

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1964-1965

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} juin 1965.

RAPPORT

FAIT

*au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), sur le projet de loi portant aménagement de certaines dispositions des titres IV et V du décret du 14 juin 1938 unifiant le **contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances** de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances,*

Par M. Etienne DAILLY,
Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi modifie le décret du 14 juin 1938, unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances, qui constitue la base législative de la réglementation concernant le fonctionnement et le contrôle par l'Etat des sociétés d'assurances.

(1) Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Robert Chevalier, Louis Courroy, Etienne Dailly, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Gustave Héon, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Edouard Le Bellegou, Pierre Marilhac, Pierre-René Mathey, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Guy Petit, Louis Talamoni, Fernand Verdeille, Robert Vignon, Joseph Voyant, Paul Wach, Modeste Zussy.

Voir le numéro :

Sénat : 127 (1964-1965).

Ce décret est en fait un décret-loi pris en application de la loi du 13 avril 1938 tendant au redressement financier.

La loi que nous allons voter se présente à première vue comme un complément du décret du 29 janvier 1965, qui a également modifié le décret-loi de 1938.

Ceci mérite une brève explication constitutionnelle.

Rappelons d'abord qu'une jurisprudence constante a toujours considéré les décrets-lois comme des lois, dans le système antérieur à 1939.

Même en l'absence de ratification par le Parlement, un décret-loi ne pouvait être modifié que par une loi (C. E. du 6 décembre 1935, D. H. 1936, 6).

Sous la Constitution qui nous régit, le problème est entièrement modifié, la compétence du législateur est, aux termes de l'article 34, une compétence d'attribution selon une liste de matières limitativement énumérée.

En fait, un large secteur, relevant maintenant du décret s'est trouvé délégalisé. Tous les actes intervenus avant la promulgation de la Constitution, en toute autre matière que celles énumérées par l'article 34, sont *ipso facto* rabaissées, du fait de l'article 37, au rang de textes réglementaires et peuvent être modifiés par décrets en Conseil d'Etat.

C'est pour cette raison que le décret du 29 janvier 1965 a modifié dans la limite de la compétence du pouvoir réglementaire les dispositions du décret-loi du 14 juin 1938 qui, par leur nature, relèvent de cette compétence.

La loi qui nous est soumise n'est en fait que le parachèvement, dans des matières législatives, de l'œuvre de modernisation entreprise par le décret du 29 janvier 1965.

Les esprits formés aux disciplines du droit classique peuvent regretter cette subordination de fait de la loi au décret, il n'empêche qu'elle est une application correcte de la révolution juridique opérée par la Constitution de 1958.

Analyse du décret du 29 janvier 1965.

Les deux textes étant liés, il est nécessaire, pour la compréhension de la loi, de rappeler l'économie du décret du 29 janvier 1965.

Ce décret se présente essentiellement comme une opération de mise à jour et de mise en ordre des dispositions du décret du 14 juin 1938 qui, à l'usage, sont apparues obscures ou inadaptées.

I. — Le décret clarifie d'abord la classification des intermédiaires, en revenant à des formules plus proches des catégories juridiques classiques.

L'intermédiaire peut être en effet :

- soit un commerçant indépendant : le courtier ;
- soit un préposé : l'employé ;
- soit un mandataire.

C'est dans cette troisième catégorie qu'un effort de clarification s'imposait. On trouvait dans l'ancienne énumération, d'une part, les « agents d'assurances », d'autre part, les « mandataires des agents généraux et des courtiers ». Le manque de concordance de la terminologie, employée à l'article 29 et à l'article 31, a fait, à la longue, naître une confusion entre « agents d'assurances » et « agents généraux d'assurances ».

Or, le décret du 28 décembre 1950 portant statut des agents généraux Vie distingue soigneusement les « agents généraux d'assurance », d'une part, les « agents-producteurs, démarcheurs et autres auxiliaires de production », d'autre part. On constate donc ici un deuxième manque de concordance entre la terminologie du décret de 1938 et celle du décret de 1950.

