’union professionnelle « Fédération des Courtiers d’assurances & Intermédiaires financiers de Belgique » et la SA « A. Van Ingelgem et Fils », assistées et représentées par Me D. Gouzée, avocat au barreau de Bruxelles.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 3 février 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu’aucune audience ne serait tenue, à moins qu’une partie n’ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu’en l’absence d’une telle demande, les débats seraient clos le 4 mars 2015 et l’affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande des parties requérantes à être entendues, introduite dans le délai précité, la Cour, par ordonnance du 3 mars 2015, a fixé l’audience au 18 mars 2015.

A l’audience publique du 18 mars 2015 :

- ont comparu :
 - . Me D. Gouzée et Me P. Lagasse, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me F. Tulkens, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant au premier moyen

A.1.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, lus isolément ou combinés les uns avec les autres et/ou avec le principe de sécurité juridique, ainsi que de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties requérantes reprochent à l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 « visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I) » (ci-après : la loi du 30 juillet 2013) de transposer au secteur de l'assurance les règles de conduite de la « Markets in Financial Instruments Directive » (Directive concernant les marchés d'instruments financiers) (ci-après : MiFID) élaborées pour le secteur bancaire et financier, ainsi qu'à l'article 7 de cette loi de prévoir que les règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances sont également applicables aux intermédiaires d'assurances. Or, aucune disposition de cette loi n'adapte les règles de conduite MiFID aux spécificités des secteurs de l'assurance et de l'intermédiation en assurances; les articles 7 et 19 de la loi ne prévoient en effet qu'une faculté pour le Roi d'adapter lesdites règles de conduite au vu des spécificités du secteur de l'assurance et de l'intermédiation en assurances.

A.1.2. Dans une première branche, les parties requérantes reprochent à l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, lu en combinaison avec l'article 19 de cette loi, de traiter de manière identique, d'une part, le secteur bancaire et financier et, d'autre part, le secteur des intermédiaires d'assurances. Or, ces deux secteurs recouvrent des catégories de personnes qui se trouvent dans une situation différente. Les règles MiFID devaient nécessairement être adaptées aux particularités du secteur de l'assurance et de l'intermédiation en assurances. En effet, les produits bancaires sont achetés par un investisseur pour son profit personnel afin d'enrichir ou de préserver son patrimoine, alors que les produits d'assurance sont souscrits par un preneur d'assurance afin de couvrir les risques auxquels sont exposés un ou des assurés, en faveur d'un bénéficiaire qui peut être une personne distincte du preneur d'assurance ou des assurés. Le processus de conceptualisation des produits d'assurance, ainsi que leur commercialisation, est en outre distinct de celui des produits d'investissement bancaires. Les parties requérantes relèvent que le législateur reconnaît lui-même qu'une adaptation des règles de conduite est indispensable au vu des spécificités du secteur de l'assurance et de l'intermédiation en assurances, comme cela ressort des travaux préparatoires de la loi. Les parties requérantes relèvent de manière non exhaustive plusieurs éléments qui témoignent du caractère non adapté des règles de conduite MiFID au secteur de l'assurance et de l'intermédiation en assurances : la distinction qui est faite entre les clients professionnels et les clients de détail est définie sur la base de critères propres au secteur bancaire; le régime des intermédiaires d'assurances, en termes d'obligations d'informations, tel que prévu par la loi du 27 mars 1995, repose sur la distinction entre les grands risques et les autres risques, distinction qui n'est pas reprise par les règles MiFID; l'article 27, §§ 4 et 5, de la loi du 2 août 2002 exige la réalisation d'un « *suitability test* » visant à définir la situation financière, les connaissances financières, les objectifs d'investissement et le profil de risque du client, alors qu'un tel test est totalement inadapté pour de très nombreux produits d'assurances et tout particulièrement pour les assurances non-vie et les assurances vies qui ne constituent pas un investissement; l'article 27, § 3, de la loi du 2 août 2002 requiert que le client soit informé des coûts et frais liés au produit commercialisé.

Les parties requérantes relèvent enfin que si le Roi est habilité à adapter le champ d'application et la portée des règles de conduite MiFID au vu des particularités du secteur des assurances et de l'intermédiation en assurances, cette compétence, que les parties jugent par ailleurs irrégulière, est simplement facultative et pourrait ne pas être exercée. Le régime ainsi rendu applicable aux intermédiaires d'assurances est discriminatoire et porte atteinte au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle. Par ailleurs, en

n'adaptant pas directement les règles MiFID au secteur et en faisant dépendre une telle adaptation du Roi, sans cependant prévoir qu'elle est obligatoire, les articles 7 et 19 de la loi du 30 juillet 2013 sont une source d'insécurité juridique et portent atteinte à la garantie offerte par le principe de sécurité juridique, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.1.3. Dans une deuxième branche, les parties requérantes reprochent à l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013 de soumettre l'intermédiaire d'assurances inscrit en Belgique au respect des nouvelles règles de conduite MiFID dans ses activités d'intermédiation. Les règles de conduite sont donc applicables indistinctement à l'ensemble des activités d'intermédiation d'assurances, que celles-ci soient exercées sur le territoire belge ou dans un autre pays, en ce compris les autres Etats membres de l'Union européenne. Cette disposition a pour effet d'alourdir sensiblement l'exercice et les coûts de la profession d'intermédiaire d'assurances belge. Or, les autres Etats membres ne prévoient pas de règles de conduite aussi strictes. Les intermédiaires d'assurances belges sont donc défavorisés sur les marchés des autres pays de l'Union européenne sur lesquels ils sont autorisés à exercer leur activité conformément à la directive 2002/92/CE, moyennant le respect d'une procédure de notification. L'article 7 de la loi du 30 juillet 2013 crée ainsi une entrave à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services, ce qui est contraire aux articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et porte atteinte au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle tels que garantis par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution. Si l'article 12, § 5, de la directive 2002/92/CE autorise les Etats membres à prévoir, à charge de l'intermédiaire d'assurances, un régime d'information plus strict que ce qui est prévu par la directive, c'est cependant à la condition que ces dispositions soient conformes au droit communautaire, ce qui comprend notamment le respect des articles 49 et 56 du TFUE. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services peut être admise si elle répond à des raisons impérieuses d'intérêt général, si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. En l'espèce, si la protection du consommateur constitue une raison impérieuse d'intérêt général, les parties requérantes relèvent que les mesures mises en place sont disproportionnées par rapport à l'objectif visé parce que les règles de conduite MiFID ne sont pas adaptées aux spécificités du secteur des assurances et de l'intermédiation en assurances. Les parties reprennent à cet égard les griefs déjà invoqués à propos de la première branche du premier moyen. Elles relèvent encore l'inadaptation de l'obligation pour le courtier d'informer le client des risques d'investissement liés au produit qui est commercialisé, dès lors que celui-ci ne porte pas sur un investissement mais sur l'assurance de dommages. Elles relèvent encore que « les règles de conduite sont également applicables aux intermédiaires d'assurances lorsqu'ils répondent à un marché public ». Or, dans une telle hypothèse, les exigences du pouvoir adjudicateur sont définies dans le cahier spécial des charges, sans que l'intermédiaire d'assurances ne soit en mesure d'influencer les choix posés par le pouvoir adjudicateur. Les règles de conduite qui s'imposent aux intermédiaires d'assurances sont susceptibles de rendre l'offre déposée non conforme et alourdiront, en toute hypothèse, les coûts de l'intermédiaire d'assurances belge qui s'en trouvera désavantagé face à d'autres soumissionnaires basés dans d'autres Etats membres, alors que la protection du pouvoir adjudicateur ne requiert pas les mêmes exigences que la protection du client « citoyen », compte tenu des particularités de la loi sur les marchés publics.

A.2.1. Concernant la première branche du premier moyen, le Conseil des ministres conteste le fait que le secteur des intermédiaires d'assurances se trouverait dans une situation totalement différente de celle du secteur bancaire et financier. Le Conseil des ministres se fonde à cet égard sur les travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 2013. Il reconnaît néanmoins que certaines règles applicables au secteur bancaire et financier ne sont pas pertinentes pour les assurances qui ne représentent pas un placement. C'est pour cette raison que le législateur a prévu, aux articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 attaquée, la possibilité pour le Roi d'adapter ces règles. La volonté du législateur était donc bien de prévoir un système différencié pour les différents secteurs concernés. L'objectif du législateur était par ailleurs que le Roi fasse usage de cette habilitation avant le 1er janvier 2014 et donc avant l'entrée en vigueur de ces dispositions. Constatant en décembre 2013 que le Roi n'avait pas encore fait usage de cette habilitation, le législateur a décidé de postposer l'entrée en vigueur des articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013. Ceci confirme l'intention du législateur de prévoir des règles adaptées. L'adaptation des règles de conduite MiFID aux différents secteurs fut mise en œuvre par trois arrêtés royaux du 21 février 2014, l'arrêté royal du 21 février 2014 relatif aux modalités d'application au secteur des assurances des articles 27 à 28bis de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (Arrêté royal « Niveau 1 »), l'arrêté royal du 21 février 2014 relatif aux règles de conduite et aux règles relatives à la gestion des conflits d'intérêts, fixées en vertu de la loi, en ce qui concerne le secteur des assurances (Arrêté royal « Niveau 2 ») et l'arrêté royal du 21 février 2014 modifiant la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution

d'assurances (Arrêté royal n° 3). Deux de ces trois arrêtés ont déjà été confirmés par l'article 350 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances (la « Loi Assurances ») avec effet à la date de leur entrée en vigueur respective.

Le Conseil des ministres souligne que l'approche du législateur belge est la même que celle qui est utilisée au niveau européen et international. Il se fonde à cet égard, pour le niveau européen, sur la proposition de révision de la directive 2002/92/CE du Parlement européen du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance (IMD II) (ci-après : la directive 2002/92/CE). Cette proposition a pour objectif de fournir des informations concises, comparables et standardisées aux investisseurs de détail européens lorsqu'ils acquièrent des produits d'investissement. Les produits d'investissement visés sont, entre autres, certains contrats d'assurance utilisés à des fins d'investissement. Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, la proposition d'IMD II prévoit des règles de conduite applicables à l'ensemble des produits d'assurance et des règles de conduite supplémentaires applicables aux produits d'assurance présentant un élément d'investissement.

Le Conseil des ministres relève encore que les arrêtés royaux du 21 février 2014 n'utilisent pas la distinction entre les clients professionnels et les clients de détail, que l'arrêté royal « Niveau 2 » reprend la distinction entre les grands risques et les autres risques, que le « *suitability test* » ne s'applique que lorsque l'intermédiaire d'assurances fournit du conseil portant sur des assurances d'épargne ou d'investissement et que les contrats d'assurance ne comportant pas d'éléments d'investissement entraînent également des coûts et des frais.

Le Conseil des ministres conclut que les parties requérantes n'ont plus d'intérêt au moyen vu l'adoption des arrêtés royaux du 21 février 2014 et leur ratification pour deux d'entre eux par la « Loi Assurances ». En toute hypothèse, le moyen n'est pas fondé.

A.2.2. Concernant la seconde branche du premier moyen, le Conseil des ministres rappelle que selon une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne, une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services peut être admise si elle répond à des besoins impérieux d'intérêt général, si elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et si elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre. Le Conseil des ministres estime que l'analyse des parties requérantes est erronée à certains égards. Tout d'abord, les règles de conduite MiFID ne s'appliquent aux intermédiaires d'assurances inscrits en Belgique que pour leurs activités d'intermédiation effectuées en Belgique. Ce principe a été confirmé par l'article 6, § 2, de l'arrêté royal « Niveau 1 » et par l'article 25, alinéa 2, de l'arrêté royal « Niveau 2 ». Par ailleurs, les règles de conduite MiFID ont été adaptées aux spécificités du secteur de l'intermédiation en assurances par les arrêtés royaux du 21 février 2014, de sorte que les parties requérantes ont perdu leur intérêt au moyen à cet égard.

En ce qui concerne l'argument des parties requérantes concernant l'application des règles de conduite MiFID aux intermédiaires d'assurances qui « répondent à un marché public », le Conseil des ministres précise que les intermédiaires étrangers sont également soumis aux règles de conduite MiFID, que le secteur bancaire ne bénéficie pas non plus d'une exception à cet égard et enfin que la directive 2002/92/CE précitée (telle que transposée en droit belge dans la loi Intermédiation en assurances) ne prévoit pas non plus d'exception, en cas de marché public, à l'obligation de prendre en compte les exigences et les besoins des clients. Le Conseil des ministres ne voit pas pourquoi la loi du 30 juillet 2013 devrait prévoir une telle exception.

Le Conseil des ministres relève enfin que les règles de conduite MiFID ont également été étendues au secteur de l'assurance dans d'autres Etats membres, notamment au Royaume-Uni, en Italie et aux Pays-Bas. Le Conseil des ministres conclut à l'irrecevabilité du moyen à défaut d'intérêt et subsidiairement au non-fondement de ce moyen.

A.3.1. Concernant l'intérêt au moyen, les parties requérantes répondent au Conseil des ministres qu'elles ont contesté la régularité et la proportionnalité des arrêtés royaux du 21 février 2014 devant le Conseil d'Etat et que les procédures sont en cours. Elles précisent aussi qu'elles vont introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle à l'encontre, entre autres, de l'article 350 de la loi du 4 avril 2014, afin de critiquer les inconstitutionnalités des arrêtés royaux du 21 février 2014 qui ont ainsi été reprises par le législateur.

Elles relèvent aussi que le moyen critique le fait que les articles 7 et 19 de la loi attaquée n'imposent pas nécessairement l'adaptation des règles de conduite MiFID et que la confirmation législative des arrêtés n'a pas pour effet de rendre obligatoire et indispensable une telle adaptation. Dans l'hypothèse où l'article 350 de la loi du 4 avril 2014 viendrait à être annulé ou abrogé et/ou dans l'hypothèse où l'arrêté royal de niveau 2 viendrait à

être annulé par le Conseil d'Etat, une partie essentielle de l'adaptation des règles de conduite n'existerait plus. Par ailleurs, dès lors que l'arrêté royal « Niveau 2 » n'a pas été confirmé par la loi du 4 avril 2014, le Roi est en mesure de l'abroger, ce qui aboutirait à revenir sur une part indispensable de l'adaptation réalisée.

A.3.2. Concernant la première branche du moyen, les parties requérantes répondent au Conseil des ministres que l'adaptation des règles de conduite MiFID est précaire et qu'elle est par ailleurs disproportionnée. L'approche utilisée par le législateur belge n'est pas comparable à celle utilisée par le législateur européen qui a d'emblée distingué les produits d'assurance présentant un élément d'investissement des autres produits d'assurance et a adapté les règles de conduite MiFID aux spécificités de ces produits d'assurance présentant un élément d'investissement. La proposition de directive IMD II, tout comme la directive 2002/92/CE, a vocation à régir l'ensemble des contrats d'assurance. Elle prévoit cependant un régime d'obligation renforcé basé sur les règles de conduite MiFID pour les seules assurances qui présentent un élément d'investissement. Il ne s'agit par ailleurs pas d'une transposition des règles de conduite MiFID développées pour le secteur bancaire et financier.

A.3.3. Concernant la deuxième branche du premier moyen, à supposer que l'interprétation défendue par le Conseil des ministres puisse être suivie, les parties requérantes demandent que la Cour prenne acte du fait que, selon une lecture combinée des articles 7 et 19 de la loi du 30 juillet 2013, les règles de conduite MiFID ne sont applicables aux intermédiaires d'assurances que pour leurs activités d'intermédiation sur le territoire belge. Les parties requérantes considèrent cependant que ce constat ainsi que l'adaptation réalisée par les arrêtés royaux du 21 février 2014 ne suffisent pas à pallier l'inconstitutionnalité de la loi. L'adaptation reste précaire et n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi. Les arrêtés royaux ont fait l'objet de recours en annulation et pour autant que de besoin, les critiques qui y sont développées sur la base des articles 10 et 11 de la Constitution doivent être tenues pour ici intégralement reproduites. Les parties requérantes comptent également attaquer la loi du 4 avril 2014.

Les parties requérantes concluent que les dispositions attaquées continuent donc de porter atteinte, ou à tout le moins autorisent une atteinte, aux articles 49 et 56 du TFUE combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.1. Concernant la première branche du premier moyen, le Conseil des ministres réplique que les parties requérantes ont bien perdu leur intérêt au moyen puisque l'intérêt qu'elles invoquent est purement hypothétique et dépend de l'annulation éventuelle des arrêtés royaux et de la loi du 4 avril 2014, qui n'interviendra « que postérieurement à l'arrêt de la Cour [...] dans le présent recours ». Or, l'intérêt au moyen doit s'apprécier au moment de l'introduction du recours en annulation et jusqu'au prononcé de l'arrêt de la Cour.

Il est tout aussi contestable et hypothétique d'affirmer que le Roi pourrait abroger les arrêtés ou les modifier. Deux des arrêtés ont été confirmés par la loi. Quant à l'arrêté royal « Niveau 2 », il ne pourrait être modifié qu'à la marge par le Roi, en tenant compte des principes contenus dans l'arrêté royal « Niveau 1 ».

A.4.2. Sur le fond, le Conseil des ministres insiste sur le fait que le législateur belge n'a jamais prétendu vouloir transposer par anticipation des règles européennes. Il a adopté une approche similaire, à savoir, d'une part, l'établissement d'une série de règles de conduite communes à tous les types d'assurance et, d'autre part, l'adoption de règles plus spécifiques applicables aux « assurances d'épargne et d'investissement ». Les détails de ces règles diffèrent le cas échéant des exemples européens et étrangers, mais sont conformes à une tendance européenne, ce qui démontre que l'approche du législateur belge n'est en tout cas pas déraisonnable. Pour autant que de besoin, le Conseil des ministres rappelle que les directives européennes ne lient l'Etat belge que quant au résultat à atteindre et non quant aux moyens à mettre en œuvre et que tant la directive 2002/92/CE que la proposition de directive IMD II constituent des directives d'harmonisation minimale. Il relève enfin que la Cour n'est pas le juge de la correcte transposition par l'Etat belge des directives précitées, qui ne sont du reste pas visées au moyen.

A.4.3. Concernant la seconde branche du premier moyen, le Conseil des ministres réplique que la critique des parties requérantes est purement hypothétique et devenue sans objet depuis l'adoption des arrêtés royaux

déjà cités. Par ailleurs, la seconde branche du premier moyen est irrecevable en ce que la critique des parties requérantes porte sur ces arrêtés et non sur les normes législatives attaquées dans la présente affaire.

