



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILO JÄÄSKINEN
présentées le 12 septembre 2013¹

Affaire C-555/11

**Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE),
Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE),
Panellinios Syllogos Asfalistikon Symvoulon (PSAS),
Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA),
Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS)
contre
Ypourgos Anaptyxis, Antagonistikotitas kai Naftilias,
Omospondia Asfalistikon Syllogou Ellados**

[demande de décision préjudicielle formée par le Symvoulio tis Epikrateias (Grèce)]

«Droit d'établissement et libre prestation des services — Directive 2002/92/CE — Champ d'application — Intermédiation en assurance — Exclusion des activités exercées par une entreprise d'assurance ou un salarié de celle-ci — Possibilité pour ledit salarié d'exercer à titre occasionnel des activités d'intermédiation en assurance»

1. La présente demande de décision préjudicielle constitue la première affaire dans laquelle la Cour est saisie de l'interprétation de la directive 2002/92/CE², laquelle établit des règles concernant l'accès aux activités d'intermédiation en assurance et leur exercice par des personnes physiques et morales dans l'Union européenne.
2. La question posée tend, en substance, à obtenir des précisions sur la notion d'«intermédiation en assurance» au sens de l'article 2, point 3, deuxième alinéa, de ladite directive³. Aux termes de cette disposition, les activités d'intermédiation ne sont pas considérées comme telles lorsqu'elles sont exercées par une entreprise d'assurance ou un salarié d'une entreprise d'assurance qui agit sous la responsabilité de celle-ci.
3. L'affaire a pour origine un litige opposant l'Enosi Epangelmation Asfaliston Ellados (EEAE) (Union des professionnels des assurances de Grèce) et d'autres associations professionnelles dans le domaine de l'intermédiation en assurance, à savoir Syllogos Asfalistikon Praktoron N. Attikis (SPATE), Panellinios Syllogos Asfalistikon Symvoulon (PSAS), Syndesmos Ellinon Mesiton Asfaliseon (SEMA) et Panellinios Syndesmos Syntoniston Asfalistikon Symvoulon (PSSAS) (ci-après, ensemble, l'«EEAE e.a.») à l'Ypourgos Anaptyxis, Antagonistikotitas kai Naftilias (ministre du Développement) et à l'Omospondia Asfalistikon Syllogou Ellados (Fédération des associations des assureurs de Grèce, ci-après l'«OASE»).

1 — Langue originale: le français.

2 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance (JO 2003, L 9, p. 3).

3 — Il est à noter que la juridiction de renvoi a visé l'article 3, point 3, deuxième alinéa, de la directive 2002/92». Sachant que la notion d'«intermédiation en assurance», qui fait l'objet de la question, est définie à l'article 2, point 3, et non à l'article 3 de cette même directive, cette erreur de plume doit, à mon avis, être corrigée.

4. Dans le cadre de ce litige, l'EEAE e.a. ont contesté la conformité des mesures nationales de transposition avec la directive 2002/92, en ce que lesdites mesures porteraient atteinte à l'exercice de la profession d'intermédiaire d'assurance indépendant en Grèce. Ainsi qu'il résulte du dossier, conformément à la réglementation nationale en cause, tout employé d'une entreprise d'assurance est autorisé à exercer, à titre occasionnel et sous réserve de respecter le plafond des revenus, une activité d'intermédiation en assurance, sans être soumis aux exigences applicables en vertu de ladite directive.

I – Le cadre juridique

A – La directive 2002/92

5. Aux termes des considérants 9, 13 et 14 de la directive 2002/92:

- «(9) Différents types de personnes ou d'institutions, telles que les agents, les courtiers et les opérateurs de 'bancassurance', peuvent distribuer les produits d'assurance. L'égalité de traitement entre les opérateurs et la protection des consommateurs exige que toutes ces personnes ou institutions soient couvertes par la présente directive.
- (13) La présente directive ne devrait pas s'appliquer aux personnes qui exercent l'activité d'intermédiation en assurance à titre accessoire dans certaines conditions strictes.
- (14) Les intermédiaires d'assurance et de réassurance devraient être immatriculés par l'autorité compétente de l'État membre dans lequel leur résidence ou leur administration centrale est située, à condition qu'ils remplissent de strictes exigences professionnelles relatives à leur compétence, leur honorabilité, leur couverture par une assurance de la responsabilité civile professionnelle et leur capacité financière.»

6. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive 2002/92 prévoit:

«La présente directive établit des règles concernant l'accès aux activités d'intermédiation en assurance et en réassurance et leur exercice par des personnes physiques et morales qui sont établies ou qui souhaitent s'établir dans un État membre.»

7. Conformément à l'article 2, point 3, de la directive 2002/92:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

[...]

- 3) 'intermédiation en assurance', toute activité consistant à présenter ou à proposer des contrats d'assurance ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion ou à les conclure, ou à contribuer à leur gestion et à leur exécution, notamment en cas de sinistre.

Ces activités ne sont pas considérées comme une intermédiation en assurance lorsqu'elles sont exercées par une entreprise d'assurance ou un salarié d'une entreprise d'assurance qui agit sous la responsabilité de celle-ci.

Ne sont pas non plus considérées comme une intermédiation en assurance les activités consistant à fournir des informations à titre occasionnel dans le cadre d'une autre activité professionnelle pour autant que ces activités n'aient pas pour objet d'aider le client à conclure ou à exécuter un contrat d'assurance, la gestion, à titre professionnel, des sinistres d'une entreprise d'assurance ou les activités d'estimation et de liquidation des sinistres».

