Assurances: liberté de prestation de services et intérêt général

1997/2239(COS) - 10/10/1997 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation d'un projet de communication interprétative de la Commission portant sur la liberté de prestation de services et l'intérêt général dans le secteur des assurances. CONTENU : le projet de communication constitue un document de consultation qui, à la lumière des commentaires reçus, devrait être transformé en communication interprétative de la Commission, reflétant sa position en la matière. Pour rappel, les troisièmes directives dans le secteur des assurances (directives 92/49/CEE et 92 /96/CEE) ont achevé l'établissement du marché intérieur dans ce secteur : -mise en place d'un régime d'agrément et de contrôle financier uniques de l'entreprise d'assurance par l'Etat membre de son siège social (Etat membre d'origine) ; -agrément délivré par l'Etat d'origine permettant d'exercer des activités d'assurance partout dans la Communauté, soit en régime d'établissement (c'est-à-dire en ouvrant des agences ou des succursales dans tous les Etats membres), soit en régime de libre prestation de services. Dans l'exercice de ses activités dans un autre Etat membre, l'entreprise d'assurance doit respecter les conditions dans lesquelles, pour des raisons d'intérêt général, ces activités doivent être exercées dans l'Etat membre d'accueil. Or, la Commission considère que des incertitudes subsistent toujours sur l'interprétation des concpets fondamentaux que sont la liberté de prestation de services et l'intérêt général. Ces incertitudes pourraient à la fois porter préjudice au plein effet des mécanismes mis en place par les troisièmes directives de coordination sur les assurances et dissuader certaines compagnies de faire usage des libertés créées par le Marché unique. C'est pourquoi, elle propose, dans le présent document, une analyse juridique du concept d'"intérêt général" spécifiquement applicable au secteur des assurances, afin de clarifier la situation. La Commission estime en particulier que depuis l'entrée en vigueur des troisièmes directives d'assurance, l'appréciation de la conformité avec le droit communautaire d'une mesure nationale restreignant une des activités visées à l'annexe des premières directives, doit être faite à la lumière des exigences de la notion d'intérêt général, tant pour les activités exercées par voie de succursale que pour celles exercées en régime de libre prestation de service. S'agissant des conditions dans lesquelles les règles d'intérêt général du pays d'accueil peuvent être imposées, l'analyse de la Commission opère la distinction suivante : 1) restrictions discriminatoires : de telles restrictions ne pourront être justifiées que par les raisons reprises à l'article56 du Traité CE à savoir ordre public, sécurité publique, santé publique (les raisons de nature économique ne faisant pas partie de ces raisons). Dans ces cas, il n'y a pas lieu d'invoquer l'intérêt général; 2) restrictions non-discriminatoires : toute mesure nationale non-discriminatoire restreignant une activité d'assurance bénéficiant de la reconnaissance mutuelle doit, pour être légitimement opposable à l'entreprise d'assurance communautaire, remplir les conditions suivantes : -être justifiée par l'intérêt général, -être nécessaire et proportionnée, -ne pas faire double emploi avec les règles du pays d'origine. En tout état de cause, en cas de litige, il appartient à l'Etat membre imposant la restriction d'apporter la preuve que la mesure en cause satisfait à ces conditions. Conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice, les domaines couverts par l'intérêt général sont notamment les règles professionnelles destinées à protéger le destinataire de services, la protection des travailleurs et des consommateurs, la prévention de la fraude, l'ordre social, la cohérence fiscale, la sécurité routière, la bonne administration de la justice, la protection des créanciers, etc... Même lorqu'une mesure restrictive nationale est reconnue d'intérêt général, il faudra que l'Etat d'accueil respecte certains principes tels que la non-discrimination, la non-duplication, la nécessité et la proportionnalité. Enfin, selon la Jurisprudence européenne, la notion d'intérêt général constitue une exception aux règles de libre circulation. Elle doit donc faire l'objet d'une interprétation restrictive. Le projet de communication analyse également plusieurs exemples de réglementations nationales dont le respect pourrait être exigé par l'Etat d'accueil au motif de sa compatibilité avec l'intérêt général : notification préalable des conditions de polices, la langue du contrat d'assurance, les systèmes uniformes obligatoires de bonus/malus, codes de conduite professionnels, clauses imposant des franchises obligatoires dans les contrats d'assurance, etc....