

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

FACULTÉ DE DROIT

CENTRE DE DROIT DES OBLIGATIONS

**LES ASSURANCES OBLIGATOIRES
DANS LES PAYS DE L'O.C.D.E.**

par
Hélène de Rode
et
Marcel FONTAINE

Doc. 95/13

Etude réalisée à la demande de l'O.C.D.E.

LES ASSURANCES OBLIGATOIRES
DANS LES PAYS DE L'O.C.D.E

Enseignements
pour les pays d'Europe centrale et orientale

INTRODUCTION

Dans une précédente étude, nous avons analysé de manière comparative le droit du contrat d'assurance dans les pays de l'O.C.D.E. Nous avons tenté de dégager quelques orientations *de lege ferenda* utiles aux pays de l'Europe centrale et orientale soucieux de doter leur nouveau marché des assurances de cadres juridiques adéquats¹.

Le présent travail sur les assurances obligatoires dans les pays de l'O.C.D.E. s'inscrit dans la même perspective. Il s'agit cette fois d'un problème particulier, mais important. Dans certains pays de l'O.C.D.E., le phénomène des assurances obligatoires connaît des développements étonnants, alors qu'il est peu répandu ailleurs. En Europe centrale et orientale, d'autre part, une obligation d'assurance est parfois perçue comme un vestige de l'ancien système économique, dont la place et le régime dans une économie de marché suscite des interrogations. Partant d'un inventaire des assurances obligatoires dans les pays de l'O.C.D.E. (Ière Partie), notre but est d'analyser le phénomène de manière critique (IIème Partie), afin de dégager les enseignements utiles pour les pays d'Europe centrale et orientale (IIIème Partie).

¹ M. FONTAINE, Le droit du contrat d'assurance dans les pays de l'O.C.D.E. : étude comparative, orientations *de lege ferenda*, dans O.C.D.E., *Aspects fondamentaux des assurances*, Paris, 1993, pp. 259-301.

PREMIERE PARTIE

DESCRIPTION DES ASSURANCES OBLIGATOIRES DANS DIVERS PAYS DE L'OCDE

Chapitre I. JUSTIFICATION DE LA METHODE

La présente étude couvre la majorité des pays de l'O.C.D.E., 14 pays européens et 3 pays extra-européens. Un choix s'imposait en raison de la nécessité de réaliser le travail dans des délais raisonnables. La sélection a été guidée par l'accessibilité aux sources d'information (malgré les réserves qui vont être formulées); il s'imposait également de privilégier les pays où le phénomène de l'assurance obligatoire est particulièrement développé.

Les données utilisées pour la réalisation de cette première partie émanent de diverses sources. Nous sommes partis d'une étude que nous avons réalisée antérieurement sur les assurances obligatoires en droit belge et comparé². Nous avons utilisé diverses publications qui ont traité des assurances obligatoires depuis lors, notamment l'important dossier consacré à ce thème par la revue française *Risques* en 1993. Notre documentation a été complétée par la documentation la plus récente du *Comité Européen des Assurances* (C.E.A.), et par celle transmise par plusieurs collègues de l'*Association Internationale de Droit des Assurances* (A.I.D.A.) qui ont aimablement répondu à nos questions³.

² M. FONTAINE et H. PAULUS- DE RODE, *Les assurances obligatoires . Droit belge, droit comparé, de lege ferenda*, Centre de Droit des Obligations, de l'Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, 1979, 2 vol. de 287 et 123 pp.

³ Nous voudrions remercier ici tout spécialement M. J.M. Binon, Mme M. Del Valle Schaan, MM. A. Gambino, M. Gill, U. Hübner, E. Kimura, W. Pfennigstorf, F. Sanchez Calero, B. Viret et J.H. Wansink. Nous assumons évidemment la pleine responsabilité de cette étude.

Les informations recueillies sur les assurances obligatoires des pays étudiés se sont avérées inégales: la documentation a parfois été fort abondante, dans d'autres cas les informations disponibles étaient fort succinctes. Des contradictions sont apparues à de nombreuses reprises, entre les listes d'assurances obligatoires communiquées par nos diverses sources. En outre, les dates de création des obligations d'assurances, telles qu'elles sont reprises dans diverses listes, sont souvent très différentes (Ceci peut s'expliquer par les fréquentes modifications auxquelles ces réglementations sont souvent soumises. En principe, nous avons repris la date la plus ancienne connue).

Réaliser un inventaire exhaustif et parfaitement fiable des assurances obligatoires dans les pays étudiés était donc impossible, à moins d'une recherche exhaustive de droit comparé dont le coût et la longueur ne correspondaient pas à l'objectif de la présente étude. Nous avons donc estimé qu'il importait surtout que la description des assurances obligatoires dans les pays retenus permette d'apprécier, pour l'essentiel, les secteurs dans lesquels les assurances ont été rendues obligatoires, et l'évolution du phénomène dans le temps. Ce résultat devrait être atteint même si nos descriptions des assurances obligatoires omettent l'une ou l'autre des assurances obligatoires existant dans un pays, ou si la date de création de telle ou telle obligation prête à discussion.

Afin de classifier uniformément les assurances dans tous les pays, nous avons suivi un schéma de présentation qui les groupe suivant le plan suivant:

1. Transport; 2: accidents du travail, santé; 3: loisirs et associations sportives et mouvements de jeunesse; 4: pollution; 5: énergie nucléaire; 6: responsabilités professionnelles; 7: divers.

Certaines assurances pouvant être classées dans plusieurs catégories, nous avons dû opérer des choix. Ainsi, il a été décidé de placer les assurances relatives aux manifestations sportives dans la catégorie 3, même si certaines présentent des liens avec les moyens de transport; les assurances de responsabilité des

professions liées à la santé sont regroupées parmi les assurances de responsabilité professionnelles, et non dans la catégorie 2; les assurances de responsabilité des agences de voyage et des exploitants de camping seront placées parmi les assurances relatives aux loisirs, et non dans la catégorie 3.