Quant au deuxième moyen

A.5.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, lus isolément ou combinés les uns avec les autres et/ou avec le principe de sécurité juridique et/ou le principe de légitime confiance. Les parties requérantes reprochent à l'article 69 de la loi du 30 juillet 2013, tel que modifié par l'article 9 de la loi du 21 décembre 2013 « portant insertion du titre VI ' Pratiques du marché et protection du consommateur ' dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre VI, et des dispositions d'application de la loi propres au livre VI, dans les Livres Ier et XV du Code de droit économique » (ci-après : la loi du 21 décembre 2013), de prévoir que les articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 entrent en vigueur le 30 avril 2014.

A.5.2. Dans une première branche, les parties requérantes soulignent que le délai dont disposent les intermédiaires d'assurances pour s'adapter à leurs nouvelles règles de conduite est disproportionné et vidé de toute sa portée compte tenu des modifications qui doivent être adoptées par le Roi et qui n'ont toujours pas été adoptées. Le législateur lui-même a considéré qu'une période d'adaptation était indispensable. Ce constat est justifié dès lors que les intermédiaires d'assurances doivent, pour répondre à l'ensemble des nouvelles règles de conduite, mettre en place une série de documents et de procédures et modifier substantiellement leurs sites internet et leurs organisations internes. Une correcte préparation à l'application des règles de conduite MiFID est d'autant plus indispensable que le respect de ces règles de conduite conditionne désormais l'inscription et le maintien de l'inscription des intermédiaires d'assurances au registre de la profession et que le non-respect de ces règles emporte des conséquences substantielles pour les intermédiaires d'assurances, qui sont passibles de sanctions administratives à caractère pénal et de sanctions civiles. Or, les règles de conduite MiFID doivent nécessairement être adaptées aux particularités du secteur et, en l'absence de ces règles adaptatives, les intermédiaires d'assurances ne sont pas en mesure de se préparer concrètement à l'entrée en vigueur de la loi. A titre subsidiaire, les parties requérantes relèvent que les projets d'arrêtés royaux en cours d'élaboration ont fait naître l'attente légitime dans le chef des intermédiaires d'assurances de l'adoption d'un régime adapté. Dans l'attente de ces arrêtés royaux, les intermédiaires d'assurances ne peuvent pas répondre adéquatement aux exigences des nouvelles règles de conduite. Les documents-types qui avaient été préparés de manière à répondre à l'obligation de réaliser un « *suitability test* » n'ont d'ailleurs pas été jugés adéquats par le « Financial Services and Markets Authority » (l'Autorité des services et marchés financiers (ci-après : FSMA)). A supposer que le Roi adopte les arrêtés royaux avant l'entrée en vigueur de la loi, il est clair que les destinataires ne seront pas en mesure d'adapter leur comportement afin d'être en règle pour le 30 avril 2014. La période d'adaptation dont le législateur a reconnu le caractère indispensable est ainsi vidée d'une grande partie de sa substance. Par conséquent, l'article 69 de la loi du 30 juillet 2013, combiné avec les articles 7 et 19 de cette loi, ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi et est disproportionné. Il traite les intermédiaires d'assurances de manière discriminatoire en ne leur octroyant pas une période d'adaptation efficace. Il en résulte une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec le principe de sécurité juridique et de légitime confiance, ainsi qu'une violation de l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, dès lors que le délai insuffisant porte atteinte au bon exercice de la profession et au droit au travail des intermédiaires d'assurances.

A.5.3. Dans une deuxième branche, les parties requérantes relèvent que le délai d'adaptation accordé aux intermédiaires d'assurances est discriminatoire ou à tout le moins disproportionné dès lors que les entreprises d'investissement et les établissements de crédit ont bénéficié d'un délai largement supérieur pour se préparer à l'entrée en vigueur des règles MiFID.

Alors que les intermédiaires d'assurances ne disposent théoriquement que d'un délai de huit mois pour adapter leurs méthodes de travail, leurs bureaux, leurs sites internet et leurs bases de données informatiques aux nouvelles obligations et que ce délai est en partie vidé de sa portée à défaut d'une adaptation des règles par le Roi, les entreprises d'investissement et les établissements de crédit ont bénéficié d'un délai de trois ans et demi pour s'adapter à la date du 1er novembre 2007 aux règles de conduite MiFID puisque la directive 2004/39/CE date du 21 avril 2004. Rien ne permettait par contre aux intermédiaires d'assurances de se préparer à l'application des règles de conduite MiFID avant l'entrée en vigueur de la loi du 30 juillet 2013. C'est d'autant plus le cas que ces règles ont été à l'origine mises en place pour le secteur des services d'investissement et que

le législateur a lui-même reconnu que ces règles ne sont pas adaptées au secteur des assurances. Un projet de directive visant à transposer un régime adapté des règles MiFID aux intermédiaires d'assurances est actuellement en cours d'examen mais il ne vise que les produits d'assurances présentant un élément d'investissement, ce qui n'est pas le cas des contrats d'assurance non-vie et de certains contrats d'assurance vie qui ne répondent pas à une logique d'investissement.

A.6.1. Concernant la première branche du deuxième moyen, le Conseil des ministres relève d'abord que le secteur des assurances et des intermédiaires en assurances a été consulté tant lors de l'élaboration de la loi du 30 juillet 2013 que lors de l'élaboration des arrêtés royaux « règles de conduite ».

Par ailleurs, la proposition d'IMD II date du 3 juillet 2012. Or, cette proposition contient des règles fort similaires aux règles prévues par la loi du 30 juillet 2013 et par les arrêtés royaux du 21 février 2014.

Le Conseil des ministres rappelle que l'entrée en vigueur de la loi a été postposée pour éviter que les règles de conduite MiFID ne s'appliquent de manière indifférenciée aux différents secteurs. Sont alors intervenus les arrêtés royaux déjà évoqués. En outre, la FSMA a publié une circulaire FSMA/2014/02 du 16 avril 2014 relative à l'extension des règles de conduite MiFID au secteur des assurances, qui commente la majorité des dispositions des arrêtés.

Le Conseil des ministres relève enfin que s'il est vrai que le respect des règles de conduite MiFID conditionnera, à partir du 30 avril 2014, le maintien de l'inscription des intermédiaires d'assurances auprès de la FSMA, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, le respect des règles de conduite ne conditionnera pas l'inscription des intermédiaires d'assurances auprès de la FSMA. En revanche, la connaissance de ces règles constituera, à partir du 30 avril 2014, un élément des connaissances professionnelles requises pour pouvoir être inscrit en tant qu'intermédiaire. Une période transitoire d'un an est toutefois prévue pour les intermédiaires d'assurances déjà inscrits au registre de la FSMA en date du 30 avril 2014 afin d'établir la connaissance de ces règles. Par ailleurs, la FSMA est consciente du fait que la période de transition est relativement restreinte et qu'elle va devoir adapter son organisation afin de se doter d'une équipe et des moyens nécessaires pour contrôler le respect des règles. Le Conseil des ministres est dès lors d'avis que la FSMA appliquera sans doute ce nouveau cadre législatif avec prudence. Si une mesure devait être prise par la FSMA à l'encontre d'un intermédiaire d'assurances ayant méconnu les règles de conduite MiFID, il appartiendrait, en cas de recours contre une telle mesure, au juge du fond de déterminer si le délai d'adaptation octroyé à cet intermédiaire par la loi est ou non la cause de cette violation.

A.6.2. Concernant la seconde branche du deuxième moyen, le Conseil des ministres conteste le fait que les intermédiaires d'assurances auraient eu un délai plus court que les entreprises d'investissement et établissements de crédit pour s'adapter. Le Conseil des ministres rappelle que le secteur a été consulté, ce qui n'avait pas été le cas pour les entreprises d'investissement et les établissements de crédit lors de la transposition de la directive 2004/39/CE. En outre, la FSMA a organisé en 2013 plusieurs réunions de travail avec les associations professionnelles représentatives du secteur des assurances et a ultérieurement organisé une séance de formation. En outre, la proposition d'IMD II date du 3 juillet 2012. Le secteur des assurances pouvait et devait également raisonnablement s'attendre à l'élargissement des règles de conduite MiFID à ce secteur depuis la délégation de pouvoir insérée par la loi du 2 juillet 2010 à l'article 28^{ter} de la loi du 2 août 2002.

Le Conseil des ministres relève encore que la tâche des établissements d'investissement et des établissements de crédit fut plus complexe compte tenu du fait que les règles de conduite MiFID constituaient à l'époque un nouveau concept alors que les intermédiaires d'assurances peuvent en partie s'appuyer sur l'expérience acquise.

Le Conseil des ministres relève enfin qu'une transposition rapide des règles MiFID au secteur des assurances est justifiée vu l'objectif principal du législateur qui vise à accroître la cohérence transversale des règles de protection des preneurs de produits et services financiers. Compte tenu du fait que, dans la pratique, de nouveaux produits d'assurance ont été développés comme alternative aux instruments financiers, il manquait un « *level playing field* » entre les différents prestataires de produits ou services financiers, ce qui pouvait jouer au désavantage des preneurs de tels produits d'assurance. Un délai d'adaptation plus long aurait dès lors été contraire à l'objectif principal du législateur.

A.7.1. Concernant la première branche du deuxième moyen, les parties requérantes répondent que le report de l'entrée en vigueur de la loi n'a pas accordé un délai suffisant aux intermédiaires parce que l'adaptation indispensable des règles de conduite attaquées n'a pas été réalisée avant plusieurs mois.

Par ailleurs, le fait d'avoir connaissance de la volonté du législateur ou le fait que le secteur de l'assurance a été consulté ne permet pas aux parties requérantes de se préparer à une extension des règles dès lors qu'une telle adaptation ne peut être faite que lorsque le régime définitif est adopté par le législateur ou par le Roi.

Les parties requérantes relèvent encore que la proposition de la directive IMD II ne permettait pas au secteur de se préparer aux règles litigieuses. Il ne s'agit en effet que d'une proposition; elle a été modifiée à plusieurs reprises et n'est toujours pas définitive. Par ailleurs, les règles législatives adoptées en Belgique sont inspirées de cette directive mais vont aussi plus loin que ce que les propositions de directives prévoient.

Les parties requérantes relèvent encore que ce n'est qu'à compter de la publication de la circulaire adoptée par la FSMA citée par le Conseil des ministres que les intermédiaires d'assurances ont pu se préparer à l'entrée en vigueur de la loi, ce qui signifie qu'ils n'ont eu qu'une période d'adaptation de quinze jours, ce qui est manifestement insuffisant.

Concernant le risque de sanctions, les parties requérantes répondent qu'il est interpellant d'exiger pour le 30 avril 2014 le respect de règles de conduite que l'on est censé ne connaître qu'un an plus tard, puisque les intermédiaires d'assurances ont jusqu'au 1er mai 2015 pour justifier de leur connaissance des nouvelles règles de conduite.

Par ailleurs, les parties requérantes estiment que les déclarations qui prônent un contrôle prudent par la FSMA ne permettent pas de pallier l'inconstitutionnalité de la loi. Le fait que la loi ne serait pas concrètement mise en œuvre par le pouvoir exécutif relève du pouvoir d'appréciation des autorités et ne repose sur aucun fondement légal. En outre, dans une telle hypothèse, l'entrée en vigueur de la loi se voit privée de sa portée effective et n'est, dès lors, pas justifiée. Cela démontre que le Conseil des ministres est bien conscient du caractère insuffisant de la période d'adaptation accordée. De plus, un intermédiaire d'assurances qui ne respecte pas les règles de conduite s'expose à voir sa responsabilité mise en cause par un client. Les intermédiaires d'assurances sont d'autant plus exposés que le nouvel article 30^{ter} de la loi du 2 août 2002, tel qu'inséré par l'article 64 de la loi du 30 juillet 2013, instaure un mécanisme de présomption de lien de causalité en faveur des clients en cas de non-respect de plusieurs des obligations litigieuses.

Les parties requérantes relèvent encore que l'argument du Conseil des ministres selon lequel le caractère insuffisant de la période d'adaptation pourra être invoqué devant le juge du fond par l'intermédiaire d'assurances pour s'exonérer de sa responsabilité ne permet pas non plus de pallier l'inconstitutionnalité de la loi. Tout d'abord, « il n'appartient pas aux intermédiaires d'assurances de faire les frais du caractère disproportionné et inadapté de la loi dans un procès mettant en cause leur responsabilité en exposant du temps et de l'argent afin de démontrer que les fautes commises sont imputables au délai d'adaptation insuffisant ». Ensuite, l'intermédiaire d'assurance pourrait difficilement opposer à son contradicteur le caractère disproportionné d'une période d'adaptation dont seul l'Etat est responsable et qui résulte d'une loi devenue définitive. Du reste, les décisions de la FSMA sont des décisions administratives dont la contestation relève de la compétence du Conseil d'Etat, qui limite son contrôle à la légalité de l'acte et à l'erreur manifeste d'appréciation.

A.7.2. Concernant la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes répondent que, quelle que soit l'hypothèse envisagée, le secteur bancaire et financier a bénéficié d'une période d'adaptation plus longue que le secteur des assurances et ce, sans justification objective. Si l'on prend en compte la date des arrêtés royaux « règles de conduite » ou la date de la circulaire de la FSMA déjà évoquée, les intermédiaires d'assurances ont disposé d'une période d'adaptation de seulement un mois et demi, voire de quinze jours. Le secteur bancaire et financier, lui, connaissait déjà la teneur des règles qui lui seraient appliquées dès l'adoption des directives européennes dont les arrêtés du 27 avril 2007 et du 3 juin 2007 ne sont que l'exacte transposition. La directive européenne n'autorise d'ailleurs à son égard que des dérogations très strictement limitées. Le

secteur des assurances et de l'intermédiation d'assurances ne pouvait lui se préparer sur la base de la proposition de directive déjà évoquée puisqu'elle n'était pas définitive et qu'en outre l'extension qu'elle prévoit n'est pas comparable à celle qui a été réalisée par le législateur belge. Les consultations évoquées par le Conseil des ministres ne sont pas non plus suffisantes. Le secteur a d'ailleurs relevé le manque de clarté des textes en projet, a émis de nombreuses demandes de modification et posé des questions sur l'interprétation des textes. De même, la séance de formation organisée par la FSMA ne permet pas de pallier le caractère insuffisant de la période d'adaptation dès lors qu'elle a été donnée un mois et demi avant l'entrée en vigueur de la loi.

Concernant la nécessité d'instaurer au plus vite un « *level playing field* », les parties requérantes relèvent que le Conseil des ministres ne démontre pas l'urgence invoquée et qu'à tout le moins, la différence de traitement entre les clients du secteur bancaire et ceux du secteur des assurances n'existe qu'au niveau des produits d'investissement. Rien ne justifiait donc une précipitation pour les autres produits pour lesquels l'adaptation de la méthode de travail est la plus difficile. En outre, un objectif de rapidité ne peut pas justifier un délai d'adoption disproportionné, qui ne permet pas d'atteindre l'objectif poursuivi. En outre, le contrôle souple qui est prôné ne garantit pas le respect du « *level playing field* » et prive de portée l'entrée en vigueur des nouvelles règles de conduite, à tout le moins partiellement, ce qui est une cause d'insécurité juridique et est contraire à l'objectif de protection du consommateur. Depuis le 30 avril 2014, les intermédiaires d'assurances sont matériellement dans l'impossibilité de respecter, à tout le moins, une partie des nouvelles règles de conduite litigieuses faute de temps pour implémenter les outils indispensables à leur mise en œuvre. La protection accordée donc théoriquement n'est pas effective.

A.8.1. Concernant la première branche du deuxième moyen, le Conseil des ministres réplique que la période d'adaptation était suffisante dès lors que les arrêtés royaux déjà cités ont été publiés le 7 mars 2014 et sont entrés en vigueur le 30 avril 2014 et que leur contenu était dans une très large mesure prévisible. La circulaire du 16 avril 2014 n'était qu'un guide supplémentaire et la première partie requérante disposait déjà du projet depuis le 13 mars 2014. Par ailleurs, l'éventuelle tolérance dont la FSMA fera peut-être preuve n'ôte rien au caractère obligatoire de la réglementation et ne permet pas de conclure à l'inconstitutionnalité de la loi. Le délai octroyé aux intermédiaires d'assurances déjà inscrits au registre de la FSMA pour justifier de leur connaissance des nouvelles règles de conduite ne permet pas non plus de conclure à l'inconstitutionnalité de la loi; la preuve de la connaissance de ces règles constitue une exigence administrative dont la mise en œuvre a, pour des raisons pratiques, été étalée dans le temps jusqu'au 1er mai 2015.

A.8.2. Concernant la seconde branche du deuxième moyen, le Conseil des ministres maintient que les intermédiaires d'assurances ne se trouvent pas dans une situation comparable à celle du secteur bancaire et financier en 2007 qui a été confronté à des règles entièrement nouvelles et plus lourdes que celles qui s'appliquent au secteur de l'assurance. Par ailleurs, le secteur de l'assurance a été consulté et informé lors de l'élaboration des normes.

En outre, l'urgence d'instaurer un « *level playing field* » n'est pas démentie par la circonstance que la FSMA pourrait faire preuve de circonspection dans l'application des nouvelles règles au secteur de l'assurance : ces règles doivent être respectées depuis le 30 avril 2014, indépendamment des contrôles qui pourront être opérés. C'est cette application immédiate qui assure l'existence d'un « *level playing field* ». Le Conseil des ministres estime qu'il est parfaitement possible de respecter l'ensemble des règles et que les parties requérantes ne fournissent pas d'éléments concrets en sens contraire. La Fédération des Courtiers d'assurances et Intermédiaires financiers de Belgique (ci-après : FEPRABEL) a même déjà développé des outils dans ce but. Le Conseil des ministres n'estime pas non plus que le Roi a tardé à mettre en œuvre sa compétence puisque les premiers projets de textes ont été établis au moment de la publication de la loi en août 2013.

Quant au troisième moyen

A.9.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec tout ou partie des articles 33, 105 et 108 de la Constitution et avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution lu isolément ou combiné avec tout ou partie des articles 10, 11, 33, 105 et 108 de la Constitution et avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs ainsi que de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution lu isolément ou

combiné avec tout ou partie des articles 10, 11, 33, 105 et 108 de la Constitution et/ou avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Les parties requérantes reprochent aux articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 de prévoir un certain nombre d'habilitations en faveur du Roi.

A.9.2. Dans une première branche, à titre principal, les parties requérantes estiment que les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 touchent à des compétences réservées au législateur dont des éléments essentiels ont été délégués au Roi. Or, en vertu du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, et des articles 33 et 65 de la Constitution, les éléments essentiels des choix politiques inscrits dans un texte normatif relèvent de la compétence du législateur. Les règles de conduite MiFID auxquelles seront soumis les intermédiaires d'assurances en vertu du nouvel article 12^{sexies} de la loi du 27 mars 1995, tel qu'inséré par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, et les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement en vertu de l'article 14 de la loi du 22 mars 2006, tel qu'inséré par l'article 60 de la loi du 30 juillet 2013, conditionneront l'inscription et le maintien de l'inscription des intermédiaires au registre de la profession. Elles ont donc une incidence directe sur l'accès à la profession et relèvent du droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle tel que garanti par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution. Or, l'ensemble des matières visées par l'article 23, en ce compris le droit au travail, sont réservées au législateur.

De même, le non-respect des règles de conduite litigieuses est susceptible d'être sanctionné par une amende administrative, en vertu de l'article 16 de la loi du 27 mars 1995, tel que modifié par l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013. En ce qui concerne les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, l'article 22 de la loi du 22 mars 2006 prévoit des possibilités de sanctions similaires. Les sanctions administratives prévues par les articles 16, § 1er, et 22 précités ont, compte tenu de leur nature et de leur montant, un caractère pénal au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les nouvelles règles de conduite applicables aux intermédiaires d'assurances permettent donc de définir des infractions au sens pénal du terme. Or, conformément à l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, la définition des comportements infractionnels constitue également une compétence qui est réservée au législateur.

Le législateur peut certes habiliter le pouvoir exécutif à mettre en œuvre les principes qu'il a lui-même fixés. Ces habilitations doivent cependant répondre à un certain nombre de conditions.

En l'espèce, ces conditions ne sont pas remplies. Les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 autorisent en effet le Roi à modifier la portée et le champ d'application des règles de conduite, ce qui L'autorise dans les faits à compléter ou abroger les articles 27 à 30^{ter} de la loi du 2 août 2002. Il en va d'autant plus ainsi en ce qui concerne les intermédiaires d'assurances que les règles MiFID doivent nécessairement faire l'objet d'une adaptation aux spécificités du secteur. Le législateur ne peut pas se contenter de transposer au secteur des assurances un régime inadapté fondé sur une logique d'investissement pour des produits bancaires et laisser ensuite au Roi la possibilité de modifier la portée et le champ d'application de ce régime. Le législateur a ainsi adopté une loi dépourvue de substance. Une telle délégation de compétence est d'autant moins admissible que l'un des objectifs transversaux de la loi du 30 juillet 2013 est l'adoption d'un « *level playing field* » entre l'ensemble des acteurs soumis au contrôle de la FSMA. En autorisant le Roi à procéder à l'adaptation des règles MiFID pour les intermédiaires d'assurances et pour les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, le législateur permet à celui-ci de modifier le « *level playing field* » qui est pourtant un élément essentiel de la loi. Le fait que l'habilitation ainsi conférée au Roi dépasse Sa compétence exécutive dans le cadre des matières réservées au législateur est confirmé par l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 qui habilite également le Roi à adapter lesdites règles aux spécificités du secteur de l'assurance, en imposant que de tels arrêtés royaux soient confirmés par la loi dans un délai de douze mois.

Les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 violent dès lors les dispositions invoquées par les parties requérantes dans leur troisième moyen en ce qu'ils habiliter le Roi à adapter les règles de conduite MiFID au vu des particularités du secteur des intermédiaires d'assurances et du secteur des intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement. Ils sont par ailleurs discriminatoires en ce que l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 accorde aux entreprises d'assurances la garantie de la confirmation des arrêtés royaux par une assemblée délibérante démocratiquement élue mais qu'il refuse par contre une telle garantie aux intermédiaires d'assurances et aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, en vertu des articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013, alors qu'ils se trouvent tous dans une situation identique.

Les parties requérantes dénoncent également le fait que l'article 12*sexies*, § 3, de la loi du 27 mars 1995, tel qu'il est inséré par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, habilite le Roi à fixer des règles en matière de conflits d'intérêts sans qu'aucune ligne directrice soit prévue par la loi. Or, la définition des conflits d'intérêts a pour conséquence de limiter l'exercice de la profession. Ces règles sont notamment susceptibles de toucher au mode de rémunération des intermédiaires d'assurances ou des intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, qui constitue un élément essentiel de l'exercice de l'activité professionnelle et, partant, du droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle.

En conférant de telles habilitations, les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 méconnaissent les dispositions constitutionnelles invoquées par les parties dans leur troisième moyen.

A.9.3. Dans une deuxième branche, à titre subsidiaire, les parties requérantes dénoncent le fait que les délégations de compétence consacrées par l'article 12*sexies*, § 1er, alinéa 2, et § 3, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances (ci-après : la loi du 27 mars 1995) et par l'article 14, § 1er, alinéa 2, et § 2, de la loi du 22 mars 2006 relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers (ci-après : la loi du 22 mars 2006), telles qu'elles résultent des dispositions attaquées, permettent au Roi de régler des éléments essentiels de la réglementation mise en place et privent les intermédiaires d'assurances et les intermédiaires en services bancaires ou en services d'investissement de la garantie offerte par le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de l'examen de toute disposition législative par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 violent ainsi les articles 10 et 11 de la Constitution lus seuls ou combinés avec tout ou partie des articles 33, 105 et 108 de la Constitution et/ou avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

A.9.4. Dans une troisième branche, les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 12*sexies*, § 4, de la loi du 27 mars 1995, tel qu'inséré par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, permet au Roi de modifier, compléter ou abroger les dispositions de la loi du 27 mars 1995 qui règlent l'accès et l'exercice de la profession d'intermédiaire d'assurances, matière réservée au législateur en vertu de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution. Une telle habilitation doit être justifiée par des circonstances particulières exceptionnelles dûment motivées. Selon la section de législation du Conseil d'Etat, une telle habilitation n'est admissible que lorsqu'elle est de nature plutôt technique ou qu'une marge de manœuvre peu importante est laissée en ce qui concerne les adaptations qui doivent être apportées. Tel n'est pas le cas en l'espèce. La partie conclut que l'article 7 viole les dispositions invoquées dans le troisième moyen.

A.10.1. Concernant la première branche du troisième moyen, le Conseil des ministres relève que, même dans les matières en principe réservées à la loi par la Constitution, le législateur peut confier au Roi des missions explicites d'exécution de la loi. Il se réfère à cet égard à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui avait uniquement considéré que l'adverbe « notamment » qui était compris dans l'article 60 de l'avant-projet de loi devait être omis, ce qui a été fait dans la suite de la procédure législative. Dès lors que les habilitations sont limitées à la prise en considération des spécificités de la fonction, elles sont suffisamment précises et portent sur des éléments accessoires. La seconde habilitation qui est comprise à l'article 7 de la loi est quasi identique à celle qui existait dès 2006 en ce qui concerne les intermédiaires en services bancaires et d'investissement. Elle vise uniquement à exécuter les paragraphes 1er et 2 de l'article 12*sexies*, précité. Elle se limite à un pouvoir d'exécution restreint, les objectifs et les éléments essentiels ayant été fixés par le législateur.

Le Conseil des ministres relève surabondamment que la Cour admet que le législateur puisse adopter une loi d'habilitation quand les contingences normales de la procédure législative ne lui permettent pas de répondre à certaines exigences pratiques de souplesse et de rapidité. C'est le cas en l'espèce puisqu'il fallait modifier rapidement le cadre législatif et que les règles précises comprises dans les arrêtés ne pouvaient avoir été détaillées par le législateur.

Le Conseil des ministres relève enfin qu'en ce qui concerne la troisième habilitation contenue à l'article 7 ainsi que l'habilitation contenue à l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013, la critique des parties requérantes est devenue sans objet dès lors que, conformément aux dispositions législatives, deux des arrêtés royaux du 21 février 2014 ont été confirmés le 4 avril 2014 par la « Loi Assurances ». Cette confirmation « porte également sur les dispositions de l'arrêté royal niveau 1 en tant qu'elles concernent les intermédiaires d'assurances », même si l'habilitation prévue par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013 n'est pas conditionnée

par une confirmation ultérieure. En raison de cette confirmation, le moyen des parties requérantes est devenu sans objet.

Surabondamment, le Conseil des ministres relève que les habilitations précitées sont limitées à un objectif précis et n'emportent donc pas l'abandon de sa compétence par le législateur.

A.10.2. Concernant la deuxième branche du troisième moyen, le Conseil des ministres rappelle l'arrêt de la Cour n° 36/2012 du 8 mars 2012 et renvoie aux arguments développés à propos de la première branche du moyen. Les délégations opérées ne sont manifestement pas déraisonnables et n'emportent aucune atteinte disproportionnée aux droits des requérantes, compte tenu de l'objectif poursuivi (souplesse, rapidité, concertation avec les secteurs concernés) et des limites posées aux habilitations.

A.10.3. S'agissant de la troisième branche du troisième moyen, le Conseil des ministres renvoie à son argumentation concernant les deux autres branches du moyen et relève que l'article 12*sexies*, § 4, de la loi a été confirmé par la « Loi Assurances », de sorte que la critique des requérantes est devenue sans objet.

A.11.1. Concernant les première et deuxième branches du troisième moyen, les parties requérantes répondent que la confirmation législative de l'arrêté royal du 21 février 2014 de niveau 1 ne les prive pas de leur intérêt au moyen. Elles estiment que les délégations de pouvoir contestées ne se limitent pas à la fixation d'éléments accessoires et à un pouvoir d'exécution restreint. Le contenu des arrêtés royaux de niveau 1 et de niveau 2 montre que de nombreux choix politiques ont été posés, par exemple l'extension des règles de conduite aux produits d'assurances ne présentant pas un élément d'investissement, l'absence de distinction entre les clients professionnels et les clients de détail, la suppression du mécanisme de l'« *execution order only* », et la définition de la notion de « conseil » et de « recommandation personnalisée ». Le régime prévu va nettement au-delà du régime actuellement envisagé par la proposition de directive IMD II. Or, une fois cette directive adoptée, les Etats membres ne pourront y déroger que moyennant des raisons impérieuses d'intérêt général et le respect du principe de proportionnalité, sous peine de porter atteinte au principe de libre prestation de services et de liberté d'établissement.

Les parties requérantes répondent également que l'objectif invoqué par le Conseil des ministres, un impératif de souplesse, de rapidité et de concertation, ne résulte pas des travaux préparatoires de la loi. Par ailleurs, les délégations de pouvoir litigieuses peuvent être mises en œuvre par le Roi à tout moment et ne sont pas limitées dans le temps. Le législateur n'impose pas non plus une confirmation législative. S'il est exact que l'article 350 de la loi du 4 avril 2014 confirme l'arrêté royal « Niveau 1 », cela ne permet pas de pallier, de manière générale et pour l'avenir, l'inconstitutionnalité de ces dispositions. Outre le fait que la régularité de l'article 350 précité est contestée, une confirmation législative n'est pas obligatoire pour les dispositions futures qui seraient adoptées, dès lors qu'elle n'est pas prévue par l'article 12*sexies*, §§ 1er et 3, et par l'article 14, § 1er, précité. Au surplus, l'arrêté royal « Niveau 2 » n'a pas été confirmé par le législateur.

Par ailleurs, l'urgence invoquée n'est ni motivée ni démontrée. Aucun impératif de temps spécifique n'était imposé au législateur belge. Les parties requérantes ne voient pas davantage ce que recouvre l'impératif de souplesse invoqué, les adaptations des règles de conduite MiFID autorisées par la loi n'étant pas mineures. Elles contestent également la volonté de concertation avec le secteur mise en avant par le Conseil des ministres.

Les parties requérantes répondent enfin que ce sont bien des éléments essentiels de la norme qui ont été inscrits dans la compétence accordée au Roi, alors que la détermination de tels éléments devrait relever de la compétence d'une assemblée démocratiquement élue.

A.11.2. Concernant la troisième branche du troisième moyen, les parties requérantes répondent que le seul fait de la confirmation législative ne permet pas de pallier l'inconstitutionnalité de la délégation de pouvoir qui en est à l'origine. Une telle confirmation n'est régulière que dans les limites de la régularité de la délégation initialement accordée. Le mécanisme de la confirmation législative place le législateur dans une position qui n'est pas comparable à celle qui est la sienne lorsqu'il est à l'origine du texte de loi. Le débat parlementaire qui s'ensuit n'est pas non plus similaire. La lecture des travaux préparatoires relatifs à l'article 350 de la loi du

4 avril 2014 est révélatrice à cet égard. Il n'y a eu aucun débat sur les dispositions confirmées, qui sont pourtant d'importance.

A.12.1. Concernant les première et deuxième branches du troisième moyen, le Conseil des ministres réplique que la confirmation législative fait bien perdre aux parties requérantes tout intérêt à leur moyen. Par ailleurs, les exemples de choix politiques prétendument posés par le Roi relèvent en réalité de décisions prises par le Parlement lui-même : le choix de soumettre aux règles de conduite les produits d'assurance ne présentant pas un élément d'investissement est déjà compris à l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013; l'arrêté royal « Niveau 2 » consacre la notion de « grands risques » en vue de tenir compte de la spécificité du secteur de l'assurance, ce qui est conforme à l'habilitation conférée au Roi; les notions de « conseil » et de « recommandation personnalisée » font suite à l'habilitation législative conférée « afin de préciser le champ d'application et la portée de ces règles pour les entreprises d'assurance ».

Le Conseil des ministres précise par ailleurs, concernant le droit européen en projet, que les Etats membres sont autorisés à imposer des exigences plus strictes sans que de telles exigences constituent des dérogations à la future directive.

Le Conseil des ministres précise enfin, concernant la compétence accordée au Roi pour fixer des règles en matière de conflits d'intérêts, qu'elle ne constitue que la concrétisation de l'obligation imposée par le législateur d'agir de manière honnête, équitable et professionnelle, dans le meilleur intérêt des clients, et de diffuser des informations correctes, claires et non trompeuses, obligation qui a un contenu plus spécifique que l'obligation générale de se comporter en bon père de famille liée, quant à elle, au concept de faute. La prévention des conflits d'intérêts vise à ce que des intérêts particuliers ne priment pas l'intérêt des clients. L'application des règles de gestion de conflits d'intérêts au secteur de l'assurance relève ainsi entièrement de l'habilitation conférée par le législateur au Roi.

A.12.2. Concernant la troisième branche du troisième moyen, le Conseil des ministres renvoie à la réfutation des première et deuxième branches de ce moyen et relève que la confirmation législative fait perdre tout objet à la critique des parties requérantes. La circonstance que le débat parlementaire aurait, le cas échéant, été sommaire est sans incidence, dès lors que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer ni sur le processus d'élaboration d'une norme ni sur le fonctionnement interne d'une assemblée législative.

Quant au quatrième moyen

A.13.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution et/ou avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties dénoncent le fait que les nouvelles règles de conduite prévues par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013 ne sont pas nécessairement applicables aux intermédiaires d'assurances inscrits dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la Belgique, « quand bien même ceux-ci exercent leurs activités en Belgique », et que les autres Etats membres de l'Union européenne ne prévoient pas un régime similaire. Elles relèvent encore qu'il ressort des articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 que les règles de conduite litigieuses sont applicables aux intermédiaires d'assurances et aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement dans le cadre de leurs activités d'intermédiation et que l'article 19 de la loi prévoit que les règles de conduite sont applicables aux entreprises d'assurances pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge.

A.13.2. Dans une première branche, les parties requérantes dénoncent la discrimination entre les intermédiaires d'assurances belges et les autres intermédiaires d'assurances exerçant leur activité en Belgique. Conformément aux articles 4 et 6, § 3, de la directive 2002/92/CE et à l'article 8, § 2, alinéa 2, de la loi du 27 mars 1995, l'intermédiaire d'assurances inscrit dans un Etat membre autre que la Belgique est uniquement soumis, dans l'exercice de ses activités, aux dispositions légales et réglementaires belges applicables aux intermédiaires d'assurances pour des motifs d'intérêt général. La liste des règles dites d'intérêt général est fixée par la FSMA. Or, cette liste ne reprend pas l'article 12^{sexies} de la loi du 27 mars 1995. Il en résulte que les intermédiaires d'assurances inscrits dans un Etat membre autre que la Belgique mais ayant des activités en Belgique bénéficient d'un régime plus favorable que celui qui est appliqué aux intermédiaires d'assurances

inscrits en Belgique, alors qu'ils se trouvent dans une situation identique et que la protection du consommateur devrait justifier un traitement identique.

A.13.3. Dans une deuxième branche, les parties requérantes dénoncent la discrimination entre les intermédiaires d'assurances et les entreprises d'assurances. Il résulte d'une comparaison des articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 que les intermédiaires d'assurances et les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement sont soumis au respect des règles de conduite MiFID pour l'ensemble de leurs activités d'intermédiation en Belgique ou hors Belgique, alors que les entreprises d'assurances ne sont soumises à ces mêmes règles que pour leurs transactions effectuées sur le territoire belge. Rien ne permet de justifier une telle différence de traitement, et ce d'autant plus que les entreprises d'assurances sont en concurrence directe avec les intermédiaires d'assurances. Cette différence de traitement est également constitutive d'une entrave à la liberté d'établissement et/ou à la libre prestation de services des intermédiaires d'assurances et des intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement belges dans les autres Etats membres de l'Union européenne, dès lors que ceux-ci sont soumis à des obligations plus lourdes et sont défavorisés par rapport aux entreprises d'assurances, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A.14.1. Concernant la première branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres répond aux parties requérantes que l'intention du législateur est de rendre applicables les règles de conduite MiFID aux intermédiaires d'assurances relevant d'un autre Etat membre qui exercent leurs activités en Belgique. Cela ressort clairement de différents passages des rapports au Roi des arrêtés du 21 février 2014. La définition d'intermédiaire d'assurances utilisée dans l'ensemble des textes couvre également les intermédiaires d'assurances qui ne sont pas établis en Belgique. C'est également le cas de la définition donnée par les arrêtés royaux « Niveau 1 » et « Niveau 2 ». La notion d'intermédiaires d'assurances telle qu'elle est utilisée par l'article 12*sexies* de la loi Intermédiation en assurances couvre dès lors clairement tant les intermédiaires d'assurances belges que les intermédiaires d'assurances relevant d'un autre Etat membre.

Le Conseil des ministres relève en outre que s'il est vrai que seules les dispositions légales et réglementaires belges d'intérêt général doivent être respectées par les intermédiaires d'assurances relevant d'un autre Etat membre et exerçant leurs activités d'intermédiation en Belgique, la liste établie par la FSMA n'est pas exhaustive. Le Conseil des ministres se fonde à cet égard sur l'article 8, § 2, alinéa 2, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances et sur le préambule des listes établies par la FSMA. Enfin, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, la FSMA a mis à jour les listes des dispositions légales et réglementaires d'intérêt général et a informé les autorités de contrôle étrangères concernées de l'entrée en vigueur des règles de conduite MiFID. En ce qui concerne les entreprises d'assurances, la liste des dispositions légales et réglementaires belges d'intérêt général applicables aux entreprises d'assurances relevant d'un autre Etat membre mentionne déjà la loi du 2 août 2002 ainsi que ses arrêtés d'exécution. Le Conseil des ministres conclut que le moyen en cette branche n'est pas fondé.

A.14.2. Concernant la deuxième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres relève que dès lors que les règles de conduite MiFID s'appliquent aux intermédiaires d'assurances inscrits en Belgique uniquement pour leurs activités d'intermédiation effectuées en Belgique conformément au nouvel article 12*sexies* et à l'article 26, alinéa 3, de la loi du 2 août 2002, principe confirmé par l'article 6, § 2, de l'arrêté royal « Niveau 1 » et par l'article 25, alinéa 2, de l'arrêté royal « Niveau 2 », il n'y a pas de différence de traitement entre les intermédiaires en assurances et les entreprises d'assurances et que le moyen n'est dès lors pas fondé.

A.15.1. Concernant la première branche du quatrième moyen, les parties requérantes répondent qu'à supposer que la thèse du Conseil des ministres puisse être suivie, elles demandent à la Cour de prendre acte du caractère d'intérêt général des nouvelles règles de conduite MiFID et du fait que celles-ci sont en conséquence applicables aux intermédiaires d'assurances étrangers. A défaut, il y a lieu de constater l'existence d'une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.15.2. Concernant la deuxième branche du quatrième moyen, les parties requérantes demandent également à la Cour de prendre acte du fait que les nouvelles règles de conduite MiFID imposées aux intermédiaires d'assurances ne concernent que leurs activités d'intermédiation exercées en Belgique. A supposer qu'un raisonnement similaire puisse être tenu pour les intermédiaires en services bancaires et en services

d'investissement, les parties requérantes demandent à la Cour d'également en prendre acte. A défaut, elles estiment qu'il faut constater le caractère discriminatoire des dispositions attaquées.

A.16.1. Concernant la première branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres ne s'oppose pas à ce que la Cour constitutionnelle acte ce qui est demandé par les parties requérantes.

A.16.2. Concernant la deuxième branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres ne s'oppose pas davantage à ce que la Cour acte que les règles de conduite MiFID ne s'appliquent aux intermédiaires d'assurances inscrits en Belgique que pour les transactions effectuées sur le territoire belge. En ce qui concerne la discrimination alléguée entre les entreprises d'assurances et les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, le Conseil des ministres estime que la comparaison réalisée par les parties requérantes n'est pas pertinente. En effet, en l'absence de directives d'harmonisation, il n'existe pas de passeport européen pour les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, de sorte que la loi Intermédiation en services bancaires et en services d'investissement ne couvre que les activités d'intermédiation en Belgique. Par conséquent, tout comme pour les entreprises d'assurances et les intermédiaires d'assurances, les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement ne doivent respecter les règles de conduite que pour leurs transactions effectuées sur le territoire belge. En revanche, il existe dans le secteur bancaire un cadre européen harmonisé pour les établissements de crédit et les entreprises d'investissement, dont il découle que le régime MiFID doit également être respecté à l'occasion de la libre prestation de services dans un autre Etat membre. Le Conseil des ministres estime que le moyen en cette branche n'est pas fondé.

Quant au cinquième moyen

A.17.1. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 4 du Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et avec les droits de la défense et le principe de sécurité juridique.

Les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 140 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre (ci-après : la loi du 25 juin 1992) et l'article 86*bis* de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (ci-après : la loi du 2 août 2002), tels qu'insérés par les articles 2 et 49 de la loi du 30 juillet 2013, prévoient que la FSMA est en droit d'infliger une amende administrative d'un montant pouvant aller jusqu'à 2 500 000 euros afin de sanctionner toute violation de la loi du 25 juin 1992 ou l'exercice de la profession d'intermédiaire d'assurances ou d'intermédiaire en services bancaires et en services d'investissement sans avoir bénéficié de l'inscription requise par la loi du 27 mars 1995.

A.17.2. Dans une première branche, les parties requérantes dénoncent la violation du principe *non bis in idem*. Elles font valoir que les sanctions administratives qui peuvent être infligées sur la base de l'article 86*bis* ont un caractère pénal compte tenu de leur caractère répressif, de leur nature et du degré de gravité qu'elles peuvent atteindre. Le principe *non bis in idem* est consacré par les dispositions invoquées dans le cinquième moyen. Le nouvel article 86*bis* précité porte atteinte à ce principe parce qu'il prévoit une seconde sanction à caractère pénal qui s'ajoute à la sanction pénale prévue par l'article 15, § 1er, de la loi du 27 mars 1995 et par l'article 21, § 1er, de la loi du 22 mars 2006. L'article 49 de la loi du 30 juillet 2013 a donc pour effet de priver de manière discriminatoire les intermédiaires d'assurances et les intermédiaires en services bancaires ou en services d'investissement de la garantie consacrée par le principe *non bis in idem*. La section de législation du Conseil d'Etat a d'ailleurs attiré l'attention du législateur sur cette question. Celui-ci a cependant estimé pouvoir passer outre au motif que les dispositions de la loi ne porteraient pas atteinte au principe *non bis in idem*.

A.17.3. Dans une deuxième branche, les parties requérantes dénoncent le fait que les articles 2 et 49 de la loi du 30 juillet 2013 instaurent des possibilités d'astreintes et de sanctions disproportionnées pour les intermédiaires tant d'assurances qu'en services bancaires ou en services d'investissement.

Ces deux dispositions prévoient un plafond maximal de sanction et d'astreinte non différencié selon que l'auteur de l'infraction est une entreprise d'assurances ou une entreprise réglementée au sens de la loi du 22 mars 2006, d'une part, ou un intermédiaire, d'autre part. Or, si ces deux catégories de personnes sont actives dans le même secteur, les sanctions qui peuvent leur être appliquées doivent être distinguées. Ces acteurs n'ont en effet pas des structures de même importance et ont dès lors un volume d'activités substantiellement différent.

« Ces catégories de personnes n'occupent [...] pas une place identique au sein de la chaîne de commercialisation des produits financiers ». Compte tenu de ces éléments, il est justifié de ne pas appliquer un plafond de sanction identique aux intermédiaires, d'une part, et aux entreprises d'assurances ou aux entreprises réglementées au sens de la loi du 22 mars 2006, d'autre part. Le législateur en a d'ailleurs lui-même posé le constat, comme cela ressort de l'article 16 de la loi du 27 mars 1995, tel que modifié par l'article 9 de la loi du 30 juillet 2013, de l'article 15*bis* de la loi du 27 mars 1995, tel que modifié par l'article 8 de la loi du 30 juillet 2013, et des articles 22 et 23 de la loi du 22 mars 2006.

L'article 49 de la loi du 30 juillet 2013 est d'autant plus discriminatoire qu'il alourdit le régime de sanction applicable aux intermédiaires d'assurances ou aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, dès lors qu'il les prive des garanties offertes par les articles 15*bis* et 16 de la loi du 27 mars 1995 ou par les articles 22 et 23 de la loi du 22 mars 2006 en cas d'exercice de la profession sans être inscrit au registre. De la sorte, les intermédiaires d'assurances et les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement coupables d'avoir exercé leurs activités sans inscription sont traités moins favorablement que les intermédiaires coupables d'autres infractions à la loi du 27 mars 1995 ou à la loi du 22 mars 2006 sans qu'une telle différence de traitement repose sur une justification objective.

A.18.1. Concernant la première branche du cinquième moyen, le Conseil des ministres relève que, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur le caractère répressif ou non des sanctions administratives prévues par l'article 49 de la loi du 30 juillet 2013, force est de constater que le législateur a justifié à suffisance les raisons pour lesquelles le principe *non bis in idem* n'est pas violé en l'espèce. Il a, en effet, répondu aux observations de la section de législation du Conseil d'Etat que le principe *non bis in idem* n'empêche pas un même fait d'être sanctionné par une sanction administrative et une sanction pénale. La disposition mise en cause par les parties requérantes doit simplement être interprétée comme ne créant pas une obligation d'imposer une sanction administrative à l'encontre de personnes qui ont déjà subi une sanction pénale. Corrélativement, les dispositions pénales mentionnées par les requérantes, qui ne forment pas l'objet de leur recours, doivent être interprétées comme n'imposant pas au juge pénal de condamner une seconde fois pour le même comportement un prévenu ayant déjà fait l'objet de sanctions administratives.

Le Conseil des ministres relève par ailleurs que les éléments constitutifs de l'infraction administrative et pénale, à savoir le fait d'exercer l'activité d'intermédiation en assurances sans être dûment inscrit auprès de l'autorité compétente, ne sont pas les mêmes. En effet, l'infraction pénale requiert que la personne commettant l'infraction le fasse avec une intention frauduleuse. Le Conseil des ministres se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour de cassation du 25 mai 2011.

Le Conseil des ministres relève enfin que de nombreux textes, tant belges qu'européens, prévoient pour les mêmes faits, tant la possibilité de sanctions administratives que celle de sanctions pénales, sans qu'il faille y voir une violation du principe visé au moyen. C'est notamment le cas pour les infractions d'abus de marchés.

A.18.2. Concernant la deuxième branche du cinquième moyen, le Conseil des ministres conteste l'analyse des parties requérantes. Le fait que le même plafond d'astreintes et d'amendes administratives soit prévu par les dispositions attaquées est justifié par la nature des infractions que ces articles sanctionnent. L'article 86*bis* de la loi du 2 août 2002 ne sanctionne ni des entreprises d'assurances, ni des entreprises réglementées, ni des intermédiaires, mais des personnes qui exercent ces activités sans inscription. Il appartiendra par ailleurs à la FSMA de fixer l'amende en fonction de la gravité des manquements commis et non en fonction de l'activité exercée illégalement. L'article 140 de la loi du 25 juin 1992 sanctionne quant à lui la violation des dispositions de cette loi, qui sont impératives, sauf mention expresse. Elles sont d'application tant aux entreprises d'assurances qu'aux intermédiaires d'assurances. Le principe de proportionnalité consiste ici à appliquer des peines identiques à des infractions identiques. Il appartiendra également à la FSMA de fixer l'amende en fonction de la gravité des manquements commis et non en fonction de l'entité ayant enfreint ces dispositions. Le fait que les entreprises d'assurances et les intermédiaires d'assurances ne sont pas des structures de même importance ne justifie en rien une différence de traitement entre des entités commettant des infractions identiques.

Par ailleurs, les articles 15*bis* et 16 de la loi du 27 mars 1995 précitée sanctionnent la violation par une entreprise d'assurances ou un intermédiaire d'assurances des dispositions de cette loi. Or, celle-ci prévoit principalement les règles applicables aux intermédiaires d'assurances. Il est dès lors justifié d'appliquer dans ce

cas-ci des peines différentes compte tenu du fait que les entreprises d'assurances et les intermédiaires d'assurances sont soumis à des obligations différentes. Il appartiendra également à la FSMA de fixer l'amende en fonction de la gravité des manquements commis. Le même raisonnement est applicable pour les articles 22 et 23 de la loi du 22 mars 2006.

Le Conseil des ministres relève enfin que, contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, il est justifié de sanctionner différemment, en l'occurrence moins favorablement, les personnes qui exercent l'activité d'intermédiaire d'assurances ou d'intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement illégalement. Il est dès lors erroné d'affirmer que l'article 49 de la loi du 30 juillet 2013 est d'autant plus discriminatoire.

A.19.1. Concernant la première branche du cinquième moyen, les parties requérantes répondent que, dans l'hypothèse où l'on pourrait suivre l'interprétation du Conseil des ministres selon laquelle les dispositions critiquées ne prévoiraient que des facultés de sanctions qui devraient être mises en œuvre par l'autorité compétente dans le respect du principe *non bis in idem*, elles demandent à la Cour de bien vouloir en prendre acte.

Elles estiment cependant que le principe *non bis in idem* est bien susceptible d'être violé par le nouvel article 86*bis* cité et par les articles 15, § 1er, de la loi du 27 mars 1995 (qui sera bientôt remplacé par l'article 308 de la loi du 4 avril 2014) et 21, § 1er, de la loi du 22 mars 2006. Elles invoquent l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme *Zolotoukhine c. Russie* du 10 février 2009. Elles considèrent que le fait d'exiger une intention frauduleuse est sans incidence. Elles estiment aussi que l'arrêt de la Cour de cassation du 25 mai 2011 est en contradiction avec l'arrêt de la Cour européenne précité. Elles invoquent aussi l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 181/2013 du 19 décembre 2013. Elles demandent donc à la Cour de bien vouloir constater que le principe *non bis in idem* est susceptible d'être violé par l'application cumulative de l'article 86*bis* de la loi du 2 août 2002 et de l'article 15 de la loi du 27 mars 1995 ou de l'article 21 de la loi du 22 mars 2006.

A.19.2. Concernant la deuxième branche du cinquième moyen, les parties requérantes répondent que, contrairement à ce qui est avancé par le Conseil des ministres, la différence de plafond de sanction prévue par les articles 15*bis* et 16 de la loi du 27 mars 1995 (qui seront bientôt remplacés par les articles 294 et 295, d'une part, et les articles 299 et 300, d'autre part, de la loi du 4 avril 2014) et les articles 22 et 23 de la loi du 22 mars 2006, d'une part, et par les articles 86*bis* et 140 de la loi du 25 juin 1992, d'autre part, n'est pas justifiée par la différence de nature des infractions que ces articles sanctionnent.

Les parties requérantes relèvent pour autant que de besoin que l'inscription au registre de la profession ne conditionne pas en soi l'appellation d'intermédiaire d'assurances ou d'intermédiaire en services bancaires ou en services d'investissement mais est un préalable obligatoire à l'exercice de l'activité. Il existe donc bien une discrimination entre intermédiaires.

Les parties requérantes estiment par ailleurs qu'il est inexact de prétendre que la différence de plafond de sanction ou d'astreinte pour les intermédiaires et les entreprises réglementées prévue par les articles 15*bis* et 16 de la loi du 27 mars 1995 et par les articles 22 et 23 de la loi du 22 mars 2006 serait justifiée par le fait que les entreprises réglementées ne seraient pas soumises aux mêmes obligations que les intermédiaires et que ce serait donc des infractions différentes qui seraient sanctionnées. Il est vrai que les entreprises d'assurances ont l'interdiction, en vertu de la loi du 27 mars 1995, de faire appel à un intermédiaire d'assurances qui n'est pas inscrit au registre de la profession et que le non-respect d'une telle interdiction est sanctionné par les articles 15*bis* et 16 de la loi du 27 mars 1995. Les entreprises d'assurances sont cependant soumises au respect d'autres obligations, qui sont identiques à celles des intermédiaires d'assurances et dont le respect est également sanctionné par les articles 15*bis* et 16 de la loi du 27 mars 1995. De même, les entreprises réglementées, tout comme les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement, doivent répondre aux exigences de connaissances professionnelles prévues par l'article 13 de la loi du 22 mars 2006 et doivent, en vertu de l'article 14, § 1er*bis*, de la même loi, être capables d'expliquer les caractéristiques essentielles des produits qu'elles commercialisent. Le non-respect de ces obligations est sanctionné par les articles 22 et 23 de la loi du 22 mars 2006.

La nature de l'activité exercée illégalement constitue un paramètre qui doit être pris en considération par le législateur lors de la fixation du plafond maximal de la sanction qui peut être infligée, conformément au principe de proportionnalité. C'est d'ailleurs dans cette optique que le législateur a prévu des plafonds distincts dans les

lois du 27 mars 1995 et du 22 mars 2006. Il est intéressant de relever que ces plafonds distincts ont été repris tels quels par la loi du 4 avril 2014 (articles 294, 295, 299 et 300). Les parties requérantes soulignent également que la proposition de directive IMD II elle-même insiste sur l'importance d'adapter les sanctions possibles au vu de la taille de l'entité concernée. Cela est indispensable afin de garantir un effet dissuasif équivalent auprès de tous les acteurs du marché. L'activité exercée est en soi un critère qui peut être retenu – et qui a jusqu'ici été retenu par le législateur belge – pour effectuer une telle différenciation.

Les parties requérantes soulignent enfin que la gravité de l'infraction qui consiste à exercer la profession sans avoir été au préalable inscrit au registre dépendra des circonstances de la cause (bonne foi, intention frauduleuse, etc.). D'autres infractions peuvent également présenter un degré de gravité important selon les circonstances de la cause. On pense notamment aux obligations d'information en matière de risque des produits d'investissement ou encore à l'obligation d'indépendance et d'impartialité.

Les parties requérantes concluent dès lors que l'article 86*bis* de la loi du 30 juillet 2013 a bien pour effet de créer une discrimination entre les intermédiaires coupables d'avoir exercé leurs activités sans inscription au registre de la profession et les intermédiaires coupables d'autres infractions.

A.20.1. Concernant la première branche du cinquième moyen, le Conseil des ministres réplique que, s'agissant du principe *non bis in idem*, l'approche qui a été suivie est confirmée par la pratique législative européenne récente. Ainsi, le considérant 72 du règlement n° 596/2014 sur les abus de marché rappelle que rien n'empêche les Etats membres d'établir des règles prévoyant à la fois des sanctions administratives et des sanctions pénales pour les mêmes infractions. Le Conseil des ministres rappelle également le considérant 23 de la directive 2014/57/UE relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché. Il conclut qu'il n'est donc pas interdit de prévoir pour les mêmes faits, tant la possibilité de sanctions administratives que celle de sanctions pénales, pourvu que l'application de ces sanctions ne donne pas lieu à une violation du principe *non bis in idem*.

A.20.2. Concernant la deuxième branche du cinquième moyen, le Conseil des ministres réplique que les articles 15*bis* et 16 de la loi Intermédiation en assurances ou les articles 22 et 23 de la loi Intermédiation en services bancaires et en services d'investissement ne sont pas susceptibles de s'appliquer aux situations visées par l'article 86*bis* de la loi du 2 août 2002. Le législateur a, en effet, expressément prévu qu'une violation de l'obligation d'être inscrit ou agréé donne lieu à l'application des amendes visées à l'article 86*bis*, § 1er, de la loi du 2 août 2002 et non aux amendes (moins sévères) de l'article 16 de la loi Intermédiation en assurances et de l'article 23 de la loi Intermédiation en services bancaires et en services d'investissement. Ceci résulte de l'article 86*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002. Le moyen repose donc sur une prémisse inexacte.

