

N° 464217 Association Nationale des Conseils Diplômés en Gestion de Patrimoine (ANCDGP) (QPC)

6^{ème} chambre jugeant seule

Séance du 7 juillet 2022

Décision du 25 juillet 2022

CONCLUSIONS

M. Stéphane HOYNCK, Rapporteur public

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 a institué, aux articles L. 513-3 du code des assurances et suivants et L. 519-11 et suivants du code monétaire et financier (COMOFI), une obligation d'adhésion préalable à une association professionnelle agréée (APA) pour les professionnels qui étaient déjà soumis à l'obligation d'immatriculation auprès de l'Organisme pour le registre unique des intermédiaires en assurance, banque et finance (ORIAS). Cette obligation d'adhésion, inspirée de celle déjà applicable aux conseillers en investissements financiers (CIF)¹, s'applique depuis le 1er avril 2022 pour les nouvelles inscriptions, et à compter du premier trimestre 2023, pour les renouvellements d'immatriculations.

A l'occasion d'un contentieux contre un refus d'abrogation du décret n° 2021-1552 du 1er décembre 2021 relatif aux modalités d'application de la réforme du courtage de l'assurance et du courtage en opérations de banque et en services de paiement, l'Association nationale des conseils diplômés en gestion de patrimoine soulève par mémoire distinct une QPC contre les dispositions de l'article L. 513-3, du II de l'article L. 513-5 et du I de l'article L. 513-6 du code de assurances et celles de l'article L. 519-11, du II de l'article L. 519-13 et I de l'article L. 519-14 du COMOFI.

¹ « I.- Tout conseiller en investissements financiers doit adhérer à une association chargée du suivi de l'activité professionnelle individuelle de ses membres, de leur représentation collective et de la défense de leurs droits et intérêts (...) » (article [L. 541-4](#) COMOFI).

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

En l'espèce, la constitutionnalité des dispositions législatives invoquées aura une incidence sur la légalité de celles du décret attaqué relatives aux APA et à leur pouvoir disciplinaire, elles sont donc bien applicables au litige et elles n'ont pas déjà été déclarées conforme à la Constitution.

Plusieurs griefs sont formulés contre les dispositions législatives pour justifier du caractère sérieux de la QPC.

Tout d'abord au regard du principe d'égalité, dans la mesure où selon les requérants soulignent la différence de traitement entre les courtiers d'assurance ou de réassurance et leurs mandataires, qui sont soumis à une obligation d'adhésion à une association professionnelle agréée et les professionnels exerçant en France la même activité au titre de la libre prestation de service ou de la liberté d'établissement, qui ont simplement la faculté d'adhérer à une APA.

Les travaux parlementaires montrent la crainte qu'imposer une obligation d'adhésion à ces professionnels européens serait contraire aux libertés de prestation et d'établissement. Mais le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité demeure opérant (voyez par analogie la décision n° 2015-520 QPC du 3 février 2016), et la justification, notamment s'agissant de professionnels exerçant leur liberté d'établissement de ce régime moins strict n'est pas parfaitement évident, de sorte que la question est sérieuse.

Toujours au regard du principe d'égalité, nous paraît sérieuse la question de la différence de traitement au profit de divers professionnels qui exercent à titre de mandataire d'intermédiaire d'assurance la même activité de courtage d'assurance, à savoir notamment les établissements de crédit et sociétés de financement, les sociétés de gestion de portefeuille et les entreprises d'investissement et les agents généraux d'assurance ainsi que leurs mandataires respectifs, ces professionnels étant eux aussi dispensés d'adhésion obligatoire, même si il est vrai que ces professionnels font par ailleurs l'objet de contrôles au titre de leur activité principale.

