C I M A

CONFERENCE INTERAFRICAINE
DES MARCHES D'ASSURANCES

CONSEIL DES MINISTRES

DECISION N° 0011 /CIMA/PCMA/PCE/2021

PORTANT REJET DU RECOURS EXERCE PAR LA SOCIETE GENERALE DES ASSURANCES (GA) BURKINA EN ANNULATION DES DECISIONS N°0022/D/CIMA/CRCA/PDT ET n°0023/D/CIMA/CRCA/PDT DU 31 JUILLET 2021 INFLIGEANT DES AVERTISSEMENTS A MESSIEURS HAROUNA SAWADOGO ET YANNICK YVES GOUNGOUNGA RESPECTIVEMENT PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION ET DIRECTEUR GENERAL DE LA SOCIETE GENERALE DES ASSURANCES (GA) DU BURKINA

LE CONSEIL DES MINISTRES

VU le Traité instituant une Organisation Intégrée de l'Industrie des Assurances dans les Etats africains, notamment en ses article 6, 13, 15, 17 et 22 ;

VU les dispositions de l'annexe I du Traité CIMA ;

VU le code des assurances des Etats membres de la CIMA, notamment en ses articles 309, 310, 311, 312, 313, 314, 317 et 335-7-1 ;

VU le Règlement intérieur du Conseil des Ministres en ses articles 9, 10, 17 et 18 ;

VU la requête de la société Générale des Assurances (GA) Burkina en date du 09 novembre 2021 transmise par le Ministre de l'Economie, des Finances et du Développement du Burkina Faso ;

Après avis du Comité des Experts,

Sur la recevabilité du recours :

Attendu qu'aux termes des articles 22 du Traité, 17 du Règlement intérieur du Conseil des Ministres et 317 du code des assurances « les décisions de la Commission ne peuvent être frappées de recours que devant le Conseil et dans un délai de deux mois à compter de leur notification » ;

Attendu que le recours de la société Générale des Assurances (GA) Burkina a été introduit par le Ministre en charge du secteur des assurances du Burkina Faso dans le délai requis, il sied de le déclarer recevable en la forme ;

Sur les moyens :

Attendu que le premier moyen usité par GA Burkina porte sur la forme et la procédure ;

Que la société affirme n'avoir pas reçu avant son audition la note du Secrétariat Général de la CIMA relative à sa situation pour lui permettre de se prononcer ;

Qu'en conséquence la procédure n'a pas respecté le principe du contradictoire ;

Attendu qu'aucun argument n'a été apporté par la société pour étayer l'annonce de la « violation » de l'article 313 du code des assurances sur le principe du contradictoire suite au contrôle sur place de la société. ;

Qu'en effet, le Secrétariat Général de la CIMA, suite au contrôle sur place de la société effectué du 30 septembre au 04 octobre 2019 par la brigade de contrôle a transmis à la société, ***conformément aux dispositions de l'article 313 du code des assurances,*** le rapport de contrôle pour réponses à apporter aux différentes observations qui y sont contenues ;

Que c'est ce rapport de contrôle et les réponses de GA Burkina qui ont été transmis à la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA), ***conformément aux dispositions de l'article 313 du code des assurances,*** pour décision à prendre ;

Que la Commission les a examinés lors de sa 100ème session tenue en novembre 2020 à Lomé (République Togolaise) ;

Que c'est suite à cet examen que les injonctions à la société ont été formulées notamment l'ouverture, **conformément aux dispositions de l'article 314 du code des assurances**, d'une procédure de sanction à l'encontre de la société pour violation des dispositions de l'article 335-7-1 du code des assurances relatives à des nantissements ou des gages d'actifs de la société au profit de créanciers. Qu'à cet effet, elle a demandé aux dirigeants de faire parvenir leurs observations au Secrétariat Général de la CIMA et à la Direction nationale des assurances du Burkina, au plus tard le 15 janvier 2021, soit dans un délai de deux (2) mois ;

Attendu que les éléments de réponses de la société ont été examinés par la Commission lors de sa 103ème session ordinaire du 26 au 31 juillet 2021 par visioconférence, soit ***plus de huit (8) mois après l'engagement de la procédure de sanction,*** au cours desquels la société a eu largement le temps d'apporter tous les arguments sur la procédure de sanction engagée à son encontre ;

Qu'avant la tenue de la 103ème session où la procédure de sanction devrait être examinée, le Secrétariat Général de la CIMA a, dans une correspondance (avec copie à la DNA) transmise à la société le 19 juillet 2021, invité la GA du Burkina à ladite session ;

Que la note du Secrétariat Général de la CIMA sur le dossier et l'ordre de passage à l'audition des sociétés invitées ont été transmis à la société et à la Direction nationale des assurances le 21 juillet 2021. Que cette note a été mise à la disposition de la société convoquée à la session quelques jours avant le démarrage des auditions pour lui permettre une bonne appréhension des problématiques du dossier, alors même que cette note n'est pas un élément de la procédure contradictoire définie à l'article 313 du code des assurances ;

Que le Directeur Général de la société GA Burkina a accusé réception de ces courriers le 21 juillet 2021 ;

Que la note du Secrétariat Général de la CIMA transmise à la société le 21 juillet 2021 a été lue devant les dirigeants, avant de passer à leur audition ;

Attendu qu'au regard de ce qui précède, la procédure contradictoire a été respectée dans la mise en œuvre des décisions de la Commission depuis l'examen du rapport de contrôle jusqu'à l'audition de la société à la session où les dirigeants de GA Burkina ont écopé de l'avertissement de la Commission ;

Attendu que les dirigeants de la GA Burkina invoquent également comme moyen des mauvaises conditions d'audition ;

Qu'en effet, les dirigeants affirment avoir été auditionnés dans de mauvaises conditions liées à des insuffisances techniques lors de la 103ème session ordinaire du 26 au 31 juillet 2021 de Commission par visioconférence. Que ces insuffisances ne leur ont pas permis de se faire comprendre sur l'ensemble des opérations ;

Attendu cependant que la 103ème session ordinaire du 26 au 31 juillet 2021 de la Commission par visioconférence s'est bien déroulée dans l'ensemble. Que la Commission n'a noté aucune difficulté technique ayant pu entraver le bon déroulement de la session. Que les auditions se sont parfaitement déroulées ;

Qu'aucune de la dizaine de sociétés auditionnées ne s'est plainte du déroulement technique de la session ;

Attendu que, le Comité des experts a estimé que les mauvaises conditions invoquées par la GA Burkina, liées à des insuffisances techniques lors de la 103ème session ordinaire du 26 au 31 juillet 2021 de Commission par visioconférence, qui n'auraient pas permis à la société de se faire comprendre sur l'ensemble des opérations, ne sont pas avérées ;

Attendu que les dirigeants de la GA Burkina invoquent également des moyens de fond ;

Que comme premier moyen, ils invoquent les motifs du nantissement des DAT ;

Qu'à ce titre, la société affirme avoir usé de tout moyen pour respecter les dispositions du règlement N°007 CIMA/PCMA/CE/2016, notamment en empruntant le montant de 2 milliards de FCFA avec une contre-garantie de 949 millions nanti sur des DAT au profit de la BOA. Qu'elle juge son action noble dans la mesure où elle a permis d'éviter le retrait d'agrément de la société GA Vie Burkina et par ricochet maintenu les intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats. Que cette action a également permis de renforcer la situation financière de la société GA Vie Burkina ;

Que la société rappelle détenir 80% du capital social d'un milliard de FCFA de la société GA Vie Burkina, avant augmentation. Qu'après augmentation, sa part est passée à 90% du capital social de 3 milliards de FCFA. Que de fait, la société GA Burkina estime sous contrôle le nantissement des DAT de 949 millions de FCFA, dans la mesure où la totalité du prêt contracté a été injectée dans sa filiale GA Vie Burkina ;

Qu'au regard de l'ensemble de ses actions, la société espère obtenir la clémence du Conseil des Ministres afin d'obtenir l'annulation des sanctions à l'encontre de ses dirigeant ;

Attendu qu'aux termes des dispositions de l'article 335-7-1 du code des assurances "***Les entreprises ne peuvent consentir des nantissements ou des gages à des créanciers sauf autorisation, accordée à titre exceptionnel, par la Commission Régionale de Contrôle des Assurances***" ;

Que selon les dispositions de l'article 312 du code des assurances "***Quand elle constate à l'encontre d'une société soumise à son contrôle une infraction à la réglementation des assurances, la Commission prononce les sanctions disciplinaires suivantes : l'avertissement ; le blâme, ...***" ;

Attendu qu'en l'espèce lors du contrôle sur place effectué du 30 septembre au 04 octobre 2019 au siège de la société sis à Ouagadougou, au Burkina Faso, la Brigade avait constaté que dans le cadre de la participation à l'augmentation de capital social de la GA Vie Burkina, la GA Burkina a contracté un prêt de 2 milliards de FCFA auprès de la BOA Burkina. Qu'en garantie partiel du prêt, la société avait nanti deux DAT de 717 millions de FCFA et 232 millions de FCFA, soit un montant total de DAT de 949 millions au profit de la BOA ;

Attendu qu'ayant jugé que ces garanties ont été données en violation des dispositions de l'article 335-7-1 du code des assurances, dans la mesure où elle n'a jamais autorisé la société à nantir ses DAT, la Commission a infligé les avertissements aux dirigeants, en application des dispositions de l'article 312 du code des assurances ;

Que la société dit privilégier l'augmentation du capital social de sa filiale, la société GA Vie Burkina, quitte à violer les dispositions de l'article 335-7-1 du code des assurances ;
Attendu que la société ne nie pas les faits dans la mesure où en répondant à la procédure de sanction, ses dirigeants ont présenté leurs excuses et demandé la compréhension et l'indulgence de la Commission afin qu'elle abandonne la procédure de sanction. Que cette demande d'excuses traduit la commission des faits dont ils sont incriminés ;

Attendu que la société GA Burkina a l'obligation de respecter les dispositions du règlement N°007 CIMA/PCMA/CE/2016, tout en respectant les autres dispositions du code des assurances et en l'espèce les dispositions de l'article 335-7-1 ;

Que les dirigeants de la société écopent des sanctions prévues par les dispositions du code des assurances à l'image de ceux d'autres sociétés en violation des dispositions de l'article 335-7-1 dudit code ;

Attendu que comme second moyen de fond, ils invoquent la mainlevée des nantissements des DAT
Qu'une mainlevée sur les DAT est en cours après la décision prise par l'actionnaire SCI FADIMA de substituer gracieusement un de ses immeubles aux DAT de 949 millions de FCFA comme contre-garantie de l'emprunt de 2 milliards de FCFA auprès de la BOA Burkina ;

Que la société a produit le certificat de mainlevée n°0950/2021/DJ/SY/DS/HKP du 02 septembre 2021 sur les DAT de 717 millions de FCFA et 231 millions de FCFA ;

Que l'examen du certificat de mainlevée sur les DAT de 717 millions de FCFA et 231 millions de FCFA produit par la société n'appelle pas d'observation particulière ;

Attendu cependant que, le Comité des experts a jugé les arguments de la société ne sont pas nature à annuler les décisions d'avertissement infligés aux dirigeants de la société GA du Burkina par la Commission ;

Qu'en effet, une caractéristique constante du droit administratif répressif est que la cessation de la commission d'une infraction (ici, la mainlevée de nantissement) est susceptible de minorer le quantum de la sanction, mais n'éteint pas le principe de la sanction ;

Attendu qu'en prononçant à l'encontre des dirigeants de GA Burkina un avertissement, la plus légère dans l'échelle des sanctions prévues par l'article 312 du code des assurances, alors que la faute des dirigeants, qui portait atteinte au privilège des assurés, était particulièrement grave, la Commission a agi avec proportionnalité ;

Par ces motifs,

DECIDE

Article 1er : Est recevable le recours exercé par la société Générale des Assurances (GA) du Burkina Faso en annulation des décisions N°0022/d/CIMA/CRCA/PDT et N°0023/D/CIMA/CRCA/PDT du 31 juillet 2021 infligeant des avertissements à Messieurs Harouna SAWADOGO et Yannick Yves GOUNGOUNGA respectivement Président du conseil d'administration et Directeur Général de ladite.

Article 2 : Ce recours est déclaré non fondé. En conséquence, les décisions d'avertissement précitées prises par la Commission Régionale de Contrôle des Assurances (CRCA), sont confirmées.

Article 3 : La présente décision, qui prend effet à compter de la date de sa signature, sera publiée au Bulletin Officiel de la CIMA et/ou dans un journal d'annonces légales du Burkina Faso.

Fait à 09 FEV. 2022

Pour le Conseil des Ministres
Le Président

Le Ministre

Rigobert Roger ANDELY