



Décision n° 93-D-46 du 3 novembre 1993
relative à une saisine du Conseil national des professions de l'automobile à l'encontre de la
Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances, de la chambre syndicale
des agents généraux d'assurances de l'Eure et de la chambre syndicale des agents généraux
d'assurances du Calvados

Le Conseil de la concurrence (section III),

Vu la lettre enregistrée le 14 mai 1991 sous le numéro F 410 par laquelle le Conseil national des professions de l'automobile (C.N.P.A.), dénommé auparavant Chambre syndicale nationale du commerce de l'automobile et de la réparation automobile (C.S.N.C.R.A.), a saisi le Conseil de la concurrence de pratiques reprochées à la Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances (F.N.S.A.G.A.), à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure et à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados;

Vu l'ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence, modifiée, ensemble le décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986, modifié, pris pour son application;

Vu le code des assurances, notamment ses articles R. 511-2 et R. 511-3;

Vu les observations présentées par la F.N.S.A.G.A. et par le commissaire du Gouvernement;

Vu les autres pièces du dossier;

Le rapporteur, le rapporteur général, le commissaire du Gouvernement et les représentants du C.N.P.A. et de la F.N.S.A.G.A. entendus, la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados et la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure ayant été régulièrement convoqués;

Adopte la décision fondée sur les constatations (I) et sur les motifs (II) ci-après exposés:

I. - CONSTATATIONS

A - Le marché

Les faits dénoncés par le C.N.P.A. concernent le marché de la distribution des assurances automobiles. Selon les dispositions de l'article R. 511-2 du code des assurances, quatre catégories d'intermédiaires sont habilitées à proposer au public des opérations d'assurances:

- les courtiers d'assurances, personnes physiques ou sociétés exerçant leur activité pour leur propre compte et propriétaires de leur clientèle;
- les agents généraux d'assurances, personnes physiques représentant en qualité de mandataire une ou plusieurs sociétés d'assurances;
- les personnes physiques salariées des sociétés d'assurances ou des deux catégories d'intermédiaires ci-dessus;
- les personnes physiques non salariées mais mandatées par l'une des deux premières catégories d'intermédiaires ci-dessus.

Sont également considérés comme intermédiaires d'assurances, les 'indicateurs d'assurances' dont le rôle, selon la définition donnée par l'article R. 511-3 du code des assurances, 'se borne à mettre en relation l'assuré et l'assureur ou à signaler l'un à l'autre'. Tel est, en l'espèce, le cas des garagistes actionnaires de la société de courtage Auto Assurances créée en 1987, qui exercent ce rôle au profit de leur société de courtage.

Les agents généraux d'assurances sont regroupés au sein de la F.N.S.A.G.A. à laquelle sont notamment affiliées 137 chambres syndicales locales implantées au niveau régional ou départemental et dotées de la personnalité juridique.

B - Les pratiques dénoncées

Le C.N.P.A. reproche à la F.N.S.A.G.A. et à ses chambres syndicales du Calvados et de l'Eure d'avoir, par des pressions et des menaces dirigées contre les garagistes et les concessionnaires automobiles de ces deux départements, tenté de dissuader ces derniers d'exercer le rôle d'indicateurs d'assurances et d'intervenir sur le marché de la distribution des assurances automobiles, notamment en les menaçant de remettre en cause le conventionnement dont ils bénéficient.

Procédure accélérée et simplifiée de prise en charge par l'assureur des frais de réparation pour le compte des assurés, le conventionnement de garagistes par les sociétés d'assurances permet aux assurés de ne plus faire l'avance des frais de réparation et aux garagistes de bénéficier d'une clientèle apportée par les sociétés d'assurances.