Cette même obligation est également contestée au titre de la liberté d'entreprendre et de la liberté d'association. On sait que pour l'essentiel le Conseil constitutionnel n'a jusqu'à présent limité la reconnaissance de la protection du consommateur comme un objectif de nature à justifier une atteinte à la liberté d'entreprendre que dans certaines situations ultramarines, en tenant compte particulièrement des particularités de la Nouvelle Calédonie (décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012 ; décision n° 2013-3 LP du 1er octobre 2013 ; décision n° 2019-774 QPC du 12 avril 2019). Il est soutenu en défense que l'objectif poursuivi par le législateur est plus large, mais il nous semble que c'est bien au Conseil de vérifier si les objectifs poursuivis par le législateur justifient les éventuelles atteintes à la

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

liberté d'entreprendre. S'agissant de la liberté d'association, la jurisprudence constitutionnelle est peu développée en dehors de la question de la liberté d'adhésion syndicale. Un précédent concernant l'obligation d'affiliation à une corporation d'artisans en Alsace-Moselle (décision du 30 novembre 2012, n° 2012-285 QPC, cons. 11) peut apparaître comme un repère, même si les obligations liées à cette affiliation étaient sans doute plus lourdes. Mais elles avaient été censurées au titre de la liberté d'entreprendre sans qu'il soit besoin d'examiner le grief tiré de l'atteinte à la liberté d'association. La question est néanmoins sérieuse.

L'autre bloc de griefs concerne le régime de sanction que les associations professionnelles agréées peuvent prendre contre leurs membres. En dehors des radiations à la demande du professionnel (radiation administrative qui ne présente pas un caractère de sanction), une radiation d'office (un « retrait de la qualité de membre », dit la loi) peut être prononcée notamment si ce membre ne remplit plus les conditions ou les engagements auxquels était subordonnée son adhésion.

C'est particulièrement la question du respect des principes d'indépendance et d'impartialité garantis par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789 qui se posent en ce que les articles L. 513-6 du code des assurances et L. 519-14 du code monétaire et financier permettent aux associations professionnelles agréées de prononcer des sanctions à l'égard de leurs pairs sans garantir une séparation organique ou fonctionnelle des fonctions de poursuite, d'instruction et de jugement lorsque ces associations infligent une sanction à leurs adhérents.

Le Conseil constitutionnel a étendu au-delà des sanctions prononcées par des juridictions le principe de séparation des fonctions de poursuite et de jugement, mais seulement à certaines catégories de sanction, selon un critère organique. Ce principe s'applique ainsi aux AAI et API depuis la décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012.

Mais le Conseil constitutionnel ne s'arrête pas à la qualification d'AAI par le législateur. Voyez sa décision 2016-616/617 QPC du 9 mars 2017 sur la commission nationale des sanctions. Pour votre part, s'agissant par exemple de l'ANAH (CE 21 décembre 2018 n° 424520 aux T.) vous avez estimé qu'il n'y avait pas de nécessité de séparer les fonctions de poursuite et de sanction de cette agence au regard du principe général du droit d'impartialité et de l'article 6 CEDH. Mais sous ce dernier timbre la jurisprudence de la cour EDH est, il est vrai, que l'article 6 de la convention n'impose pas qu'une procédure conduisant à une sanction administrative doive organiser une telle séparation (CEDH, 2e sect., 4 mars 2014, n° 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 et 18698/10, Grande Stevens et a. c/ Italie).

La question de savoir comment l'article 16 de la déclaration trouve à s'appliquer pour un régime de sanction comme celui en cause ici est donc également sérieuse.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.

PCMNC au renvoi que la question de la conformité à la Constitution de l'article L. 513-3, du II de l'article L. 513-5 et du I de l'article L. 513-6 du code des assurances ainsi que de l'article L. 519-11, du II de l'article L. 519-13 et du I de l'article L. 519-14 du code monétaire et financier et à ce qu'il soit sursis à statuer sur la requête jusqu'à ce que le Conseil constitutionnel ait tranché cette question.

Ces conclusions ne sont pas libres de droits. Leur citation et leur exploitation commerciale éventuelles doivent respecter les règles fixées par le code de la propriété intellectuelle. Par ailleurs, toute rediffusion, commerciale ou non, est subordonnée à l'accord du rapporteur public qui en est l'auteur.