C'est pourquoi il est plus rationnel de remplacer le mot « agent » par le mot « mandataire » applicable, d'une façon générale, aussi bien aux mandataires de sociétés d'assurances qu'aux mandataires des agents généraux et des courtiers.

Cependant, une rubrique spéciale distingue les agents généraux d'assurances des autres mandataires des compagnies d'assurances.

II. — Cette classification, qui a l'avantage de clarifier la situation juridique des représentants des compagnies d'assurances et des représentants de leurs propres représentants, a permis, en outre, de réaliser une seconde réforme.

En effet, le décret du 29 janvier 1965 établit, en face de la classification des intermédiaires, une hiérarchisation basée sur l'étendue des tâches qu'ils peuvent accomplir.

Il institue, d'autre part, l'obligation pour les intermédiaires d'assurances de justifier de connaissances professionnelles. La classification des intermédiaires et la hiérarchisation des tâches qu'ils peuvent accomplir permettront, dans les textes d'application, de proportionner la condition de compétence professionnelle à la situation hiérarchique des intermédiaires et à l'étendue des responsabilités qu'ils ont vis-à-vis du public.

III. — Le décret du 29 janvier donne une définition de la présentation des affaires d'assurances au public. Il s'agit ici d'éviter que la réglementation des intermédiaires puisse être tournée par des officines qui, sous couleur de défendre les assurés, ne sont en réalité que des entreprises de courtage.

IV. — Le décret interdit enfin la rétrocession des commissions et permet ainsi d'envisager une tâche d'assainissement en éliminant des pratiques qui aboutissent à majorer le coût de l'assurance.

*
* *

Analyse du projet de loi.

Le décret-loi du 14 juin 1938 constitue la base législative de la réglementation concernant le fonctionnement et le contrôle par l'Etat des sociétés d'assurances.

Son titre IV régit les intermédiaires. C'est ce titre IV qui est l'objet de propositions de modifications contenues dans le projet de loi qui nous est soumis.

Comme l'indique l'exposé des motifs, différentes précisions, modifications ou rectifications sont devenues nécessaires dans un texte vieux de plus de vingt-cinq ans et modernisé dans ses dispositions réglementaires par le décret du 29 janvier 1965.

Les dispositions insérées dans le projet de loi sont celles qui ont trait aux sanctions pénales ou qui dérogent au droit des obligations :

Art. 1^{er}. — L'article 1^{er} contient des dispositions qui modifient l'article 29 du décret-loi et qui sont apparemment de forme rédactionnelle. Mais il convient de souligner que l'article 29 peut être

considéré comme une disposition du droit pénal puisque, en interdisant à des personnes ayant subi certaines condamnations d'exercer des fonctions déterminées dans la profession des assurances, il étend et modifie la portée de ces condamnations.

C'est pourquoi il paraît nécessaire d'adapter sa rédaction à la nouvelle terminologie instituée par le décret du 29 janvier 1965, terminologie qui correspond à une réglementation nouvelle des différentes catégories d'intermédiaires en matière d'assurance.

Art. 2. — L'article 2 reprend le dernier alinéa de l'ancien article 31 du décret-loi du 14 juin 1938, qui rendait les compagnies d'assurances civilement responsables, dans les termes de l'article 1384 du Code civil, du dommage causé par leurs employés et mandataires agissant en cette qualité, en assimilant les uns et les autres à des préposés quelle que soit la nature juridique de leurs relations avec la compagnie d'assurances.

Ce faisant, l'article 31 dérogeait au droit des obligations.

La nouvelle rédaction apporte une précision utile, en ajoutant les mots « *pour l'application du présent article* ». Cette précision ne fait que confirmer la jurisprudence de la Cour de cassation. Elle est cependant utile pour éviter une extension abusive de cette dérogation. Le seul but recherché par les auteurs du décret-loi de 1938 est, en effet, d'améliorer la protection des assurés en leur donnant la garantie que, en cas de faute, ils pourront s'adresser à une entité solvable, qui est la compagnie d'assurances.

