

N° 393509

REPUBLIQUE FRANÇAISE

SOCIETE VAILLANCE COURTAGE

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Mme Marie-Gabrielle Merloz
Rapporteur

Le Conseil d'Etat statuant au contentieux
(Section du contentieux, 9ème et 10ème chambres réunies)

Mme Emilie Bokdam-Tognetti
Rapporteur public

Sur le rapport de la 9ème chambre
de la Section du contentieux

Séance du 17 mai 2017
Lecture du 7 juin 2017

Vu la procédure suivante :

Par une requête, un mémoire de régularisation et un mémoire en réplique, enregistrés respectivement les 14 septembre et 5 octobre 2015 et le 14 avril 2016 au secrétariat du contentieux du Conseil d'Etat, la société Vaillance Courtage demande au Conseil d'Etat :

1°) d'annuler la décision du 20 juillet 2015 de la commission des sanctions de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) ;

2°) de mettre à la charge de l'ACPR la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

.....

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu :

- la Constitution, notamment son Préambule ;
- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés
fondamentales ;

- le code monétaire et financier ;
- le code des assurances ;
- le décret n° 2014-1315 du 3 novembre 2014 ;
- le code de justice administrative ;

Après avoir entendu en séance publique :

- le rapport de Mme Marie-Gabrielle Merloz, maître des requêtes,
- les conclusions de Mme Emilie Bokdam-Tognetti, rapporteur public ;

La parole ayant été donnée, avant et après les conclusions, à la SCP Lesourd, avocat de la société Vaillance Courtage et à la SCP Matuchansky, Poupot, Valdelièvre, avocat de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution ;

Considérant ce qui suit :

1. Il résulte de l'instruction qu'à la suite d'un contrôle diligenté par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), effectué du 28 mars au 17 septembre 2013, le collège de l'Autorité, statuant en sous-collège sectoriel de l'assurance, a décidé lors de sa séance du 17 octobre 2014, au vu d'un rapport de contrôle définitif, d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société Vaillance Courtage. Le président de ce collège a, par une lettre du 3 décembre 2014, notifié à la société les griefs retenus à son encontre dans ce cadre. La commission des sanctions de l'ACPR a, par une décision du 20 juillet 2015 et après avoir entendu en audience les représentants de la société, prononcé à son encontre un blâme ainsi qu'une sanction pécuniaire de 20 000 euros et ordonné la publication de cette décision sous forme nominative au registre de l'Autorité, pour des manquements aux dispositions des articles L. 132-27-1 et L. 520-1 du code des assurances qui fixent, notamment, les obligations d'information et de mise en garde des entreprises et des intermédiaires d'assurance à l'égard de leurs clients préalablement à la souscription de certains contrats d'assurance. La société Vaillance Courtage demande l'annulation de cette décision.

Sur la régularité de la procédure de sanction :

2. D'une part, aux termes de l'article R. 612-27 du code monétaire et financier dans sa rédaction issue du décret du 3 novembre 2014 : « Pour l'application du sixième alinéa de l'article L. 612-24, la convocation est adressée à l'intéressé selon les modalités prévues à l'article R. 612-9, huit jours au moins avant la date de convocation. Elle rappelle à la personne convoquée qu'elle est en droit de se faire assister des personnes de son choix. ». Aux termes du sixième alinéa de l'article L. 612-24 du même code : « Le secrétaire général de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ou son représentant peut convoquer et entendre toute

personne soumise à son contrôle ou dont l'audition est nécessaire à l'exercice de sa mission de contrôle. ».

3. La société Vaillance Courtage ne saurait utilement se prévaloir d'une méconnaissance de ces dispositions, qui, comme elle l'admet, n'étaient pas encore en vigueur à la date des opérations de contrôle et dont il résulte clairement, en outre, qu'elles ne s'appliquent que lors de la convocation de la personne contrôlée par le secrétaire général de l'ACPR.

4. D'autre part, la société requérante soutient que les conditions de réalisation du contrôle préalable à la procédure de sanction ont méconnu les droits de la défense protégés par les stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, faute d'avoir été informée de son droit de se faire assister par un conseil pendant les opérations d'enquête sur place. Toutefois, si, lorsqu'elle est saisie d'agissements pouvant donner lieu aux sanctions prévues par le code monétaire et financier, la commission des sanctions de l'ACPR doit être regardée comme décidant du bien-fondé d'accusations en matière pénale au sens des stipulations de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le principe des droits de la défense, rappelé par cet article 6, s'applique seulement à la procédure de sanction ouverte par la notification de griefs par le collège de l'Autorité et par la saisine de la commission des sanctions, et non à la phase préalable de contrôle prévue par l'article L. 612-23 de ce code. Cependant, les enquêtes réalisées par les agents de l'ACPR, ou par toute personne habilitée par elle, doivent se dérouler dans des conditions garantissant qu'il ne soit pas porté une atteinte irrémédiable aux droits de la défense des personnes auxquelles des griefs sont ensuite notifiés. Dans ces conditions, dès lors qu'aucune atteinte irrémédiable n'a été portée aux droits de la société pendant la phase préalable de contrôle et qu'elle a pu, dans le cadre de la procédure disciplinaire ouverte par la notification des griefs, faire valoir ses observations devant la commission des sanctions, le moyen tiré de ce que la procédure suivie a méconnu le principe du respect des droits de la défense ne peut qu'être écarté.

Sur le bien-fondé de la décision :

5. Aux termes de l'article L. 520-1 du code des assurances : *« I. - Avant la conclusion d'un premier contrat d'assurance, l'intermédiaire mentionné à l'article L. 511-1 doit fournir au souscripteur éventuel des informations relatives notamment à son identité, à son immatriculation et aux procédures de recours et de réclamation, ainsi que, le cas échéant, à l'existence de liens financiers avec une ou plusieurs entreprises d'assurance. / II. - Avant la conclusion de tout contrat, l'intermédiaire doit : / 1° Donner des indications quant à la fourniture de ce contrat : / (...) / 2° Préciser les exigences et les besoins du souscripteur éventuel ainsi que les raisons qui motivent le conseil fourni quant à un produit d'assurance déterminé. Ces précisions, qui reposent en particulier sur les éléments d'information communiqués par le souscripteur éventuel, sont adaptées à la complexité du contrat d'assurance proposé. / ».* Aux termes du III de cet article, dans sa rédaction applicable à compter du 1^{er} juillet 2010 : *« Avant la conclusion d'un contrat d'assurance individuel comportant des valeurs de rachat, d'un contrat de capitalisation, ou avant l'adhésion à un contrat mentionné à l'article L. 132-5-3 ou à l'article L. 441-1, l'intermédiaire est soumis au respect des dispositions de l'article L. 132-27-1, qui se substituent au 2° du II du présent article. (...) ».*

6. Aux termes de l'article L. 132-27-1 du même code, applicable à compter du 1^{er} juillet 2010 : « *I. Avant la conclusion d'un contrat d'assurance individuel comportant des valeurs de rachat, d'un contrat de capitalisation, ou avant l'adhésion à un contrat mentionné à l'article L. 132-5-3 ou à l'article L. 441-1, l'entreprise d'assurance ou de capitalisation précise les exigences et les besoins exprimés par le souscripteur ou l'adhérent ainsi que les raisons qui motivent le conseil fourni quant à un contrat déterminé. Ces précisions, qui reposent en particulier sur les éléments d'information communiqués par le souscripteur ou l'adhérent concernant sa situation financière et ses objectifs de souscription, sont adaptées à la complexité du contrat d'assurance ou de capitalisation proposé. / Pour l'application du premier alinéa, l'entreprise d'assurance ou de capitalisation s'enquiert auprès du souscripteur ou de l'adhérent de ses connaissances et de son expérience en matière financière. / Lorsque le souscripteur ou l'adhérent ne donne pas les informations mentionnées aux premier et deuxième alinéas, l'entreprise d'assurance ou de capitalisation le met en garde préalablement à la conclusion du contrat. / Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'application du premier alinéa. / II. — Les dispositions du I ne sont pas applicables à l'entreprise d'assurance lorsque la conclusion du contrat ou l'adhésion à celui-ci est faite sur présentation, proposition ou avec l'aide d'un intermédiaire mentionné à l'article L. 511-1. ».*

7. Aux termes de l'article R. 132-5-1-1 du même code, applicable à compter du 26 août 2010 : « *I.-Les précisions ainsi que, le cas échéant, la mise en garde prévues à l'article L. 132-27-1 sont communiquées au souscripteur par écrit, avec clarté et exactitude, sur support papier ou tout autre support durable à sa disposition et auquel il a facilement accès./ II.-Lorsque le souscripteur le demande ou lorsqu'une couverture immédiate est nécessaire, les informations peuvent être fournies oralement. Dans ce cas, sitôt le contrat conclu, les informations sont communiquées au souscripteur sur support papier ou tout autre support durable à sa disposition et auquel il a facilement accès. / (...). ».*

En ce qui concerne le principe de responsabilité personnelle :

S'agissant des 46 contrats pour lesquels des manquements ont été relevés et qui ont été souscrits par l'intermédiaire de mandataires de la société Vaillance Courtage :

8. Il résulte de l'instruction, notamment du contrat fixant les relations de la société Vaillance Courtage avec ses mandataires et des constatations opérées lors du contrôle, que les mandataires de la société Vaillance Courtage exercent leur activité selon les modalités qu'elle fixe, sous son étroit contrôle et sans réelle autonomie. Notamment, la société les sélectionne et organise leur formation dans ses propres locaux et en fonction des produits qu'elle distribue. Par ailleurs, elle leur impose de n'utiliser dans leurs relations avec les prospects et clients que les documents qu'elle leur remet et exige qu'ils rendent compte de la manière dont ils les remplissent, se réservant la possibilité de leur demander de les compléter en cas d'insuffisances. Enfin, la mission de contrôle a constaté que certains de ces documents, tels que la « Fiche d'informations », comportaient des formulations « génériques » ou standardisées et étaient complétés de manière identique par la société ou le mandataire concerné, ce qui démontre l'absence d'autonomie des mandataires vis-à-vis de la société requérante dans l'accomplissement des obligations résultant des articles L. 132-27-1 et L. 520-1 du code des assurances.

9. Dans ces conditions, la commission des sanctions de l'ACPR a pu estimer que les manquements commis par les préposés de la société Vaillance Courtage ou par d'autres

représentants agissant en son nom, pour son compte et sous son contrôle, sans disposer d'une réelle autonomie, pouvaient lui être imputés dans le cadre d'une procédure disciplinaire, sans méconnaître le principe de responsabilité personnelle garanti par les articles 8 et 9 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. La société requérante ne saurait, pour s'exonérer de ses obligations légales, utilement invoquer les caractéristiques du statut des mandataires d'assurance, indépendamment des conditions concrètes d'exercice de leur activité, ni des décisions prud'homales ayant refusé la requalification du contrat de deux de ses anciens mandataires d'assurance en contrat de travail.

S'agissant des 17 contrats pour lesquels des manquements ont été relevés et pour lesquels l'intermédiaire était la société Groupe Vaillance Conseil et non la société Vaillance Courtage :

10. Les manquements exclusivement imputables à la société Groupe Vaillance Conseil, société juridiquement distincte de la société Vaillance Courtage lors de la conclusion des contrats et à l'endroit de laquelle il était loisible à l'ACPR de diligenter une procédure de sanction, ne sauraient, sans méconnaître le principe de responsabilité personnelle, être imputés à cette dernière et se traduire par une sanction à son encontre, au seul motif que ces deux sociétés ont des relations très imbriquées entraînant une confusion de leurs rôles. Par suite, la décision attaquée doit, dans la mesure où elle est fondée sur des manquements imputables à la société Groupe Vaillance Conseil, être annulée.

En ce qui concerne l'absence de prescription applicable aux poursuites disciplinaires :

11. En premier lieu, le principe de proportionnalité des peines implique que le temps écoulé entre la faute et la condamnation soit pris en compte par l'autorité disciplinaire compétente dans la détermination de la sanction. La liberté d'appréciation ainsi laissée à cette autorité, sous le contrôle du juge, ne saurait, par elle-même, emporter violation du principe de légalité des peines. Par suite, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 7 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté.

12. La société Vaillance Courtage se prévaut, en second lieu, de ce que les stipulations de l'article 6 de cette même convention auraient été méconnues, faute que les règles applicables aux poursuites disciplinaires qui lui ont été appliquées comportent une règle de prescription. Le respect de l'équité du procès implique notamment que le temps écoulé entre la faute et la sanction ne porte pas atteinte aux droits de la défense. Il appartient, dès lors, à l'autorité disciplinaire compétente, sous le contrôle du juge, de veiller à ce que l'ancienneté des faits pris en compte ne conduise pas à entraver l'exercice effectif des droits ainsi garantis. En l'espèce, si la société Vaillance Courtage se prévaut de l'ancienneté d'une partie des contrats examinés, les plus anciens de ces contrats ont été conclus, compte tenu de ce qui est dit au point 9, au plus tôt le 19 septembre 2008, date de création de cette société, soit moins de cinq ans avant le début du contrôle le 28 mars 2013. Il ne résulte pas de l'instruction, et n'est d'ailleurs pas même allégué, que l'ancienneté de ces contrats était telle que la société requérante n'aurait pas été en mesure de présenter une défense utile ou que les éléments de preuve sur lesquels la commission des sanctions de l'ACPR s'est fondée auraient été incomplets en raison du temps

écoulé. Dans ces conditions, le moyen tiré de la méconnaissance de l'article 6 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales doit être écarté.

En ce qui concerne la caractérisation des griefs :

13. En premier lieu, la société Vaillance Courtage ne conteste pas les manquements qui lui sont reprochés sur le fondement des dispositions citées ci-dessus aux points 5, 6, et 7 en matière d'information et de conseil à l'occasion de la distribution de contrats d'assurance. Si elle fait valoir que la mission de contrôle n'a pas recherché si une information verbale complémentaire avait été fournie aux souscripteurs en complément des documents remplis, ainsi que le permettent les dispositions précitées du II de l'article R. 132-5-1 du code des assurances, il résulte des termes mêmes de ces dispositions, au demeurant non applicables au grief 1 qui concerne les informations collectées auprès du souscripteur et non celles qui lui sont communiquées par l'intermédiaire d'assurance, que la société requérante ne peut s'acquitter de son obligation d'information uniquement de manière orale. A supposer même que les conditions fixées par ces dispositions aient été satisfaites, il ne résulte pas de l'instruction que les informations ainsi fournies aient été, immédiatement après la souscription du contrat, communiquées aux souscripteurs sur support papier ou tout autre support durable comme l'exigent ces dispositions. Par ailleurs, eu égard à leur contenu très général, les quatre attestations produites par la société requérante pour les besoins de l'instance, par lesquelles des clients se déclarent satisfaits des conseils prodigués et suffisamment informés, ont été écartées à bon droit par la commission des sanctions comme n'étant pas de nature à invalider les manquements constatés.

14. En deuxième lieu, si la société requérante fait valoir, pour contester le bien-fondé du grief 5 relatif à la souscription multiple de contrats par un même souscripteur, qu'aucun texte législatif ou réglementaire n'interdit la souscription multiple de contrats par un même souscripteur et que ses clients ne sont jamais pénalisés puisque le montant des droits d'entrée est un pourcentage de la somme investie, il résulte des termes mêmes de la décision attaquée que la commission des sanctions reproche uniquement à la société Vaillance Courtage de ne pas avoir précisé les raisons justifiant les multi-souscriptions proposées à ses clients. Dans ces conditions, le moyen invoqué par la société requérante est inopérant.

15. En dernier lieu, la société requérante ne saurait utilement faire valoir, pour contester le bien-fondé du grief 6 relatif à la souscription de contrats retraite en unités de comptes, que rien n'interdit de commercialiser des contrats investis en unités de comptes et qu'il n'est pas établi que ces souscriptions n'étaient pas conformes aux exigences et besoins des clients, dès lors qu'il ressort des termes de la décision attaquée que la commission des sanctions ne lui a pas reproché la commercialisation de certains produits en unités de compte mais seulement de n'avoir pas mis en place les moyens permettant de formaliser les raisons qui motivent le conseil fourni et l'adéquation de celui-ci à la situation des clients et, pour huit de ces contrats, d'avoir mentionné sur la « fiche d'informations » remise à ses clients des informations erronées quant aux garanties qui y étaient attachées. Contrairement à ce qui est allégué, ces éléments étaient de nature à caractériser un manquement à son devoir de conseil en vertu des articles L. 132-27-1 et R. 132-5-1-1 précités du code des assurances.

16. Il résulte de tout ce qui précède que seule une partie des manquements qui avaient justifié les poursuites doit être retenue. Compte tenu de leur nature et de leur gravité, il y a lieu de ramener le montant de la sanction pécuniaire en litige à 15 000 euros. Par suite, la société Vaillance Courtage est seulement fondée à demander, dans cette mesure, la réformation de la décision attaquée.

Sur les conclusions présentées au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

17. Ces dispositions font obstacle à ce qu'une somme soit mise à ce titre à la charge de l'Etat (ACPR), qui n'est pas, dans la présente instance, la partie perdante. Il n'y a pas lieu, dans les circonstances de l'espèce, de faire droit aux conclusions présentées par l'ACPR à ce même titre.

DE C I D E :

Article 1^{er} : La sanction pécuniaire prononcée le 20 juillet 2015 à l'encontre de la société Vaillance Courtage est fixée à un montant de 15 000 (quinze mille) euros.

Article 2 : La décision du 20 juillet 2015 de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision.

Article 3 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 4 : Les conclusions présentées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetées.

Article 5 : La présente décision sera notifiée à la société Vaillance Courtage et à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.