Le Conseil des ministres réplique en outre que c'est à tort que les parties requérantes affirment que l'inscription au registre de la profession ne conditionne pas l'appellation d'intermédiaire d'assurance ou d'intermédiaire en services bancaires ou en services d'investissement. La protection de ces titres professionnels découle immédiatement de l'article 7 de la loi Intermédiation en assurances et de l'article 6 de la loi Intermédiation en services bancaires et en services d'investissement. Ces dispositions illustrent l'importance que le législateur a accordée à l'obligation d'inscription. Cette inscription peut d'ailleurs être radiée par la FSMA en cas de manquement grave par un intermédiaire.

Quant au sixième moyen

A.21. Le sixième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, lus isolément ou combinés les uns avec les autres et/ou avec tout ou partie des articles 33, 105 et 108 de la Constitution et/ou l'article 64 de la loi du 2 août 2002 et/ou le principe de la séparation des pouvoirs. Les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 23 de la loi du 30 juillet 2013 habilite, entre autres, la FSMA à fixer des conditions restrictives à la commercialisation de produits financiers ou de certaines catégories de produits financiers auprès des clients de détail et à imposer un label obligatoire ou toute autre mesure permettant de favoriser la transparence.

Une telle habilitation dépasse, selon les parties requérantes, la fixation de points d'ordre technique. Or, la limitation de la compétence de la FSMA à la fixation de points d'ordre technique est conforme aux règles relatives à la répartition des compétences notamment consacrées par les articles 63, 105 et 108 de la Constitution. Il ressort des travaux préparatoires de la loi que le législateur reconnaît que la compétence réglementaire de la FSMA doit être limitée. Il n'en demeure pas moins que la délégation de compétence dépasse la fixation de points d'ordre technique parce que la fixation de conditions restrictives à la commercialisation de produits financiers porte sur des éléments essentiels de l'exercice de l'activité professionnelle de courtier et touche au droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle. Les principes servant à guider de telles restrictions, à supposer qu'elles soient autorisées par le droit européen, devaient à tout le moins être fixés par la loi ou, à titre infiniment subsidiaire, par le Roi.

A.22. Le Conseil des ministres souligne que l'article 30*bis* de la loi du 2 août 2002 inséré par l'article 23 de la loi du 30 juillet 2013 n'est pas nouveau. Une disposition semblable existait déjà à l'article 49, § 3, de cette loi.

Par ailleurs, l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité administrative indépendante est admissible pourvu que cette délégation ait une portée limitée et soit d'une technicité telle que l'on peut considérer que l'autorité administrative concernée est la mieux placée pour élaborer la réglementation en connaissance de cause et exercer la compétence ainsi déléguée. Les compétences conférées à la FSMA ont une portée limitée à des points d'ordre technique, « à savoir la détermination des conditions restrictives à la commercialisation de produits financiers, la mention éventuelle d'un label et la recommandation d'un questionnaire de référence pour définir le profil d'investisseur des utilisateurs de produits financiers ».

En outre, l'article 64, alinéa 3, de la loi du 2 août 2002 est applicable aux règlements précités de la FSMA. A supposer que les mesures à adopter ne puissent pas être considérées comme des mesures d'ordre technique ou des points de détail, les dispositions visées au moyen ne sont pas violées dès lors que l'approbation par le Roi est requise pour que ces règlements produisent leurs effets.

A.23. Les parties requérantes répondent que le fait que l'ancien article 49 de la loi du 2 août 2002 reprenait une disposition similaire à la disposition attaquée n'est pas pertinent. Les parties requérantes n'étaient pas en mesure de contester cette disposition, dès lors qu'elles n'étaient pas visées par celle-ci.

Selon les parties requérantes, le choix de restreindre ou d'interdire la commercialisation d'un produit financier dépasse la fixation de points d'ordre technique et porte directement atteinte à l'exercice de la profession. La FSMA a déjà adopté un premier règlement qui interdit la commercialisation de plusieurs produits d'assurances auprès de clients de détail, règlement qui a été approuvé par l'arrêté royal du 25 avril 2014. Les parties requérantes considèrent par ailleurs que l'approbation du Roi ne permet pas de purger les règlements de la FSMA d'un excès de compétence. Comme pour toute délégation de pouvoir, les règlements de la FSMA doivent, pour être réguliers et être valablement confirmés par le Roi, respecter les limites de cette délégation. A défaut, cela reviendrait à priver de toute sanction une délégation de compétence excessive. Il suffirait à l'autorité compétente de confirmer l'acte illégalement adopté, ce qui serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs et aux articles 33, 105 et 108 de la Constitution.

A.24. Le Conseil des ministres réplique qu'il ne peut partager l'allégation selon laquelle la partie requérante n'est pas visée par l'article 49 de la loi du 2 août 2002. En outre, le nouvel article 30*bis* de la loi du 2 août 2002 comporte une disposition semblable à celle de l'article 49 précité. La législation n'a donc pas été modifiée quant à son contenu sur ce point.

Pour le surplus, le Conseil des ministres se réfère à l'un des règlements adoptés par la FSMA sur la base de l'article 30*bis* de la loi du 2 août 2002 pour démontrer sa nature essentiellement technique. Il s'agit du règlement « concernant les exigences techniques du label de risque », approuvé par l'arrêté royal du 25 avril 2014.

Quant à l'annulation de la loi du 30 juillet 2013 et de l'article 9 de la loi du 21 décembre 2013

A.25. Les parties requérantes estiment que l'inconstitutionnalité des articles 2, 7, 19, 23, 49, 60 et 69 de la loi du 30 juillet 2013 porte atteinte à la *ratio legis* même de la loi, à savoir l'instauration d'un « *level playing field* » et la protection du consommateur. Par conséquent, c'est l'ensemble de la loi qui doit être annulée.

A titre subsidiaire, les parties requérantes estiment qu'il faudrait à tout le moins prononcer l'annulation des dispositions inconstitutionnelles et des dispositions qui s'y réfèrent directement ou qui y sont directement liées, à savoir les articles 3, 5, 6, 12(39°), 50, 64 et 65.

Les parties requérantes font enfin valoir qu'en toute hypothèse, il y a lieu d'annuler l'article 9 de la loi du 21 décembre 2013.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 2, 3, 5, 6, 7, 12, 3°, 19, 23, 49, 50, 60, 64, 65 et 69 de la loi du 30 juillet 2013 « visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I) » (ci-après : la loi du 30 juillet 2013).

B.1.2. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

Il ressort de l'exposé des moyens que seuls les articles 2, 7, 19, 23, 49, 60 et 69 de la loi du 30 juillet 2013 sont attaqués.

B.1.3. Les articles 2, 7, 19, 23, 49, 60 et 69 de la loi du 30 juillet 2013 disposent :

« Art. 2. L'article 140 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, remplacé par la loi du 26 avril 2010 et modifié par l'arrêté royal du 3 mars 2011, est complété par quatre alinéas rédigés comme suit :

‘ Si la FSMA constate qu'une entreprise d'assurances, un intermédiaire d'assurances ou un bureau de règlement de sinistres ne se conforme pas aux dispositions de la présente loi ou des arrêtés et règlements pris pour son exécution, elle peut enjoindre à la personne ou à l'entreprise concernée de se mettre en règle dans le délai qu'elle détermine, sans préjudice de la possibilité de

faire application, le cas échéant, de l'article 21*octies* de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances.

Sans préjudice des autres mesures prévues par la loi, si la personne ou l'entreprise à laquelle elle a adressé une injonction reste en défaut à l'expiration du délai précité, la FSMA peut, la personne ou l'entreprise ayant pu faire valoir ses moyens :

1° infliger à cette dernière une astreinte qui ne peut être, par jour calendrier de retard, supérieure à 50.000 euros, ni, pour la méconnaissance d'une même injonction, supérieure à 2.500.000 euros;

2° rendre public son point de vue concernant l'infraction ou le manquement en cause.

Sans préjudice des autres mesures prévues par la loi, la FSMA peut, lorsqu'elle constate une infraction aux dispositions de la présente loi ou des arrêtés et règlements pris pour son exécution dans le chef d'une entreprise d'assurances, d'un intermédiaire d'assurances ou d'un bureau de règlement de sinistres, infliger au contrevenant une amende administrative, qui ne peut excéder, pour le même fait ou pour le même ensemble de faits, 2.500.000 euros.

Les astreintes et amendes imposées en application du présent article sont recouvrées au profit du Trésor par l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines ' ».

« Art. 7. Dans la section 4 du chapitre II*bis* de la même loi, insérée par l'article 6, il est inséré un article 12*sexies* rédigé comme suit :

‘ Art. 12*sexies*. § 1er. Les intermédiaires d'assurances doivent agir d'une manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts de leurs clients. Les informations qu'ils fournissent doivent être correctes, claires et non trompeuses.

Les intermédiaires d'assurances doivent, dans leur activité d'intermédiation, respecter les règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances. Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, le Roi peut, pour l'ensemble des catégories d'intermédiaires d'assurances ou certaines d'entre elles, prévoir une version adaptée de ces règles de conduite ou déclarer certaines de ces règles en tout ou en partie non applicables, afin de tenir compte des particularités de leur rôle.

§ 2. Les intermédiaires d'assurances ne font porter leur activité d'intermédiation que sur des contrats d'assurance dont eux-mêmes, leurs responsables de la distribution, et les personnes visées à l'article 3, alinéa 2, qu'ils occupent, connaissent et sont capables d'expliquer aux clients les caractéristiques essentielles.

Les entreprises d'assurances n'offrent de souscrire que des contrats d'assurance dont leurs responsables de la distribution et les personnes visées à l'article 2, § 3, alinéa 2, qu'elles occupent, connaissent et sont capables d'expliquer aux clients les caractéristiques essentielles.

§ 3. Sans préjudice des dispositions des articles 26 et 27 de la loi du 2 août 2002, le Roi est habilité à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, en exécution des §§ 1er et 2, des règles de conduite et des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, que les intermédiaires d'assurances doivent respecter.

§ 4. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, modifier, compléter, remplacer ou abroger les autres dispositions de la présente loi afin d'en aligner le contenu sur les règles de conduite visées au présent article et d'en assurer la cohérence avec ces règles. Les arrêtés pris en vertu de cette habilitation sont abrogés de plein droit s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois qui suivent leur publication au *Moniteur belge*. ».

« Art. 19. A l'article 26 de la même loi, remplacé par l'arrêté royal du 27 avril 2007 et modifié par les arrêtés royaux des 3 mars 2011 et 12 novembre 2012, les modifications suivantes sont apportées :

1° trois alinéas rédigés comme suit sont insérés entre les alinéas 1er et 2 :

‘ Les entreprises d'assurances doivent agir d'une manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts de leurs clients. Les informations qu'elles fournissent doivent être correctes, claires et non trompeuses. Ces entreprises sont, pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge, soumises aux autres règles de conduite prévues par et en vertu des articles 27, 28 et 28bis, sauf dérogations prévues par ou en vertu de la présente loi.

Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, déclarer les règles de conduite prévues par et en vertu des articles 27, 28 et 28bis en tout ou en partie non applicables aux entreprises d'assurances, afin de faire en sorte que seuls les types d'assurance qu'Il détermine soient soumis à ces règles ou, de manière plus générale, de prendre en considération le fait que des contrats d'assurance sont proposés aux clients.

Le Roi peut en outre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, prévoir pour les entreprises d'assurances une version adaptée de certaines de ces règles de conduite, afin de préciser le champ d'application et la portée de ces règles pour les entreprises d'assurances et, de manière plus générale, de prendre en considération le fait que des contrats d'assurance sont proposés aux clients. Les arrêtés pris en vertu de ces habilitations sont abrogés de plein droit s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois qui suivent leur publication au *Moniteur belge*. La phrase précédente ne s'applique pas aux dérogations aux règles de conduite qui ne sont pas prévues par les articles 27, 28 et 28bis, mais en vertu de ces articles.

Sans préjudice de ce qui précède, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, prévoir également des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, que les entreprises d'assurances doivent respecter lors de leurs transactions effectuées sur le territoire belge ‘.;

2° dans l'actuel alinéa 2, qui devient l'alinéa 5, les mots ‘ en exécution de l'article 28ter ’ sont remplacés par les mots ‘ par l'alinéa 2 ’ ».

« Art. 23. Dans le chapitre II, section 7, sous-section 3, de la même loi, il est inséré un article 30*bis* rédigé comme suit :

‘ Art. 30*bis*. Sur avis du conseil de surveillance et après avoir sollicité au moins un mois à l'avance l'avis du Conseil de la Consommation, créé par l'arrêté royal du 20 février 1964 instituant un Conseil de la consommation, le comité de direction de la FSMA peut, sans préjudice des compétences dévolues au ministre ayant l'Economie dans ses attributions, arrêter des règlements qui, tenant compte des intérêts des utilisateurs de produits ou services financiers :

1° interdisent ou subordonnent à des conditions restrictives la commercialisation ou certaines formes de commercialisation, auprès des clients de détail, de produits financiers ou de certaines catégories de produits financiers;

2° favorisent, en prévoyant la mention obligatoire d'un label ou de toute autre façon, la transparence de tels produits, de certaines catégories de tels produits ou des risques, des prix, des rémunérations et des frais liés à de tels produits;

3° recommandent un questionnaire de référence pour définir le profil d'investisseur des utilisateurs de produits financiers.

Pour l'application du présent article, il y a lieu d'entendre par ‘ commercialisation ’ la présentation du produit, de quelque manière que ce soit, en vue d'inciter le client ou le client potentiel à acheter, à souscrire, à adhérer à, à accepter, à signer ou à ouvrir le produit concerné.

L'article 64, alinéa 3, est applicable à ces règlements. ’ ».

« Art. 49. Dans la même loi, il est inséré un article 86*bis* rédigé comme suit :

‘ Art. 86*bis*. § 1er. Dans le cadre du contrôle visé à l'article 45, § 1er, alinéa 1er, 5°, la FSMA peut infliger une amende administrative, qui ne peut excéder, pour le même fait ou pour le même ensemble de faits, 2.500.000 euros, à toute personne qui :

1° exerce en Belgique ou à partir du territoire belge l'activité d'entreprise d'assurances ou d'entreprise de réassurance, d'établissement de crédit, d'entreprise d'investissement, de société de gestion d'organismes de placement collectif, d'institution de retraite professionnelle, d'entreprise hypothécaire, de bureau de change, d'intermédiaire d'assurances ou de réassurances, d'intermédiaire en services bancaires et en services d'investissement, de conseiller indépendant en gestion de patrimoine ou toute autre activité réglementée visée à l'article 45, § 1er, alinéa 1er, 2° ou 3°, sans avoir été agréée, inscrite ou enregistrée à cet effet conformément aux dispositions légales ou réglementaires applicables, ou après avoir renoncé à cet agrément, cette inscription ou cet enregistrement ou s'être vu retirer, radier, révoquer ou suspendre cet agrément, cette inscription ou cet enregistrement;

2° ne se conforme pas à l'article 137 ou à l'article 139 de la loi du 6 avril 1995 relative au statut et au contrôle des entreprises d'investissement;

3° fournit des services de paiement en Belgique sans satisfaire aux dispositions des articles 5, 39 et 46 de la loi du 21 décembre 2009 relative au statut des établissements de paiement, à l'accès à l'activité de prestataire de services de paiement et à l'accès aux systèmes de paiement;

4° offre publiquement des titres d'un organisme de placement collectif belge ou d'un organisme de placement collectif de droit étranger, alors que celui-ci n'est pas inscrit ou agréé conformément à la loi du 3 août 2012 relative à certaines formes de gestion collective de portefeuilles d'investissement ou alors que l'inscription ou l'agrément a été radié ou révoqué, ou en méconnaissance d'une mesure de suspension ou d'interdiction visée dans la loi précitée;

5° ne se conforme pas à l'article 68*bis* de la loi du 16 juin 2006 relative aux offres publiques d'instruments de placement et aux admissions d'instruments de placement à la négociation sur des marchés réglementés.

Si les mêmes faits ou comportements peuvent donner lieu à l'imposition d'une amende par la FSMA ou par la Banque tant en vertu de l'alinéa 1er qu'en vertu de la législation concernée, seul l'alinéa 1er peut être appliqué.

§ 2. La FSMA peut enjoindre aux personnes visées au paragraphe 1er de mettre fin, immédiatement ou dans le délai qu'elle détermine, à l'activité concernée ou de se conformer, dans le délai qu'elle détermine, aux dispositions de la législation concernée.

A toute personne qui a pu faire valoir ses moyens et qui, à l'expiration du délai fixé par la FSMA, reste en défaut de se conformer à une injonction qui lui a été adressée en vertu de l'alinéa 1er, la FSMA peut infliger une astreinte qui ne peut être, par jour calendrier, supérieure à 50.000 euros, ni, au total, excéder 2.500.000 euros.

§ 3. L'article 37 est applicable aux amendes et astreintes infligées en application des paragraphes 1er et 2.

§ 4. Si elle constate l'existence d'activités visées au paragraphe 1er ou si elle a des motifs raisonnables de considérer que de telles activités existent, la FSMA peut publier une mise en garde. Dans l'intérêt des utilisateurs de produits ou services financiers, la FSMA peut également y faire mention des faits ou des circonstances qui ont donné lieu à cette mise en garde.

La FSMA peut également publier les mises en garde diffusées par des autorités de contrôle étrangères dans des matières similaires.

§ 5. Si la FSMA agit, en vertu du présent article, à l'encontre d'une personne qui exerce l'activité d'institution de retraite professionnelle dans les circonstances décrites au § 1er, alinéa 1er, 1°, elle peut porter les décisions prises en vertu des paragraphes précédents qu'elle a la faculté ou l'obligation de rendre publiques, à la connaissance également des personnes et organisations visées à l'article 149, § 2, de la loi du 27 octobre 2006 relative au contrôle des institutions de retraite professionnelle ' ».

« Art. 60. A l'article 14 de la (la loi du 22 mars 2006 relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers), les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. Les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement doivent agir d'une manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts de leurs clients. Les informations qu'ils fournissent doivent être correctes, claires et non trompeuses.

Les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement doivent, dans leur activité d'intermédiation, respecter les règles de conduite applicables aux entreprises réglementées. Le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, prévoir pour les courtiers en services bancaires et en services d'investissement une version adaptée de ces règles de conduite ou déclarer certaines de ces règles en tout ou en partie non applicables, afin de tenir compte des particularités du rôle de courtier ’;

2° il est inséré un paragraphe 1er**bis** rédigé comme suit :

‘ § 1er**bis**. Les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement ne font porter leur activité d'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement que sur des produits dont eux-mêmes ainsi que les personnes, visées à l'article 13, qu'ils occupent, connaissent et sont capables d'expliquer aux clients les caractéristiques essentielles.

Les entreprises réglementées n'offrent que des services bancaires et des services d'investissement portant sur des produits dont les personnes, visées à l'article 13, qu'elles occupent, connaissent et sont capables d'expliquer aux clients les caractéristiques essentielles ’;

3° au paragraphe 2, les mots ‘ du § 1er ’ sont remplacés par les mots ‘ du § 1er ou du § 1er**bis** ’ et les mots ‘ et en conformité avec les dispositions du droit européen ’ sont abrogés ».

« Art. 69. La présente loi entre en vigueur le dixième jour qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les articles 28 et 68 produisent leurs effets le 1er novembre 2012; aux fins de l'application de l'article 17 du règlement (UE) n° 236/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit, l'article 28 produit toutefois ses effets le 1er septembre 2012.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les articles 7, 19 et 60 entrent en vigueur le 1er janvier 2014.

Les dispositions des articles 7, 19 et 60 qui habilite le Roi à prévoir des règles adaptées ou à déclarer certaines règles en tout ou en partie non applicables, entrent toutefois en vigueur conformément à l'alinéa 1er ».

B.1.4. Les parties requérantes demandent également l'annulation de l'article 9 de la loi du 21 décembre 2013 « portant insertion du Livre VI ' Pratiques du marché et protection du consommateur ' dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au Livre VI, et des dispositions d'application de la loi propres au Livre VI, dans les Livres Ier et XV du Code de droit économique » (ci-après : la loi du 21 décembre 2013), qui dispose :

« Dans l'article 69, alinéa 3, de la loi du 30 juillet 2013 visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I), les mots ' 1er janvier 2014 ' sont remplacés par les mots ' 30 avril 2014 ' ».

B.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 2013 que le législateur a voulu accroître la cohérence transversale des règles visant à assurer la protection des utilisateurs de produits et de services financiers :

« Les dispositions qui visent à accroître la cohérence transversale de la législation concernent, en premier lieu, les règles de conduite applicables aux entreprises et intermédiaires d'assurances ainsi qu'aux courtiers en services bancaires et en services d'investissement et, en deuxième lieu, l'exigence expresse de connaissance essentielle des produits qui est désormais imposée à toute personne en contact avec le public.

Le développement de nouveaux produits financiers et produits d'assurance est un processus en évolution constante. Le rôle de l'intermédiaire qui propose ces produits n'en est que plus important, surtout en ce qui concerne l'évaluation du caractère adéquat du produit au regard des objectifs d'investissement du client.

Les règles de conduite dites ' MiFID ', qui s'appliquent actuellement aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, y compris à leurs agents, comprennent aussi bien des règles générales que des règles très précises. Les règles de conduite générales imposent l'obligation d'agir d'une manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts des clients, et de ne fournir aux clients que des informations correctes, claires et non trompeuses. Les règles de conduite plus spécifiques portent notamment sur la transparence des rémunérations perçues par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement dans le cadre de la fourniture de services d'investissement (inducements), sur les obligations d'information à respecter à l'égard de la clientèle, sur l'obligation de ne recommander au client qu'un service d'investissement ou un instrument financier ou de ne lui fournir qu'un service de gestion de portefeuille qui soient adéquats au regard de ses connaissances et de son expérience, de sa situation financière et de ses objectifs d'investissement (suitability) et sur l'obligation d'avertir le client si une transaction n'est pas appropriée au regard de son expérience et de ses connaissances (appropriateness).

A l'heure actuelle, les courtiers en services bancaires et en services d'investissement sont eux aussi soumis (tout comme les agents) à l'obligation générale, d'une part, d'agir d'une manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts de leurs clients et, d'autre part, de fournir des informations correctes, claires et non trompeuses. Mais, contrairement aux agents en services bancaires et en services d'investissement, les courtiers

ne sont pas encore soumis aux règles de conduite MiFID plus spécifiques. Le projet de loi soumet ces courtiers, à partir du 1er janvier 2014, auxdites règles de conduite plus spécifiques, étant entendu que le Roi pourra adapter ces règles de conduite afin de tenir compte des particularités du rôle de courtier.

Les entreprises d'assurances et les intermédiaires d'assurances sont certes déjà soumis à des règles détaillées en ce qui concerne le contenu des contrats et certaines informations précontractuelles à fournir au preneur d'assurance, mais, à l'heure actuelle, des concepts tels que suitability ou appropriateness et des règles relatives à la transparence des frais ne sont pas encore, pour ce secteur, ancrés en tant que tels dans la législation. La pratique montre toutefois qu'il n'est pas rare que des assurances représentant un placement soient présentées comme alternative aux fonds d'investissement, de sorte qu'il est clair que des produits strictement financiers et des produits d'assurance peuvent servir les mêmes objectifs d'investissement.

C'est la raison pour laquelle la loi du 2 juillet 2010 a introduit dans la loi organique de la FSMA une disposition spécifique (l'article 28ter) qui habilite le Roi à étendre l'application des règles de conduite MiFID aux entreprises et intermédiaires d'assurances, en tenant compte de l'état d'avancement de la législation européenne.

Le présent projet de loi accomplit un pas supplémentaire sur la voie de l'instauration d'un level playing field entre les banques et les entreprises et intermédiaires d'assurances.

Tout d'abord, il soumet les entreprises d'assurances, dès le 1er janvier 2014, à l'obligation générale d'agir d'une manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts de leurs clients et de ne fournir aux clients que des informations correctes, claires et non trompeuses. Les autres règles de conduite (plus spécifiques) définies aux articles 27 à 28bis de la loi du 2 août 2002, ainsi que leurs dispositions d'exécution, seront également applicables aux entreprises d'assurances à partir du 1er janvier 2014, étant entendu que le Roi pourra adapter ces règles pour les entreprises en question, par exemple en précisant le champ d'application et la portée de certaines de ces règles de conduite spécifiques à l'égard du secteur des assurances, en adaptant ces règles sur certains points ou en prévoyant des exceptions à ces règles.

Ensuite, le projet de loi introduit, dans la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances, une disposition libellée sur le modèle de la loi relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement, qui soumet désormais les intermédiaires d'assurances (à l'instar donc des entreprises d'assurances elles-mêmes) à l'obligation générale d'agir de manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts de leurs clients, et qui précise que les informations qu'ils fournissent doivent être correctes, claires et non trompeuses. Le projet de loi soumet par ailleurs les intermédiaires d'assurances aux mêmes règles de conduite plus spécifiques que celles prévues pour les entreprises d'assurances elles-mêmes. Le Roi pourra toutefois adapter ces règles de conduite pour l'ensemble des catégories d'intermédiaires d'assurances ou certaines d'entre elles, afin de tenir compte des particularités de leur rôle » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 6 à 8).

Quant au premier moyen

B.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres ou avec le principe de sécurité juridique ainsi que de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties requérantes reprochent à l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 de transposer au secteur de l'assurance les règles de conduite de la « Markets in Financial Instruments Directive » (Directive Marchés d'instruments financiers) (ci-après : MiFID) élaborées pour le secteur bancaire et financier ainsi qu'à l'article 7 de cette loi de prévoir que les règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances sont également applicables aux intermédiaires d'assurances. Or, aucune disposition de cette loi n'adapte les règles de conduite MiFID aux spécificités des secteurs de l'assurance et de l'intermédiation en assurances; les articles 7 et 19 de la loi ne prévoient en effet qu'une faculté pour le Roi d'adapter lesdites règles de conduite au vu des spécificités du secteur de l'assurance et de l'intermédiation en assurances.

B.3.2.1. Tel qu'il a été modifié par l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013, l'article 26 de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, deuxième alinéa, soumet les entreprises d'assurances, pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge, « aux autres règles de conduite prévues par et en vertu des articles 27, 28 et 28bis, sauf dérogations prévues par ou en vertu de la présente loi ».

Dans son troisième alinéa, cet article autorise le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis du « Financial Services and Markets Authority » (l'Autorité des services et marchés financiers; ci-après : FSMA), à déclarer ces règles de conduite en tout ou en partie non applicables aux entreprises d'assurances, afin de faire en sorte que seuls les types d'assurance qu'Il détermine soient soumis à ces règles ou, de manière plus générale, de prendre en considération le fait que des contrats d'assurance sont proposés aux clients.

Dans son quatrième alinéa, cet article autorise en outre le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, à prévoir pour les entreprises d'assurances une version adaptée de certaines de ces règles de conduite, afin de préciser le champ

d'application et la portée de ces règles pour les entreprises d'assurances et, de manière plus générale, de prendre en considération le fait que des contrats d'assurance sont proposés aux clients. « Les arrêtés pris en vertu de ces habilitations sont abrogés de plein droit s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois qui suivent leur publication au *Moniteur belge*. La phrase précédente ne s'applique pas aux dérogations aux règles de conduite qui ne sont pas prévues par les articles 27, 28 et 28bis, mais en vertu de ces articles ».

Tel qu'il a été inséré par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, l'article 12sexies, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances soumet les intermédiaires d'assurances, dans leur activité d'intermédiation, au respect des règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances. « Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, le Roi peut, pour l'ensemble des catégories d'intermédiaires d'assurances ou certaines d'entre elles, prévoir une version adaptée de ces règles de conduite ou déclarer certaines de ces règles en tout ou en partie non applicables, afin de tenir compte des particularités de leur rôle ». Le paragraphe 3 de cet article habilite le Roi, sans préjudice des dispositions des articles 26 et 27 de la loi du 2 août 2002, « à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, en exécution des §§ 1er et 2, des règles de conduite et des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, que les intermédiaires d'assurances doivent respecter ». Le paragraphe 4 L'habilite, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, à « modifier, compléter, remplacer ou abroger les autres dispositions de la présente loi afin d'en aligner le contenu sur les règles de conduite visées au présent article et d'en assurer la cohérence avec ces règles. Les arrêtés pris en vertu de cette habilitation sont abrogés de plein droit s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois qui suivent leur publication au *Moniteur belge* ».

B.3.2.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2 que le législateur a voulu franchir « un pas supplémentaire sur la voie de l'instauration d'un *level playing field* entre les banques et les entreprises et intermédiaires d'assurances » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2872/001, p. 7). Il a donc soumis les entreprises et intermédiaires d'assurance aux règles de conduite prévues par et en vertu des articles 27, 28 et 28bis de la loi du 2 août 2002,

sauf dérogations prévues par ou en vertu de cette loi, alors qu'auparavant l'article 28^{ter} de la loi 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, tel qu'il avait été inséré par la loi du 2 juillet 2010 « modifiant la loi 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, ainsi que la loi du 22 février 1998 fixant le statut organique de la Banque Nationale de Belgique, et portant des dispositions diverses », habilitait le Roi à « définir dans quelle mesure les dispositions des articles 26, 27, 28 et 28^{bis} et les dispositions prises en exécution de ces articles s'appliquent à d'autres entreprises réglementées au sens de l'article 49^{bis}, § 1^{er}, 3^o, de la loi du 22 mars 1993, aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement au sens de l'article 4, 2^o, de la loi du 22 mars 2006 relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers, et aux intermédiaires d'assurances au sens de l'article 1^{er}, 3^o, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances, en ayant égard au fait que des contrats d'assurance sont offerts aux clients. Le Roi peut, à cet effet, tenir compte de l'état d'avancement de l'harmonisation de la réglementation en question au sein de la Communauté européenne ». « Un arrêté pris en vertu de l'alinéa 1^{er} cesse de produire ses effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les 24 mois de sa date d'entrée en vigueur ».

Le législateur a justifié cette extension des règles de conduite par le souci de protéger les consommateurs et le souci d'égalité entre les différents prestataires. « Cet élément est essentiel pour garantir que les consommateurs bénéficient d'une protection identique auprès de tous les prestataires de produits financiers. Cela crée de surcroît une situation équitable pour les différents prestataires » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2872/004, p. 7).

Il a par ailleurs visé tous les types d'assurances, en laissant au Roi le soin de soustraire certains types d'assurances à l'application de règles de conduite qui ne seraient pas pertinentes pour ces types d'assurances. Le législateur a aussi pris en compte une série d'initiatives européennes. Les travaux préparatoires indiquent, en effet :

« Le projet de loi fait un pas en avant en soumettant les entreprises d'assurances tout d'abord à l'obligation générale d'agir d'une manière honnête, équitable et professionnelle servant au mieux les intérêts de leurs clients et de ne fournir aux clients que des informations

correctes, claires et non trompeuses. Cette modification est conforme aux principes généraux énoncés à l'article 15 de la proposition de directive sur l'intermédiation en assurance que la Commission européenne a émise le 3 juillet 2012 sous la référence 2012/0175, et entrera en vigueur le 1er janvier 2014.

Les autres règles de conduite (plus spécifiques) définies aux articles 27 à 28bis de la loi, ainsi que leurs dispositions d'exécution, s'appliqueront elles aussi aux entreprises d'assurances à partir du 1er janvier 2014. Etant donné toutefois que toutes les règles de conduite ne peuvent pas s'appliquer telles quelles aux services d'assurance (l'on songe ici notamment aux règles concernant la gestion de portefeuilles et l'exigence de best execution lors de l'exécution des ordres) et que ces règles de conduite sont surtout pertinentes pour les assurances représentant un placement (mais ne sont pas nécessairement toutes aussi pertinentes pour tous les autres types d'assurances), il est prévu que le Roi puisse moduler ces règles et préciser à quels types d'assurances elles s'appliqueront. Afin de garantir la cohérence du dispositif, le Roi est habilité à préciser le champ d'application et la portée de certaines de ces règles de conduite spécifiques à l'égard du secteur des assurances ou à adapter ces règles sur certains points. Le Roi pourra déjà faire usage de cette habilitation avant le 1er janvier 2014, de manière à ce qu'à cette date, les règles de conduite soient, le cas échéant, immédiatement applicables dans leur version adaptée au secteur des assurances.

Cette disposition a été partiellement affinée afin de tenir compte de l'avis du Conseil d'Etat. Tout d'abord, les mots ' par analogie ' et ' notamment ', jugés inadéquats par le Conseil d'Etat, ont été supprimés. Ensuite, pour préciser le rapport exact existant entre la déclaration d'application de principe des règles de conduite au secteur des assurances, d'une part, et les habilitations permettant au Roi d'y déroger, d'autre part, la formulation a été adaptée sur le modèle (notamment) de l'article 16, § 1er, de la loi du 3 août 2012 relative à certaines formes de gestion collective de portefeuilles d'investissement. Il est désormais clairement précisé que la loi ne déclare les règles de conduite applicables que sous réserve d'une dérogation prévue par ou en vertu de ses dispositions. Le projet de loi dispose en outre que si un arrêté royal prévoit une dérogation aux règles de conduite découlant de la loi même, cette dérogation doit être confirmée par une loi formelle. Cette confirmation n'est en revanche pas nécessaire dans le cas où un arrêté royal prévoit une dérogation aux règles de conduite ne découlant pas de la loi même, mais des arrêtés royaux pris en vertu de cette loi. Cette approche garantit la cohérence requise entre le cadre législatif prévu pour le secteur bancaire et celui mis en place pour le secteur des assurances » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 24 et 25).

Le législateur a pris en compte des initiatives européennes qui montrent un même souci de protection des clients mais il a voulu anticiper les règles européennes.

B.3.2.3. En application des articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013, ont été pris les arrêtés royaux suivants, publiés au *Moniteur belge* du 7 mars 2014 :

- l'arrêté royal du 21 février 2014 relatif aux modalités d'application au secteur des assurances des articles 27 à 28bis de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers (ci-après : arrêté royal niveau 1);

- l'arrêté royal du 21 février 2014 relatif aux règles de conduite et aux règles relatives à la gestion des conflits d'intérêts, fixées en vertu de la loi, en ce qui concerne le secteur des assurances (ci-après : arrêté royal niveau 2);

- l'arrêté royal du 21 février 2014 modifiant la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances (ci-après : arrêté royal n° 3).

L'article 350 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 2014, confirme, avec effet à la date de leur entrée en vigueur respective, l'arrêté royal niveau 1 et l'arrêté royal n° 3.

B.3.3. Le premier moyen, dans sa première branche, reproche à l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, lu en combinaison avec l'article 19 de cette loi, de traiter de manière identique le secteur bancaire et financier et le secteur des assurances.

B.3.4. La loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances, en ce compris l'article 12^{sexies} inséré par l'article 7 attaqué de la loi du 30 juillet 2013, a été abrogée, avec effet au 1er novembre 2014, par l'article 347 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances. Le contenu de l'article 12^{sexies} a été repris à l'article 277 de la loi du 4 avril 2014. Etant donné que l'article 7 attaqué a été en vigueur du 30 avril 2014 au 1er novembre 2014 et que les habilitations prévues notamment à l'article 12^{sexies} de la loi du 27 mars 1995 ont donné lieu aux trois arrêtés royaux précités du 21 février 2014, les parties requérantes conservent leur intérêt à l'annulation de cette disposition attaquée et le recours n'est pas devenu sans objet par la confirmation de deux des arrêtés royaux précités par l'article 350 de la loi du 4 avril 2014.

B.3.5.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.3.5.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.6. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.2 et en B.3.2.2 que le législateur a jugé nécessaire de protéger de la même manière les consommateurs de produits bancaires et financiers et de produits d'assurance. Il s'est par ailleurs soucié de mettre sur pied d'égalité les différents prestataires et de créer un « *level playing field* » entre les banques et les entreprises et intermédiaires d'assurances.

Compte tenu de cet objectif, l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013 a pu soumettre les intermédiaires d'assurances, dans leur activité d'intermédiation, au respect des règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances.

Le législateur a, par ailleurs, pris en compte la différence que présentent certains produits d'assurance par rapport aux produits financiers puisque l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 autorise le Roi à déclarer les règles de conduite prévues par et en vertu des articles 27, 28 et 28*bis* de la loi du 2 août 2002 en tout ou en partie non applicables aux entreprises d'assurances. Il a dès lors lié l'entrée en vigueur de la loi à ces dérogations, ainsi que cela ressort des travaux préparatoires cités en B.3.2.2.

B.3.7.1. Le moyen invoque « la liberté de commerce et d'industrie telle qu'elle est notamment prévue à l'article 23 de la Constitution ».

L'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution dispose :

« 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 prévoit le droit au libre choix d'une activité professionnelle parmi les droits économiques, sociaux et culturels.

B.3.7.2. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant n'a pas entendu consacrer la liberté de commerce et d'industrie ou la liberté d'entreprendre dans les notions de « droit au travail » et de « libre choix d'une activité professionnelle » (*Doc. parl.*, Sénat, SE 1991-1992, n° 100-2/3°, p. 15; n° 100-2/4°, pp. 93 à 99; n° 100-2/9°, pp. 3 à 10). Une telle approche découle également du dépôt de différentes propositions de « révision de l'article 23, alinéa 3, de la Constitution, en vue de le compléter par un 6° garantissant la liberté de commerce et d'industrie » (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1930/1; Sénat, SE 2010, n° 5-19/1; Chambre, DOC 54-0581/001).

B.3.7.3. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, n'est pas fondé.

B.3.8. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.3.9.1. Le premier moyen, en sa seconde branche, reproche à l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013 de soumettre l'intermédiaire d'assurances inscrit en Belgique au respect des nouvelles règles de conduite MiFID dans ses activités d'intermédiation. Les règles de conduite sont donc applicables indistinctement à l'ensemble des activités d'intermédiation d'assurances, que celles-ci soient exercées sur le territoire belge ou dans un autre pays, en ce compris les autres Etats membres de l'Union européenne.

B.3.9.2. Les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne disposent :

« Article 49

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un Etat membre dans le territoire d'un autre Etat membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un Etat membre établis sur le territoire d'un Etat membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

« Article 56

Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des Etats membres établis dans un Etat membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un Etat tiers et établis à l'intérieur de l'Union ».

B.3.10. Le Conseil des ministres fait valoir que l'analyse des parties requérantes est erronée dès lors que les règles de conduite MiFID ne s'appliquent aux intermédiaires d'assurances inscrits en Belgique que pour leurs activités d'intermédiation effectuées en Belgique. Ce principe a été confirmé par l'article 6, § 2, de l'arrêté royal niveau 1 et par l'article 25, alinéa 2, de l'arrêté royal niveau 2.

B.3.11. Tel qu'il a été inséré par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, l'article 12*sexies*, § 1er, alinéa 2, de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances soumet les intermédiaires d'assurances, dans leur activité d'intermédiation, au respect des règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances. Tel qu'il a été modifié par l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013, l'article 26 de

la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, deuxième alinéa, soumet les entreprises d'assurances, « pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge [...] aux autres règles de conduite prévues par et en vertu des articles 27, 28 et 28bis, sauf dérogations prévues par ou en vertu de la présente loi ».

Il résulte de la combinaison de ces deux dispositions que les intermédiaires d'assurances ne sont soumis au respect des règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances que pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge.

L'article 6, § 2, de l'arrêté royal niveau 1, confirmé par l'article 350 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, dispose d'ailleurs expressément : « Le présent arrêté s'applique aux transactions effectuées ou intervenant sur le territoire belge à dater du 30 avril 2014 ». Une même disposition est inscrite à l'article 25, alinéa 2, de l'arrêté royal niveau 2.

B.3.12. Le premier moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen

B.4.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison les uns avec les autres ou avec le principe de sécurité juridique ou avec le principe de légitime confiance. Les parties requérantes reprochent à l'article 69 de la loi du 30 juillet 2013, modifié par l'article 9 de la loi du 21 décembre 2013, de prévoir que les articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 entrent en vigueur le 30 avril 2014.

B.4.2. Dans une première branche, les parties requérantes soulignent que le délai dont disposent les intermédiaires d'assurances pour s'adapter à leurs nouvelles règles de conduite est disproportionné et vidé de toute sa portée compte tenu des modifications qui doivent être adoptées par le Roi et qui n'ont toujours pas été prises.

B.4.3. L'article 9 de la loi du 21 décembre 2013 cité en B.1.4 reporte au 30 avril 2014 l'entrée en vigueur des articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013, initialement fixée au 1er janvier 2014, en application de l'article 69 de la loi du 30 juillet 2013.

B.4.4. Il ressort des travaux préparatoires de cette disposition que ce report est justifié par la nécessité de donner au secteur concerné la possibilité de se préparer à la mise en œuvre des règles nouvelles :

« Au vu de la technicité de la matière, il paraît toutefois souhaitable de prévoir un délai raisonnable entre la publication de la loi du 30 juillet 2013 précitée (notamment le 30 août 2013) et l'entrée en vigueur des règles susvisées en vue de permettre au secteur de se préparer à la mise en œuvre de ces règles. Le même raisonnement vaut également à l'égard des intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement.

Afin d'éviter que le secteur concerné ne dispose pas du temps suffisant pour se conformer à la nouvelle réglementation, la date d'entrée en vigueur des articles concernées, telle que réglée à l'article 69 de la loi du 30 juillet 2013, doit être adaptée d'urgence » (*Doc. parl., Chambre, 2013-2014, DOC 53-3018/002, p. 2*)

B.4.5. Il ressort par ailleurs des travaux préparatoires de la loi du 30 juillet 2013 mentionnés en B.3.2.2 que le législateur a lié l'application de principe des règles de conduite aux entreprises et intermédiaires d'assurance aux dérogations et adaptations que le Roi est habilité à prévoir.

B.4.6. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de personnes sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur profit.

Le principe de confiance est étroitement lié au principe de sécurité juridique, également invoqué par les parties requérantes, qui interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.4.7. Comme il est dit en B.3.2.3, les arrêtés royaux qui devaient être pris en exécution des articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 datent du 21 février 2014 et ont été publiés au *Moniteur belge* le 7 mars 2014. En application de ces articles 7, 19 et 60, deux de ces arrêtés ont été confirmés par l'article 350 de la loi du 4 avril 2014, publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 2014.

Même si l'article 350 de la loi du 4 avril 2014 précise que les arrêtés royaux confirmés le sont à la date de leur entrée en vigueur respective, soit le 30 avril 2014, le délai accordé aux intermédiaires d'assurances pour s'adapter aux règles de conduite qui résultent de ces arrêtés royaux, publiés au *Moniteur belge* du 7 mars 2014, et de la loi de confirmation, publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 2014, est insuffisant. Le ministre a certes souligné lors de l'élaboration de la loi du 30 juillet 2013 que « le secteur des assurances sait donc déjà depuis longtemps que les règles de conduite existantes qui s'appliquent aux établissements de crédit, aux entreprises d'investissement et à leurs agents peuvent être étendues au secteur des assurances » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2872/004, p. 23). Une connaissance de l'intention du législateur ne peut cependant compenser l'absence de délai pour s'adapter à des règles de conduite dont le caractère est contraignant et peut engager la responsabilité des intermédiaires d'assurances puisque l'article 64 de la loi du 30 juillet 2013 insère dans le chapitre II, section 7, sous-section 3, de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers un article 30^{ter} qui dispose, dans son paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er} :

« Sans préjudice du droit commun et nonobstant toute stipulation contraire défavorable à l'utilisateur de produits et services financiers, au cas où une personne visée à l'alinéa 2 commet, à l'occasion d'une opération financière définie au paragraphe 2, un manquement à une ou plusieurs dispositions énumérées au paragraphe 3 et que l'utilisateur de produits ou services financiers concerné subit un dommage suite à celle-ci, l'opération concernée est, sauf preuve contraire, présumée résulter du manquement ».

Selon les paragraphes 3 et 4 de cet article 30^{ter}, la violation de règles de conduite peut entraîner la mise en œuvre de la présomption établie au paragraphe 1er.

En raison du caractère contraignant des règles de conduite, ne peuvent davantage être admis les arguments du Conseil des ministres qui justifient le caractère raisonnable du délai par le fait que le secteur a été consulté lors de l'élaboration des règles de conduite et pouvait dès lors s'adapter anticipativement. Il en va de même de l'argument fondé sur une éventuelle souplesse de la FSMA ou des juridictions dans l'application des règles de conduite. Il porte, en effet, atteinte au caractère obligatoire des règles édictées et démontre en outre la nécessité d'une période d'adaptation plus longue.

B.4.8. Le deuxième moyen, en sa première branche, est dès lors fondé. L'article 9 de la loi du 21 décembre 2013 « portant insertion du titre VI ' Pratiques du marché et protection du consommateur ' dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre VI, et des dispositions d'application de la loi propres au livre VI, dans les Livres Ier et XV du Code de droit économique » doit être annulé. Il y a lieu, par identité de motifs, d'annuler également l'article 69, alinéa 3, de la loi du 30 juillet 2013 en ce qu'il fixait au 1er janvier 2014 l'entrée en vigueur des articles 7, 19 et 60 de cette loi.

Par conséquent, ces dispositions doivent être annulées dans la mesure où elles font entrer en vigueur les articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 à une date antérieure au 1er mai 2015.

B.4.9. En sa seconde branche, le deuxième moyen fait valoir que le délai d'adaptation accordé aux intermédiaires d'assurances est discriminatoire ou à tout le moins disproportionné dès lors que les entreprises d'investissement et les établissements de crédit ont bénéficié d'un délai largement supérieur pour se préparer à l'entrée en vigueur des règles MiFID.

B.4.10. Le deuxième moyen, en sa seconde branche, qui ne peut conduire à une annulation plus étendue, ne doit dès lors pas être examiné.

Quant au troisième moyen

B.5.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec tout ou partie des articles 33, 105 et 108 de la Constitution et avec le principe de la séparation des pouvoirs, de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution lu isolément ou en combinaison avec tout ou partie des articles 10, 11, 33, 105 et 108 de la Constitution et avec le principe de la séparation des pouvoirs ainsi que de la violation de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution lu isolément ou en combinaison avec tout ou partie des articles 10, 11, 33, 105 et 108 de la Constitution ou avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Les parties requérantes reprochent aux articles 7, 19 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 de prévoir un certain nombre d'habilitations au Roi.

B.5.2. Dans une première branche, à titre principal, les parties requérantes font valoir que les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 touchent à des compétences réservées au législateur dont des éléments essentiels ont été délégués au Roi.

B.5.3. Dans une deuxième branche, à titre subsidiaire, les parties requérantes dénoncent le fait que les délégations de compétence consacrées par l'article 12*sexies*, § 1er, alinéa 2, et § 3, de la loi du 27 mars 1995 et par l'article 14, § 1er, alinéa 2, et § 2, de la loi du 22 mars 2006 telles qu'elles ressortent des dispositions attaquées, permettent au Roi de régler des éléments essentiels de la réglementation mise en place et privent les intermédiaires d'assurances et les intermédiaires en services bancaires ou en services d'investissement de la garantie offerte par le principe de la séparation des pouvoirs et de l'examen de toute disposition législative par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

B.5.4. Dans une troisième branche, les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 12*sexies*, § 4, de la loi du 27 mars 1995, tel qu'il est inséré par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, permet au Roi de modifier, compléter ou abroger les dispositions de la loi du 27 mars 1995 qui règle l'accès et l'exercice de la profession d'intermédiaire d'assurances, matière réservée au législateur en vertu de l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution.

B.6. Les trois branches du moyen sont étroitement liées et sont examinées conjointement. Par ailleurs, les griefs formulés par la partie requérante dans ces trois branches concernent uniquement les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 et pas l'article 19 de cette loi.

B.7. Les articles 10, 11 et l'article 23, alinéas 1er et 2 et alinéa 3, 1°, de la Constitution ont été cités en B.3.5.1 et en B.3.7.1.

L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 33 de la Constitution dispose :

« Tous les pouvoirs émanent de la Nation.

Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

L'article 105 de la Constitution dispose :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

L'article 108 de la Constitution dispose :

« Le Roi fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

B.8. Une habilitation législative en faveur du pouvoir exécutif qui concerne une matière que la Constitution ne réserve pas au législateur n'est pas inconstitutionnelle. Dans un tel cas, en effet, le législateur fait usage de la liberté que lui laisse le Constituant de disposer dans une telle matière. La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui règle la répartition de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et

les régions ou si le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution. C'est donc au regard des articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, que la Cour examine le troisième moyen.

B.9. La Cour doit statuer sur la compatibilité, avec les articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, de l'article 12^{sexies} de la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances tel qu'il a été inséré par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, en ce que cet article habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, à prévoir, pour l'ensemble des catégories d'intermédiaires d'assurances ou certaines d'entre elles, une version adaptée des règles de conduite applicables aux entreprises d'assurance ou à déclarer certaines de ces règles en tout ou en partie non applicables, afin de tenir compte des particularités de leur rôle (§ 1er), en ce qu'il L'habilite, sans préjudice des dispositions des articles 26 et 27 de la loi du 2 août 2002, à fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, en exécution des paragraphes 1er et 2, des règles de conduite et des règles visant à prévenir les conflits d'intérêts, que les intermédiaires d'assurances doivent respecter (§ 3) et en ce qu'il L'habilite par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de la FSMA, à modifier, compléter, remplacer ou abroger les autres dispositions de cette loi afin d'en aligner le contenu sur les règles de conduite visées dans cet article et d'en assurer la cohérence avec ces règles. Les arrêtés pris en vertu de cette habilitation sont abrogés de plein droit s'ils n'ont pas été confirmés par la loi dans les douze mois qui suivent leur publication au *Moniteur belge* (§ 4).

Elle doit aussi statuer sur la compatibilité, avec les articles 10, 11, 12, alinéa 2, et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, de l'article 14 de la loi du 22 mars 2006 relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers, tel qu'il a été modifié par l'article 60 de la loi du 30 juillet 2013, en ce que cet article habilite le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, pris sur avis de

la FSMA, à prévoir pour les courtiers en services bancaires et en services d'investissement une version adaptée des règles de conduite ou à déclarer certaines de ces règles en tout ou en partie non applicables, afin de tenir compte des particularités du rôle de courtier (§ 1er).

B.10. Comme il a été dit en B.3.7, l'article 23, alinéas 2 et 3, 1^o, de la Constitution n'est pas d'application en l'espèce.

B.11. Le troisième moyen est également pris de la violation de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution. Les parties requérantes font valoir que l'article 16 de la loi du 27 mars 1995, dont le contenu est repris à l'article 300 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances, et l'article 23 de la loi du 22 mars 2006 relative à l'intermédiation en services bancaires et en services d'investissement et à la distribution d'instruments financiers permettent à la FSMA d'infliger des sanctions administratives en cas d'infraction aux règles de conduite fixées par le Roi.

L'article 16 de la loi du 27 mars 1995 disposait, avant son abrogation par l'article 347 de la loi du 4 avril 2014 :

« § 1er. Sans préjudice des autres mesures prévues par la loi, la FSMA peut, lorsqu'elle constate une infraction aux dispositions de la présente loi ou des arrêtés et règlements pris pour son exécution dans le chef d'un intermédiaire d'assurances ou de réassurances, infliger à ce dernier une amende administrative, qui ne peut excéder, pour le même fait ou pour le même ensemble de faits, 75.000 euros.

Sans préjudice des autres mesures prévues par la loi, la FSMA peut, lorsqu'elle constate une infraction aux dispositions de la présente loi ou des arrêtés et règlements pris pour son exécution dans le chef d'une entreprise d'assurances ou de réassurance, infliger à cette dernière une amende administrative, qui ne peut excéder, pour le même fait ou pour le même ensemble de faits, 2.500.000 euros.

§ 2. Les amendes imposées en application du présent article sont recouvrées au profit du Trésor par l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines ».

L'article 300 de la loi du 4 avril 2014 dispose :

« § 1er. Sans préjudice des autres mesures prévues par ou en vertu de la loi, la FSMA peut, lorsqu'elle constate une infraction aux dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution dans le chef d'un intermédiaire d'assurances ou de réassurance, infliger au contrevenant une amende administrative, qui ne peut excéder, pour le même fait ou pour le même ensemble de faits, 75.000 euros.

§ 2. Les amendes imposées en application du présent article sont recouvrées au profit du Trésor par l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines ».

L'article 23 de la loi du 22 mars 2006 précitée dispose :

« § 1er. Sans préjudice des autres mesures prévues par la loi, la FSMA peut, lorsqu'elle constate une infraction aux dispositions de la présente loi ou des arrêtés et règlements pris pour son exécution dans le chef d'un intermédiaire en services bancaires et en services d'investissement, infliger à ce dernier une amende administrative, qui ne peut excéder, pour le même fait ou pour le même ensemble de faits, 75.000 euros.

Sans préjudice des autres mesures prévues par la loi, la FSMA peut, lorsqu'elle constate une infraction aux dispositions de la présente loi ou des arrêtés et règlements pris pour son exécution dans le chef d'une entreprise réglementée, infliger à cette dernière une amende administrative, qui ne peut excéder, pour le même fait ou pour le même ensemble de faits, 2.500.000 euros.

§ 2. Les amendes imposées en application du présent article sont recouvrées au profit du Trésor par l'administration du Cadastre, de l'Enregistrement et des Domaines ».

B.12. Le moyen n'est pas dirigé contre ces dispositions, mais reproche aux articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 de prévoir un certain nombre d'habilitations au Roi qui Lui permettent de définir des règles dont la violation peut être sanctionnée par une amende administrative, et de laisser ainsi au pouvoir exécutif le soin de définir les points essentiels d'une incrimination.

B.13. Bien que les sanctions administratives pouvant être infligées par la FSMA, telles qu'elles sont visées à l'article 300 de la loi du 4 avril 2014 et à l'article 23 de la loi du 22 mars 2006, puissent constituer des peines au sens des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, il ne s'agit pas pour autant de peines au sens des articles 12 et 14 de la Constitution.

B.14. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Quant au quatrième moyen

B.15.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution ou avec les articles 49 et 56 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Les parties requérantes font valoir que les nouvelles règles de conduite prévues par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013 ne sont pas nécessairement applicables aux intermédiaires d'assurances inscrits dans un Etat membre de l'Union européenne autre que la Belgique, quand bien même ceux-ci exercent leurs activités en Belgique et que les autres Etats membres de l'Union européenne ne prévoient pas un régime similaire. Elles relèvent encore qu'il ressort des articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 que les règles de conduite litigieuses sont applicables aux intermédiaires d'assurances et aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement dans le cadre de leurs activités d'intermédiation et que l'article 19 de la loi prévoit que les règles de conduite sont applicables aux entreprises d'assurances pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge.

Dans une première branche, les parties requérantes dénoncent la discrimination entre les intermédiaires d'assurances belges et les autres intermédiaires d'assurances exerçant en Belgique.

Dans une seconde branche, les parties requérantes dénoncent la discrimination entre les intermédiaires d'assurances et les entreprises d'assurances.

B.15.2. Comme il est dit en B.3.7, l'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution n'est pas d'application en l'espèce. Par ailleurs, l'article 64 de la loi du 2 août 2002, cité en B.1.3, n'est pas une règle au regard de laquelle la Cour peut exercer son contrôle.