Art. 3. — L'article 36 du décret du 14 juin 1938 punit les personnes qui présenteraient des opérations d'assurance pour le compte de sociétés d'assurances non agréées et non soumises par conséquent au contrôle de l'Etat.

Le décret du 29 janvier 1965 définit la présentation des affaires d'assurances de manière à étendre le champ d'application de la réglementation, et supprime la notion de présentation au *public*.

Pour que la sanction prévue par l'article 36 frappe effectivement toutes les infractions à la nouvelle réglementation, il est également nécessaire de supprimer les mots « au public » dans l'article 36.

Art. 4. — L'article 4 rassemble, dans le dernier alinéa de l'article 37 qu'il modifie, les règles relatives aux sanctions applicables aux infractions à la réglementation propre aux intermédiaires et à la présentation des affaires d'assurances.

Ces dispositions se trouvaient éparées dans le deuxième et le troisième alinéa de l'article 36, dans le deuxième alinéa de l'article 37 et dans le deuxième alinéa de l'article 40.

Le deuxième alinéa de l'article 36 est abrogé par l'article 3. Le deuxième alinéa de l'article 37, qui fixait des pénalités de caractère contraventionnel, a été abrogé par le décret du 29 janvier 1965. Le troisième alinéa de l'article 36 et le deuxième alinéa de l'article 40 continueront à s'appliquer pour les infractions autres que celles qui se rapportent à la réglementation propre aux intermédiaires.

L'article 37 nouveau, proposé par le Gouvernement, fixe une échelle unique de peines. Il réalise ainsi une simplification, tout en fixant un éventail assez large de pénalités pour que le juge puisse adapter la peine à la gravité de l'infraction.

*
* *

Votre Commission ne fait, quant au fond, aucune objection à l'adoption du texte.

Elle s'est assurée de la nature réglementaire des dispositions du décret du 29 janvier 1965 et de la nature législative des articles du projet de loi qu'elle vous demande de voter sans modification dans la teneur suivante :

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article premier.

Au premier et au deuxième alinéa de l'article 29 du décret du 14 juin 1938 unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances, les mots « profession d'agent général ou de courtier d'assurances », « mandataires et employés des sociétés » et « présenter les opérations d'assurance » sont substitués respectivement aux mots « profession d'agent ou de courtier d'assurances », « employés des sociétés » et « présenter au public les opérations d'assurance ».

Art. 2.

Le décret précité du 14 juin 1938, modifié par le décret n° 65-71 du 29 janvier 1965, est complété par l'article 31 *bis* ci-après :

« Art. 31 bis. — Lorsqu'une opération définie à l'article 33 est présentée par une personne visée sous les 2°, 3° ou 4° de l'article 31, l'employeur ou mandant est civilement responsable, dans les termes de l'article 1384 du Code civil, du dommage causé par la faute, l'imprudence ou la négligence de ses employés ou mandataires agissant en cette qualité, lesquels sont considérés, pour l'application du présent article, comme des préposés, nonobstant toute convention contraire. »

Art. 3.

Au premier alinéa de l'article 36 du décret du 14 juin 1938 précité, les mots « au public » sont supprimés.

Le deuxième alinéa du même article est abrogé.

Art. 4.

Le dernier alinéa de l'article 37 du décret du 14 juin 1938 précité est modifié comme suit :

« Les infractions aux dispositions des articles 30 à 33 du présent décret, modifiés par le décret n° 65-71 du 29 janvier 1965, et des décrets pris pour leur application sont punies d'une amende de 2.000 à 20.000 F et, en cas de récidive, d'une amende de 10.000 à 100.000 F et d'un emprisonnement de deux à six mois ou de l'une de ces deux peines seulement. »

Art. 5.

Les dispositions de la présente loi entreront en application le premier jour du septième mois qui suivra la date de sa promulgation.