

Interdiction de commercialiser des
contrats d'assurance sur le territoire
français pendant deux ans

Audience du 8 novembre 2019
Décision rendue le 25 novembre 2019

AUTORITÉ DE CONTRÔLE PRUDENTIEL ET DE RÉOLUTION COMMISSION DES SANCTIONS

Vu la lettre du 4 février 2019 par laquelle le Président de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ci-après l'« ACPR ») informe la Commission de ce que le Collège de supervision de l'ACPR (ci-après le « Collège »), statuant en sa formation sectorielle de l'assurance, a décidé d'ouvrir une procédure disciplinaire à l'encontre de la société d'assurance A (ci-après « la société A »), enregistrée sous le n° 2019-01 ;

Vu la notification des griefs du 4 février 2019 ;

Vu les mémoires en défense des 29 août et 1^{er} octobre 2019, par lesquels la société A ne conteste pas l'interruption du traitement des sinistres déclarés par les assurés à compter du 17 mai 2018 mais soutient *i)* que celle-ci est la conséquence de décisions prises par l'ancienne équipe dirigeante et des carences des sociétés [C1] et [C2] auxquelles la commercialisation des contrats et la gestion des sinistres avaient été respectivement déléguées, *ii)* qu'elle ne pouvait, au regard des risques encourus par les souscripteurs, attendre d'avoir une solution de remplacement avant de révoquer le mandat confié à ces deux sociétés et que *iii)* des mesures ont été adoptées dans l'intérêt des assurés qui ont permis de rétablir dès septembre 2018 une gestion saine et régulière des sinistres, ce qui par voie de conséquence, a mis fin au manquement reproché ;

Vu le mémoire en réplique du 18 septembre 2019, par lequel M. Francis Assié, représentant du Collège, souligne *i)* que les actions engagées par le nouvel actionnaire qui, dans un premier temps, a notamment transféré la gestion des sinistres à une autre société, ont eu pour effet d'aggraver la situation en interrompant totalement cette gestion, et *ii)* qu'en tout état de cause, les actions de remédiation sont pour l'essentiel postérieures au rapport de contrôle et à l'ouverture de la procédure disciplinaire et demeurent donc sans conséquence sur la caractérisation du grief, qui est maintenu ;

Vu le rapport du 7 octobre 2019 de M^{me} Claudie Aldigé, rapporteure, dans lequel celle-ci conclut que l'unique grief est établi ; qu'il peut toutefois être relativisé, compte tenu des éléments produits par la société démontrant qu'elle a rétabli la gestion de tous les sinistres connus ; qu'il pourra être tenu compte également de ce que les nouveaux dirigeants de la société A ont hérité d'une situation compromise, en raison des erreurs de gouvernance passées et de la faillite du réassureur de la société ;

Vu les courriers du 7 octobre 2019 convoquant les parties à l'audience, ainsi que la Direction générale du Trésor, et les informant de la composition de la Commission ;

Vu les autres pièces du dossier, notamment le rapport de contrôle du 12 décembre 2018 [...] ainsi que les documents produits par le représentant du Collège et par la société A à la demande de la rapporteure ;

Vu le code monétaire et financier (ci-après le « CMF »), notamment ses articles L. 612-38, L. 612-39, R. 612-35 à R. 612-51, dans leur rédaction applicable au moment du contrôle ;

Vu le code des assurances, notamment ses articles L. 113-5 et L. 363-4 ;

Vu le règlement intérieur de la Commission des sanctions ;

La Commission des sanctions de l'ACPR, composée de M. Rémi Bouchez, Président, M^{me} Claudie Boiteau, M. Francis Crédot, M. Christian Lajoie et M. Denis Prieur ;

Après avoir entendu, lors de sa séance non publique du 8 novembre 2019 :

– M^{me} Aldigé, rapporteure, assistée de M. Fabien Patris ;

– M. Assié, représentant du Collège, assisté de l'adjointe au directeur des affaires juridiques, de l'adjoint au chef du service des affaires institutionnelles et du droit public, ainsi que de [deux] juristes au sein de ce service ; M. Assié a proposé à la Commission de prononcer une interdiction de commercialiser de nouveaux contrats sur le territoire français pendant une période qui ne soit pas inférieure à 3 ans dans une décision publiée sous une forme nominative pendant la durée de l'interdiction ;

– La société A, représentée par le directeur juridique et de la conformité [du groupe B], assisté de [deux] gestionnaires de sinistres au sein de ce groupe, ainsi que par M^{es} Yannis Samothrakis et Olga Jefremova, avocats à la Cour (cabinet Clyde & Co) ;

Après avoir délibéré en la seule présence de M. Bouchez, Président, M^{me} Boiteau, M. Crédot, M. Lajoie et M. Prieur, ainsi que de M. Jean-Manuel Clemmer, chef du service de la Commission des sanctions faisant fonction de secrétaire de séance ;

1. Considérant que la société A est une entreprise d'assurance agréée dans un État membre de l'Union Européenne en 2004, qui proposait plusieurs types d'assurance non-vie dans divers pays européens (France, Espagne, Irlande et Royaume-Uni) ; qu'entre 2009, début de son activité en France, et juillet 2017, elle y a commercialisé, en libre prestation de services, un peu plus de 140 000 contrats d'assurance construction (dommage-ouvrage, responsabilité civile décennale et professionnelle, assurance tous risques de chantier, garanties financières d'achèvement et garanties de livraison) ;

A. Faits et procédure

2. Considérant, en premier lieu, que la société A avait, pour l'essentiel, confié la commercialisation des contrats et l'encaissement des primes à des sociétés du groupe [C], créé en 2002 (75 % des souscriptions) ; qu'il s'agissait, pendant la quasi-totalité de la période d'activité de la société A, de la société [C1] ; que le groupe [C] apportait ainsi à la société A la plus large part de son chiffre d'affaires (47,6 millions d'euros de primes en 2016, soit près des deux tiers des primes encaissées par la société A cette année-là), la contribution des autres intermédiaires, dont la société [D] qui en commercialisait 16 %, étant plus réduite ; que, par ailleurs, aux termes d'une convention de délégation de gestion du 1^{er} octobre 2015, la gestion des sinistres avait été déléguée à la société [C2], qui est également une société du groupe [C] ;

3. Considérant, en deuxième lieu, que le portefeuille de contrats de la société A faisait l'objet d'une cession en réassurance à hauteur de 80 ou 90 % selon les garanties et l'année de souscription auprès de [la société de réassurance E] ; qu'en janvier 2017, [E] qui contrôlait déjà [D] depuis 2011, a acquis 71 % du capital de [C3], tête du groupe [C] ; qu'ainsi, à compter de cette date, [E] contrôlait à la fois l'essentiel de l'activité de

souscription des contrats et la gestion des sinistres de la société A et réassurait l'essentiel de ses contrats ; que, de plus, le 23 mars 2017, la société A a conclu, avec [E] directement, un contrat de délégation de souscription et de gestion des sinistres dénommé « *Delegated Authority Agreement* » (DAA) ; qu'à la suite de la conclusion de ce contrat, la société A a cessé en mai 2017 de répondre aux appels de fonds de [C2] pour la gestion des sinistres ; qu'une clause de substitution de la convention de gestion conclue entre la société A et [C1] a été mise en œuvre, qui permettait à cette dernière de puiser directement sur le compte de primes de la société A ;

4. Considérant, en troisième lieu, que le 28 juillet 2017, l'autorité de supervision du pays dans lequel la société A avait été agréée a indiqué avoir, dans le cadre de ses contrôles, identifié des risques résultant de la gouvernance de la société A, de ses délégations de souscription et de ses processus de provisionnement des sinistres ; qu'elle a annoncé la décision de la société A, à compter du 5 juillet 2017, de se placer en situation de *run-off* (liquidation de portefeuille) solvable, dans laquelle cette société continue de gérer les sinistres survenus ou potentiels mais cesse de commercialiser de nouveaux contrats ; que le 1^{er} février 2018, la société A a été rachetée par la société [B1], appartenant au groupe d'assurance [B] spécialisé dans la gestion d'entreprises en *run-off* ;