A la suite de la création de la société de courtage Auto Assurances, la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados a adressé le 14 octobre 1988 au garage Renault situé à Caen, qui était devenu actionnaire de la société Auto Assurances et indicateur d'assurances au profit de cette dernière, une lettre ainsi rédigée:

'J'ai cru comprendre à travers certains propos tenus par l'un de mes collègues, récemment, qu'à l'occasion, vous proposiez par l'intermédiaire de certains de vos collaborateurs, des produits d'assurances.

'Je souhaite que cette information soit inexacte, en effet, je n'ai pas souhaité que les agents généraux de ma chambre syndicale adhèrent au système mis en place par notre fédération pour la vente directe des véhicules à prix réduits (ces réductions pouvant atteindre 14 p. 100).

'Si à ce jour je n'ai pas adhéré à ce système de vente de voitures par le circuit des agents généraux, c'est parce que, je pense que chacun doit faire correctement son métier sans empiéter sur celui d'une autre profession, ceci me paraît fondamental lorsqu'il s'agit de bien servir une clientèle commune.

J'ai eu à plusieurs reprises l'occasion de m'entretenir de ce sujet avec votre président départemental de la C.S.N.C.R.A., et devant les propos neutres de celui-ci à l'égard de notre profession, je me dois la même neutralité à l'égard de votre profession.

'Je souhaite que vous puissiez par un prochain courrier, m'indiquer votre position face à votre attitude à notre égard, et, souhaitant qu'il ne s'agisse que d'une mauvaise information, je vous prie d'agréer...'

Le 17 octobre 1988, le président de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados adresse au président du C.N.P.A. de la section du Calvados une lettre dans laquelle il écrit:

'Depuis notre rencontre, je tiens à porter à votre connaissance que mon bureau et moi-même n'avons pas donné suite favorable pour la distribution d'automobiles à prix réduits. Cette décision est dans le droit fil de nos entretiens et de la réciprocité bienveillante que votre chambre syndicale a, à l'égard de mes collègues face à la distribution de l'assurance par votre profession.

'Néanmoins je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la lettre que je suis amené à adresser à l'un de vos collègues qui est peut-être adhérent à votre chambre syndicale, souhaitant qu'il ne s'agisse que d'une information erronée.

'Je souhaite que nous soyons réciproquement vigilants sur ces nouvelles formes de concurrence entre nos deux professions.

'Si j'étais amené à observer des manquements à notre égard ma neutralité ne pourra être observée et dans un premier temps, je serais amené à donner comme consigne un détournement en matière de réparation accompagné d'un refus systématique de prise en charge à l'égard de ceux qui ne respecteraient pas la règle. Ensuite je serais obligé de laisser mes collègues aller plus avant dans un marché qui n'est pas le nôtre...'

Cette lettre est transmise au président de la F.N.S.A.G.A. qui, le 6 décembre 1988, écrit au président du C.N.P.A. en ces termes:

'... Vous êtes trop bien informé pour ne pas savoir qu'en prenant la responsabilité de diffuser des produits d'assurances par l'intermédiaire de vos adhérents, vous prenez la responsabilité de déstabiliser les relations, anciennes et confiantes, de nos deux professions.

'La F.N.S.A.G.A. et les agents généraux d'assurances ont toujours été' jusqu'à ce moment, vos meilleurs et plus sûrs alliés pour résister aux prétentions des sociétés. Vous avez décidé de rompre cette alliance et du même fait, de remettre en cause les équilibres auxquels nous étions attachés.

'Il va de soi, que cette situation nouvelle va entraîner de nouvelles règles du jeu, des alliances différentes Le conventionnement, sous forme d'accords privilégiés, constituera l'un de ces axes.

'Notre souci est le meilleur service de nos assurés. Ce fondement de notre action conduit à définir sans cesse des prestations de mieux en mieux élaborées. Dans cet esprit le choix de

relations privilégiées avec des professionnels de la réparation est désormais recherché pour le plus grand profit de nos clients communs.

'Naturellement, ceci dans le double respect des dispositions contractuelles qui régissent les contrats d'assurances, et de permettre à la concurrence de s'exprimer librement...

'Puisque vous en avez exprimé le désir, je vous donne mon accord pour diffuser la présente lettre, dans son intégralité, auprès de vos confrères...'

Le C.N.P.A. reproche par ailleurs à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure d'avoir, dans trois circulaires de septembre 1990, du 30 novembre 1990 et du 17 janvier 1991 adressées aux concessionnaires automobiles et garagistes du département, menacé notamment de refuser le bénéfice du conventionnement à ceux, parmi ces derniers, qui exerceront le rôle d'indicateurs d'assurances.

La circulaire diffusée en septembre 1990, établie sur le papier à en-tête de la chambre syndicale et sous le timbre de son président, est destinée aux concessionnaires. Elle est rédigée en ces termes:

'Nous sommes vos plus gros clients si l'on considère le chiffre d'affaires réalisé par les réparations accidentelles des véhicules de nos assurés.

'Mais actuellement vous êtes en train de transgresser ce partenariat, puisque bon nombre d'entre vous proposent la vente directe de contrats d'assurances...

'... nous n'admettons pas cette attaque de nos portefeuilles et nous vous mettons en garde en vous donnant un aperçu des services que nous pourrions mettre en vigueur si cet état de fait devait continuer;

'- Vente directe de véhicules de la C.E.E.;

'- Publicité sur les moyens d'acquérir directement des véhicules collaborateurs par téléphone ou Minitel;

'- Choix des garages agréés de réparation retenus par l'ensemble des assureurs de la place;

'- Création d'un marché de l'occasion de particulier à particulier sous l'égide d'une association avec contrôle technique auprès d'un centre agréé de notre choix;

'- Crédit auto.

'Vous voyez que nous avons également des moyens d'empiéter sur votre domaine.

'Nous n'hésiterons pas à les mettre en oeuvre s'il le faut en espérant ne pas 'en arriver là. Nous ne pourrions donc que vous conseiller de laisser vos clients s'assurer auprès des assureurs conseils de l'Eure...''

La circulaire du 30 novembre 1990 est établie sur le papier à en-tête de la chambre syndicale et signée de dix-sept agents généraux d'assurances de Vernon. Destinée, comme indiqué en son en-tête, à 'tous les garagistes de l'agglomération de Vernon', elle précise:

'Depuis quelque temps, nous constatons qu'à l'occasion de la vente d'un véhicule neuf, outre le crédit, vous proposez à votre client un contrat d'assurance automobile.

'Vous entraînez de ce fait la résiliation des contrats souscrits en nos agences.

'Nous ne saurions continuer à enregistrer passivement ces résiliations...

'A chacun son métier !...

'... nous savons que nos confrères d'Evreux viennent de lancer une importante opération à travers leur clientèle. Elle vise à l'orienter vers une société discount proposant des véhicules neufs à des tarifs réduits de 5 p. 100 à 25 p. 100 par rapport aux vôtres. De nombreux tarifs comparatifs sont déjà en cours de distribution...'

La circulaire du 17 janvier 1991 établie à l'intention des concessionnaires, le papier à en-tête de la chambre syndicale et sous le timbre de son président, indique : 'Nous vous informons donc que maintenant nous allons passer à la troisième mesure : la mise en place de réparateurs agréés dont vous serez bien entendu exclus.' Toutefois, par lettre du 1er février 1991 adressée au président de la section du C.N.P.A. de l'Eure résidant à Vernon, le président de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure rejette toute responsabilité dans la rédaction et la diffusion de cette circulaire et précise : 'Compte tenu des négociations en cours entre nos deux représentations professionnelles, je m'engage à faire cesser immédiatement dans tout notre département toutes actions visant à détourner votre clientèle vers d'autres systèmes de distribution.'

II. - SUR LA BASE DES CONSTATATIONS QUI PRECEDENT, LE CONSEIL,

Sur la procédure.

Considérant que, dans un courrier du 1er février 1991, c'est-à-dire antérieur à la présente saisine, le président de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure a fait part au président du C.N.P.A. de sa 'surprise' et de son 'indignation' pour les 'propos tenus' dans la circulaire du 17 janvier 1991, que par ce même courrier, il a 'présenté ses excuses' et demandé que cette circulaire soit considérée 'comme nulle et non avenue', que selon ses affirmations, il a été fait usage du papier à en-tête de la chambre professionnelle, de son nom et de sa fonction sans qu'il en ait été informé au préalable;

Considérant qu'il n'est pas établi que l'envoi de cette circulaire aux concessionnaires du département de l'Eure résulte d'une action concertée engagée au sein de l'organisation professionnelle concernée ; que, dans ces conditions, ce document ne saurait être retenu pour qualifier les pratiques dénoncées au regard des dispositions de l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986;

Sur les pratiques constatées,

Considérant que, contrairement à ce que soutient l'une des parties, les griefs énoncés dans le rapport ne concernent pas la pratique, en tant que telle, du conventionnement des garagistes par les sociétés d'assurances;

Considérant que les menaces de déconventionnement proférées par la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados et la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure envers les garagistes et concessionnaires indicateurs d'assurances situés dans ces deux départements, tendaient à dissuader ces derniers d'intervenir sur le marché de la distribution des assurances automobiles ; que ces pratiques avaient pour objet et pouvaient avoir pour effet de restreindre le jeu de la concurrence sur ce marché ; qu'elles sont dès lors prohibées par l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986;

Considérant que la F.N.S.A.G.A. soutient dans ses observations écrites qu'il ne peut lui être reproché d'avoir mis en oeuvre une 'action concertée' alors qu'elle n'a fait qu'exercer 'une action syndicale' en défendant l'intérêt collectif de ses membres ; que, lors de la séance, elle a soutenu que la lettre du 6 décembre 1988, adressée au président du C.N.P.A., devait être considérée comme une lettre d'"apaisement" et ne contenait aucun terme susceptible d'être retenu comme un 'soutien' à l'action menée par la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados à l'encontre des garagistes du département.

Mais considérant que le président de la F.N.S.A.G.A., en utilisant dans sa lettre du 6 décembre 1988 des expressions telles que 'vous preniez la responsabilité de déstabiliser les relations, anciennes et confiantes, de nos deux professions', ou 'Vous avez décidé de rompre cette alliance et du même fait, de remettre en cause les équilibres auxquels nous étions attachés', ou encore 'Il va de soi que cette situation nouvelle va entraîner de nouvelles règles de jeu, des alliances différentes' et en faisant précisément référence au conventionnement, a associé la F.N.S.A.G.A. aux menaces de déconventionnement proférées à l'encontre des garagistes par la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados ; qu'en agissant de la sorte la F.N.S.A.G.A. est sortie des limites de sa mission de défense des intérêts collectifs de ses membres et a participé à une action prohibée par l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986;

Considérant que si, comme il a été soutenu en séance par la F.N.S.A.G.A., les agents d'assurances ne sont que les mandataires des sociétés d'assurances, cette circonstance est sans portée sur la qualification des faits constatés par le conseil dès lors que ces faits sont imputables à la F.N.S.A.G.A., à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure et à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados;

Considérant que la F.N.S.A.G.A. fait enfin observer que les pressions et menaces dénoncées par le C.N.P.A. n'ont pas été suivies d'effet puisque 'l'agrément des réparateurs n'a jamais été mis en place..., aucun boycottage n'a été entrepris..., les réparateurs autos n'ont jamais fait l'objet de mesures de rétorsion ou de contraintes' et qu'un accord amiable est intervenu par la suite entre les parties;

Mais considérant que, à supposer même qu'elles n'aient pas été suivies d'effet, les pratiques visées par l'article 7 de l'ordonnance du 1er décembre 1986 sont prohibées dès lors qu'elles ont pour objet ou peuvent avoir pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur un marché ; que les pratiques susmentionnées ont clairement pour objet de limiter le jeu de la concurrence sur le marché de la distribution des assurances automobiles qu'en outre, dans le contexte dans lequel elles ont été mises en oeuvre, elles ont pu avoir un tel effet;

Sur les sanctions

Considérant qu'aux termes de l'article 13 de l'ordonnance du 1er décembre 1986, le Conseil de la concurrence 'peut infliger une sanction pécuniaire... Les sanctions pécuniaires sont proportionnées à la gravité des faits reprochés, à l'importance du dommage causé à l'économie et à la situation... de l'organisme sanctionné. Elles sont déterminées individuellement... pour chaque organisme sanctionné et de façon motivée pour chaque sanction... Si le contrevenant n'est pas une entreprise, le montant maximum est de dix millions de francs'.

Considérant que les menaces exprimées, qui s'apparentent à des menaces de boycott, revêtent un caractère particulièrement grave ; que le dommage à l'économie doit s'apprécier en tenant compte du fait que ces menaces tendaient à empêcher l'accès au marché de la distribution des assurances automobiles à toute une catégorie d'intermédiaires ; que, toutefois, ces pratiques n'ont concerné que deux départements;

Considérant que les faits imputables à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure ont été réitérés et expriment une volonté très ferme de cette chambre syndicale, notamment lorsqu'elle a relayé l'action de ses adhérents de Vernon qui ont signé individuellement la lettre circulaire du 30 novembre 1990, de s'opposer à l'entrée d'autres intermédiaires sur le marché de la distribution des assurances automobiles ; qu'en revanche, les faits imputables à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados revêtent un caractère ponctuel et une gravité moindre;

Considérant que la F.N.S.A.G.A ne pouvait ignorer que les organisations professionnelles doivent s'abstenir de participer à toute pratique de nature anticoncurrentielle, pour avoir elle-même déjà saisi les autorités de la concurrence de faits d'une telle nature émanant d'une autre organisation professionnelle ; qu'il doit cependant être tenu compte du fait que la F.N.S.A.G.A. n'est pas elle-même à l'origine des pratiques susmentionnées auxquelles elle n'a fait que s'associer;

Considérant que les ressources de la F.N.S.A.G.A., de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure et de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados se sont élevées en 1992 à 16 millions de francs pour la première, à 59 761 F pour la deuxième et à 31 447 F pour la troisième ; qu'en fonction de l'ensemble des éléments généraux et individuels d'appréciation ci-dessus énoncés, il y a lieu de leur infliger une sanction pécuniaire, respectivement de 300 000 F, 50 000 F et 25 000 F,

Décide:

Art. 1er. - Il est infligé une sanction pécuniaire de:

300 000 F à la F.N.S.A.G.A.;

50 000 F à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure;

25 000 F à la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados.

Art. 2. - Dans un délai maximum d'un mois suivant sa notification, le texte intégral de cette décision sera publié, d'une part, au frais de la F.N.S.A.G.A. et de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados dans le quotidien Ouest-France en son édition du Calvados, d'autre part, aux frais de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure dans le quotidien Paris-Normandie. Ces publications seront précédées de la mention 'Décision du Conseil de la concurrence du 3 novembre 1993 relative à une saisine du Conseil national des professions de l'automobile à l'encontre de la Fédération nationale des syndicats d'agents généraux d'assurances, de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances de l'Eure et de la chambre syndicale des agents généraux d'assurances du Calvados'.

Adopté, sur le rapport de Mme Renée Galene, par M. Barbeau, président, M. Jenny, vice-président, MM. Robin, Rocca et Thiolon, membres.

Le rapporteur général,
Marc Sadaoui

Le président,
Charles Barbeau

© Conseil de la concurrence