

Numéro du rôle : 4043
Arrêt n° 115/2007 du 19 septembre 2007

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 33, 2°, de la loi du 22 février 2006 modifiant la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances, introduit par l'Ordre des barreaux francophones et germanophone.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

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 8 septembre 2006 et parvenue au greffe le 11 septembre 2006, l'Ordre des barreaux francophones et germanophone, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or 65, a introduit un recours en annulation de l'article 33, 2°, de la loi du 22 février 2006 modifiant la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances (publiée au *Moniteur belge* du 15 mars 2006, deuxième édition).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire et la partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 7 juin 2007, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 27 juin 2007 après avoir invité les parties à s'exprimer à l'audience sur la question de la recevabilité du recours quant à l'intérêt de la partie requérante.

A l'audience publique du 27 juin 2007 :

- ont comparu :
  - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour la partie requérante;
  - . Me L. Schuermans, avocat au barreau de Turnhout, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et A. Alen 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

A.1. L'Ordre des barreaux francophones et germanophone (O.B.F.G.) demande l'annulation de l'article 33, 2°, de la loi du 22 février 2006 « modifiant la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances », en tant que l'alinéa 3 qu'il insère dans l'article 13 de la loi du 25 juin 1992 est interprété comme s'appliquant aux avocats.

Il demande le rejet du recours en annulation si cette même disposition est interprétée comme s'appliquant aux intermédiaires d'assurances mais pas aux avocats.

A.2.1. L'O.B.F.G. relève que l'article 33, 2°, de la loi du 22 février 2006 vise à transposer en droit belge l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance, de la manière prévue par l'article 4, paragraphe 4, deuxième alinéa, a), de cette directive.

A.2.2. L'O.B.F.G. considère que la disposition attaquée suscite un problème d'interprétation. Il observe que l'« ayant droit de l'assuré » est un concept qui n'est pas défini par la loi du 25 juin 1992 et que cette notion désigne dans le langage courant une personne qui succède aux droits et obligations d'une autre personne dont elle prend la place, de sorte que, contrairement à ce qu'indiquent les travaux préparatoires de la disposition attaquée, ni le bénéficiaire visé à l'article 1er, C, de la loi du 25 juin 1992 ni la personne lésée visée par l'article 1er, D, de la même loi ne sont des ayants droit de l'assuré, puisqu'ils exercent des droits propres.

Il note que, dans cette interprétation, le paiement, par l'assureur, de sommes à l'intermédiaire d'assurances reste libératoire si ces sommes sont destinées à des personnes autres que l'assuré ou son ayant droit. L'O.B.F.G. évoque, à titre d'exemple, le paiement d'une indemnité à la personne lésée dans le cadre d'une assurance de la responsabilité ou le versement d'un capital au bénéficiaire d'une assurance décès.

A.2.3. L'O.B.F.G. considère que la disposition attaquée peut être interprétée en ce sens qu'elle s'applique à « toute personne qui intervient en qualité d'intermédiaire, au sens large, entre l'assureur et son assuré lors du paiement de montants dus par l'assureur », notamment aux avocats.

#### *Quant à l'intérêt*

A.3.1. Rappelant qu'il a pour mission essentielle de veiller à l'honneur, aux droits et aux intérêts professionnels communs des avocats et qu'il peut, à cette fin, prendre toutes les initiatives et mesures utiles en vue d'assurer la loyauté professionnelle et la défense des intérêts de l'avocat et du justiciable, l'O.B.F.G. justifie son intérêt à demander l'annulation de la disposition attaquée en ce que celle-ci a pour effet de mettre un terme à une pratique professionnelle des avocats qui participe du « bon fonctionnement de la profession d'avocat » et contribue à garantir un large accès à la justice.

A.3.2. Il souligne que, dans l'interprétation indiquée en A.2.3, la disposition attaquée affecte particulièrement les avocats puisqu'ils perçoivent fréquemment des sommes dues par des assureurs, pour le compte de leur client.

Le requérant observe, à cet égard, que, selon un usage largement répandu, lorsqu'un assureur est redevable de sommes au client d'un avocat, ce dernier invite l'assureur à payer ces sommes, par virement bancaire, sur son compte de tiers. Il relève que, selon le règlement de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone du 16 janvier 2006 sur le maniement de fonds de clients ou de tiers, l'ouverture d'un tel compte par l'avocat est en principe obligatoire et que seul ce compte peut être utilisé lorsque l'avocat manie les fonds d'un client ou de tiers. L'O.B.F.G. signale que l'ensemble des sommes déposées sur ce type de compte produit des intérêts au profit des seuls ordres des avocats. Il précise que la plupart des ordres des avocats ont conclu, avec les banques agréées par l'O.B.F.G. pour l'ouverture d'un compte de tiers, une convention aux termes de laquelle ces intérêts sont versés à ces ordres. Il ajoute que, compte tenu de l'obligation déontologique de l'avocat de transmettre ces fonds dans les plus brefs délais, cette situation ne porte pas préjudice aux clients des avocats, puisque, sans ce versement au profit des ordres, ces clients ne percevraient de toute façon pas d'intérêts en raison du bref passage des sommes qui leur reviennent sur le compte de tiers de l'avocat. L'O.B.F.G. remarque cependant que la masse des fonds « transitant » par l'ensemble de ces comptes génère globalement des intérêts non négligeables dont la valeur permet aux ordres de financer leur mission de service public en faveur des justiciables. Il relève enfin que la sécurité des versements effectués au moyen de ces comptes de tiers est garantie et que la tenue de ces comptes est contrôlée par les bâtonniers et par la cellule de contrôle instituée par le règlement de l'Ordre des barreaux francophones et germanophone du 13 février 2006 relatif à la surveillance des comptes de tiers.

L'O.B.F.G. estime que l'usage selon lequel l'avocat invite l'assureur à verser les indemnités d'assurance dues à son client sur son compte de tiers est doublement utile. Cette pratique permet à l'avocat de contrôler directement la réalité et l'exactitude du montant des sommes versées, ainsi que le calcul des intérêts créditeurs. Cette pratique favorise, en outre, l'accès du justiciable aux tribunaux, puisque celui-ci peut, compte tenu de l'article 4 du règlement du 16 janvier 2006, convenir avec son avocat que celui-ci pourra prélever ses honoraires sur les sommes versées par l'assureur sur son compte de tiers. Cette faculté permettrait à l'avocat de ne pas exiger de provisions sur ses honoraires - ou d'en limiter le montant - avant d'assurer la défense des intérêts du justiciable et de lancer, le cas échéant, une procédure à cette fin, dès lors qu'il aurait la garantie d'être rémunéré ultérieurement.

L'O.B.F.G. avance enfin que l'application de la disposition attaquée met un terme à cette pratique, puisque, désirant légitimement être libéré de ses obligations, l'assureur exige que les sommes soient directement versées à l'assuré ou à ses ayants droit, sans « transiter » par le compte de tiers de l'avocat.

*Quant au moyen unique pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme*

A.4.1.1. L'O.B.F.G. reproche à la disposition attaquée, interprétée en ce sens qu'elle s'applique aux avocats, de s'appliquer indistinctement au courtier d'assurances et à l'avocat qui est amené à percevoir, pour le compte de son client, des sommes dues à ce dernier par l'assureur. Il souligne que la disposition attaquée a pour effet d'inciter l'assureur à refuser de verser les indemnités d'assurance sur le compte de tiers de l'avocat.

A.4.1.2. Le requérant allègue que l'accès au juge garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme suppose, « dans l'immense majorité des cas », l'intervention d'un avocat.

A.4.1.3. L'O.B.F.G. expose ensuite qu'un avocat et un courtier d'assurances sont dans des situations fondamentalement différentes, notamment en ce qui concerne le maniement des fonds appartenant à un assuré ou à son ayant droit.

Citant notamment le B.6.1 de l'arrêt n° 126/2005, il note qu'un avocat assure une mission de service public et qu'il est soumis, dans l'exercice de sa profession, à des règles particulières (secret professionnel, indépendance, devoir de dignité, de probité et de délicatesse) qui témoignent du caractère spécifique de sa mission dans la société et qui visent à garantir au justiciable l'effectivité de son accès au tribunal et de ses droits de la défense. L'O.B.F.G. remarque aussi que le non-respect des règles déontologiques strictes de la profession d'avocat - examiné, avant l'entrée en vigueur de la loi du 21 juin 2006 « modifiant certaines dispositions du Code judiciaire concernant le barreau et la procédure disciplinaire applicable aux membres de celui-ci », par les conseils de l'ordre et, depuis l'entrée en vigueur de cette loi, par les conseils de discipline - est sanctionné de la manière indiquée par l'article 460 du Code judiciaire. L'O.B.F.G. rappelle ensuite qu'en vertu du règlement du 16 janvier 2006, l'avocat est obligé d'utiliser un compte de tiers, qui est destiné à recevoir les fonds des tiers, qui possède un statut particulier et qui est contrôlé par les instances ordinales. Il ajoute que ce compte est utile puisque le paiement des indemnités d'assurance sur ce compte permet à l'avocat d'y prélever sa rémunération et le dispense de réclamer une provision dès qu'il commence à traiter le dossier de l'assuré.

L'O.B.F.G. allègue que les qualifications requises, les exigences professionnelles et les sanctions prévues par la loi du 27 mars 1995 « relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances » - qui contient le statut légal des courtiers d'assurances - sont fondamentalement différentes de celles qui concernent les avocats.

A.4.1.4. L'O.B.F.G. déduit de la différence fondamentale entre la situation des avocats et celle des courtiers d'assurances qu'un régime identique pour tous les intermédiaires - en ce compris les avocats - qui recueillent, en provenance d'un assureur, des fonds destinés à l'assuré ou à son ayant droit, n'est pas justifié.

A.4.2. L'O.B.F.G. invite cependant la Cour à interpréter la disposition attaquée en ce sens qu'elle ne s'applique pas aux avocats, en vue de la rendre compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A l'appui de cette interprétation, le requérant rappelle la spécificité du statut de l'avocat et l'utilité sociale de l'usage de son compte de tiers. Il avance ensuite qu'il n'est pas établi que le législateur voulait que la disposition attaquée s'applique à l'avocat et que, par conséquent, les assureurs refusent de verser les indemnités d'assurance sur le compte de tiers de celui-ci. Selon l'O.B.F.G., les travaux préparatoires de la loi du 22 février 2006 ne visent que la situation des intermédiaires d'assurances ou de réassurances, c'est-à-dire les courtiers d'assurances. Enfin, de la circonstance que l'adoption des mesures décrites à l'article 4, paragraphe 4, deuxième alinéa, b), c) et d), de la directive 2002/92/CE du 9 décembre 2002 n'aurait eu aucune incidence sur l'exercice de la profession de l'avocat belge, le requérant déduit que cette directive ne vise pas davantage les avocats.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse, l'O.B.F.G. attire l'attention de la Cour sur l'article 34 du projet de loi « portant des dispositions diverses (I) » déposé à la Chambre des représentants le 21 novembre 2006.

A.5.1. A titre principal, le Conseil des ministres estime que les griefs formulés par le requérant procèdent d'une lecture erronée de l'article 33, 2°, de la loi du 22 février 2006, qui, selon lui, ne vise ni l'O.B.F.G. ni ses membres, puisque ces derniers ne sont ni courtiers ni agents ou sous-agents d'assurances.

Le Conseil des ministres soutient que, tel qu'il a été modifié par la disposition attaquée, l'article 13 de la loi du 25 juin 1992 n'est discriminatoire ni à l'égard de l'O.B.F.G. ni à l'égard de ses membres. Considérant que cette disposition ne s'applique pas aux avocats, il avance qu'il n'y a pas lieu de l'interpréter en ce sens qu'elle ne s'applique qu'aux intermédiaires d'assurances.

Il ajoute que l'élaboration de la directive 2002/92/CE du 9 décembre 2002 et celle de la loi du 22 février 2006 démontrent la volonté manifeste du législateur de ne pas viser les avocats par le vocable « intermédiaire d'assurances ». Il affirme à cet égard que la disposition attaquée « reflète fidèlement les définitions de la directive qui ne concerne que l'intermédiation en assurances et la distribution en assurances ».

Le Conseil des ministres justifie, enfin, l'adoption de la disposition attaquée comme suit : d'une part, l'article 13 de la loi du 25 juin 1992, tel qu'il a été modifié par la disposition attaquée, couvre désormais l'ensemble des flux financiers « transitant » traditionnellement par l'intermédiaire d'assurances (paiement de la prime et des prestations d'assurance dues par l'assureur); d'autre part, compte tenu de l'article 3 de cette loi, son article 13 présente indubitablement le même caractère impératif.

A.5.2. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres précise que, si la Cour interprète la disposition attaquée comme ne s'appliquant pas aux avocats, il « se réfère à justice ».

A.5.3. Par lettre adressée à la Cour le 30 mars 2007, le Conseil des ministres se demande si, compte tenu de la publication de l'article 6 de la loi du 1er mars 2007 portant des dispositions diverses (III), le recours en annulation n'est pas devenu sans objet.

- B -

B.1. L'article 33, 2°, de la loi du 22 février 2006 « modifiant la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre et la loi du 27 mars 1995 relative à l'intermédiation en assurances et à la distribution d'assurances » complète l'article 13 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre par l'alinéa suivant :

« Lorsque l'assureur ne verse pas directement à l'assuré ou à son ayant droit les montants dont il lui est redevable dans le cadre de l'exécution du contrat d'assurance, seule la réception effective de ce paiement par l'assuré ou son ayant droit libère l'assureur de ses obligations ».

B.2. Le recours invite la Cour à statuer sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 13, alinéa 3, de la loi du 25 juin 1992 précité, en ce qu'il traiterait de la même manière l'assureur qui fait un versement à l'assuré ou à son ayant droit via l'avocat de ces derniers et l'assureur qui fait le même versement via un courtier d'assurances.

B.3.1. La loi du 22 février 2006 a, selon son article 2, pour objectif de transposer en droit belge la directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance.

La disposition attaquée concerne la situation dans laquelle un assureur qui est redevable de sommes à son assuré ou à son ayant droit paie ces sommes en ayant recours à un « intermédiaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1993/001, p. 17; *ibid.*, DOC 51-1993/003, p. 7). Elle « se situe dans le droit fil de l'article 4, paragraphe 4, alinéa 2, point a, de la directive » (*ibid.*, DOC 51-1993/001, p. 17).

B.3.2. L'article 4, paragraphe 4, premier alinéa et deuxième alinéa, sous a), de la directive 2002/92/CE du 9 décembre 2002 dispose :

« Les Etats membres prennent toutes les mesures nécessaires pour protéger les clients contre l'incapacité de l'intermédiaire d'assurance [...] de transférer le montant de l'indemnisation ou d'une ristourne de prime aux assurés.

Ces mesures prennent une ou plusieurs des formes suivantes :

a) des dispositions légales ou contractuelles selon lesquelles [...] l'argent versé par l'entreprise à l'intermédiaire n'est considéré comme versé au client que lorsque celui-ci l'a effectivement reçu; ».

L'intermédiaire d'assurance visé par cette disposition est la « personne physique ou morale qui, contre rémunération, accède à l'activité d'intermédiation en assurance ou

l'exerce » (article 2, point 5), de la directive 2002/92/CE du 9 décembre 2002). Cette activité consiste « à présenter ou à proposer des contrats d'assurance ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion ou à les conclure, ou à contribuer à leur gestion et à leur exécution », étant entendu que ces tâches ne sont pas considérées comme une intermédiation en assurance lorsqu'elles sont « exercées par une entreprise d'assurance ou un salarié d'une entreprise d'assurance qui agit sous la responsabilité de celle-ci » ou lorsqu'elles consistent « à fournir des informations à titre occasionnel dans le cadre d'une autre activité professionnelle pour autant que ces activités n'aient pas pour objet d'aider le client à conclure ou à exécuter un contrat d'assurance, la gestion, à titre professionnel, des sinistres d'une entreprise d'assurance ou les activités d'estimation et de liquidation des sinistres » (article 2, point 3), de la même directive).

B.3.3. L'article 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995 « relative à l'intermédiation en assurances et en réassurances et à la distribution d'assurances », inséré par l'article 4 de la loi du 22 février 2006, définit l'« intermédiaire d'assurances » au sens de cette loi, comme « toute personne morale ou physique ayant la qualité de travailleur indépendant au sens de la législation sociale et exerçant des activités d'intermédiation en assurances, même à titre occasionnel, ou ayant accès à cette activité ». La définition de l'« intermédiation en assurances » que donne l'article 1er, 1°, de la loi du 27 mars 1995 - inséré par l'article 4 de la loi du 22 février 2006 - est similaire à celle de l'article 2, point 3), de la directive 2002/92/CE du 9 décembre 2002.

B.3.4. Il résulte de ce qui précède que le versement indirect de l'assureur que vise la disposition attaquée est un versement fait à l'intermédiaire d'assurances au sens de l'article 1er, 3°, de la loi du 27 mars 1995.

B.4. Des travaux préparatoires, il apparaît qu'en ce qui concerne la portée de l'article 12bis, § 3, de la loi du 27 mars 1995, inséré par l'article 20 de la loi du 22 février 2006, une distinction a été opérée entre l'activité de l'intermédiaire d'assurances au sens de la loi du 27 mars 1995 et celle de l'avocat (*C.R.I.*, Chambre, séance du 12 janvier 2006, n° 186, p. 46), de sorte que celui-ci ne peut être qualifié d'intermédiaire d'assurances.

C'est de surcroît afin de condamner toute interprétation de la disposition attaquée qui permettrait son application à un versement via un avocat que le législateur a, par l'adoption de l'article 6 de la loi du 1er mars 2007 portant des dispositions diverses (III), explicitement limité le champ d'application de la disposition attaquée aux versements effectués via un intermédiaire d'assurances au sens de la loi du 27 mars 1995 (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2760/001, pp. 25-26).

B.5. Puisqu'elle ne concerne pas le versement que l'assureur effectue via un avocat, la disposition attaquée ne traite dès lors pas de la même manière les deux catégories de personnes décrites en B.2.

B.6. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 19 septembre 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior