

Avis du Comité économique et social sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance»

(2001/C 221/21)

Le 3 novembre 2000, le Conseil, conformément à l'article 47, paragraphe 2 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 10 avril 2001 (rapporteuse: Mme Konitzer).

Lors de sa 382^e session plénière des 30 et 31 mai 2001 (séance du 30 mai 2001), le Comité économique et social a adopté le présent avis par 77 voix pour, 14 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1. Les intermédiaires d'assurance non salariés occupent une place importante sur le marché des services financiers. Selon les données du Bureau international des Producteurs d'Assurance et de Réassurance (BIPAR), leur part de marché dans la distribution de produits d'assurance dépasse les 50 % dans de nombreux États membres⁽¹⁾.

1.2. Alors que pour les entreprises d'assurance, le marché intérieur de l'assurance a été largement achevé grâce au régime établi par les troisièmes directives⁽²⁾ et que depuis juillet 1994, toute entreprise d'assurance est soumise à un régime d'agrément et de contrôle prudentiel uniques par l'État membre du son siège social, il n'existe pour le moment pas de cadre juridique européen efficace et uniforme pour les intermédiaires d'assurance et de réassurance. L'absence d'un tel cadre juridique empêche en particulier les intermédiaires d'assurance de tirer pleinement parti de la libre prestation des services et de la liberté d'établissement. C'est l'une des raisons pour lesquelles ils sont souvent dans l'impossibilité de satisfaire les demandes de leurs clients, par exemple en ce qui concerne les contrats d'assurance de responsabilité civile ou les contrats d'assurance couvrant un véhicule ou un bien immobilier se trouvant dans un autre État membre, lesquels pour la plupart, sont et doivent être conclus dans cet État membre uniquement.

1.3. Dans l'exposé des motifs de la proposition de directive, la Commission fait remarquer à juste titre que les dispositions communautaires qui ont été adoptées pour les intermédiaires [directive 77/92/CEE⁽³⁾ et recommandation 92/48/CEE⁽⁴⁾] ont certes contribué à rapprocher les réglementations nationales, mais qu'il n'en demeure pas moins que les intermédiaires d'assurance restent toujours soumis à des exigences juridiques nationales divergentes, qui cloisonnent les marchés nationaux et entravent l'exercice transfrontalier de leurs activités.

1.4. Il convient en outre de souligner qu'à ce jour, la recommandation 92/48/CEE⁽⁴⁾ de la Commission n'a toujours pas été transposée dans tous les États membres. La directive 77/92/CEE s'est avérée insuffisante pour créer un cadre juridique garantissant la libre prestation de services et la liberté d'établissement afin de permettre aux intermédiaires d'assurance et de réassurance d'exercer leur activité au-delà des frontières. L'activité d'intermédiaire peut encore toujours être exercée dans les États membres sans formation ni qualification professionnelles adéquates, et le titre professionnel d'intermédiaire n'est souvent pas protégé.

1.5. Par sa proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance, la Commission tient compte de la demande de la Communauté, exprimée dans le Plan d'action pour les services financiers⁽⁵⁾, de mettre en place un marché de détail réellement intégré dans lequel tant les intérêts des consommateurs que ceux des prestataires en matière d'intermédiation en assurance sont adéquatement protégés.

2. Contenu de la directive proposée

2.1. La proposition de la Commission porte sur l'accès à la profession de tous les intermédiaires d'assurance et de réassurance qui, dans la Communauté, accèdent à l'activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance, ou exercent cette activité (article premier, paragraphe 1), indépendamment du fait que ces intermédiaires exercent cette activité professionnelle sous la forme juridique d'une personne morale ou physique.

2.2. La directive doit permettre d'améliorer la libre prestation des services et la liberté d'établissement des intermédiaires dans la Communauté.

2.3. La directive prend en considération le fait que les intermédiaires d'assurance constituent un maillon essentiel dans la vente des produits d'assurance dans la Communauté. Leur part de marché dans la distribution d'assurance dépasse les 50 % dans de nombreux États membres.

(1) Le BIPAR doit encore compléter les statistiques relatives aux parts de marché des différents circuits de distribution, figurant à la page 3 du document COM(2000) 511 final, par les données des pays scandinaves — cf. annexe.

(2) Directive 92/49/CEE (troisième directive sur l'assurance non-vie), JO L 228 du 11.8.1992, p. 1. Directive 92/96/CEE (troisième directive sur l'assurance vie), JO L 360 du 9.12.1992, p. 1.

(3) JO L 26 du 31.1.1977, p. 14.

(4) JO L 19 du 28.1.1992, p. 32.

(5) COM(1999) 232 final du 11.5.1999.

2.4. La directive tient également compte du Plan d'action pour les services financiers⁽¹⁾ — accueilli favorablement par le Conseil européen de Cologne en juin 1999 et rappelé avec force par le Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000 — qui visait à mettre en place un marché de détail réellement intégré dans lequel les intérêts des consommateurs et des prestataires sont adéquatement protégés.

2.5. La directive suit en même temps la résolution du Parlement européen, qui déclare, à propos du Plan d'action sur les services financiers, que la refonte de la réglementation communautaire est une action de première importance⁽²⁾.

2.6. La directive crée un cadre normatif sans précédent, qui doit garantir un haut niveau de professionnalisme et de compétence de tous les intermédiaires non salariés (article 4). L'activité professionnelle d'intermédiaire d'assurance et de réassurance ne pourra être exercée dans les États membres que par des personnes:

- possédant les connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires;
- d'une parfaite honorabilité; en particulier, elles ne doivent pas s'être rendues coupables d'actes répréhensibles en ce qui concerne les activités d'assurance et de réassurance et ne doivent jamais avoir fait faillite;
- couvertes par une assurance de responsabilité civile professionnelle, ou toute autre garantie équivalente, portant sur la responsabilité résultant d'une faute professionnelle, à raison d'au moins 1 000 000 d'euros par sinistre;
- pour lesquelles les États membres ont pris des mesures de protection des clients, garantissant le transfert des primes à l'entreprise d'assurance ou de réassurance ou du montant de l'indemnisation aux assurés.

2.7. En ce qui concerne les personnes travaillant pour une entreprise d'assurance ou pour un intermédiaire immatriculé, ou les personnes pour lesquelles l'activité d'intermédiation en assurance constitue une activité professionnelle complémentaire, les États membres sont libres d'autoriser des qualifications inférieures à celles devant être imposées aux intermédiaires non salariés exerçant leur activité à titre principal; dans ce cas, une entreprise d'assurance est tenue de leur fournir une formation de base appropriée et d'assumer la responsabilité de leurs actes (article 4, paragraphe 1, deuxième et troisième alinéas).

2.8. Les États membres ne sont en outre pas tenus d'appliquer les dispositions de la directive aux personnes offrant des contrats d'assurance constituant un accessoire du bien ou du

service fourni par ces personnes, lorsque les contrats ne requièrent aucune connaissance spécifique, que le montant de la prime ne dépasse pas 1 000 euros et que la durée du contrat d'assurance est inférieure à un an (article 1, paragraphe 2).

2.9. La directive prévoit que l'accès à l'activité d'intermédiaire d'assurance et de réassurance et l'exercice de cette activité sont subordonnés à l'immatriculation dans un registre par une autorité compétente dans l'État membre d'origine de l'intermédiaire, et que les registres doivent être facilement accessibles au public (article 3).

2.10. En vertu de la directive, les entreprises d'assurance ne peuvent recourir qu'à des intermédiaires immatriculés (article 3, paragraphe 5).

2.11. Afin de garantir la libre prestation des services et la liberté d'établissement, la directive prévoit une obligation réciproque d'information pour le pays d'origine et le pays d'accueil lorsqu'un intermédiaire souhaite offrir ses services dans un État membre autre que son État membre d'origine ou y ouvrir une succursale. Les autorités compétentes de l'État membre d'accueil doivent informer les autorités compétentes de l'État membre d'origine des conditions dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, les activités doivent être exercées sur leur territoire (article 5).

2.12. Les autorités compétentes chargées de tenir les registres d'immatriculation des intermédiaires doivent être soit des autorités publiques, soit des organismes reconnus par le droit national ou par des autorités publiques expressément habilitées à cette fin par la loi nationale (article 6).

2.13. La proposition de directive invite les États membres à prévoir des sanctions à l'égard des personnes exerçant l'activité d'intermédiaire d'assurance ou de réassurance sans être immatriculées et à l'égard des entreprises d'assurance recourant à des intermédiaires qui ne sont pas immatriculés. En cas d'infraction, les autorités compétentes des États membres doivent coopérer par l'échange d'informations (article 7).

2.14. Les États membres doivent mettre en place un dispositif pour le dépôt des plaintes ainsi qu'un système de règlement extrajudiciaire des litiges (articles 8 et 9).

2.15. Les intermédiaires doivent fournir une série d'informations définies dans la directive (article 10).

2.16. La directive doit être transposée dans la législation des États membres avant le 31 décembre 2003 (article 13).

(1) COM(1999) 232 final du 11.5.1999.

(2) Résolution A5-0059/2000, point 11.

3. Observations générales

3.1. Le Comité économique et social approuve formellement la proposition de la Commission visant à garantir, par un cadre normatif, un haut niveau de professionnalisme et de compétence de l'intermédiaire d'assurance et de réassurance, et à faciliter, grâce à l'immatriculation uniforme des intermédiaires, l'exercice transfrontalier des activités d'intermédiation en assurance dans le cadre de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services, tout en assurant un haut niveau de protection des intérêts des preneurs d'assurance.

3.1.1. Le Comité a déjà fait remarquer que malgré son importance extraordinaire pour le fonctionnement du secteur des assurances dans un marché intérieur, l'activité d'intermédiation (agents et courtiers d'assurances) n'a fait l'objet que d'une directive de 1976, qui ne régit pas des aspects comme la formation professionnelle, les garanties financières, les registres et d'autres conditions commerciales⁽¹⁾.

3.1.2. Le Comité estime toutefois que les objectifs fondamentaux de la proposition de directive sur l'intermédiation en assurance ne sont pas toujours suffisamment garantis; c'est le cas de:

- l'exigence relative à une qualification élevée de l'intermédiaire d'assurance et de réassurance;
- la possibilité de libre prestation des services et la liberté d'établissement, ainsi que la protection du client et de l'assuré.

3.2. Selon l'exposé des motifs de la Commission, la directive doit créer un cadre normatif destiné à assurer un haut niveau de professionnalisme et de compétence des intermédiaires d'assurance⁽²⁾. Une telle qualification professionnelle repose toutefois sur une formation théorique et pratique dans le métier, sur les expériences accumulées ainsi que sur les connaissances acquises dans le cadre d'une formation professionnelle continue. La Commission propose⁽³⁾ que les connaissances des intermédiaires soient adaptées aux fonctions et activités qu'ils exercent ainsi qu'aux marchés sur lesquels ils opèrent, et que les États membres définissent et précisent eux-mêmes le niveau et le contenu de ces connaissances.

3.2.1. Sur la base de ces objectifs, l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa stipule, comme la recommandation 92/48/CEE, que tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance doit posséder les connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires.

3.2.2. Le Comité renvoie à son avis sur «Les consommateurs dans le marché des assurances» (Observatoire du Marché unique), dans lequel il avait déjà constaté qu'il était nécessaire de garantir que les intermédiaires d'assurance possèdent une formation technique adéquate pour mener à bien leur importante mission⁽⁴⁾. A cet égard, il fait référence à la «Déclaration de Porto» du BIPAR⁽⁵⁾, qui, tout en laissant aux États membres la possibilité de définir eux-mêmes le niveau et le contenu de la formation, impose une formation théorique et pratique minimum devant avoir une durée d'au moins 300 heures, pouvant être réduites compte tenu des connaissances spécifiques à la profession acquises précédemment.

3.2.3. Le Comité propose que les intermédiaires d'assurance ayant déjà acquis depuis un certain temps l'expérience et les connaissances requises en matière d'intermédiation en assurance ne soient pas tenus de suivre de nouveau une formation conformément à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, mais puissent avoir directement accès à l'immatriculation sur la base d'une disposition supplémentaire.

3.3. La libre prestation des services conformément aux articles 49 et suivants et la liberté d'établissement en vertu des articles 43 et suivants du traité instituant la Communauté européenne ne deviendront donc une réalité pour les intermédiaires d'assurance que s'ils peuvent, sur la base de leur agrément et de leur enregistrement dans leur pays d'origine, offrir également leurs services dans un autre État membre ou y créer une succursale. Des réglementations nationales différentes au sein de l'Union se traduisent toutefois par le cloisonnement des marchés déjà constaté à ce jour. Cette situation ne changerait pas si, comme le laisse entendre la Commission dans la dernière partie de l'article 5, paragraphe 3, l'accès à une activité d'intermédiation en assurance dans un autre État membre dépendait de conditions reposant sur des formations différentes. Il convient donc de viser à ce que la formation visée à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa soit conforme à des normes minimales dans tous les États membres, sans que le contenu des formations ne soit prescrit par la directive, et à ce que ces qualifications, qui permettent à l'intermédiaire de s'immatriculer dans son pays d'origine, l'autorisent également, après enregistrement, à accéder à cette activité dans un autre État membre.

3.3.1. Le Comité est dès lors d'avis que l'objectif de libre prestation de services et de liberté d'établissement ne pourra être réalisé que si la qualification professionnelle de l'intermédiaire en assurance repose sur une formation minimum, attestée par un examen organisé par un organisme public ou un organisme agréé par l'État.

3.4. Enfin, la proposition de la Commission vise également à améliorer la protection du preneur d'assurance qui acquiert des produits d'assurance auprès d'un intermédiaire. Cette

(1) «Les consommateurs dans le marché des assurances», JO C 95 du 30.3.1998, p. 72.

(2) COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 1.2, premier alinéa.

(3) COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 2, commentaire des articles.

(4) JO C 95 du 30.3.1998, p. 72.

(5) Résolution du BIPAR (Déclaration de Porto) du 7.10.1992.

protection devrait être garantie entre autres par le fait que toute personne morale ou physique accédant à l'activité d'intermédiaire d'assurance ou de réassurance ou exerçant cette activité est enregistrée et satisfait à certaines exigences professionnelles minimums. Pour des raisons de protection des intérêts du preneur d'assurance, l'on a renoncé à juste titre à appliquer exclusivement la directive aux intermédiaires réalisant un chiffre d'affaires déterminé, comme il avait été envisagé initialement. L'intermédiaire qui ne vend qu'un seul produit par jour ne doit pas être moins qualifié que celui qui en vend dix. La qualification de base nécessaire de l'intermédiaire pour assurer la protection de ses clients ne doit être déterminée ni par la quantité de produits vendus, ni par le temps consacré à cette activité.

3.4.1. Malheureusement, à l'article 4, paragraphe 1, troisième alinéa, la Commission ne tient pas compte de cette conclusion qu'elle a elle-même tirée⁽¹⁾, puisqu'elle autorise les États membres à ne pas imposer les qualifications visées à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa aux intermédiaires exerçant leur activité à titre complémentaire. L'activité complémentaire d'intermédiaire d'assurance est surtout répandue au Portugal, en Scandinavie et en République fédérale d'Allemagne, où environ 300 000 intermédiaires exercent leur activité à titre complémentaire, en plus de leur véritable profession. Toutefois, l'ouverture des marchés et la libre prestation des services, en cas d'approbation de la proposition de la Commission, rendront bientôt ce type d'activité complémentaire possible dans d'autres États membres également; ce problème ne concerne donc pas qu'un seul État membre.

3.4.2. En outre, la proposition de la Commission relative à la non-application des exigences en matière de qualifications aux intermédiaires exerçant leur activité à titre complémentaire est contraire aux dispositions du traité d'Amsterdam en ce qui concerne le principe de protection des consommateurs⁽²⁾.

3.5. Selon le Comité, l'obligation de l'intermédiaire d'assurance de consigner la volonté du client, prévue par la Commission à l'article 10, paragraphe 3, est trop partielle et ne permet en outre pas d'atteindre l'objectif visé de protection du consommateur, puisqu'en cas de sinistre, l'on ne peut se référer qu'aux notes prises par l'intermédiaire d'assurance.

4. Observations spécifiques

4.1. Article premier — Champ d'application

4.1.1. La proposition laisse aux États membres la possibilité de ne pas appliquer les dispositions relatives aux exigences professionnelles (chapitre II) et aux informations à fournir par les intermédiaires (chapitre III) lorsque l'activité d'intermédiation est exercée par des personnes offrant des produits d'assurance dont les contrats ne requièrent pas une connais-

sance générale ou spécifique de l'assurance [article 1, paragraphe 2 (a)], qui ne sont pas des contrats d'assurance sur la vie [article 1, paragraphe 2 (b)], et ne comportent aucune couverture de la responsabilité civile [article 1, paragraphe 2 (c)], mais qui constituent un accessoire du bien ou du service fourni par ces personnes dans le cadre de leur activité principale [article 1, paragraphes 2 (d) et 2 (e)]. Selon le Comité, un contrat d'assurance lié à une voiture de location par exemple, conclu en même temps qu'une réservation de voyage et pour la durée de celui-ci, doit également être considéré comme l'un de ces «contrats accessoires». La proposition est limitée aux contrats dont la durée est inférieure à un an et dont le montant de la prime ne dépasse pas 1 000 euros [article 1, paragraphe 2 (f)].

4.1.1.1. Étant donné que les contrats d'assurance sur la vie et d'assurance de la responsabilité civile visés à l'article 1, paragraphes 2 (b) et (c) demandent toujours une connaissance spécifique de la branche, ils entrent également dans le champ d'application de l'article 1, paragraphe 2 (a); il est donc proposé de réunir les paragraphes 2 (a) à (c). Ne fût-ce que dans le domaine de l'assurance-automobile, la particularité de l'assurance de la responsabilité civile découle du principe de protection de la victime, inscrit dans la législation de tous les États membres, qui donne lieu à une assurance obligatoire. Cela apparaît également justifié si l'on considère que d'autres contrats d'assurance nécessitent une connaissance générale et spécifique de l'assurance, au même titre que les contrats d'assurance sur la vie et d'assurance de la responsabilité civile. Il est proposé de reformuler ce paragraphe comme suit:

«(a) il ne s'agit pas de produits liés à la prévoyance vieillesse ou au placement du patrimoine, tels que les assurances de rente ou sur la vie, de contrats d'assurance couvrant la responsabilité civile, ou de contrats d'assurance requérant des connaissances générales ou spécifiques de l'assurance».

4.1.2. La proposition ne précise pas si le montant de la prime indiqué concerne l'ensemble des contrats d'assurances conclus sur une année ou chacun des contrats en particulier. Compte tenu de l'objectif de la proposition de directive, selon lequel la non-application des dispositions de la directive ne concernerait que l'intermédiation de contrats ne couvrant que des petits risques et proposés en accompagnement d'un produit principal, par exemple, les contrats couvrant la perte ou les dommages causés à des lunettes, certains appareils électroménagers ou les contrats liés à un voyage, il semble approprié de limiter le montant annuel total de la prime à 100 euros par contrat, sans restriction de durée; la formulation suivante est dès lors proposée:

«(f) le montant de la prime ne dépasse pas 100 euros par contrat par an, quelle que soit sa durée».

4.2. Article 2 — Définitions

4.2.1. L'article 2 définit les termes utilisés dans la directive. Certaines de ces définitions ne sont pas claires.

⁽¹⁾ COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 2, commentaire de l'article 1, cinquième alinéa.

⁽²⁾ JO C 340 du 10.11.1997, p. 32, art. 2.17.

4.2.1.1. À l'article 2, paragraphe 3, l'intermédiation en assurance est définie comme «toute activité consistant à présenter, proposer, préparer ou conclure des contrats d'assurance, à donner des informations sur ceux-ci ou à aider à leur gestion et à leur exécution, notamment en cas de sinistre». Il est proposé de remplacer, dans la version allemande, le terme «Vorschlagen» (proposer) par le terme «Informationserteilung» (donner des informations), plus proche de l'anglais «giving information» (la version française de la proposition de directive mentionne déjà l'activité consistant à «donner des informations»). Le conseil proprement dit, associé à la conclusion d'un contrat, devrait également figurer dans la description de l'activité d'intermédiation en assurance. Le Comité estime que la gestion des contrats d'assurance ne relève pas de l'intermédiation en assurance au sens de la directive. La directive devrait préciser que toutes les caractéristiques mentionnées ne doivent pas être présentes pour que l'activité d'intermédiation en assurance soit acceptée. Il est donc recommandé de modifier ce paragraphe comme suit:

«3. "intermédiation en assurance": toute activité consistant à présenter, préparer ou conclure des contrats d'assurance, à donner des informations ou des conseils sur ceux-ci ou à aider à leur gestion et à leur exécution, et notamment à donner des conseils en cas de sinistre, à l'exception de l'établissement des contacts avec le client. Il suffit qu'une seule des conditions précitées soit remplie pour que l'activité d'"intermédiation en assurance" soit acceptée».

4.2.1.2. La définition de l'"intermédiaire d'assurance" à l'article 2, paragraphe 5, ne devrait porter que sur les non-salariés (agents, représentants d'une ou de plusieurs compagnies, courtiers, etc.), et donc pas sur les employés des entreprises d'assurance actives dans le domaine de l'intermédiation. Grâce à cette clarification, il devient superflu de préciser que la définition ne porte pas sur les entreprises d'assurance et leurs salariés, qui ont le statut de commis. Eu égard à la proposition de modification de l'article 2, paragraphe 3, il est recommandé de libeller comme suit le paragraphe 5:

«5. "intermédiaire d'assurance": toute personne qui, contre rémunération ou en rapport avec la fourniture d'un produit et/ou d'un service à titre onéreux, accède à l'activité indépendante d'intermédiation en assurance, ou exerce cette activité».

4.2.2. La proposition de modification présentée au paragraphe 4.2.1.2 entraîne la proposition de modification suivante pour l'article 2, paragraphe 6:

«6. "intermédiaire de réassurance": toute personne qui, contre rémunération ou en rapport avec la fourniture d'un produit et/ou d'un service à titre onéreux, accède à l'activité indépendante d'intermédiation en réassurance, ou exerce cette activité».

4.2.3. La proposition de directive ne définit pas la notion d'"entreprise mère" utilisée à l'article 10, paragraphe 1 (c); il est donc proposé d'ajouter ici une définition, qui devrait encore être formulée par la Commission.

4.3. Article 3 — Immatriculation

4.3.1. Eu égard à la proposition de suppression de l'article 4, paragraphe 2, troisième alinéa (voir ci-dessous, paragraphe 4.4.3.4), il convient de libeller comme suit l'article 3, paragraphe 2:

«2. Les États membres subordonnent l'immatriculation des intermédiaires d'assurance et de réassurance au respect des exigences professionnelles prévues à l'article 4».

4.3.2. L'immatriculation dans un registre constitue un acte juridique d'accès à la profession. À l'inverse, le refus d'immatriculation empêche cet accès à la profession, et constitue donc une atteinte à la liberté fondamentale d'exercer sa profession. La directive doit dès lors obliger les États membres à organiser le système d'agrément conformément à l'État de droit, en prévoyant également une procédure d'opposition et de plainte contre le refus ou le retrait de l'immatriculation. Par conséquent, il conviendrait de reformuler comme suit l'article 3, paragraphe 4:

«4. Les États membres veillent à ce que les intermédiaires dont la demande d'immatriculation a été refusée ou qui se sont vu retirer leur immatriculation en raison d'une sanction conformément à l'article 7 aient la possibilité d'introduire une procédure de recours. Les États membres veillent à ce que le public puisse accéder facilement aux registres d'immatriculation tenus en vertu du paragraphe 1».

4.4. Article 4 — Exigences professionnelles

4.4.1. L'article 4, paragraphe 1 vise à définir les exigences relatives aux qualifications professionnelles des intermédiaires d'assurance, sans préciser ni la durée, ni le contenu technique de la formation sur laquelle reposent ces qualifications dont dépend l'immatriculation de l'intermédiaire dans le registre national. La formulation «connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires» ne se réfère même pas à la définition de l'activité d'intermédiation en assurance. Ces exigences en matière de connaissances et d'aptitudes des intermédiaires, laissant la porte ouverte à de nombreuses interprétations, présentent le risque qu'en cas de réglementations nationales très différentes, l'objectif de renforcement de la protection du preneur d'assurance, en particulier en ce qui concerne les exigences relatives aux compétences techniques de l'intermédiaire, ne puisse pas être atteint. L'absence de définition d'une qualification de base minimum, tenant compte de la protection du preneur d'assurance, donnera lieu à d'importantes distorsions de concurrence pour l'intermédiaire dans le cadre de la libre prestation des services visée par la directive. L'équivalence des dispositions nationales concernant les intermédiaires en assurance, que la recommandation 92/48/CEE cherchait déjà à garantir, ne semble toujours pas assurée par la proposition de directive à l'examen.

4.4.1.1. Eu égard aux exigences professionnelles parfois très élevées posées par les États membres en matière de

qualification des intermédiaires d'assurance, et étant donné par ailleurs qu'il n'est pas possible d'uniformiser les exigences en matière de formation technique des intermédiaires d'assurance par le biais d'une directive européenne, le Comité économique et social n'est pas partisan d'une directive réglementant de manière uniforme la formation professionnelle. Il recommande toutefois, en référence à la proposition du BIPAR⁽¹⁾, d'établir au moins une «norme minimum» offrant à chaque État membre la possibilité de définir sur cette base une formation au niveau national; cette norme comprendrait un nombre minimum d'heures de formation théorique et technique. Il appartiendrait aux États membres, en concertation avec les fédérations professionnelles, les compagnies d'assurance, les chambres de travail et les représentations des travailleurs, de formuler, présenter et mettre en œuvre un programme de formation et de définir des dispositions précisant dans quelle mesure le nombre d'heures de formation peut être réduit en fonction des connaissances spécifiques à la profession acquises précédemment. Cette formation devrait être sanctionnée par un examen final objectif, qui, en fonction du système appliqué dans l'État membre, serait organisé soit par l'État, soit par un organisme agréé par l'État en vertu d'une autorisation légale. Par conséquent, il est proposé de formuler comme suit l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa:

«1. Tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance doit prouver qu'il possède les connaissances et aptitudes générales, commerciales et professionnelles nécessaires en matière d'assurance, acquises dans le cadre d'une formation pratique et théorique comptant au moins 300 heures au total. Ce nombre d'heures peut être réduit compte tenu de connaissances spécifiques à la profession acquises précédemment. Cette formation est sanctionnée par un examen organisé par un organisme public ou un organisme agréé par l'État.»

4.4.2. Le Comité suppose que les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, peuvent également s'appliquer aux banques et aux caisses d'épargne qui, outre la prestation de services financiers, accèdent à l'activité d'intermédiation en assurance ou exercent cette activité, ce qui entraînerait l'obligation pour la direction de ces entreprises de remplir toutes les conditions de l'article 4 et d'être immatriculée. Les salariés de ces entreprises prenant directement ou indirectement part à l'activité d'intermédiation en assurance doivent posséder les connaissances et aptitudes nécessaires pour pouvoir accéder à l'activité d'intermédiation ou exercer cette activité et être placés sous le contrôle de la direction de l'entreprise immatriculée⁽²⁾.

4.4.3. Le troisième alinéa de l'article 4, paragraphe 1 laisse aux États membres toute latitude en ce qui concerne l'application de ces dispositions aux personnes physiques qui

accèdent à l'activité d'intermédiation en assurance ou qui exercent cette activité, pour autant que l'intermédiation en assurance ne constitue ni leur activité professionnelle principale ni la source principale de leurs revenus professionnels, et dans la mesure où un intermédiaire satisfaisant aux conditions fixées au premier alinéa ou une entreprise d'assurance assume toute la responsabilité de leurs actes et leur fournit une formation de base appropriée.

4.4.3.1. Cette exception est en contradiction avec l'intention de la Commission de «garantir que toute personne (physique ou morale) qui accède à l'activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance ou qui exerce cette activité soit immatriculée sur la base d'exigences professionnelles minimales»⁽³⁾. Elle est également en contradiction avec l'opinion de la Commission selon laquelle il est indispensable, pour garantir de manière efficace les intérêts des preneurs d'assurance, que la directive et les exigences qu'elle contient visent l'ensemble des intermédiaires d'assurance⁽⁴⁾.

4.4.3.2. La possibilité que des dispositions nationales imposent des qualifications professionnelles différentes aux intermédiaires d'assurance, si elle est mise en œuvre, constitue une inégalité de traitement injustifiée et donc une violation du principe d'égalité. Il est de peu d'importance que les personnes non immatriculées travaillant pour une entreprise ou un intermédiaire immatriculé doivent être couvertes par la responsabilité de leur «patron». En effet, cette garantie ne protège le preneur d'assurance qu'après un dommage dû à un mauvais conseil ou à une erreur de l'intermédiaire, mais ne permet pas d'éviter ces problèmes. La directive doit justement viser à éviter les conseils erronés ou les erreurs de contrats si elle souhaite faire suffisamment droit à la protection du consommateur.

4.4.3.3. Il convient de ne pas faire expressément la distinction entre activité principale et activité complémentaire. En effet, une activité d'intermédiation exercée deux heures par jour doit-elle être considérée comme une activité complémentaire pour une personne n'ayant pas d'autre activité? Ou faut-il considérer qu'une personne travaillant à mi-temps comme salarié et à mi-temps comme intermédiaire d'assurance non salarié exerce une activité complémentaire?

4.4.3.4. Le Comité économique et social recommande dès lors instamment que le troisième alinéa de l'article 4, paragraphe 1, soit purement et simplement supprimé.

4.4.4. La proposition de la Commission ne prévoit pas de dispositions transitoires pour les intermédiaires exerçant depuis longtemps une activité d'intermédiation en assurance de manière indépendante. Le Comité ne juge pas opportun d'obliger ces intermédiaires à suivre une formation pour pouvoir être immatriculés et donc poursuivre leur activité. Le

⁽¹⁾ Cf. note en bas de page n° 13.

⁽²⁾ Tel est aussi l'avis exprimé par les représentants de la Commission lors de la réunion tenue le 20 février 2001 par le groupe d'étude «L'intermédiation en assurance» de la section «Marché unique, production et consommation» du CES.

⁽³⁾ COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 1.3, premier alinéa.

⁽⁴⁾ COM(2000) 511 final, exposé des motifs, paragraphe 2, commentaire de l'article 1.

Comité propose donc l'introduction d'une clause de maintien des droits acquis, remplaçant le troisième alinéa de l'article 4, paragraphe 1, et formulée comme suit:

«Les États membres ne sont pas tenus d'appliquer l'exigence visée au premier alinéa aux personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur des dispositions nationales de mise en œuvre de la présente directive, exercent une activité d'intermédiation en assurance depuis plus de 3 ans.»

4.4.5. L'article 4, paragraphe 2, premier alinéa stipule que pour pouvoir être immatriculés, l'intermédiaire d'assurance et de réassurance ne doivent, entre autres, jamais avoir été déclarés en faillite. La notion de faillite n'est pas usuelle dans tous les États membres; ainsi, en Allemagne, elle a été supprimée par la «loi sur l'insolvabilité»⁽¹⁾ en 1994 et remplacée par la notion d'«insolvabilité». Outre la faillite et l'insolvabilité, d'autres actes punissables sont incompatibles avec l'exercice de l'activité d'intermédiation en assurance, en particulier les délits contre les biens, dont le détournement ou l'utilisation frauduleuse de fonds. Afin de clarifier et de compléter cet article, il est donc recommandé de le libeller comme suit:

«..., ils n'ont jamais été déclarés en faillite, ils n'ont jamais fait l'objet d'une procédure judiciaire d'insolvabilité, et aucune peine pour délit contre des biens étrangers n'a jamais été prononcée à leur égard, à moins qu'ils n'aient été réhabilités conformément aux dispositions du droit interne».

4.4.6. À l'article 4, paragraphe 4, lettre (b), la Commission propose que les États membres puissent prendre des mesures pour garantir le transfert des primes et des indemnités en exigeant de l'intermédiaire une capacité financière correspondant à tout moment à 8 % de ses revenus annuels nets, avec un montant minimal de 15 000 euros.

4.4.6.1. Cette disposition imposerait non seulement pour la première fois la publicité des revenus à une profession, mais entraînerait également une charge économique considérable. Simultanément, elle est aussi trop vague pour être applicable: pour garantir la mise en œuvre d'une telle disposition, les autorités compétentes devraient effectuer des contrôles permanents, ce qui nécessiterait des dépenses administratives imprévisibles et impossibles à financer. En outre, l'importance de la somme devant rester disponible semble arbitraire, elle ne correspond pas à un besoin effectif de protection.

4.4.6.2. Le Comité économique et social considère suffisant d'imposer à l'intermédiaire la gestion des fonds de ses clients par le biais de comptes strictement distincts des comptes de la société dès lors que les comptes clients sont protégés contre la faillite, comme l'exigent les dispositions de l'article 4,

paragraphe 4, lettre (c). En outre, l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa autorise chaque État membre à prendre conformément à sa législation nationale les mesures possibles et nécessaires à la protection des fonds des clients.

4.4.6.3. Le libellé de l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa étant très complet, il est recommandé de renoncer à l'énumération non exhaustive des mesures de sécurité possibles, faisant l'objet des lettres (a) à (d), ou en tout cas de supprimer purement et simplement la lettre (b) de l'article 4, paragraphe 4.

4.5. Article 5 — Notification en cas d'établissement ou de prestation de services dans d'autres États membres

4.5.1. La proposition de la Commission prévoit, à l'article 5, un système de notification devant garantir la libre prestation des services et la liberté d'établissement au sein de la Communauté. Cet article définit la procédure que doit suivre tout intermédiaire immatriculé souhaitant exercer son activité professionnelle dans un État membre autre que celui dans lequel il est immatriculé. La procédure prévoit une triple obligation de notification, à savoir celle de l'intermédiaire à l'autorité compétente en matière d'immatriculation dans son pays d'origine, celle de l'autorité compétente du pays d'origine au service d'immatriculation du pays d'accueil et celle de l'autorité compétente du pays d'origine à l'intermédiaire, pour l'informer que sa notification a été transmise au service d'immatriculation du pays d'accueil. En outre, l'autorité compétente du pays d'accueil doit informer l'autorité du pays d'origine des conditions spéciales dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, les activités considérées doivent être exercées sur leur territoire (article 5, paragraphe 3). L'autorité compétente du pays d'origine doit ensuite transmettre ces informations à l'intermédiaire. Selon les indications de la proposition de la Commission, au moins trois mois seront nécessaires avant que l'intermédiaire ne puisse s'établir dans un autre État membre ou y offrir ses services, et cela nécessitera plusieurs actes administratifs qui pourraient être évités.

4.5.1.1. Par conséquent, la Commission fait remarquer à juste titre qu'il conviendrait d'envisager la modernisation de cette procédure, et aborde l'éventualité de la publication des registres sur les sites internet respectifs des autorités compétentes, dans le respect du principe de la protection de l'intérêt général. La Commission suggère que cette procédure soit examinée conjointement avec les États membres.

4.5.1.2. Le Comité économique et social adhère entièrement à l'analyse de la Commission et propose de procéder dès à présent à la simplification proposée en utilisant les médias modernes.

4.5.1.3. Le Comité économique et social propose de reformuler l'article 5, paragraphes 1 et 2, comme suit:

⁽¹⁾ Allemagne: Loi sur l'insolvabilité du 5 octobre 1994 (BGBl. I, p. 2866).

«1. Tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance qui envisage d'exercer une activité pour la première fois

dans un ou plusieurs États membres, en régime de libre prestation de services ou de libre établissement, en informe au préalable les autorités compétentes de l'État membre d'accueil. Dans le mois qui suit cette notification, ces autorités confirment à l'intermédiaire qu'il peut exercer son activité ou qu'il peut s'établir dans le pays. À défaut d'une telle confirmation, ou si la confirmation n'est pas transmise dans les délais, l'intermédiaire a le droit d'accéder à l'activité d'intermédiation et de l'exercer dans l'État membre d'accueil.

2. Les registres des intermédiaires d'assurance et de réassurance immatriculés sont rassemblés par les autorités compétentes des États membres sur une page internet commune et actualisés en permanence.»

4.5.2. En vertu de l'article 5, paragraphe 3, les autorités compétentes de l'État membre dans lequel l'intermédiaire souhaite opérer doivent informer les autorités compétentes de l'État membre d'origine des conditions spéciales dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, les activités considérées doivent être exercées sur leur territoire. Cette formulation révèle que la directive ne garantira ni la libre prestation des services, ni la liberté d'établissement, alors que c'est précisément l'objectif qu'elle devrait viser. Sinon, chaque État membre pourrait fermer son propre marché en définissant des conditions supplémentaires allant plus loin que les exigences prévues à l'article 4. La directive devrait dès lors préciser que les conditions définies par les États membres ne doivent pas porter sur la formation visée à l'article 4, paragraphe 1⁽¹⁾; par conséquent, il est proposé de compléter l'article 5, paragraphe 3 par la phrase suivante:

«Les conditions définies par les États membres ne doivent pas porter sur la formation visée à l'article 4, paragraphe 1 de la présente directive.»

4.6. Article 10 — Informations fournies par l'intermédiaire d'assurance

4.6.1. Selon la proposition de la Commission (versions allemande et française), l'intermédiaire d'assurance doit fournir au client, «avant tout premier contact», des informations énumérées à l'article 10, paragraphe 1. En réalité, il n'est pas possible de fournir des informations avant même qu'un contact ait eu lieu. Selon la version anglaise, les informations doivent être fournies «prior to any initial contract». Le Comité économique et social estime qu'il convient de reformuler le texte comme suit, conformément à la version anglaise:

«1. Au plus tard avant la conclusion de tout contrat, un intermédiaire d'assurance doit au moins informer le consommateur.»

(1) La remarque faisant l'objet de la note n° 17 s'applique également ici. Voir l'exposé des motifs de la proposition de directive, paragraphe 1.3.

4.6.2. En vertu de l'article 10, paragraphe 1, lettre (e), l'intermédiaire doit informer le consommateur de la personne pouvant être tenue responsable en cas de dommage. Outre l'intermédiaire en assurance, sa société et/ou ses associés, seules l'assurance responsabilité civile et la compagnie avec laquelle le contrat a été conclu entrent ici en ligne de compte. Par conséquent, le Comité recommande de reformuler cet alinéa comme suit:

«(e) des personnes physiques et/ou morales (associés ou société de l'intermédiaire, assurance responsabilité civile de l'intermédiaire, de ses associés ou de sa société, ainsi que nom et adresse de la compagnie d'assurance pour laquelle il travaille) qui doivent être tenues responsables des négligences, fautes ou conseils erronés de l'intermédiaire en relation avec l'intermédiation en assurance.»

4.6.3. En vertu de l'article 10, paragraphe 3 de la proposition de la Commission, les intermédiaires sont tenus, avant la conclusion d'un contrat, de spécifier les exigences et les besoins du client et préciser les raisons motivant le conseil qu'il fournit. Dans la plupart des cas, cette exigence n'est ni judicieuse ni praticable. Le motif de la conclusion d'un contrat d'assurance «responsabilité civile — automobile» est toujours l'acquisition ou la réimmatriculation d'un véhicule; un contrat d'assurance «annulation de voyage» couvre toujours le risque de ne pouvoir effectuer un voyage en raison d'une maladie. Dans la plupart des cas, la conclusion d'un contrat est conforme à la volonté claire et sans équivoque de la personne à assurer, de sorte que l'on peut considérer la consignation de la volonté du client davantage comme une charge administrative que comme une manière judicieuse de protéger le client. Le Comité estime donc que cette obligation ne devrait être imposée à l'intermédiaire d'assurance que si le client le souhaite. Le client devrait également être obligé de communiquer par écrit ses desiderata à l'intermédiaire en assurance. En cas de sinistre éventuel, il ne sera possible de déterminer les responsabilités que si des documents écrits sont disponibles pour les deux parties. L'intermédiaire devrait toutefois être tenu d'informer le client de son obligation de consigner sa volonté. Il est donc proposé de reformuler l'article 10, paragraphe 3 comme suit:

«3. À la demande du client, l'intermédiaire d'assurance doit spécifier les exigences et les besoins du client en ce qui concerne la conclusion d'un contrat, ou donner par écrit ses conseils en la matière, si de son côté, le client communique par écrit ses desiderata à l'intermédiaire en assurance; ce dernier est tenu d'informer le client de cette obligation.»

4.6.4. Le Comité économique et social propose d'apporter la précision suivante à l'article 10, paragraphe 4:

«Les informations visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ne doivent pas être fournies par l'intermédiaire d'assurance lorsque son activité concerne la couverture des grands risques ni par l'intermédiaire de réassurance, pas plus que par les intermédiaires liés à une entreeprise, dans la mesure où ils n'offrent que des contrats d'assurance de la société à laquelle ils sont liés.»

4.7. Article 13 — *Transposition*

4.7.1. La Commission propose que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 31 décembre 2003 et en informent immédiatement la Commission.

4.7.2. Le Comité économique et social estime par ailleurs nécessaire que les États membres informent également la

Commission du contenu et de la durée des programmes de formation et de qualification qu'ils définissent conformément à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa. Il est donc proposé de compléter comme suit l'article 13, paragraphe 1:

«En particulier, ils informent sans délai la Commission du contenu et de la durée du programme de qualification qu'ils définissent conformément à l'article 4, paragraphe 1, premier alinéa.»

Bruxelles, le 30 mai 2001.

Le Président
du Comité économique et social
Göke FRERICHS

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social

Parts de marché des différents circuits de distribution en assurances dans certains pays de l'Union européenne

(en %)

Pays	Courtiers		Agents généraux		Guichets bancaires		Assurance directe		Autres	
	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie	Non-vie	Vie
Autriche (*)	14	11	5	3	77	31	3	53	1	2
B	70	50	15	10	8	25	3	5	4	10
D	15	12	72	65	12	17	5	5	6	6
DK	15	18			5	5	40	35	41	42
ESP	18		43		15		20	4		
F	19	7	39	11	5	51	2	6	35	25
Fin	10	15	10	10		45	80	30		
Grèce	Données non disponibles									
IRL	65	50	4	17		15	30	33		
I	18	3	76	42	1	36	5	19		
NL	60				15		20		5	
L	10		80		5		5			
P	16	1	59	12	4	80	14	4	7	1
S	Données non disponibles									
UK	70	48	18	5		15	10	2	2	33

(*) En Autriche, les banques peuvent exercer la fonction de courtier ou d'agent.

Source: BIPAR 2001.