Dix-sept listes successives d'assurances obligatoires dans autant de pays présentent inévitablement un caractère fastidieux. Le but poursuivi est de fournir la documentation de base à laquelle se référer à la lecture des développements à la fois plus synthétiques et plus critiques des chapitres suivants.

Chapitre 2. DESCRIPTION DES ASSURANCES OBLIGATOIRES

La description qui suit des assurances obligatoires dans 17 pays distingue les pays d'Europe des pays extra-européens⁴. Parmi les premiers, l'ordre adopté est approximativement celui de l'ampleur décroissante du phénomène des assurances obligatoires.

Section 1. FRANCE⁵

La France détient le record du nombre d'assurances obligatoires: il en existe environ 90. Leur prolifération a amené les professionnels à s'interroger sur l'utilité du phénomène. Les

⁴ Des sources constantes, du moins pour les pays d'Europe, ont été l'analyse de B. LEGRAND, "Les assurances de la responsabilité civile obligatoires en Europe", *Risques*, 1992, n° 12, Dossier, pp. 38-41, ainsi que le document du C.E.A., "Updating the study on compulsory liability insurance", 1993. Pour certains pays individuellement, nous citerons en outre l'une ou l'autre étude publiée. Dans de nombreux cas, nous avons également utilisé les renseignements aimablement communiqués par nos correspondants que nous avons tenu à remercier supra, note 3.

⁵ Cf. Y. LAMBERT-FAIVRE, *Droit des Assurances*, Paris, Dalloz, 8ème éd., 1992, pp. 25-38.

assureurs français préconisent actuellement la diminution du nombre d'assurances obligatoires, en supprimant notamment l'obligation pour les responsabilités professionnelles, qui devrait laisser place à une couverture d'assurance organisée par les associations professionnelles, et la suppression des assurances de choses obligatoires, hormis en matière de construction. Selon eux, les assurances obligatoires devraient concerner essentiellement les risques catastrophiques, les risques liés à la circulation terrestre ou aérienne, les risques liés à l'hébergement de personnes nécessitant une protection particulière (personnes âgées, mineurs, handicapés).

1. Transports

- La responsabilité civile née de l'usage des véhicules automoteurs doit être assurée par les personnes dont la responsabilité peut être engagée (1958).

Un Fonds de garantie indemnise les préjudices subis par les victimes lorsque le conducteur responsable est inconnu, est le voleur du véhicule, lorsqu'il n'est pas assuré ou lorsque la compagnie d'assurance ne peut assumer financièrement sa garantie (faillite ou mise en liquidation). Si un assureur conteste devoir indemniser une victime, la loi l'oblige à payer néanmoins pour compte de qui il appartiendra; il sera remboursé par le Fonds si l'exception est fondée. Le Fonds est subrogé dans les droits de la victime à l'égard du responsable ou de son assureur, lorsqu'il l'a indemnisée.

Depuis 1985, les dommages subis par les piétons, les cyclistes et les personnes transportées sont indemnisés par l'assureur du propriétaire du véhicule impliqué dans l'accident, indépendamment de la preuve d'une faute de ce conducteur ou d'une faute de la victime, sauf si celle-ci a commis une faute inexcusable. Certains usagers faibles obtiennent cette indemnisation même en cas de faute inexcusable (les victimes âgées de moins de 16 ans, de plus de 70 ans ou atteintes d'une incapacité ou d'une

invalidité de plus de 80%). Une procédure d'indemnisation rapide est en outre organisée par la loi en faveur de ces victimes.

Un organe administratif particulier, le Bureau Central de Tarification, peut être saisi d'une demande de fixation de la prime et du montant de la franchise, en cas de désaccord entre l'assureur et le candidat-assuré. Cet organisme permet ainsi à toute personne soumise à une obligation d'assurance de trouver assureur; la décision du Bureau peut obliger l'assureur à accepter le risque, à ses conditions habituelles ou moyennant une surprime.

- La responsabilité des exploitants d'une école de conduite automobile doit être assurée (1970). L'assurance couvre les dommages causés aux tiers, et aux personnes se trouvant dans le véhicule destiné à l'enseignement. La garantie doit être illimitée. La souscription de cette assurance est une condition de l'agrément de l'établissement.

- La responsabilité civile des transporteurs publics de personnes et de marchandises doit être assurée (1935). L'assurance obligatoire doit couvrir également les choses transportées.

- En ce qui concerne les transports aériens, plusieurs assurances obligatoires ont été créées. Les transports aériens par moyens militaires doivent être couverts par une assurance (1985), qui couvre les risques courus par les personnes transportées, les bagages et le fret. La responsabilité des exploitants d'aérodromes doit être assurée pour les dommages provoqués par l'aménagement et l'exploitation de l'aérodrome. Les exploitants d'aéronefs doivent souscrire une assurance (1962), qui garantit les dommages causés aux tiers à la surface et ceux causés aux personnes prenant place à bord. Les exploitants ou propriétaires d'hélicoptères doivent souscrire une assurance de responsabilité pour les dommages causés aux tiers (1971). Ils doivent également souscrire une assurance couvrant les risques nés de l'aménagement et de l'exploitation de l'hélistation (1971). La preuve de la souscription de cette assurance conditionne l'autorisation de mise en service de l'hélistation.

- La responsabilité civile des exploitants de remontées mécaniques (funiculaires, téléphériques, remonte-pente...) doit être assurée. La garantie doit être illimitée pour les dommages corporels, et des montants minima sont fixés par type de moyen de transport, pour les dommages matériels.

La prime et la franchise applicables au contrat peuvent être fixées par le Bureau Central de Tarification.

- La responsabilité civile des transporteurs fluviaux doit être assurée, pour les dommages à la cargaison (1942).

2. Accidents du travail, santé

- Des législations particulières visent les risques de maladies ou d'accidents professionnels dans certaines professions. Ainsi, les membres du personnel médical et pharmaceutique des hôpitaux publics doivent être assurés pour le risque d'accidents professionnels (1943); les employeurs de correspondants de guerre doivent les assurer contre les accidents du travail et le risque de décès (1944); les sapeurs-pompiers communaux non professionnels doivent être assurés pour le risque d'accident ou de maladie contractés en service commandé (1953); les exploitants agricoles doivent s'assurer contre les accidents du travail, de la vie privée, et les maladies professionnelles (1966). L'assurance doit couvrir les frais de traitement, prothèse, rééducation, et une pension en cas d'invalidité totale. De même, les élèves d'écoles d'infirmières doivent être assurés contre les accidents professionnels (accidents survenus en stage ou à l'école, accidents de trajets, maladies professionnelles) et pour leur responsabilité civile (en stage ou à l'école) (1981).

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

- L'organisation de manifestations sportives donne lieu à diverses obligations d'assurance. Les organisateurs d'épreuves et de compétitions sportives se déroulant sur la voie publique doivent

souscrire une assurance (1954). Les organisateurs de manifestations aériennes doivent eux aussi souscrire une assurance couvrant les dommages matériels et corporels causés aux spectateurs et aux tiers, et la responsabilité des concurrents autres que les personnes de droit public (1964). Il en est de même pour les épreuves organisées dans des lieux non ouverts à la circulation et comportant la participation de véhicules automoteurs (1958).

L'organisation de spectacles donne également lieu à une obligation d'assurance de responsabilité (1964).

- En matière de chasse, la principale assurance obligatoire concerne la responsabilité civile des chasseurs, pour les actes de chasse ou de destruction des animaux nuisibles(1955): l'assurance obligatoire doit couvrir, pour des montants illimités, les dommages causés aux tiers par accident. Aucune déchéance ne peut être opposée aux victimes et à leurs ayants-droit. L'assurance couvre également la responsabilité du fait des chiens. Les dommages causés par un chasseur non assuré ou non identifié sont indemnisés par le Fonds de garantie.

Une autre assurance obligatoire concerne la responsabilité civile des chasseurs maritimes (1968). Les fédérations d'associations de pêcheurs sous-marins doivent également s'assurer (1960). Enfin, les associations communales et intercommunales de chasse agréées doivent souscrire une assurance (1964).

- La responsabilité civile des agences de voyage doit être assurée pour les dommages causés aux clients, aux prestataires de service ou aux tiers (1975). La responsabilité civile des associations à but non lucratif organisant des voyages doit aussi être assurée (1975).

- La responsabilité civile des exploitants d'établissements de danse doit être assurée, couvrant également la responsabilité des enseignants, des préposés et des élèves (1989). La souscription de l'assurance est l'une des conditions mise à l'ouverture de

l'établissement. La violation de l'obligation d'assurance est sanctionnée pénalement.

- Diverses autres assurances sont obligatoires en matière sportive. Les boxeurs non affiliés à une Fédération et participant à une manifestation publique de boxe doivent s'assurer contre les accidents (1963). La responsabilité civile des groupements sportifs, organisateurs de manifestations sportives et promoteurs d'activités sportives et physiques doit être assurée, ainsi que celle des licenciés, préposés et pratiquants (1955)

4. Pollution

- Les exploitants de navires transporteurs d'hydrocarbures doivent souscrire une assurance couvrant leur responsabilité civile pour les dommages résultant de la pollution par les hydrocarbures transportés (1977). L'assurance peut être remplacée par une garantie financière offerte par l'exploitant.

5. Energie nucléaire

- Les exploitants de navires nucléaires doivent souscrire une assurance de responsabilité civile pour les dommages causés par les propriétés radioactives des combustibles nucléaires ou des produits et déchets radioactifs (1965). L'exploitant peut offrir une garantie financière en lieu et place de l'assurance. Une obligation d'assurance de responsabilité pèse également sur les exploitants d'installations nucléaires (1968).

6. Responsabilités professionnelles

- De multiples assurances ont été rendues obligatoires en matière de responsabilité médicale et para-médicales. Ainsi, les gérants de pharmacie en S.A.R.L. doivent être assurés (1941), tout comme les masseurs kinésithérapeutes en société civile professionnelle (S.C.P.) (1967), les centres de transfusion sanguine pour leur

responsabilité vis-à-vis des donneurs de sang (1963), les infirmiers et infirmières en S.C.P. (1966), les chirurgiens dentistes travaillant en S.C.P. (1978).

La responsabilité des médecins travaillant en S.C.P. également être assurée (1966). Les centres de transfusion sanguine doivent souscrire une assurance, qui couvre de manière illimitée leur responsabilité civile à l'égard des donneurs (1961): des sanctions pénales sont prévues.

Le promoteur d'une recherche biomédicale doit être assuré, pour tous dommages subis, même sans faute, dans le cas des recherches biomédicales sans finalité thérapeutique directe, pour tout dommage causé par faute dans le cas de de recherches à finalité thérapeutiques directes (1988).

- En matière de construction, plusieurs assurances sont obligatoires. Pour commencer, citons la double assurance obligatoire instaurée en 1978: d'une part, une assurance des dommages à l'ouvrage doit être souscrite par le maître de l'ouvrage, qui couvre la garantie décennale et l'impropriété de l'immeuble à sa destination. D'autre part, les entrepreneurs doivent souscrire une assurance de responsabilité civile. L'assureur dommage à l'ouvrage indemnise d'abord le maître de l'ouvrage; il se fait ensuite rembourser par l'assureur responsabilité civile de l'entrepreneur responsable. Le Bureau Central de Tarification peut être chargé de fixer la prime et la franchise applicables au contrat.

Par ailleurs, la responsabilité civile des géomètres-experts doit être assurée (1985), de même que celle des géomètres-experts en S.C.P. (1976). L'obligation d'assurer leur responsabilité concerne aussi les architectes (1977): cette assurance obligatoire couvre d'une part leur responsabilité contractuelle, pour les travaux ne dépassant pas un certain montant, en ce qui concerne le risque d'effondrement en cours de chantier, la responsabilité décennale et les frais de déblaiement, d'autre part la responsabilité civile à l'égard des tiers. L'obligation d'assurance pèse également sur

les architectes en S.C.P.(1977), qu'il s'agisse de celle des associés ou de celle de la société.

- Les professions juridiques et para-juridiques n'ont pas été oubliées par le législateur. Ainsi, la responsabilité des administrateurs judiciaires, mandataires et liquidateurs doit être assurée pour les fautes commises dans l'exercice de leur mandat (1985). Les avocats et sociétés d'avocats doivent souscrire une assurance couvrant leur responsabilité civile professionnelle (1971): le contrat doit également prévoir une garantie financière des fonds versés à l'avocat pour compte de tiers. La violation de l'obligation est sanctionnée pénalement. Les notaires doivent assurer leur responsabilité professionnelle (1965). Il en est de même des notaires travaillant en S.C.P. (1967).

Citons encore les sociétés de commissaires-priseurs, dont la responsabilité doit être assurée (1966) et les huissiers exerçant leur profession en S.C.P. (1989).

- En matière de finance, de commerce et de services, une obligation d'assurance a été mise à charge des courtiers et sociétés de courtage d'assurance (1990): la couverture doit garantir, outre la responsabilité professionnelle, le remboursement des fonds versés par les assurés.

La responsabilité civile des agents d'affaires, agents immobiliers, administrateurs de biens, syndicats de copropriété doit aussi être assurée (1970), tout comme celle des sociétés civiles immobilières autorisées à faire appel publiquement à l'épargne, pour les dommages causés par les immeubles dont elles sont propriétaires (1970). Les sanctions de la violation de l'obligation d'assurance sont à charge des dirigeants.

Les experts comptables et comptables agréés doivent être assurés, obligation sanctionnée pénalement (1945). Une assurance est également imposée aux commissaires aux comptes (1966) et aux centres de gestion agréés (1975).

La responsabilité civile des conseils en propriété industrielle et brevets d'invention doit être assurée (1986). L'inscription sur la liste des conseils en brevet est soumise à la souscription de cette assurance.

La responsabilité civile professionnelle des experts automobiles doit être assurée (1972). L'assurance couvre les fautes commises pendant la période de garantie.

- D'autres assurances de responsabilité professionnelle concernent des domaines très divers, tels que celle des exploitants agricoles, en cas d'entraide agricole, pour les dommages causés par le service rendu (1962); les sociétés civiles professionnelles (1966); les groupements destinés à la prévention des difficultés d'entreprise (1985); les services d'accueil des personnes âgées doivent souscrire une assurance couvrant la responsabilité civile des personnes bénéficiant de l'agrément (1989) et de la responsabilité civile de la personne accueillie (1989); les assistantes maternelles, qui doivent souscrire une assurance couvrant les dommages subis par les enfants gardés et les dommages qu'ils pourraient provoquer.

7. Divers

- L'une des assurances obligatoires les plus importantes de cette catégorie concerne les écoles, qui doivent souscrire une assurance contre les accidents au profit de leurs élèves (1943).

- Citons encore l'assurance obligatoire des caisses de mutualité sociale agricole pour les risques de détournement ou de vols d'espèces, leur destruction ou perte (1962); l'obligation pour l'Administration qui octroie une avance à un fonctionnaire en vue de l'achat d'un véhicule, de souscrire une assurance couvrant le véhicule acquis contre le vol et l'incendie, pour un montant au moins égal à cette avance (1947); de même pour les avances octroyées dans le même but aux agents communaux (1947); les magasins généraux doivent quant à eux souscrire une assurance couvrant contre l'incendie les marchandises susceptibles d'être

warrantées (1945), assurance à la charge du déposant; les entrepôts frigorifiques doivent être assurés pour le risque d'incendie des marchandises et contre le risque d'arrêt des machines à la suite d'incendie (1948); les musées nationaux doivent souscrire une assurance couvrant le risque de vol, de perte ou de détérioration des oeuvres prêtées (1981); les tuteurs aux prestations sociales doivent s'assurer pour les risques de vols, abus de confiance, escroqueries, détournement et pertes de fonds (1966).

Les bénéficiaires d'un prêt consenti par l'Etat pour l'acquisition d'une habitation à loyer modéré doivent souscrire une assurance-vie (1894). L'octroi de ce prêt est subordonné à la souscription de cette assurance, qui doit garantir le paiement des annuités restant à échoir au moment du décès.

Les organismes de formation professionnelle alternée doivent souscrire, pour les stagiaires et pendant la durée du stage, une assurance responsabilité civile et une assurance contre les accidents (1980). Il en est de même pour les organismes de stages de formation destinés aux mineurs (1982).

Les établissements recevant des enfants inadaptés ou déficients intellectuels doivent souscrire une assurance (1989).

L'assurance contre les catastrophes naturelles est obligatoire (1982), sous la forme de l'inclusion obligatoire de cette garantie dans les contrats d'assurance couvrant les dommages aux biens (incendie, vol, etc...). Le Bureau Central de Tarification peut fixer le montant des primes et des franchises.

Section 2 : BELGIQUE⁶

La Belgique est sans doute, après la France, le pays qui compte le plus d'assurances obligatoires. L'ampleur du phénomène était déjà perçue dans les années soixante-dix, au point que le Ministère belge des Affaires Économiques avait alors chargé un centre universitaire d'une étude d'ensemble⁷. Depuis lors, de nombreuses nouvelles obligations ont encore été imposées. Chaque année, l'Office de Contrôle des Assurances publie dans son rapport une liste des assurances obligatoires; la dernière édition parue énumérait au 31 décembre 1994 une cinquantaine de secteurs où existaient des obligations d'assurances⁸.

Il ne semble pas que le développement des assurances obligatoires réponde en Belgique à un quelconque plan d'action. Dans bien des cas, une obligation d'assurance est prévue à l'occasion d'une réglementation nouvelle, sans justification ni élaboration particulières. Des voix s'élèvent régulièrement contre cet état de choses, mais l'instauration de nouvelles assurances obligatoires paraît être devenue une sorte de réflexe qu'il est bien difficile d'enrayer.

1. Transports.

- Les moyens de transport ont inspiré une première série d'assurances obligatoires, particulièrement les véhicules automobiles. Il existe des obligations d'assurances pour la R.C.

⁶ Cf. H. CLAASSENS, *Verplichte verzekering : een nieuwe verschijnsel in België ?*, *Rechtskundig Weekblad*, 1977-78, col. 145-180; M. FONTAINE et H. PAULUS-DE RODE, *Les assurances obligatoires. Droit belge, droit comparé, de lege ferenda*, Centre de Droit des Obligations de l'Université Catholique de Louvain, Louvain-la-Neuve, 1979, 2 vol. de 287 et 123 pp.

⁷ Etude de M. FONTAINE et H. PAULUS-DE RODE citée à la note précédente.

⁸ Rapport de l'Office de Contrôle des Assurances 1993-1994, Bruxelles, 1995, pp. 259-268. Le nombre exact est difficile à déterminer, certaines des réglementations imposant la souscription de plusieurs assurances, par exemple une assurance de responsabilité et une assurance de personnes. Par ailleurs, il existe parfois des réglementations parallèles aux niveaux des régions ou des communautés qui composent la Belgique fédérale.

véhicules automoteurs en général (1956), pour les responsabilités en matière de transports de personnes (1947) et d'auto-écoles (1968), ainsi que pour la R.C. de l'exploitant d'aéronefs en cas de dommage causés aux tiers en surface (dans ce dernier cas, à défaut d'une garantie financière suffisante) (1966).

2. Accidents du travail, santé

- Les accidents de travail et certaines activités relatives à la santé fournissent un deuxième pôle de regroupement : assurances contre les accidents de travail en général (qui reste confiée au secteur privé en Belgique) (1971), les accidents subis par les élèves des écoles techniques (1934), les personnes recevant une formation professionnelle (1985) et les membres volontaires du service d'incendie (1985).

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

De nombreuses obligations d'assurances concernent le secteur des sports et des loisirs. Sans exhaustivité, on évoquera notamment les cas suivants :

- Des obligations d'assurance sont imposées aux organismes de jeunesse, aux associations sportives et aux camps sportifs, souvent au niveau régional ou communautaire. Dans bien des cas, la souscription d'une assurance est l'une des conditions de l'octroi de subsides.

- Une obligation d'assurance pèse sur les exploitants de terrains de camping (1971).

- Les organisateurs de compétitions cyclistes (1967), les organisateurs et les concurrents de courses automobiles (1989) doivent assurer leur responsabilité.

- L'assurance R.C. des chasseurs est également obligatoire (1963).

- Il en est de même de l'assurance de responsabilité des organisateurs et intermédiaires de voyages (1976).

4. Pollution

- Les risques de responsabilités liées aux phénomènes de pollution (déchets, pollution par les hydrocarbures) constituent une autre catégorie, la réglementation ayant tendance à se développer rapidement en matière de pollution, notamment au niveau régional (depuis 1976).

5. Energie nucléaire

- Une assurance obligatoire couvre la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires, à défaut d'une autre garantie financière (1966).

6. Responsabilités professionnelles

- Doivent être assurées les responsabilités civiles professionnelles des établissements actifs dans le secteur des substances thérapeutiques sanguines d'origine humaine (1964) et des médecins-conseils d'organismes assureurs (1967).
- Dans le secteur de la construction et des travaux, des obligations d'assurance pèsent sur les architectes (1985) et sur les adjudicataires de marchés publics (1977).
- L'assurance de responsabilité professionnelle des intermédiaires d'assurances deviendra bientôt obligatoire (1996).
- D'autres R.C. professionnelles dont la couverture est obligatoire sont celles des organismes agréant les conteneurs (1984), des exploitants de crassiers (1985), des gardiens d'enfants (1988), des entreprises de surveillance (1990), des

institutions chargées de l'agrément des jouets (1991) et des maisons de repos pour personnes âgées (1993).

- On citera enfin une importante innovation en vigueur depuis peu : la R.C. objective mise par la loi belge en cas d'incendie à charge de l'exploitant de certains lieux ouverts au public doit faire l'objet d'une assurance (1991). Le dramatique incendie survenu dans un hôtel anversoïis début 1995 a placé cette assurance au centre de l'actualité.

7. Divers

- Certaines assurances de choses sont obligatoires, telles que l'assurance incendie requise pour les maisons de repos (1987) et les établissements hébergeant des handicapés (1988), ainsi que pour les immeubles faisant l'objet d'une demande de prime à la construction ou à l'acquisition dans la région wallonne (1990).

- On évoquera encore, sans épuiser la liste, les assurances requises en matière de production animale (1976) et de monuments protégés (1982).

- Sans être imposées en soi, les couvertures des risques d'attentats (1988) et de tempête (1995) sont obligatoirement comprises dans les assurances contre l'incendie, non obligatoires mais largement répandues.

Section 3 : PORTUGAL

Le Portugal connaît également un grand nombre d'assurances obligatoires. La liste dont nous disposons ne reprend que des assurances de responsabilités, mais elle comporte une quarantaine de rubriques. L'attention est attirée sur les dates : le phénomène

des assurances obligatoires semble connaître un développement récent très important dans ce pays.

1. Transport

- L'assurance de la R.C. automobile est évidemment obligatoire (1985), ainsi que celle de la R.C. des auto-écoles (1982), des entreprises des transports aériens, réguliers ou non (1982, 1989) et des opérateurs portuaires (1983).

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

- Comme dans beaucoup de pays, la R.C. des chasseurs doit être assurée au Portugal (1975).

- Doivent être obligatoirement assurées les responsabilités du propriétaire et du pilote des bateaux de plaisance (1978), ainsi que d'aéronefs ultralégers (1990).

- Il en est de même de la R.C. des agences de voyage et de tourisme (1983),

4. Pollution

- La R.C. du fait des dommages causés à l'environnement et à la santé publique doit être assurée (1987), ainsi que celles des entreprises accréditées travaillant dans le secteur de l'environnement et des entreprises concessionnaires de l'exploitation et de la gestion des systèmes municipaux de traitement des résidus solides urbains (1994).

- Le Portugal manifeste un souci particulier pour les responsabilités liées à l'exploitation des produits gazeux. Dans ce domaine, des obligations d'assurances sont prévues pour les responsabilités du fait des dommages causés par les réseaux intérieurs d'organes de distribution de combustibles gazeux

(1985), des exploitants de terminaux de gaz naturel liquéfié, du gazoduc de gaz naturel et des exploitants des réseaux de distribution régionale de gaz naturel (1989), des entreprises d'installation ou de montage de gaz (1989), des entreprises concessionnaires de l'importation de gaz naturel liquéfié ou de gaz naturel (1989), des entreprises de montage et ou de réparation du kit de conversion de véhicules pour l'emploi des gaz de pétrole liquéfiés (1991) et du service public de l'importation de gaz naturel (1993).

6. Responsabilités professionnelles

- Dans le secteur médical, on relèvera l'assurance obligatoire des établissements hospitaliers pour la couverture des dommages subis par les donneurs de tissus ou d'organe d'origine humaine (1993) et celle des promoteurs d'essais cliniques sur des êtres humains (1994).

- Doivent assurer leur responsabilité les firmes d'assistance pour les ascenseurs (1986) et les entreprises de certification et de contrôle et des laboratoires d'essais (1993).

- Des obligations d'assurances sont à charge des prêteurs sur gage (1929), des contrôleurs comptables (1993), du contrôleur comptable officiel (1991), des entreprises privées de sécurité (1993), des intermédiaires d'assurance (1991) et des intermédiaires immobiliers (1992).

- On signalera encore, sans être exhaustifs, les assurances obligatoires de R.C. pesant sur les agents transitaires (1983) et les entreprises d'arrimage (1993), les producteurs d'énergie électrique (1991), les exploitants d'activités industrielles entraînant un haut degré de risque (1991), les entreprises de qualification des équipements de protection individuelle (1993), les producteurs cinématographiques (1993), le corps des pompiers (1993) et les entreprises promotrices des activités des "Jeunes volontaires pour la solidarité" (1993).

Section 4 : ITALIE

La liste des assurances obligatoires en Italie est longue : selon les renseignements recueillis, elle comporte non moins de 34 rubriques. Les assurances de responsabilités y occupent une place dominante.

1. Transports

- On relèvera d'abord l'assurance de la responsabilité civile en matière de circulation de véhicules et bateaux à moteur (1969).

- D'autres couvertures obligatoires en matière de moyens de transports concernent les auto-écoles (1959), les transports d'effets postaux (1939), les transports de choses pour compte de tiers (1974), la R.C. des compagnies aériennes pour les dommages subis au sol par des tiers et les démonstrations de matériel aéronautique (1985).

2. Accidents du travail, santé

- L'Italie connaît plusieurs cas d'assurances de personnes obligatoires, en faveur notamment des passagers et du personnel des aéronefs, des employés de l'Institut National des Assurances (vie) (1926), des coopérants dans le tiers monde (vie, accidents, maladie) (1979), des sportifs professionnels (accidents) (1981) et des travailleurs italiens employés dans les pays extra-communautaires (accidents) (1987).

Une assurance obligatoire couvre à la fois la vie et la perte d'emploi des salariés de certaines administrations publiques, en garantie des cessations de salaires (1950).

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

- L'assurance de responsabilité est obligatoire en matière de chasse (1977)
- Il en est de même en ce qui concerne les vols de plaisance ou sportifs (1969).

4. Pollution

- Les responsabilités liées à la pollution de la mer par les hydrocarbures font l'objet d'une obligation d'assurance (1978).

5. Energie nucléaire

- Les exploitants d'installations nucléaires doivent assurer leur responsabilité (1962).
- Une obligation d'assurance existe également en ce qui concerne les transports de matières fissiles (1962).

6. Responsabilités professionnelles

- Doivent être assurées les responsabilités des institutions hospitalières (1969), des centres de transfusion sanguine et de production de produits sanguins (1971), ainsi que celles des étudiants en dentisterie et en prothèses dentaires (1984)
- L'assurance de responsabilité est obligatoire pour les intermédiaires en assurances (1984) et en valeurs mobilières (1991), ainsi que les conseillers fiscaux (1991).
- Il en va de même pour les organisations de volontariat, les vendeurs par correspondance ou par démarchage (1971) et les distributeurs de gaz en bouteilles (1973).

7. Divers

- Parmi les assurances de choses, on citera les couvertures obligatoires relatives aux habitations sociales (incendie, explosion, foudre) (1938) et aux recettes du jeu de lotto (vol, incendie) (1990).
- Plusieurs assurances obligatoires concernent par ailleurs des biens donnés en garantie : meubles mis en gage au Mont-de-Piété (1939), immeubles hypothéqués (1991), navires et autres biens servant de sûretés à des crédits à la pêche (1982).

Section 5 : ESPAGNE

L'Espagne compte également parmi les pays où le phénomène de l'assurance obligatoire est très développé. La loi du 8 octobre 1980 sur le contrat d'assurance prévoit le caractère obligatoire des assurances de responsabilité civile que le gouvernement détermine; l'Administration ne peut autoriser l'exercice des activités en cause sans la preuve de l'existence de pareille assurance; des sanctions administratives sont prévues (art. 75).

L'Administration espagnole a récemment manifesté son intention de proposer la suppression d'un certain nombre de ces assurances obligatoires.

1. Transport

- L'assurance R.C. automobile est obligatoire (1968), ainsi que l'assurance de responsabilité des transports de choses (1987).

- En ce qui concerne les transports de voyageurs, une assurance contre les accidents est depuis longtemps obligatoire à leur profit (1928).

- Une autre obligation d'assurance concerne la navigation aérienne, couvrant les risques affectant l'aéronef, les passagers et les marchandises, ainsi que la responsabilité des dommages causés à des tiers sur terre, sur eau ou en vol (1960).

2. Accidents du travail, santé

- De nombreuses conventions collectives prévoient l'assurance des dommages résultant d'accidents de travail.

- Une assurance obligatoire concerne les dommages subis par les donneurs de sang (1985).

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

- L'assurance de R.C. des chasseurs et des pêcheurs est obligatoire (1970).

- Les agences de voyages sont requises d'assurer leur responsabilité (1974).

- Les sportifs fédérés doivent être couverts contre les accidents; les modalités sont précisées dans la réglementation de chaque sport en particulier (1990).

4. Pollution

- Une assurance obligatoire est organisée de la responsabilité liée aux activités de production et de gestion des déchets toxiques et dangereux (1986).

- Il en est de même pour les dommages causés par la pollution des eaux de mer par hydrocarbures (1975).

5. Energie nucléaire

- La responsabilité civile liée aux risques nucléaires doit être assurée (1964). L'assurance peut néanmoins être remplacée par le dépôt d'une garantie.

6. Responsabilités professionnelles

- La R.C. des notaires doit être assurée (1982).
- Il en est de même de celles des conservateurs des hypothèques, des vérificateurs de comptes, des courtiers d'assurance, et des entités gérant des plans et fonds de pension.
- D'autres assurances obligatoires de responsabilité professionnelle concernent les fabricants (1984), certains organismes de contrôle du respect des normes de sécurité dans l'industrie, les entreprises qui collaborent à la délivrance de certificats de qualité (sécurité minière, environnement, inspection technique des véhicules) (1979), les firmes qui installent, entretiennent et conservent certains appareils et machines.
- De nombreuses conventions collectives prévoient l'assurance de la responsabilité des travailleurs pour les dommages causés à des tiers à l'occasion de leur activité.

7. Divers

- Les promoteurs de la construction d'habitations doivent souscrire une assurance de caution couvrant le remboursement des sommes payées par les acheteurs au cas où la construction ne

serait pas entreprise, ou ne serait pas achevée en temps voulu (1976).

- Certains risques "extraordinaires" (catastrophiques) tels que les inondations, les tremblements de terre ou le terrorisme doivent être couverts par les polices de branches déterminées (accidents, incendie, vol, bris de vitres, bris de machines, équipements électroniques et informatiques, dégâts matériels véhicules automotr-eurs, etc...) (1990). La couverture est actuellement offerte par un *Consortio de Compensación de Seguros*. L'assurance n'est donc pas en soi obligatoire, mais la couverture est obligatoirement incluse dans certaines polices. Un fonds de garantie intégré à ce *Consortio* intervient par ailleurs en cas d'incendie de forêts.

Section 6. NORVEGE

Il existe une vingtaine d'assurances obligatoires en Norvège.

1. Transports

- L'assurance obligatoire de responsabilité que doivent souscrire les propriétaires de véhicules automoteurs (hormis ceux qui circulent sur rails) couvre la responsabilité sans faute qui incombe à l'assuré. Les dommages causés par des véhicules non assurés ou inconnus sont indemnisés par le Bureau des assureurs automobiles.

- En matière de transports aériens, plusieurs assurances obligatoires ont été organisées. L'obtention d'une licence de transport aérien est soumise à la preuve de la souscription d'une assurance couvrant les dommages corporels aux passagers du transport aérien (1993). La responsabilité à l'égard des tiers due à l'usage d'un avion est obligatoirement assurée, tant pour les dommages corporels que matériels (1993). Il s'agit ici des

dommages causés à l'extérieur de l'avion. Chaque assureur doit déposer un document de garantie auprès de l'Administration norvégienne de l'aviation civile: ce document entraîne l'obligation de couverture pour l'assureur, tant qu'il n'est pas retiré.

- La responsabilité des exploitants de remontées mécaniques et de téléphériques doit être assurée (1949). La souscription de cette assurance est l'une des conditions prévues pour l'obtention de la licence d'exploitation. Il n'y a pas de règles organisées en cas de suppression de la couverture.

2. Accidents du travail, santé

- La responsabilité des employeurs vis-à-vis de leurs employés est une assurance sans faute; elle doit être assurée (1989). Les dommages corporels non assurés sont couverts par le Bureau d'indemnisation des travailleurs; la cessation de l'assurance est donc sans conséquence pour la victime.

- L'assurance des dommages corporels provoqués par un produit pharmaceutique ou par l'expérimentation de nouveaux produits pharmaceutiques est obligatoire (1988). L'assurance est souscrite auprès d'un pool national.

3. Loisirs

- Les organisateurs de foires et propriétaires de parcs d'attractions doivent couvrir leur responsabilité à l'égard du public (1991). Il n'y a pas de protection organisée pour les victimes si l'assurance se termine.

- Les agences de voyage doivent assurer leur responsabilité (1985).

5. Energie nucléaire

- L'exploitation d'installations nucléaires entraîne l'obligation de couvrir la responsabilité née de cette exploitation (1972). Il n'y a pas de protection des victimes organisée quand l'assurance prend fin.

6. Responsabilités professionnelles

- Quant aux professions liées à la santé, plusieurs assurances ont été rendues obligatoires. La responsabilité des hôpitaux publics et des hôpitaux financés par des organismes publics doit être assurée pour certains dommages subis par les patients: c'est un cas de responsabilité sans faute.

Il n'y a pas de disposition relative à la cessation de la couverture d'assurance, ce qui n'est d'ailleurs pas nécessaire étant donné qu'il s'agit d'organismes publics.

D'autre part, les propriétaires de pharmacies doivent couvrir leur responsabilité à l'égard de leurs clients (1963). Il n'y a pas de règles concernant la cessation de l'assurance.

La responsabilité des médecins à l'égard de leurs patients, pour les préjudices corporels, doit être garantie par le dépôt d'une garantie ou par une assurance (1980). La licence d'exercice de la profession peut être retirée par le ministère si la garantie disparaît.

La responsabilité des dentistes pour les préjudices corporels causés à leurs patients doit être assurée (1980). L'assurance peut être remplacée par le dépôt d'une garantie. La licence peut être retirée si la garantie disparaît.

- En matière de construction, il est imposé aux architectes de couvrir leur responsabilité (obligation d'origine conventionnelle: 1971).