8. L'article 3 de ladite directive, intitulé «Immatriculation», prévoit à son paragraphe 6:

«Les États membres veillent à ce que les entreprises d'assurance recourent uniquement aux services d'intermédiation en assurance ou en réassurance fournis par des intermédiaires d'assurance ou de réassurance immatriculés et par les personnes visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2.»

9. L'article 4, paragraphe 1, de la même directive dispose:

«Tout intermédiaire d'assurance ou de réassurance possède les connaissances et aptitudes appropriées, telles qu'elles sont déterminées par l'État membre d'origine de l'intermédiaire.

[...]

Les États membres ne sont pas tenus d'appliquer l'exigence visée au premier alinéa du présent paragraphe à toutes les personnes physiques qui travaillent pour une entreprise et qui exercent une activité d'intermédiation en assurance ou en réassurance. Les États membres veillent à ce qu'une proportion raisonnable de personnes, au sein de la structure de direction de ces entreprises, responsables pour l'intermédiation en matière de produits d'assurance ainsi que toutes autres personnes prenant directement part à l'intermédiation en assurance ou en réassurance fassent la preuve des connaissances et aptitudes nécessaires pour l'exercice de leurs tâches.»

B – *La législation grecque*

1. Le décret présidentiel 190/2006

10. La directive 2002/92 a été transposée en droit grec par le décret présidentiel 190/2006⁴ qui dispose, à son article 2, paragraphe 3, deuxième alinéa:

«On entend par 'intermédiation en assurance' toute activité consistant à présenter, à proposer ou à fournir des travaux préparatoires en vue de la conclusion de contrats d'assurance, ou à conclure de tels contrats, ou à fournir une assistance pour la gestion et l'exécution desdits contrats, notamment en cas de sinistre. Ces activités ne sont pas considérées comme une intermédiation en assurance lorsqu'elles sont exercées par une entreprise d'assurance ou un employé d'une entreprise d'assurance qui est lié à celle-ci par un contrat de travail et qui agit sous la responsabilité de celle-ci [...]».

2. La loi 3557/2007

11. Le décret présidentiel 190/2006 a été modifié par la loi 3557/2007⁵, dont l'article 15, paragraphe 2, a ajouté un nouvel alinéa à l'article 2, paragraphe 3, dudit décret, libellé comme suit:

«À titre dérogatoire, tout employé d'une entreprise d'assurance, visé à l'alinéa qui précède, peut effectuer des actes d'intermédiation en assurance sans être soumis aux dispositions du présent décret, dès lors que ses revenus bruts annuels provenant de tels actes n'excèdent pas au total la somme de cinq mille (5 000) euros».

4 — FEK A' 196.

5 — FEK A' 100/14.5.2007.

12. Conformément à l'article 11, paragraphe 3, sous b), de la loi 3557/2007, un arrêté du ministre du Développement, adopté dans les 30 jours à compter de la publication de ladite loi, devait déterminer les documents attestant des connaissances générales, commerciales ou professionnelles des personnes qui postulent pour être intermédiaires en assurance ou en réassurance, intermédiaires d'assurance ou de réassurance lié, employé d'une entreprise d'assurance, d'une entreprise d'intermédiation en assurance ou en réassurance, ainsi que les cas dans lesquels ces personnes sont tenues de posséder une formation supplémentaire.

3. L'arrêté K3-8010

13. L'arrêté du secrétaire d'État au Développement K3-8010, du 8 août 2007⁶, a été adopté sur la base de l'article 11, paragraphe 3, sous b), de la loi 3557/2007. Le paragraphe XX dudit arrêté prévoit:

«Tout employé d'une entreprise d'assurance peut effectuer des actes d'intermédiation en assurance sans être tenu d'être inscrit auprès de la Chambre professionnelle compétente, dès lors que ses revenus bruts annuels, provenant de tels actes, à titre de commissions, n'excèdent pas au total la somme de cinq mille euros (5 000 euros). Si ses revenus bruts annuels provenant de ces actes excèdent le montant précité, il est tenu de s'inscrire auprès de la Chambre professionnelle compétente, selon les conditions applicables à la catégorie d'intermédiaire en assurance dans laquelle il choisit de s'inscrire. La qualité [de salarié] dans le domaine de l'assurance est incompatible avec celle d'assureur-conseil».

II – Le litige au principal, la question préjudicielle et la procédure devant la Cour

14. L'EEAE e.a. représentent des associations professionnelles ayant pour but la défense des intérêts professionnels et financiers de leurs membres, qui sont actifs dans l'intermédiation en assurance en tant que professionnels libéraux. Le 29 octobre 2007, l'EEAE e.a. ont introduit devant la juridiction de renvoi un recours en annulation dirigé contre, notamment, le paragraphe XX de l'arrêté K3-8010. Par ce recours, ils ont contesté la conformité de ce paragraphe avec la directive 2002/92, dans la mesure où il exclut, sous certaines conditions, l'application de cette dernière à tout salarié d'une entreprise d'assurance qui effectue des actes d'intermédiation en assurance sans disposer des qualifications exigées par l'article 4, paragraphe 1, de cette directive.

15. Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, la juridiction de renvoi émet des réserves quant au bien-fondé du recours visant l'annulation du paragraphe XX de l'arrêté K3-8010. En effet, selon ladite juridiction, dès lors que le cadre législatif grec, interprété conformément à la directive 2002/92, permet de s'assurer que le salarié d'une entreprise d'assurance, qui exerce occasionnellement des activités d'intermédiation, agit toujours, aux fins de ces activités, sous la responsabilité et la surveillance de l'entreprise qui lui procure également la formation nécessaire, les exigences figurant dans ladite directive devraient être considérées comme satisfaites, peu importe le lien qui existe entre le salarié en question et son entreprise lorsqu'il exerce lesdites activités.

16. Toutefois, étant donné qu'une autre chambre de ladite juridiction ne semble pas partager cette position, le Symvoulio tis Epikrateias (Grèce) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Les dispositions de l'article [2], [point] 3, deuxième alinéa, de la directive 2002/92, selon lesquelles '[c]es activités (celles énumérées au premier alinéa de cette disposition) ne sont pas considérées comme une intermédiation en assurance lorsqu'elles sont exercées par une entreprise d'assurance ou un salarié d'une entreprise d'assurance qui agit sous la responsabilité de celle-ci', doivent-elles être

6 — FEK B' 1600/17.8.2007, ci-après l'«arrêté K3-8010».

interprétées en ce sens qu'un salarié d'une entreprise d'assurance qui ne dispose pas des qualifications prévues à l'article 4, paragraphe 1, de [cette] directive peut exercer des activités d'intermédiation en assurance, à titre occasionnel et non dans le cadre de son activité professionnelle principale, même s'il n'agit pas dans le cadre du lien de subordination qui le lie à cette entreprise, étant précisé que, en toute hypothèse, cette dernière exerce une surveillance sur ses activités, ou bien faut-il considérer que [ladite] directive n'autorise une telle activité que lorsqu'elle est effectuée dans le cadre du lien de subordination?»

17. La présente demande préjudicielle a été enregistrée au greffe de la Cour le 3 novembre 2011. Des observations écrites ont été déposées par l'EEAE e.a., l'OASE, les gouvernements grec, belge, chypriote et autrichien ainsi que par la Commission européenne. L'OASE, le gouvernement grec ainsi que la Commission ont participé à l'audience qui s'est tenue le 20 juin 2013.

III – Analyse

A – *Sur la directive 2002/92*

1. Sur la finalité et le champ d'application de la directive 2002/92

18. En guise d'introduction, je note qu'il semble ressortir du dossier qu'une interprétation littérale des dispositions pertinentes de la directive 2002/92 n'aboutit pas à un résultat univoque permettant à la juridiction de renvoi de trancher le litige dont elle est saisie. Par conséquent, il convient de se référer à une jurisprudence bien établie, conformément à laquelle, pour déterminer la portée d'une disposition du droit de l'Union, il y a lieu de tenir compte à la fois de ses finalités, de son contexte et de ses termes⁷.

19. À cet égard, il est notoire que les intermédiaires d'assurance sont des acteurs fondamentaux de la distribution de produits d'assurance dans l'Union. Ainsi qu'il ressort de ses considérants 6 et 7, la directive 2002/92 a pour objet d'éliminer les entraves auxquelles lesdits intermédiaires pouvaient se heurter dans l'exercice de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. Les intermédiaires d'assurance jouent également un rôle important dans la protection des intérêts des preneurs d'assurance, non seulement par la distribution de produits d'assurance commercialisés par différentes entreprises d'assurance, mais surtout en conseillant et en assistant les preneurs d'assurance par l'analyse de leurs besoins spécifiques⁸.

20. Conçue comme un dispositif d'harmonisation traduisant une approche nouvelle consistant à légiférer par rapport à l'activité et non pas par rapport au sujet concerné⁹, la directive 2002/92 a donc établi des règles concernant l'accès aux activités d'intermédiation en assurance et leur exercice, en soumettant les intermédiaires en assurance en particulier à des obligations telles que l'immatriculation et le respect d'exigences professionnelles minimales¹⁰. Cette directive constitue également un instrument de protection des preneurs d'assurance et a pour objectif de faciliter l'offre des produits d'assurance aux consommateurs.

7 — Voir arrêt du 19 juillet 2012, A (C-33/11, point 27).

8 — Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance [COM(2000) 511 final].

9 — Par opposition à la directive 77/92/CEE du Conseil, du 13 décembre 1976, relative à des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services pour les activités d'agent et de courtier d'assurance (ex groupe 630 CITI) et comportant notamment des mesures transitoires pour ces activités (JO 1977, L 26, p. 14), la directive 2002/92 est caractérisée par l'harmonisation reposant non pas sur les catégories d'intermédiaire existantes, mais sur les activités de l'intermédiaire en assurance de manière globale.

10 — Conformément aux articles 3 et 4 de la directive 2002/92, les exigences essentielles ont trait à l'immatriculation, aux qualifications professionnelles, à l'honorabilité et à la couverture par une assurance de responsabilité civile, ainsi qu'à des mesures de protection des fonds des clients.

21. À cette fin, la directive 2002/92 introduit un système de reconnaissance mutuelle¹¹ fondé sur des qualifications harmonisées et une limitation du recours aux intermédiaires, laquelle se traduit par une obligation imposée aux entreprises d'assurance de ne recourir qu'aux services d'intermédiation en assurance fournis par des intermédiaires immatriculés¹².

22. La nouvelle approche à caractère fonctionnel adoptée dans la directive 2002/92 a pour conséquence que son champ d'application est identifié soit en délimitant la notion d'activité d'intermédiation¹³, soit en excluant dudit champ d'application les personnes offrant certains types de services d'intermédiation¹⁴.

2. Sur les définitions d'intermédiation et d'intermédiaire

23. S'agissant de la définition des activités d'«intermédiation en assurance» retenue à l'article 2, point 3, de la directive 2002/92, la notion en question couvre les activités consistant à présenter ou à proposer des contrats d'assurance ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion ou à les conclure, ou à contribuer à leur gestion et à leur exécution, notamment en cas de sinistre.

24. Toutefois, conformément au deuxième alinéa de l'article 2, point 3, de cette directive, lorsque lesdites activités sont exercées par une entreprise d'assurance ou un salarié d'une entreprise d'assurance qui agit sous la responsabilité de celle-ci, elles ne sont pas considérées comme une intermédiation en assurance. Il s'ensuit que ces catégories de personnes ne sont pas soumises aux exigences imposées par ladite directive, tout en étant autorisées à exercer des activités consistant à proposer des contrats d'assurance, à les conclure ou à contribuer à leur gestion. Par ailleurs, il me semble que la distinction opérée par la même directive entre les actes d'entreprise et les actes de ses salariés est superflue, sauf en cas de conclusion de contrats sans mise en relation personnelle avec le représentant d'une entreprise¹⁵.

25. En revanche, au troisième alinéa de ce même point 3, la directive 2002/92 exclut de la notion d'intermédiation les activités exercées occasionnellement et consistant à fournir les informations dans le cadre d'une autre activité professionnelle¹⁶.

26. En outre, certaines activités, alors même qu'elles relèvent de la notion d'intermédiation en assurance, sont exclues du champ d'application de la directive 2002/92 en vertu de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de celle-ci. Tel est le cas de la catégorie des personnes offrant les contrats d'assurance qui répondent cumulativement à toutes les conditions visées, y compris celle relative à la règle de minimis concernant le plafond de la prime annuelle, qui ne saurait dépasser 500 euros, ainsi que celle relative à la durée de contrat, qui ne devrait pas dépasser cinq ans.

11 — Proposition de directive susmentionnée [COM(2000) 511 final].

12 — Et par les personnes visées à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de ladite directive. Les intermédiaires immatriculés dans un État membre donné peuvent opérer dans d'autres États membres en régime de libre prestation des services ou moyennant l'établissement d'une succursale. Les États membres peuvent compléter les exigences professionnelles prévues dans la même directive, mais uniquement pour les intermédiaires qu'ils immatriculeront.

13 — Article 2, points 3 et 4, de cette directive.

14 — Article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, de ladite directive.

15 — Par exemple, en cas de conclusion d'un contrat par le biais d'Internet.

16 — Tel peut être, par exemple, le cas d'un avocat, d'un notaire, d'un expert ou d'un consultant fournissant des informations à titre occasionnel sans pour autant proposer un contrat d'assurance.

27. Ainsi, la directive 2002/92 contient-elle une définition fonctionnelle de la notion d'intermédiation afin d'appréhender les différentes catégories d'intermédiaires (courtier, agent, sous-agent) tout en englobant d'autres canaux de distribution comme la «bancassurance»¹⁷. En effet, ainsi qu'il ressort du considérant 9 de cette directive, un très large éventail de personnes et d'institutions peut distribuer les produits d'assurance¹⁸.

28. S'agissant de la notion d'intermédiaire d'assurance figurant à l'article 2, point 5, de la directive 2002/92, relève de celle-ci toute personne physique ou morale qui, contre rémunération, accède à l'activité d'intermédiation en assurance ou l'exerce. Ceci implique, d'une part, qu'il s'agit donc d'une activité exercée à titre professionnel et, d'autre part, que les personnes qui exercent une activité d'intermédiation sans aucune contrepartie d'ordre pécuniaire et économique ne sont pas considérées comme des intermédiaires au sens de cette directive.

29. À cet égard, je souligne que la profession d'intermédiaire d'assurance peut s'exercer également selon le modèle de l'intermédiation liée. Conformément à l'article 2, point 7, de ladite directive, la personne qui exerce une telle activité agit au nom et pour le compte d'une ou de plusieurs entreprises d'assurance.

30. J'observe par ailleurs que, conformément à une nouvelle approche, la directive 2002/92 ne reprend pas les distinctions opérées au niveau national entre les différents types d'intermédiation. En effet, dès le stade des travaux préparatoires, la distinction entre agents et courtiers¹⁹ n'a pas pu être établie dans tous les États membres. Par conséquent, le métier d'intermédiaire d'assurance au sens de cette directive correspond, dans les États membres, à plusieurs sous-catégories professionnelles²⁰. Toutefois, dès lors que ladite directive prévoit des exigences minimales concernant les modalités et le contenu de l'information que les intermédiaires d'assurance doivent fournir à leurs clients potentiels, ces derniers devraient être en mesure d'identifier le type d'intermédiaire auquel ils ont affaire²¹.

3. Sur les exemples de transposition de la directive 2002/92

31. Il est utile de noter que, eu égard aux particularités relatives au champ d'application de la directive 2002/92 et aux définitions figurant dans celle-ci, les États membres ont retenu des solutions variées aux fins de la transposition de cette directive. Ainsi, selon la législation française, il convient de distinguer les activités se trouvant en dehors du périmètre de l'intermédiation, d'une part, et les

17 — Voir travaux préparatoires de ladite directive [COM(2000) 511 final].

18 — Toutefois, ainsi qu'il ressort du projet de refonte de la directive 2002/92, celle-ci ne s'applique pas à tous les vendeurs d'assurance, tels que les entreprises d'assurance elles-mêmes. Dans le cadre de la refonte, il a donc été proposé d'élargir le champ d'application de cette directive en ce sens. Voir point 59 des présentes conclusions.

19 — Ces notions ont été distinguées dans la directive 77/92, abrogée par la directive 2002/92, et correspondaient à différentes professions de la vente d'assurance dans les États membres.

20 — Il ressort ainsi du dossier que la législation grecque connaît cinq catégories d'intermédiaires d'assurance, à savoir les agents d'assurance, les courtiers en assurance, les assureurs-conseils, les coordonnateurs des assureurs-conseils et la catégorie litigieuse des employés des entreprises d'assurance. La législation finlandaise distingue, en matière d'intermédiation, entre, d'une part, l'agent, qui est une personne physique ou morale agissant au nom et sous la responsabilité de l'assureur, et, d'autre part, le courtier, lequel s'engage dans l'activité de l'intermédiation sur la base d'un contrat avec un sujet autre que l'assureur [voir loi n° 570 sur l'intermédiation en assurance (Laki vakuutusedustuksesta n° 570), du 15 juillet 2005]. La législation belge prévoit trois catégories d'intermédiaires, à savoir, tout d'abord, le courtier, qui est l'intermédiaire mettant en relation les preneurs d'assurance et des entreprises d'assurance sans être lié par le choix de celles-ci, ensuite, l'agent, défini comme l'intermédiaire qui, en raison d'une ou de plusieurs conventions ou procurations au nom et pour le compte d'une seule ou de plusieurs entreprises d'assurance, exerce des activités d'intermédiation et, enfin, le sous-agent, en tant qu'intermédiaire agissant sous la responsabilité d'un courtier ou d'un agent (voir site Internet www.fsma.be). En revanche, en droit français, le code des assurances (article R. 511-2) répartit ces derniers en six catégories, sachant que l'intermédiaire est en droit d'exercer au titre de plusieurs catégories telles que notamment les courtiers d'assurance; les agents généraux d'assurance; les mandataires d'assurance, désignant les personnes physiques non salariées et les personnes morales, mandatés par une entreprise d'assurance; les mandataires d'intermédiaires d'assurance, désignant les personnes physiques non salariées et les personnes morales, mandatés par des courtiers d'assurance, des agents généraux d'assurance, des mandataires d'assurance, et les intermédiaires étrangers (voir Bigot, J., «L'intermédiation en assurance: les nouvelles règles du jeu», *La semaine juridique* – Édition générale, novembre 2006, n° 47, I-189).

21 — Voir proposition de directive susmentionnée [COM(2000) 511 final], et chapitre III de la directive 2002/92.

activités qui entrent dans la définition d'intermédiation en assurance, mais qui sont exemptées des obligations y afférentes, d'autre part²². La législation finlandaise prévoit, pour sa part, une définition générale de l'intermédiation en précisant en parallèle les activités qualifiées de «non-intermédiation», lesquelles se rapportent à des actes des entreprises d'assurance et de leurs employés²³.

32. Les États membres ont également prévu des exceptions relatives à l'obligation d'inscription au registre national des intermédiaires d'assurance, comme, en droit belge, s'agissant de l'assurance des risques de la propre entreprise de l'intermédiaire ou en cas d'intermédiation portant sur des contrats d'assurance qui remplissent toutes les conditions établies à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2002/92²⁴. Tel est aussi le cas de la législation du Royaume-Uni en ce qui concerne la fourniture à titre occasionnel d'informations dans le domaine de l'assurance ou en présence d'offres de contrats d'assurance de nature complémentaire à l'activité principale, sous réserve d'une condition de durée des contrats et d'un plafond de revenus²⁵.

33. C'est au regard de ces considérations qu'il convient de répondre à la question posée.

B – Sur la délimitation de la notion d'intermédiation en assurance

1. Sur la législation nationale en cause au principal

34. Par sa question, la juridiction de renvoi cherche en substance à savoir si la délimitation de la notion de l'intermédiation figurant à l'article 2, point 3, de la directive 2002/92 couvre la situation dans laquelle un salarié²⁶ d'une entreprise d'assurance qui ne remplit pas les conditions relatives à des qualifications applicables aux intermédiaires d'assurance en vertu de cette directive et qui n'agit pas dans le cadre du lien de subordination, mais qui fait l'objet de la surveillance de ses activités est autorisé à exercer à titre occasionnel des activités d'intermédiation en assurance.

35. Tout d'abord, il convient de préciser que l'activité d'intermédiation en assurance est régie en droit grec par plusieurs actes de rang différent, dont le libellé n'est pas sans susciter quelques interrogations. En effet, la définition de l'intermédiation en assurance figure dans le décret présidentiel 190/2006, ultérieurement modifié par la loi 3557/2007. Cette loi a introduit une dérogation par rapport à la définition susvisée, fondée sur le plafonnement des revenus applicable à tout salarié d'une entreprise d'assurance. Ladite disposition semble donc exempter ces derniers des formalités relatives à l'exercice des activités d'intermédiation, sans pour autant préciser sur qui pèsent les obligations afférentes aux activités ainsi exclues. Enfin, en vertu de l'habilitation figurant dans la loi 3557/2007, l'arrêté K3-8010 a été adopté et énonce les modalités relativement imprécises de mise en œuvre de ladite dérogation.

36. Toutefois, dès lors que le recours porté devant la juridiction de renvoi ne visait l'annulation que des dispositions de l'arrêté K3-8010, la présente analyse se limite à ce seul arrêté, et en particulier à son paragraphe XX.

22 — Langé, D., «Les intermédiaires d'assurance à l'heure du marché unique: la réforme de l'intermédiation en assurance», *Revue générale du droit des assurances*, n° 2006-4, p. 857. J'observe que, conformément à la législation française, les entreprises d'assurance qualifiées d'entreprises «sans intermédiaires» qui procèdent à la distribution des produits d'assurance par leurs bureaux décentralisés, où elles placent des salariés recevant la clientèle, relèvent de cette exception. Les salariés desdites entreprises sont omis de la catégorie professionnelle des intermédiaires d'assurance et ils échappent à l'obligation d'immatriculation.

23 — Voir loi n° 570, du 15 juillet 2005.

24 — Pour la description des exceptions applicables en droit belge, voir site Internet <http://www.fsma.be>.

25 — Pour le système applicable au Royaume-Uni, voir site Internet http://www.fsa.gov.uk/pubs/other/ins_reg.pdf.

26 — Je note que la notion de salarié est exprimée dans les différentes versions linguistiques de la directive 2002/92 par les termes «πάλληλος» (en langue grecque), «empleado» (en langue espagnole), «Angestellter» (en langue allemande), «employee» (en langue anglaise), «impiegato» (en langue italienne), «pracownik» (en langue polonaise), «työntekijä» (en langue finnoise), «anställd» (en langue suédoise), ce qui justifie l'utilisation du terme plus large d'«employé».

37. En effet, il ressort du dossier que la législation nationale mise en cause devant la juridiction de renvoi introduit une exception dont la portée diverge par rapport au champ d'application de l'exclusion figurant à l'article 2, point 3, de la directive 2002/92 en ce qu'elle ouvre à tout employé d'entreprise d'assurance une possibilité de se lancer occasionnellement dans les activités d'intermédiation en assurance contre rémunération soumises au plafond de 5 000 euros, sans devoir remplir les conditions spécifiques applicables en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive. Par ailleurs, il ressort du dossier qu'un salarié du secteur de l'assurance ne peut pas se livrer à des activités d'assureur-conseil, alors qu'il est autorisé à exercer des activités d'intermédiation.

38. J'observe, à cet égard, que les parties ayant déposé les observations écrites dans la présente affaire défendent des points de vue divergents. Ainsi, selon EEAE e.a., dès lors qu'il assimile le salarié d'une entreprise d'assurance à un intermédiaire d'assurance, le paragraphe XX de l'arrêté K3-8010 n'est pas conforme à la directive 2002/92. Selon les gouvernements belge et autrichien, l'article 2, point 3, deuxième alinéa, de cette directive doit être interprété en ce sens qu'un salarié d'une entreprise d'assurance qui ne dispose pas des qualifications prévues à l'article 4, paragraphe 1, de ladite directive ne peut pas exercer d'activités d'intermédiation en assurance à titre occasionnel.

39. L'OASE ainsi que les gouvernements grec et chypriote proposent de considérer que, à la lumière de l'article 2, point 3, deuxième alinéa, de la directive 2002/92, un salarié d'une entreprise d'assurance qui ne dispose pas des qualifications prévues à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive peut exercer des activités d'intermédiation en assurance, à titre occasionnel et non dans le cadre de son activité professionnelle principale.

40. Enfin, pour sa part, la Commission soutient que la dérogation prévue à l'article 2, point 3, de ladite directive s'applique à des activités exercées par des salariés de l'entreprise d'assurance sous la responsabilité de leur employeur, même lorsqu'elles ne relèvent pas exclusivement du cadre de leur «contrat de travail salarié».

2. Sur les modalités d'exercice de l'activité d'intermédiation prévues par la directive 2002/92

41. Il me semble qu'il convient de différencier trois cas de figure principaux relatifs à l'exercice de l'activité d'intermédiation au regard du champ d'application de la directive 2002/92.

42. En premier lieu, il convient d'envisager le cas en cause en l'espèce, à savoir celui d'un employé d'une société d'assurance. Dans cette hypothèse, alors même que les activités d'un salarié sont susceptibles de relever de la définition générique de l'intermédiation en assurance, il ressort de ladite directive qu'elles ne sont pas considérées comme telles.

43. Ainsi que le relève le gouvernement autrichien, l'une des raisons de l'exclusion de ces activités du champ d'application de la directive 2002/92, et par conséquent de l'exemption des personnes les exerçant des exigences de cette directive, tient au fait que les entreprises d'assurance ou leurs employés sont supposés satisfaire aux exigences professionnelles garantissant la protection des preneurs d'assurance, dès lors, notamment que, conformément à ladite directive, les entreprises d'assurance sont considérées comme telles après avoir préalablement obtenu l'agrément administratif visé à l'article 6 de la première directive 79/267/CEE du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice (JO L 63, p. 1).

44. À mon avis, l'objectif principal poursuivi par une telle délimitation du champ d'application de la directive 2002/92 est de permettre aux entreprises d'assurance de commercialiser leurs propres produits d'assurance, d'une part, et de pouvoir agir en qualité d'intermédiaire aux fins de la commercialisation des produits d'autres sociétés d'assurance, par exemple membres du même groupe ou liées à elles par des accords commerciaux ou autres, d'autre part. Ces considérations valent bien évidemment pour les salariés desdites entreprises.

45. En effet, l'entreprise ne pouvant agir que par l'entremise de ses employés, il convient de considérer que, lorsque ces derniers agissent au nom et pour le compte de leur employeur, ils doivent être assimilés à l'entreprise et, par conséquent, leurs activités sont exclues du champ d'application de ladite directive. Dans cette hypothèse, la relation contractuelle établie lors de la vente en intermédiation en assurance lie donc l'entreprise d'assurance concernée au preneur d'assurance, le salarié agissant uniquement comme mandataire de celle-ci.

46. En outre, en ce qui concerne le lien juridique entre l'entreprise d'assurance et l'employé, la Commission observe à juste titre que l'article 2, point 3, de la directive 2002/92 doit être interprété comme couvrant les activités exercées par des salariés de l'entreprise d'assurance sous la responsabilité de leur employeur même lorsqu'elles ne relèvent pas exclusivement du cadre de leur «contrat de travail salarié» au sens du droit du travail national. En effet, une prise en compte de la diversité des relations contractuelles susceptibles de lier un salarié à son employeur dans les différents États membres exclurait toute interprétation uniforme de la dérogation en cause²⁷. Par ailleurs, les modalités du paiement d'un salarié me semblent être dépourvues de pertinence au regard des définitions données par cette directive.

47. En revanche, l'effet utile de la directive 2002/92 exclut, à mon avis, que les salariés d'une entreprise d'assurance puissent en leur nom propre se livrer à des activités d'intermédiation sans remplir les conditions visées par cette directive. Ainsi que le relève le gouvernement belge, en évoquant l'activité d'intermédiation en assurance exercée à titre occasionnel et complémentaire hors du cadre du contrat de travail qui unit le salarié à une entreprise d'assurance, la législation nationale en cause au principal sort du cadre de l'article 2, point 3, deuxième alinéa, de ladite directive. En effet il s'agit non plus de vente directe de produits d'assurance, mais d'intermédiation en assurance au sens propre.

48. Or, il ressort du dossier que la législation en cause au principal attribue à un employé de l'entreprise d'assurance une «double casquette», dès lors qu'il peut agir parallèlement, d'une part, en qualité d'employé assimilé à son employeur et, d'autre part, en qualité d'agent indépendant non qualifié, pourvu qu'il ne dépasse pas un certain plafond de revenus²⁸. J'observe que ladite législation a pour résultat d'autoriser une configuration contractuelle triangulaire dont la structure englobe, en premier lieu, le salarié et le preneur d'assurance, en deuxième lieu, ledit preneur et l'entreprise d'assurance et, en troisième lieu, le salarié et l'entreprise d'assurance. De surcroît, cette législation introduit une confusion affectant les règles de répartition de la responsabilité, en ce qui concerne les obligations caractéristiques de l'intermédiaire à l'égard du preneur d'assurance.

27 — Je note, à cet égard, que, dès lors que le droit du travail ne fait pas l'objet d'une harmonisation au niveau de l'Union, il existe une diversité de solutions en droit national inhérente à la liberté contractuelle. Aussi, le lien fondamental peut être soit la relation de travail au sens large, soit le contrat de travail. Cela dit, au sens du droit de l'Union, l'exclusion des «salariés» de sociétés d'assurance du champ de la notion d'intermédiation devrait raisonnablement être interprétée comme visant les rapports contractuels entre un salarié et une société d'assurance qui sont caractérisés par un rapport de subordination. Or, dans un rapport contractuel dans lequel les parties sont en position d'égalité, aucune d'entre elles ne peut être considérée comme un salarié.

28 — S'agissant du plafonnement de la rémunération, il convient de préciser que, dès les travaux préparatoires de la directive 2002/92, il a été exclu de délimiter la portée de celle-ci par référence à un certain niveau d'activité des intermédiaires d'assurance (par exemple, en fonction du volume annuel de primes collectées) afin de ne pas exclure de son champ d'application les intermédiaires de «petite taille», lesquels sont considérés comme ne garantissant pas un niveau adéquat de la protection pour les preneurs d'assurance. Voir proposition de directive susmentionnée [COM(2000) 511 final].

49. Or, admettre une telle possibilité équivaldrait, selon moi, à un contournement de la finalité de la directive 2002/92, surtout au regard de son champ d'application en lien avec la notion d'intermédiation en assurance, des exigences relatives à des qualifications professionnelles des intermédiaires ainsi que de l'impératif de la protection des preneurs d'assurance.

50. Dans ce contexte, il convient de souligner que la différence entre un employé d'entreprise soumis à l'exigence de loyauté envers son employeur et un intermédiaire d'assurance réside, notamment, dans le degré d'indépendance et d'impartialité, dès lors que l'intermédiaire est censé fournir des conseils sur la base de son obligation d'analyse objective, ce qui n'est pas le cas d'un salarié qui agit au nom et dans l'intérêt de l'entreprise. L'interprétation proposée est corroborée par le but poursuivi par la directive 2002/92, à savoir permettre aux intermédiaires de bénéficier plus facilement de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services. Or, le statut de salarié d'une entreprise exclut en soi un tel bénéfice.

51. Certes, c'est à juste titre que le gouvernement grec fait valoir que ladite directive ne procède pas à une harmonisation exhaustive. Cela n'a toutefois aucune incidence sur son objectif consistant à établir des exigences minimales relatives aux connaissances et aux aptitudes professionnelles des intermédiaires, afin de mettre en œuvre un véritable marché européen de l'intermédiation en assurance. Cette directive laisse donc une marge de manœuvre quant aux modalités, et non pas quant au principe même, d'un niveau minimal d'exigences, dans l'hypothèse où les activités exercées sont des activités d'intermédiation en assurance.

52. En tout état de cause, les dispositions de l'article 4, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 2002/92, en vertu desquelles les États membres ne sont pas tenus d'appliquer les exigences relatives à des connaissances et à des aptitudes appropriées à toutes les personnes travaillant pour une entreprise, constituent à l'évidence une adaptation des exigences analogue à celle qui est réalisée dans le cas des professions réglementées. Ainsi, il est clair que, de même qu'un cabinet d'avocats emploie des juristes non inscrits au barreau et du personnel ne disposant pas d'une formation juridique complète, de même tous les employés d'une entreprise d'assurance ne doivent pas satisfaire aux exigences de qualification professionnelle.

53. En deuxième lieu, il convient d'envisager le cas d'un intermédiaire d'assurance lié au sens de l'article 2, point 7, de la directive 2002/92, lequel agit sous l'entière responsabilité soit d'une société d'assurance, soit d'un autre intermédiaire²⁹.

54. Du point de vue juridique, il s'agit d'un agent d'une telle société ou d'un autre intermédiaire qui n'est pas assimilé à ces derniers dès lors qu'il a un statut d'indépendant³⁰. Selon l'article 12, paragraphe 1, de la directive 2002/92, les intermédiaires d'assurance sont toutefois tenus d'informer le client sur les éléments susceptibles d'avoir une influence sur leur impartialité, notamment s'ils fondent leurs conseils sur l'obligation d'analyse impartiale. Les intermédiaires liés sont tenus de dévoiler leur manque d'impartialité, ce qui n'est pas le cas des sociétés d'assurance ou de leurs salariés.

55. Je souligne, toutefois, que l'intermédiaire lié est tenu d'agir comme intermédiaire au nom et pour le compte de l'entreprise d'assurance. Ceci me semble exclure qu'un salarié puisse en même temps agir en tant que tel et en tant qu'intermédiaire lié de son employeur.

29 — L'extension de la définition d'un intermédiaire d'assurance lié à des intermédiaires travaillant sous la responsabilité d'un autre intermédiaire est prévue à l'article 2, tel que modifié, de la directive 2002/92 révisée (voir proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur l'intermédiation en assurance [COM(2012) 360 final]).

30 — La profession d'agent lié est présente dans d'autres directives relatives aux marchés financiers, comme la directive 93/22/CEE du Conseil, du 10 mai 1993, concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières (JO L 141, p. 27), ainsi que la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil (JO L 145, p. 1).

56. En effet, la fonction d'intermédiation liée implique nécessairement que l'intermédiation soit de nature complémentaire par rapport à une autre activité. Dans l'hypothèse où il serait admis que cette «autre activité» puisse consister en une relation de travail avec une société d'assurance, la question qui se pose serait alors celle de savoir quelles seraient les conséquences à en tirer afin de préserver la protection des preneurs d'assurance et pour éviter la confusion entre ces différents rôles.

57. La législation en cause au principal permet à chaque employé d'une société d'assurance, c'est-à-dire, selon une interprétation littérale, également au personnel technique, de gardiennage ou de nettoyage, d'être rémunéré en tant qu'apporteur d'affaire assimilé à un courtier au sens du droit des obligations³¹. Par ailleurs, je note que, lors de l'audience, l'agent du gouvernement grec semble avoir contesté cette lecture des dispositions nationales, sans pour autant établir l'existence en droit national de dispositions qui limiteraient ladite possibilité aux seuls salariés spécialisés des entreprises d'assurance.

58. En troisième lieu, il convient enfin d'envisager le cas d'un intermédiaire d'assurance indépendant qui agit comme représentant d'un client à l'égard de la société d'assurance. La directive 2002/92 s'applique pleinement à un tel cas et les États membres sont tenus de déterminer les exigences relatives aux connaissances et aux aptitudes devant être possédées par les intermédiaires.

59. À cet égard, j'observe que, dans le cadre de la refonte de la directive 2002/92, il a été prévu d'élargir son champ d'application de façon à inclure les ventes de contrats d'assurance effectuées par des entreprises d'assurance et de réassurance sans l'intervention d'un intermédiaire d'assurance. La proposition de directive révisée tend également à s'appliquer à tous les canaux de distribution (souscripteurs directs, loueurs de voitures, etc.)³². Il convient de souligner que la refonte de ladite directive prévoit que les polices d'assurance vendues en complément de la vente de services relèveraient de la directive révisée³³.

IV – Conclusion

60. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre à la question posée par le *Symvoulio tis Epikrateias* en ce sens que:

L'article 2, point 3, deuxième alinéa, de la directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9 décembre 2002, sur l'intermédiation en assurance, doit être interprété en ce sens qu'un salarié d'une entreprise d'assurance qui ne dispose pas des qualifications prévues à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive ne peut pas exercer d'activités d'intermédiation en assurance à titre occasionnel en dehors du cadre du lien de subordination découlant d'une relation contractuelle qui le lie à cette entreprise et dans le respect d'un plafond annuel de ressources. En revanche, les activités d'un salarié d'une entreprise d'assurance qui agit au nom et pour le compte de son employeur sont exclues du champ d'application de ladite directive.

31 — Ainsi qu'il ressort du dossier, si les employés apportent à leur employeur, qui est une entreprise d'assurance, des polices d'assurance, ils ont droit à une commission, indépendamment de leur salaire en vertu du contrat de travail.

32 — En conséquence, la refonte proposée envisage de biffer le deuxième alinéa du point 3 de l'article 2 de cette directive et de le remplacer par une phrase, à son premier alinéa, selon laquelle sont, notamment, considérées comme une «intermédiation en réassurance» les activités «exercées par une entreprise d'assurance sans l'intervention d'un intermédiaire d'assurance». Voir proposition de directive susmentionnée [COM(2012) 360 final].

33 — Tel serait, par exemple, le cas des polices d'assurance voyage commercialisées et vendues par des agents de voyages ainsi que les polices d'assurance multirisques commercialisées par les sociétés de location de voitures ou de crédit-bail. Voir proposition de directive susmentionnée [COM(2012) 360 final].