B.16.1. Concernant la première branche du quatrième moyen, il y a lieu de relever que l'article 12^{sexies} de la loi du 27 mars 1995, inséré dans cette loi par l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, a été abrogé par l'article 347 de la loi du 4 avril 2014 relative aux assurances.

B.16.2. Le quatrième moyen, en sa première branche, n'a plus d'objet.

B.17.1. Concernant la seconde branche du quatrième moyen, le Conseil des ministres estime que tant les entreprises d'assurances que les intermédiaires d'assurance et les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement ne doivent respecter les règles de conduite que pour leurs transactions effectuées sur le territoire belge.

B.17.2. Si l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013 indique expressément à l'article 26, alinéa 2, de la loi du 2 août 2002 que les entreprises d'assurances sont, « pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge », soumises aux autres règles de conduite prévues par et en vertu des articles 27, 28 et 28bis, sauf dérogations prévues par ou en vertu de cette loi du 2 août 2002, les articles 7 et 60 de la loi du 30 juillet 2013 ne limitent pas expressément de la même manière le champ d'application territorial des règles de conduite applicables aux intermédiaires d'assurance et aux intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement. L'interprétation conforme soutenue par le Conseil des ministres peut toutefois être suivie, concernant l'article 7 de la loi du 30 juillet 2013, dès lors que l'article 12sexies, § 1er, alinéa 2, inséré par cet article dans la loi du 27 mars 1995, dispose que les intermédiaires d'assurances doivent, dans leur activité d'intermédiation, respecter les règles de conduite applicables aux entreprises d'assurances et établit donc un lien entre l'article 7 et l'article 19 de la loi du 30 juillet 2013. Il y a également lieu d'interpréter l'article 60 de la loi du 30 juillet 2013 comme ne visant les intermédiaires en services bancaires et en services d'investissement que pour ce qui est de leurs transactions effectuées sur le territoire belge.

En ce qu'il vise pour partie l'article 12sexies de la loi du 27 mars 1995, le quatrième moyen, en sa seconde branche, n'a cependant plus d'objet.

B.17.3. Compte tenu des interprétations mentionnées en B.17.2, le quatrième moyen, dans sa deuxième branche, n'est pas fondé.

Quant au cinquième moyen

B.18. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou combinés avec l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et

politiques, avec l'article 4 du Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les droits de la défense et avec le principe de sécurité juridique.

Les parties requérants dénoncent le fait que l'article 140 de la loi du 25 juin 1992 et l'article 86*bis* de la loi du 2 août 2002, tels qu'insérés par les articles 2 et 49 de la loi du 30 juillet 2013, prévoient que la FSMA est en droit d'infliger une amende administrative d'un montant pouvant aller jusqu'à 2 500 000 euros afin de sanctionner toute violation de la loi du 25 juin 1992 ou l'exercice de la profession d'intermédiaire d'assurances ou d'intermédiaire en services bancaires et en services d'investissement sans avoir bénéficié de l'inscription requise par la loi du 27 mars 1995.

B.19. L'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 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 conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays ».

L'article 4 du Protocole additionnel n° 7 à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement par les juridictions du même Etat en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de cet Etat.

2. Les dispositions du paragraphe précédent n'empêchent pas la réouverture du procès, conformément à la loi et à la procédure pénale de l'Etat concerné, si des faits nouveaux ou nouvellement révélés ou un vice fondamental dans la procédure précédente sont de nature à affecter le jugement intervenu.

3. Aucune dérogation n'est autorisée au présent article au titre de l'article 15 de la Convention ».

L'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Nul ne peut être poursuivi ou puni pénalement en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné dans l'Union par un jugement pénal définitif conformément à la loi ».

B.20.1. Dans une première branche, les parties requérantes allèguent la violation du principe *non bis in idem*.

B.20.2. Dans son avis sur l'avant-projet de loi, la section de législation du Conseil d'Etat a attiré l'attention du législateur sur le fait que plusieurs dispositions de l'avant-projet permettent l'infliction de sanctions administratives par la FSMA. En se référant à plusieurs de ses avis et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le Conseil d'Etat a ensuite rappelé la nécessité de respecter le principe *non bis in idem* (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 108 à 111).

A la suite de ces observations, le Gouvernement a précisé dans l'exposé des motifs :

« S'agissant de l'observation générale émise par le Conseil d'Etat en ce qui concerne le principe '*non bis in idem*' et les sanctions administratives prévues aux articles 2, 9, 28, 46, 49, 53, 57, 58, 62 et 63 du projet de loi, le Gouvernement tient tout d'abord à souligner que, si les amendes administratives peuvent pour la plupart être infligées lors de toute infraction à la législation dont la FSMA contrôle le respect, les sanctions pénales ne peuvent quant à elles être infligées que pour punir des infractions bien déterminées. Dans des cas limités seulement, la législation prévoirait tant des sanctions pénales que des sanctions administratives. En outre, le principe '*non bis in idem*' doit être respecté lors de l'application de ces règles dans la pratique. Ce principe interdit en effet de punir une deuxième fois une personne qui a déjà été condamnée définitivement ou acquittée pour les mêmes faits. Il n'interdit pas, en revanche, au législateur de prévoir pour les mêmes faits tant la possibilité de sanctions administratives que celle de sanctions pénales. Sur le plan européen, d'ailleurs, des initiatives législatives sont prises dans le même sens, celles-ci prévoyant des sanctions administratives pour chaque infraction et des sanctions pénales pour les infractions les plus graves (voir la proposition de règlement sur les opérations d'initiés et les manipulations de marché, que la Commission européenne a émise le 25 octobre 2011 sous la référence 2011/0295, et la proposition de directive relative aux sanctions pénales applicables aux opérations d'initiés et aux manipulations de marché, que la Commission européenne a émise le 20 octobre 2011 sous la référence 2011/0297). Cette façon de procéder permet également d'éviter que des pratiques en théorie punissables restent impunies au motif, d'une part, que des sanctions administratives seraient exclues par le législateur et, d'autre part, que les autorités judiciaires n'ouvriraient pas de dossier pénal. La législation autorise ainsi tant les autorités administratives que les autorités judiciaires à définir leur propre politique de poursuites, sans créer de lacunes et

sachant que les normes juridiques supérieures - dont la règle ‘ *non bis in idem* ’ - doivent être respectées dans le cadre de cette politique de poursuites » (*Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, DOC 53-2872/001, pp. 10 et 11).

Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, le principe *non bis in idem* interdit « de poursuivre ou de juger une personne pour une seconde ‘ infraction ’ pour autant que celle-ci a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes » (CEDH, grande chambre, 10 février 2009, *Zolotoukhine c. Russie*, § 82).

B.20.3. L’article 140 de la loi du 25 juin 1992 et l’article 86*bis* de la loi du 2 août 2002, tels qu’ils ont été modifiés ou insérés par les articles 2 et 49 de la loi du 30 juillet 2013, permettent à la FSMA d’infliger des amendes administratives qui ont un caractère répressif prédominant et constituent dès lors des sanctions de nature pénale au sens de l’article 4 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l’homme et de l’article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne.

Dès lors que la FSMA peut infliger des amendes administratives, lorsqu’elle constate une infraction aux dispositions de la loi ou des arrêtés et règlements pris pour son exécution et que ces amendes peuvent réprimer des faits qui sont en substance identiques à ceux réprimés par ailleurs par les dispositions pénales de la loi attaquée, le principe « *non bis in idem* » s’applique.

Il ressort des travaux préparatoires de la loi cités en B.20.2 que dans les cas limités où il y a cumul entre une sanction pénale, qui ne peut être infligée que pour punir une infraction bien déterminée, et une sanction administrative prévue par les dispositions attaquées, « le principe ‘ *non bis in idem* ’ doit être respecté lors de l’application de ces règles dans la pratique ». Le Conseil des ministres se fonde d’ailleurs sur ces travaux préparatoires pour interpréter la disposition en cause comme ne créant pas une obligation d’imposer une sanction administrative à l’encontre de personnes qui ont déjà subi une sanction pénale.

B.20.4. Interprétées comme ne permettant pas à la FSMA d’infliger une sanction administrative ayant un caractère répressif dominant à une personne poursuivie ou jugée par ailleurs pour une infraction qui a pour origine des faits identiques ou des faits qui sont en substance les mêmes, l’article 140 de la loi du 25 juin 1992 et

l'article 86*bis* de la loi du 2 août 2002, tels qu'ils ont été modifiés ou insérés par les articles 2 et 49 de la loi du 30 juillet 2013, ne méconnaissent pas le principe *non bis in idem*.

B.20.5. Sous réserve de cette interprétation, le cinquième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.21.1. Dans une seconde branche, les parties requérantes dénoncent le fait que les articles 2 et 49 de la loi du 30 juillet 2013 instaurent des possibilités d'astreintes et de sanctions disproportionnées pour les intermédiaires tant d'assurances qu'en services bancaires ou en services d'investissement alors que ces intermédiaires ne devraient pas être traités de la même manière que les entreprises d'assurances ou les entreprises réglementées compte tenu de leur structure et de leur volume d'activité ainsi que de leur place au sein de la chaîne de commercialisation des produits financiers.

B.21.2. L'appréciation de la gravité d'un manquement et la sévérité avec laquelle ce manquement peut être puni relèvent du pouvoir d'appréciation du législateur. Il peut imposer des peines particulièrement lourdes dans des matières où les infractions sont de nature à porter gravement atteinte aux droits fondamentaux des individus et aux intérêts de la collectivité.

C'est dès lors au législateur qu'il appartient de fixer les limites et les montants dans le cadre desquels le pouvoir d'appréciation de l'administration et, par conséquent, celui du tribunal, doit s'exercer. La Cour ne pourrait censurer un tel système que s'il portait une atteinte disproportionnée au principe général qui exige qu'en matière de sanctions rien de ce qui appartient au pouvoir d'appréciation de l'administration n'échappe au contrôle du juge.

La Cour empiéterait sur le domaine réservé au législateur si, en s'interrogeant sur la justification des différences qui existent entre les nombreux textes législatifs portant des sanctions, elle émettait chaque fois une appréciation sur la base d'un jugement de valeur concernant le caractère répréhensible des faits en cause par rapport à d'autres faits punissables. S'agissant de l'échelle des peines, l'appréciation de la Cour doit se limiter aux cas dans lesquels le choix du législateur contient une incohérence telle qu'elle aboutit à traiter de manière manifestement déraisonnable des infractions comparables.

B.21.3. Le législateur a voulu, par les articles 2 et 49, cités en B.1.3, de la loi du 30 juillet 2013, renforcer le contrôle du respect de la loi et a prévu un plafond d'astreintes et d'amendes administratives qui peut se justifier par la nature des infractions sanctionnées par ces dispositions. C'est par ailleurs la nature de l'infraction et non la structure ou la taille des personnes morales visées par les dispositions répressives qui est le critère pertinent pour justifier raisonnablement une échelle des peines. Il appartiendra à la FSMA de fixer l'amende en fonction de la gravité des manquements commis.

B.21.4. Le cinquième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

Quant au sixième moyen

B.22.1. Le sixième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 33, 105 et 108 de la Constitution, avec l'article 64 de la loi du 2 août 2002 et avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 23 de la loi du 30 juillet 2013 habilite, entre autres, la FSMA à fixer des conditions restrictives à la commercialisation de produits financiers ou de certaines catégories de produits financiers auprès des clients de détail et à imposer un label obligatoire ou toute autre mesure permettant de favoriser la transparence. Une telle habilitation dépasserait, selon les parties requérantes, la fixation d'aspects techniques. Or, la limitation de la compétence de la FSMA à la fixation d'aspects techniques serait conforme aux règles relatives à la répartition des compétences notamment consacrée par les articles 33, 105 et 108 de la Constitution.

B.22.2. Comme il a été dit en B.3.7, l'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution n'est pas d'application en l'espèce. Par ailleurs, l'article 64 de la loi du 2 août 2002 n'est pas une règle au regard de laquelle la Cour peut exercer son contrôle.

La Cour examine dès lors le sixième moyen uniquement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 33, 105 et 108 de la Constitution et avec le principe de la séparation des pouvoirs.

B.22.3. L'article 23 de la loi du 30 juillet 2013 insère, dans la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers, un article 30*bis* qui dispose :

« Sur avis du conseil de surveillance et après avoir sollicité au moins un mois à l'avance l'avis du Conseil de la Consommation, créé par l'arrêté royal du 20 février 1964 instituant un Conseil de la consommation, le comité de direction de la FSMA peut, sans préjudice des compétences dévolues au ministre ayant l'Economie dans ses attributions, arrêter des règlements qui, tenant compte des intérêts des utilisateurs de produits ou services financiers :

1° interdisent ou subordonnent à des conditions restrictives la commercialisation ou certaines formes de commercialisation, auprès des clients de détail, de produits financiers ou de certaines catégories de produits financiers;

2° favorisent, en prévoyant la mention obligatoire d'un label ou de toute autre façon, la transparence de tels produits, de certaines catégories de tels produits ou des risques, des prix, des rémunérations et des frais liés à de tels produits;

3° recommandent un questionnaire de référence pour définir le profil d'investisseur des utilisateurs de produits financiers.

Pour l'application du présent article, il y a lieu d'entendre par ' commercialisation ' la présentation du produit, de quelque manière que ce soit, en vue d'inciter le client ou le client potentiel à acheter, à souscrire, à adhérer à, à accepter, à signer ou à ouvrir le produit concerné.

L'article 64, alinéa 3, est applicable à ces règlements ».

L'article 64 de la loi du 2 août 2002 dispose :

« Dans les domaines relevant de ses compétences, la FSMA peut prendre des règlements complétant les dispositions légales ou réglementaires concernées sur des points d'ordre technique. Les règlements sont arrêtés conformément à l'article 49, § 3.

Sans préjudice de la consultation prévue dans d'autres lois ou règlements, la FSMA peut, conformément à la procédure de consultation ouverte, exposer le contenu de tout règlement qu'elle envisage de prendre dans une note consultative et publier celle-ci sur son site web en vue de recueillir les commentaires éventuels des parties intéressées.

Les règlements de la FSMA ne sortent leurs effets qu'après leur approbation par le Roi et leur publication au *Moniteur belge*. Le Roi peut apporter des modifications à ces règlements ou suppléer à la carence de la FSMA d'établir ces règlements ».

B.22.4. Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes.

B.22.5. L'autorité des services et marchés financiers (FSMA) est une autorité administrative qui dispose d'une large autonomie qui n'est pas compatible avec la soumission de cette autorité à un contrôle hiérarchique ou à une tutelle administrative et dont le statut et les missions sont fixés par le chapitre III de la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers. L'article 44 de cette loi dispose qu'elle est un organisme autonome ayant la personnalité juridique et l'article 45 précise les missions qui lui sont confiées. Le pouvoir réglementaire qui lui est confié par la disposition attaquée s'inscrit dans le prolongement du pouvoir qui lui est confié par l'article 64 de cette loi. Conformément à l'alinéa 3 de cette disposition, à laquelle se réfère expressément la disposition attaquée, les règlements de la FSMA ne sortent leurs effets qu'après leur approbation par le Roi et leur publication au *Moniteur belge*. Le Roi peut, en outre, apporter des modifications à ces règlements ou suppléer à la carence de la FSMA d'établir ces règlements. Les règlements de la FSMA font ainsi l'objet d'un contrôle de la part d'une autorité politiquement responsable devant les Chambres. Par ailleurs, l'article 65 de cette loi dispose que la FSMA publie chaque année un rapport sur ses activités et le transmet aux présidents de la Chambre des représentants et du Sénat et que le président de la FSMA, ou le cas échéant le comité de direction de la FSMA dans son ensemble, est entendu chaque année par la commission compétente de la Chambre des représentants dans le mois qui suit la publication du rapport sur les activités de la FSMA. Le président de la FSMA, ou le cas échéant le comité de direction de la FSMA dans son ensemble, peut, en outre, être entendu par les commissions

compétentes de la Chambre des représentants et du Sénat, à la demande de celles-ci ou de sa propre initiative.

B.22.6. Les règlements de la FSMA approuvés par le Roi peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel par le Conseil d'Etat.

Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat qu'il procède à un contrôle juridictionnel approfondi, tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit.

Les personnes soumises à un règlement édicté par la FSMA disposent donc, devant le Conseil d'Etat, d'un recours effectif devant une juridiction indépendante et impartiale.

B.23.1. Le législateur a réglé les missions et le fonctionnement de la FSMA. Il a prévu un contrôle politique et parlementaire sur les règlements de la FSMA.

B.23.2. Il ressort de l'exposé du moyen que les griefs des parties requérantes portent uniquement sur l'alinéa 1er, 1° et 2°, de l'article 30*bis* de la loi du 2 août 2002, tel qu'il a été inséré par l'article 23 de la loi du 30 juillet 2013.

B.23.3. En autorisant le comité de direction de la FSMA à prendre, dans l'intérêt des utilisateurs de produits ou services financiers, des règles qui interdisent ou subordonnent à des conditions restrictives la commercialisation ou certaines formes de commercialisation, auprès des clients de détail, de produits financiers ou de certaines catégories de produits financiers ou qui favorisent, en prévoyant la mention obligatoire d'un label ou de toute autre façon, la transparence de tels produits, de certaines catégories de tels produits ou des risques, des prix, des rémunérations et des frais liés à de tels produits, le législateur a suffisamment défini, dans une matière technique qui justifie de faire appel à l'autorité administrative concernée, l'objet de l'habilitation législative et il n'a pas, par ailleurs, délégué des éléments essentiels de l'exercice d'une activité professionnelle. En outre, l'article 64, alinéa 3, de la loi du 2 août 2002 soumet les règlements de la FSMA à l'approbation du Roi.

Les articles 10 et 11, lus isolément ou en combinaison avec les articles 33, 105 et 108 de la Constitution et avec le principe de la séparation des pouvoirs ne sont pas violés.

B.24. Le sixième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 9 de la loi du 21 décembre 2013 « portant insertion du Livre VI ' Pratiques du marché et protection du consommateur ' dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au Livre VI, et des dispositions d'application de la loi propres au Livre VI, dans les Livres Ier et XV du Code de droit économique » et l'article 69, alinéa 3, de la loi du 30 juillet 2013 « visant à renforcer la protection des utilisateurs de produits et services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers, et portant des dispositions diverses (I) », dans la mesure où ces dispositions font entrer en vigueur les articles 7, 19 et 60 de cette loi à une date antérieure au 1er mai 2015;

- sous réserve des interprétations mentionnées en B.17.2 et en B.20.4, rejette le recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 11 juin 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels