

Décision n° 2022-1015 QPC
du 21 octobre 2022

(Association nationale des conseils
diplômés en gestion de patrimoine)

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL A ÉTÉ SAISI le 25 juillet 2022 par le Conseil d'État (décision n° 464217 du même jour), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité. Cette question a été posée pour l'association nationale des conseils diplômés en gestion de patrimoine par Me Safine Hadri, avocate au barreau de Paris. Elle a été enregistrée au secrétariat général du Conseil constitutionnel sous le n° 2022-1015 QPC. Elle est relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 513-3, du paragraphe II de l'article L. 513-5 et du paragraphe I de l'article L. 513-6 du code des assurances ainsi que de l'article L. 519-11, du paragraphe II de l'article L. 519-13 et du paragraphe I de l'article L. 519-14 du code monétaire et financier, dans leur rédaction issue de la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement.

Au vu des textes suivants :

- la Constitution ;
- l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel ;
- le code des assurances ;
- le code monétaire et financier ;
- la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement ;
- le règlement du 4 février 2010 sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité ;

Au vu des pièces suivantes :

– les observations présentées pour l’association requérante par Me Hadri, enregistrées le 5 août 2022 ;

– les observations présentées par la Première ministre, enregistrées le 16 août 2022 ;

– les observations en intervention présentées pour l’association nationale des conseillers financiers courtage et autres par la SCP Delvové - Trichet, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, enregistrées le même jour ;

– les secondes observations présentées pour l’association requérante par Me Hadri, enregistrées le 31 août 2022 ;

– les nouvelles observations présentées pour l’association requérante par Me Hadri, enregistrées le 7 septembre 2022 ;

– les autres pièces produites et jointes au dossier ;

Après avoir entendu Me Hadri, pour l’association requérante, Me Antoine Delvové, avocat au Conseil d’État et à la Cour de cassation, pour les parties intervenantes, et M. Antoine Pavageau, désigné par la Première ministre, à l’audience publique du 11 octobre 2022 ;

Et après avoir entendu le rapporteur ;

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL S’EST FONDÉ SUR CE QUI SUIT :

1. L’article L. 513-3 du code des assurances, dans sa rédaction issue de la loi du 8 avril 2021 mentionnée ci-dessus, prévoit :

« I.- Aux fins de leur immatriculation au registre mentionné au I de l’article L. 512-1, les courtiers d’assurance ou de réassurance, personnes physiques et sociétés immatriculées au registre du commerce et des sociétés pour l’activité de courtage d’assurance, et leurs mandataires, personnes physiques non salariées et personnes morales, adhèrent à une association professionnelle agréée chargée du suivi de l’activité et de l’accompagnement de ses membres. Cette association professionnelle représentative offre à ses membres un service de médiation, vérifie les conditions d’accès et d’exercice de leur activité ainsi que leur respect des exigences professionnelles et organisationnelles et offre un service

d'accompagnement et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles, notamment par la collecte de données statistiques.

« Les courtiers ou sociétés de courtage d'assurance ou leurs mandataires exerçant des activités en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement peuvent également adhérer à une association professionnelle agréée mentionnée au présent I.

« II.- Ne sont pas soumises à l'obligation d'adhésion à une association professionnelle agréée prévue au I les personnes suivantes, y compris, le cas échéant, lorsqu'elles exercent le courtage d'assurance à titre de mandataire d'intermédiaire d'assurance :

« 1° Les établissements de crédit et sociétés de financement ;

« 2° Les sociétés de gestion de portefeuille ;

« 3° Les entreprises d'investissement ;

« 4° Les agents généraux d'assurance inscrits sous un même numéro au registre mentionné à l'article L. 512-1.

« L'obligation d'adhésion à une association professionnelle agréée prévue au I du présent article n'est pas applicable aux mandataires d'intermédiaires d'assurance agissant en application des mandats délivrés par l'une des personnes mentionnées aux 1° à 3° du présent II ».

2. Le paragraphe II de l'article L. 513-5 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« Les associations mentionnées au I de l'article L. 513-3 établissent par écrit et font approuver par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, lors de leur agrément, les règles qu'elles s'engagent à mettre en œuvre pour l'exercice de leurs missions définies à la seconde phrase du premier alinéa du même I ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre des membres. Elles font également approuver par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution toute modification ultérieure de ces règles.

« Elles peuvent formuler à l'intention de leurs membres des recommandations relatives à la fourniture de conseils, aux pratiques de vente et à la prévention des conflits d'intérêts.

« Elles établissent un rapport annuel sur leurs activités ainsi que sur celles de leurs membres sous une forme agrégée, qu'elles adressent à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ».

3. Le paragraphe I de l'article L. 513-6 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« Une association mentionnée au I de l'article L. 513-3 peut mettre fin à l'adhésion d'un de ses membres à sa demande. Le retrait de la qualité de membre peut également être décidé d'office par l'association si le courtier, la société de courtage ou le mandataire ne remplit plus les

conditions ou les engagements auxquels était subordonnée son adhésion, s'il n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion, s'il n'exerce plus son activité depuis au moins six mois ou s'il a obtenu l'adhésion par de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier.

« Tout retrait de la qualité de membre est notifié à l'organisme qui tient le registre mentionné au I de l'article L. 512-1.

« Lorsqu'il est prononcé d'office, le retrait de la qualité de membre est notifié à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et prend effet à l'expiration d'une période dont la durée est déterminée par l'association.

« Lorsque le retrait de la qualité de membre est prononcé d'office, l'association peut également décider d'informer de sa décision les autres associations professionnelles mentionnées au I de l'article L. 513-3.

« La décision de retrait peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal judiciaire dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association ».

4. L'article L. 519-11 du code monétaire et financier, dans la même rédaction, prévoit :

« I.- Aux fins de leur immatriculation au registre mentionné au I de l'article L. 546-1, les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement mentionnés à l'article L. 519-1 et leurs mandataires adhèrent à une association professionnelle agréée chargée du suivi de l'activité et de l'accompagnement de ses membres. Cette association professionnelle représentative offre à ses membres un service de médiation, vérifie les conditions d'accès et d'exercice de leur activité ainsi que leur respect des exigences professionnelles et organisationnelles et offre un service d'accompagnement et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles, notamment par la collecte de données statistiques.

« Les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement exerçant en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement peuvent également adhérer à une association professionnelle agréée mentionnée au présent I.

« II.- L'obligation d'adhérer à une association professionnelle agréée prévue au I du présent article ne s'applique pas :

« 1° Aux mandataires exclusifs en opérations de banque et en services de paiement qui exercent l'intermédiation en vertu d'un mandat d'un établissement de crédit, d'une société de financement, d'un établissement de paiement, d'un établissement de monnaie électronique qui fournit des services de paiement, d'un intermédiaire en financement participatif, d'une entreprise d'assurance dans le cadre de ses activités de prêts ou d'une société de gestion dans le cadre de ses activités de gestion de

fonds d'investissement alternatifs mentionnées à l'article L. 511-6, et qui sont soumis à une obligation contractuelle de travailler exclusivement avec l'une de ces entreprises pour une catégorie déterminée d'opérations de banque ou de services de paiement, ainsi qu'à leurs mandataires ;

« 2° Aux mandataires en opérations de banque et en services de paiement qui exercent l'intermédiation en vertu d'un ou plusieurs mandats non exclusifs délivrés par un ou plusieurs établissements de crédit, sociétés de financement, établissements de paiement, établissements de monnaie électronique qui fournissent des services de paiement, intermédiaires en financement participatif, entreprises d'assurance dans le cadre de leurs activités de prêts ou sociétés de gestion dans le cadre de leurs activités de gestion de fonds d'investissement alternatifs mentionnées au même article L. 511-6, ainsi qu'à leurs mandataires ;

« 3° Aux intermédiaires enregistrés sur le registre d'un autre État membre de l'Union européenne ou d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen pour l'exercice d'activité d'intermédiation en matière de contrats de crédit immobilier au sens de l'article L. 313-1 du code de la consommation ».

5. Le paragraphe II de l'article L. 519-13 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« Les associations mentionnées au I de l'article L. 519-11 établissent par écrit et font approuver par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, lors de leur agrément, les règles qu'elles s'engagent à mettre en œuvre pour l'exercice de leurs missions telles que définies à la seconde phrase du premier alinéa du même I ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres. Elles font également approuver par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution toute modification ultérieure de ces règles.

« Elles peuvent formuler à l'intention de leurs membres des recommandations relatives à la fourniture de conseils, aux pratiques de vente et à la prévention des conflits d'intérêts.

« Elles établissent un rapport annuel sur leurs activités ainsi que sur celles de leurs membres sous une forme agrégée, qu'elles adressent à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ».

6. Le paragraphe I de l'article L. 519-14 du même code, dans la même rédaction, prévoit :

« Une association mentionnée au I de l'article L. 519-11 peut mettre fin à l'adhésion d'un de ses membres à sa demande. Le retrait de la qualité de membre peut également être décidé d'office par l'association si l'intermédiaire en opérations de banque et en services de paiement ne remplit plus les conditions ou les engagements auxquels était subordonnée

son adhésion, s'il n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion, s'il n'exerce plus son activité depuis au moins six mois ou s'il a obtenu l'adhésion par de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier.

« Tout retrait de la qualité de membre est notifié à l'organisme qui tient le registre mentionné au I de l'article L. 546-1.

« Lorsqu'il est prononcé d'office, le retrait de la qualité de membre est notifié à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et prend effet à l'expiration d'une période dont la durée est déterminée par l'association.

« Lorsque le retrait de la qualité de membre est prononcé d'office, l'association peut également décider d'informer de sa décision les autres associations professionnelles mentionnées au I de l'article L. 519-11.

« La décision de retrait de la qualité de membre peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal judiciaire dans le ressort duquel se trouve le siège de l'association ».

7. L'association requérante reproche tout d'abord aux articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du code monétaire et financier d'obliger les courtiers d'assurance et les courtiers en opérations de banque et en services de paiement à adhérer à une association professionnelle agréée pour être immatriculés au registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance. Ces dispositions méconnaîtraient ainsi la liberté d'entreprendre, la liberté syndicale et la liberté d'association. Il en résulterait également une méconnaissance du principe d'égalité devant la loi, dès lors que cette adhésion est facultative pour les mêmes professionnels exerçant des activités en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement et qu'elle n'est pas prévue pour d'autres intermédiaires en assurance, banque et finance.

8. L'association requérante reproche ensuite aux dispositions renvoyées des articles L. 513-5 et L. 513-6 du code des assurances et L. 519-13 et L. 519-14 du code monétaire et financier de conférer aux associations professionnelles agréées un pouvoir de sanction sans prévoir une procédure permettant d'assurer la séparation entre les fonctions de poursuite et d'instruction et celles de jugement. Ces dispositions méconnaîtraient ainsi les principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions. Elles seraient par ailleurs contraires au principe *non bis in idem* dès lors que les sanctions prononcées par les associations professionnelles agréées pourraient, selon elle, se cumuler avec celles prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

9. Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte, d'une part, sur les articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du code monétaire et financier et, d'autre part, sur les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre des membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 513-5 du code des assurances, sur les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 519-13 du code monétaire et financier et sur le premier alinéa du paragraphe I des articles L. 513-6 du code des assurances et L. 519-14 du code monétaire et financier.

– Sur les articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du code monétaire et financier :

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance de la liberté d'entreprendre :

10. Il est loisible au législateur d'apporter à la liberté d'entreprendre, qui découle de l'article 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, des limitations liées à des exigences constitutionnelles ou justifiées par l'intérêt général, à la condition qu'il n'en résulte pas d'atteintes disproportionnées au regard de l'objectif poursuivi.

11. Les dispositions contestées imposent aux courtiers d'assurance ou de réassurance et aux courtiers en opérations de banque et en services de paiement, ainsi qu'à leurs mandataires respectifs, d'adhérer à une association professionnelle agréée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution aux fins d'immatriculation au registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance.

12. L'immatriculation à ce registre constituant une condition d'accès et d'exercice des activités d'intermédiation d'assurance et en opérations de banque et services de paiement, ces dispositions portent atteinte à la liberté d'entreprendre.

13. Toutefois, en premier lieu, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu renforcer le contrôle de l'accès aux activités de courtage et assurer l'accompagnement des professionnels qui exercent ces activités. Il a ainsi poursuivi un objectif d'intérêt général de protection des consommateurs.

14. En deuxième lieu, d'une part, les dispositions contestées se bornent à prévoir que les associations professionnelles agréées ont pour mission de vérifier les conditions d'accès et d'exercice de l'activité de leurs membres, qui sont déterminées par le code des assurances et le code monétaire et financier. D'autre part, si, dans le cadre de ces vérifications, ces associations peuvent refuser une demande d'adhésion ou retirer la qualité de membre à l'un de leurs adhérents, leurs décisions peuvent faire l'objet d'un recours devant le juge compétent.

15. En dernier lieu, leurs autres missions ont pour seul objet d'offrir à leurs membres des services de médiation, d'accompagnement et d'observation de l'activité et des pratiques professionnelles.

16. Dès lors, l'atteinte portée à la liberté d'entreprendre ne présente pas un caractère disproportionné au regard de l'objectif poursuivi. Le grief tiré de la méconnaissance de cette liberté doit donc être écarté.

. En ce qui concerne le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi :

17. Aux termes de l'article 6 de la Déclaration de 1789, la loi « *doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse* ». Le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

18. Les dispositions contestées instituent une différence de traitement entre, d'une part, les courtiers d'assurance ou de réassurance et les courtiers en opérations de banque et en services de paiement, tenus d'adhérer à une association professionnelle agréée, et, d'autre part, les courtiers exerçant en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement et certains intermédiaires visés au paragraphe II des articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du code monétaire et financier, qui ne sont pas soumis à cette obligation.

19. Ainsi qu'il a été dit au paragraphe 13, en adoptant ces dispositions, le législateur a entendu renforcer le contrôle de l'accès aux activités de courtage et assurer l'accompagnement des professionnels concernés.

20. Ces professionnels, qui exercent leurs activités à titre indépendant et sous le statut de commerçant, ne se trouvent pas placés dans la même situation que les courtiers exerçant en France au titre de la libre prestation de services ou de la liberté d'établissement, qui sont déjà immatriculés dans leur État d'origine. Ils ne sont pas non plus placés dans la même situation que les établissements de crédit, les sociétés de financement, les sociétés de gestion de portefeuille, les entreprises d'investissement, les agents généraux d'assurance et les mandataires en opérations de banque et en services de paiement, qui sont soumis à des conditions et des contrôles propres à leur activité.

21. Dès lors, la différence de traitement résultant des dispositions contestées, qui est fondée sur une différence de situation, est en rapport avec l'objet de la loi.

22. Le grief tiré de la méconnaissance du principe d'égalité devant la loi doit donc être écarté.

23. Par conséquent, les articles L. 513-3 du code des assurances et L. 519-11 du code monétaire et financier, qui ne méconnaissent pas non plus la liberté syndicale et la liberté d'association, ni aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarés conformes à la Constitution.

– Sur les dispositions contestées des articles L. 513-5 et L. 513-6 du code des assurances et des articles L. 519-13 et L. 519-14 du code monétaire et financier :

24. Selon l'article 16 de la Déclaration de 1789 : « *Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution* ». Le principe de la séparation des pouvoirs, ni aucun autre principe ou règle de valeur constitutionnelle, ne font obstacle à ce qu'une autorité administrative ou publique indépendante ou une autorité administrative non soumise au pouvoir hiérarchique du ministre, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de sa mission, dès lors que l'exercice de ce pouvoir respecte notamment les principes d'indépendance et d'impartialité découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

25. Aux termes du paragraphe II des articles L. 513-6 du code des assurances et L. 519-14 du code monétaire et financier, l'association professionnelle agréée n'est pas compétente pour sanctionner les manquements de ses membres qui relèvent exclusivement de la compétence de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

26. Les dispositions contestées prévoient que ces associations établissent et font approuver par cette autorité « *les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres* ». Elles peuvent en outre décider d'office de retirer la qualité de membre à l'un de leurs adhérents s'il ne remplit plus les conditions ou les engagements auxquels était subordonnée son adhésion, s'il n'a pas commencé son activité dans un délai de douze mois à compter de son adhésion, s'il n'exerce plus son activité depuis au moins six mois ou s'il a obtenu l'adhésion par de fausses déclarations ou par tout autre moyen irrégulier.

27. Il en résulte que les dispositions contestées, qui se bornent à permettre aux associations professionnelles agréées d'exercer à l'égard de leurs membres les pouvoirs inhérents à l'organisation de toute association en vue d'assurer le respect de leurs conditions d'adhésion et de fonctionnement, n'ont ainsi en tout état de cause ni pour objet ni pour effet de conférer à ces associations le pouvoir de prononcer des sanctions ayant le caractère d'une punition.

28. Dès lors, le grief tiré de la méconnaissance des exigences de l'article 16 de la Déclaration de 1789 ne peut qu'être écarté. Il en va de même du grief tiré de la méconnaissance de l'article 8 de la Déclaration de 1789.

29. Par conséquent, les dispositions contestées des articles L. 513-5 et L. 513-6 du code des assurances et des articles L. 519-13 et L. 519-14 du code monétaire et financier, qui ne méconnaissent aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doivent être déclarées conformes à la Constitution.

LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL DÉCIDE :

Article 1^{er}. – Sont conformes à la Constitution :

– l'article L. 513-3 du code des assurances, les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre des membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 513-5 du même code et le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 513-6 de ce même code, dans leur rédaction issue

de la loi n° 2021-402 du 8 avril 2021 relative à la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement ;

– l'article L. 519-11 du code monétaire et financier, les mots « *ainsi que les sanctions qu'elles sont susceptibles de prononcer à l'encontre de leurs membres* » figurant au paragraphe II de l'article L. 519-13 du même code et le premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 519-14 de ce même code, dans leur rédaction issue de la même loi du 8 avril 2021.

Article 2. – Cette décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française et notifiée dans les conditions prévues à l'article 23-11 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 susvisée.

Jugé par le Conseil constitutionnel dans sa séance du 20 octobre 2022, où siégeaient : M. Laurent FABIOUS, Président, Mme Jacqueline GOURAULT, M. Alain JUPPÉ, Mme Corinne LUQUIENS, MM. Jacques MÉZARD, François PILLET, Michel PINAULT et François SÉNERS.

Rendu public le 21 octobre 2022.