5. Considérant, en quatrième lieu, que le 26 février 2018, [E] a été mise en liquidation temporaire (« *interim liquidation* ») [...], procédure présentant des similarités avec la procédure française de redressement judiciaire ; qu'en conséquence, la société A a mis en place un protocole prévoyant une restriction partielle des paiements (« *restricted payment protocol* ») le 13 avril 2018 ; qu'à la suite de la nomination d'un liquidateur de [E], la société A a mis fin le 18 avril 2018 à l'accord DAA mentionné ci-dessus ; qu'enfin la liquidation de [E] a été ordonnée le 23 novembre 2018 ; que le 9 mai 2018 la société A, reprise quelques mois plus tôt, ainsi que cela été indiqué, par le groupe [B], a décidé de procéder à deux audits respectivement conduits chez [C1] et [C2] ;

6. Considérant, enfin, qu'une mission de contrôle sur place portant sur les activités d'assurance construction de la société A en France, étendue le 7 juin 2018 à l'activité des sociétés du groupe [C] en France puis, le 26 juillet 2018, aux sociétés [F] et [G] auxquelles la gestion des sinistres a un temps été confiée par la société A, a été conduite du 17 mai au 8 août 2018 ; qu'au vu du rapport de contrôle du 12 décembre 2018, le Collège, statuant en sa formation de sous-collège sectoriel de l'assurance, a décidé, lors de sa séance du 24 janvier 2019, d'ouvrir la présente procédure disciplinaire à l'égard de la société A ;

B. Examen du grief

7. Considérant que selon l'article L. 113-5 du code des assurances : « *Lors de la réalisation du risque ou à l'échéance du contrat, l'assureur doit exécuter dans le délai convenu la prestation déterminée par le contrat et ne peut être tenu au-delà.* » ;

8. Considérant que, selon le **grief unique**, fondé sur ces dispositions, la société A a, le 17 mai 2018, résilié la convention qu'elle avait conclue avec [C2] ; qu'en conséquence, la gestion effective de tous les sinistres en France a été interrompue ; que la société A n'a pas respecté l'injonction qui lui avait été faite le 31 juillet 2018 de remédier à cette situation dans un délai d'un mois mais a seulement indiqué qu'elle réglait les sinistres les plus urgents ; qu'elle a ensuite tenté de s'appuyer sur deux gestionnaires externes, les sociétés [F] et [G], avant de constituer une équipe destinée à reprendre cette gestion en interne ; qu'en application de l'article 155 de la directive 009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II) et de l'article L. 363-4 du code des assurances, l'ACPR a, le 1^{er} octobre 2018, saisi l'autorité de supervision du pays d'origine et lui a demandé de prendre toutes mesures appropriées afin que la société A mette fin à cette situation irrégulière ; que le 19 octobre 2018, cette autorité a annoncé une reprise partielle du règlement des sinistres, concernant principalement ceux déclarés depuis début septembre 2018 ; que la société A a donné par courriels des 30 novembre 2018 et 8 janvier 2019, des éléments sur le traitement des sinistres, mais sans communiquer de justificatifs ; qu'elle a indiqué le 14 janvier 2019, mais sans fournir aucun document justificatif, que, sur les 2 500 sinistres déclarés entre le 17 mai et le 9 novembre 2018, 670 se seraient révélés être des doublons, et que 400 seulement auraient pu être enregistrés dans le système de gestion, dont 62 auraient été clos avec des règlements peu substantiels,

et que pour les autres sinistres, le travail de collecte se poursuivait sans aucune estimation des montants ; que, par ailleurs, aucune information précise sur la reprise et l'avancement de la gestion des 8 500 sinistres déclarés avant le 17 mai 2018 n'a été fournie ;

9. Considérant que la société A ne conteste pas que la gestion de tous les sinistres déclarés par sa clientèle française a été interrompue le 17 mai 2018 ; qu'il n'est pas contesté non plus que si elle a alors cherché à confier cette gestion à de nouveaux partenaires, cela n'a pas permis pour autant de rétablir la situation ; que ce n'est qu'à compter de septembre 2018 que la gestion effective des sinistres a été reprise par une équipe interne ; qu'ainsi, il est patent que pendant plusieurs mois, la société A n'a pas été en mesure de respecter les obligations qui lui incombent en application de l'article L. 113-5 du code des assurances, alors même que, pendant cette période, un nombre important de dossiers de sinistres étaient en cours et que d'autres sinistres sont survenus ; que la circonstance que cette situation résulte en grande part des défaillances et négligences de tiers auxquels ces fonctions avaient été déléguées est sans conséquence sur la responsabilité de la société A au titre des faits qui lui sont reprochés, dès lors qu'elle est, au sens de cet article, l'assureur ; qu'au surplus, cette situation témoigne, à tout le moins, des défauts de l'organisation mise en place à cette période par la société A et d'une absence de vigilance de sa direction sur l'activité de ses délégataires ; qu'ainsi le grief est établi ; qu'un tel manquement à une obligation fondamentale de l'assureur vis-à-vis des assurés revêt une particulière gravité ;

10. Considérant, cependant, qu'il convient de tenir compte de ce que c'est à la suite des audits diligentés chez [C1] et [C2] en mai 2018 par la société A, à l'initiative de son nouvel actionnaire, que les relations avec ces deux sociétés ont été interrompues, dès lors qu'il est notamment apparu que [C2] ne mettait plus correctement en œuvre les garanties dommage ouvrage, ne payait plus les experts missionnés et se bornait à renvoyer les assurés victimes de sinistres vers la société [C1], alors que cette dernière faisait l'objet d'une mesure d'interdiction d'exercer par le Commissariat aux assurances luxembourgeois ; que, par ailleurs, la société A a produit dans la présente procédure des éléments relatifs aux actions correctrices mises en œuvre qui ont, selon elle, permis de rétablir une gestion saine et efficace des sinistres ; qu'ainsi, il a été indiqué lors de l'audience qu'une équipe composée de 9 personnes compétentes en matière d'assurance construction et exclusivement dédiée à ces dossiers s'occupe désormais de la gestion des contrats ; que, selon la société A, sur les 8 502 sinistres déclarés avant mai 2018, 5 374 dossiers ont été clôturés et 3 128 demeurent en cours d'instruction ; que sur les 2 500 déclarations de sinistres intervenues entre le 18 mai et le 9 septembre 2018, 728 déclarations ont été identifiées comme étant des doublons de dossiers plus anciens, tandis que 1 738 dossiers se trouvent en cours d'instruction et que 34 dossiers ont été clôturés ; que ces éléments témoignent d'une volonté de remédier aux carences de la gestion antérieure ;

*
* *

11. Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article L. 363-4 du code des assurances combinées à celles de l'article L. 612-39 du code monétaire et financier auquel il renvoie, les sanctions qui peuvent être prononcées à l'encontre d'un organisme d'assurance agréé dans un autre État de l'Union européenne qui exerce en libre prestation de service ou en liberté d'établissement sont l'avertissement, le blâme ou une interdiction d'effectuer certaines opérations et toutes autres limitations dans l'exercice de l'activité pendant une période qui ne peut excéder dix ans, sans que puisse être prononcée en outre ou alternativement une sanction pécuniaire ; qu'il y a lieu, en tenant compte de l'ensemble des éléments mentionnés ci-dessus (considérants 9 et 10), de prononcer à l'encontre de la société A une interdiction de commercialiser en France des contrats d'assurance pendant une période de 2 ans ;

12. Considérant que la société A soutient que la publication de la présente décision sous forme nominative aurait pour conséquence de pénaliser une entreprise qui, à la suite de son changement d'actionnaire, a fourni des efforts considérables pour mettre fin au manquement reproché ; que toutefois, au regard de la gravité de celui-ci, il y a lieu de publier cette décision au registre de l'ACPR sous cette forme pendant 2 ans ; qu'elle y sera ensuite maintenue sous une forme ne mentionnant plus le nom de l'organisme sanctionné ;

PAR CES MOTIFS

DÉCIDE :

ARTICLE 1^{ER} – Il est prononcé à l'encontre de la société A une interdiction de commercialiser des contrats d'assurance sur le territoire français pendant deux ans.

ARTICLE 2 – La présente décision sera publiée au registre de l'ACPR pendant deux ans sous une forme nominative, puis sous une forme anonyme, et pourra être consultée au secrétariat de la Commission.

Le Président de la Commission
des sanctions

[Rémi Bouchez]

Cette décision peut faire l'objet d'un recours dans un délai de deux mois à compter de sa notification et dans les conditions prévues au III de l'article L. 612-16 du code monétaire et financier.