- Les avocats doivent assurer leur responsabilité, ou offrir une garantie financière équivalente (1993).

- Dans les professions liées au commerce, à la finance ou aux autres services, signalons que les recouvreurs de dettes doivent assurer leur responsabilité (1964 et 1989), tout comme les agents immobiliers (1989), les ingénieurs consultants (obligation d'origine conventionnelle: 1973), les courtiers d'assurance (1989), les fabricants de produits pharmaceutiques (1989).

7. Divers

- L'assurance incendie comprend obligatoirement l'assurance des périls naturels (1989). La compagnie d'assurance doit verser une quote-part de la prime au Fonds de réparation des périls naturels.

Section 7. ALLEMAGNE⁹

L'Allemagne connaît un certain nombre d'assurances obligatoires, mais le phénomène ne paraît pas être en expansion. La comparaison d'un relevé établi dans les années soixante-dix¹⁰ avec une liste récente¹¹ révèle que bien des réglementations ont été modifiées ou renouvelées entre-temps, mais que l'inventaire des secteurs où existe une obligation d'assurance est remarquablement identique : près de vingt ans plus tard, on retrouve les mêmes 18 assurances obligatoires !

Il s'agit ici des assurances obligatoires au niveau fédéral. De telles assurances existent également au niveau de certains *Länder*

⁹ Cf. le relevé établi par PRÖSSL-MARTIN, *Versicherungsvertragsgesetz*, 25ème éd., pp. 36-37.

¹⁰ *Ibid.*, 21ème éd., pp. 23-25.

¹¹ *Ibid.*, 25ème éd., pp. 36-37.

Le droit allemand connaît la particularité de comporter dans la loi sur le contrat d'assurance quelques règles relatives aux assurances obligatoires de responsabilité en général (V.V.G. du 30 mai 1908, §§ 158-158h), dispositions dont l'objet principal est de renforcer les droits des tiers victimes à l'égard de l'assureur.

1. Transport

- La R.C. automobile figure évidemment en bonne place (1956).
- D'autres assurances sont requises en matière de R.C. des entreprises de navigation aérienne (ainsi qu'une assurance accidents de leurs passagers) (1981), ainsi qu'en ce qui concerne la R.C. de transporteurs de marchandises par route.

3. Loisirs

- Les chasseurs doivent souscrire une assurance couvrant leur responsabilité (1934).

4. Pollution

- Une assurance obligatoire concerne les installations dangereuses pour l'environnement (1991).

5. Energie nucléaire

- Dans le secteur de l'énergie nucléaire, certains établissements et certaines activités doivent être couverts par une assurance (1962).

6. Responsabilités professionnelles

- Doivent être assurées les responsabilités des écoles d'infirmières et de sages-femmes (1938).
- Les notaires sont soumis à une obligation d'assurance (1961).
- Il en va de même pour les agents immobiliers et les constructeurs (1990).
- D'autres obligations concernent les experts-comptables (1961), les sociétés de surveillance (1976), les forains et les autres métiers offrant des activités récréatives (1984).
- Les organismes d'aide au développement doivent souscrire au profit des coopérants une assurance R.C. et une assurance maladie (1969).
- Les fabricants de produits pharmaceutiques doivent souscrire une assurance contre les accidents au profit des utilisateurs (1978).

7. Divers

- Différentes assurances de choses sont obligatoires : assurance contre l'incendie des exploitants d'entrepôts (1931), assurance contre l'incendie des immeubles grevés de charges d'emprunts (1942), assurance par l'usufruitier de l'immeuble sur lequel porte son droit, assurance contre l'incendie, le vol et les dégâts des eaux par les prêteurs sur gages (1987). D'autres assurances obligatoires de bâtiments contre l'incendie existent au niveau des Länder.
- L'Allemagne a pris récemment une initiative intéressante, en organisant une assurance-dépendance obligatoire (1994).
- Enfin, on notera que les ramoneurs sont tenus de souscrire une assurance sur la vie (1969).

Section 8. DANEMARK

La législation danoise organise une quinzaine d'assurances obligatoires. Le problème du contrôle du respect de l'obligation d'assurance a particulièrement retenu l'attention du législateur (plus que dans aucun des autres pays étudiés), et dans beaucoup de cas des modalités très complètes de contrôle ont été organisées (toutes les assurances obligatoires de ce pays ne présentant cependant pas le même degré d'organisation du contrôle). Cette intéressante caractéristique du régime danois méritait d'être citée, sans que nous entrions dans le détail de toutes les modalités organisées.

1. Transports

- En premier lieu, l'assurance responsabilité civile automobile est obligatoire . Le Bureau danois (carte verte) couvre les dommages causés par les véhicules non identifiés ou non assurés. Si l'assurance expire ou si elle n'est pas payée, la compagnie en avertit la police qui reprend les plaques.

L'assurance des dommages aux véhicules loués est également imposée (1963).

- En matière d'aviation, la souscription d'une assurance responsabilité civile est imposée aux propriétaires des avions utilisés dans le trafic aérien ou dans le trafic expérimental; cette assurance couvre la responsabilité des propriétaires et utilisateurs des avions. La violation de l'obligation d'assurance est sanctionnée par une amende et éventuellement une peine d'emprisonnement.

2. Accidents du travail, santé

- Les employeurs doivent obligatoirement assurer leurs employés contre les accidents du travail. En cas de non assurance, les indemnités dues à l'employé blessé sont payées provisionnellement par le Département des Accidents du Travail, qui se fait rembourser par l'employeur. La violation de l'obligation d'assurance est sanctionnée par une amende.

Le personnel domestique à temps réduit ne doit pas être assuré; les accidents du travail qui atteignent ces personnes sont indemnisés par le Département de l'Assurance Santé, dont les dépenses sont remboursées par tous les assureurs accidents du travail, proportionnellement à leurs encaissements de primes.

3. Loisirs

- La responsabilité des chasseurs doit être assurée. L'assurance est comprise dans la licence (qui est obligatoire pour pouvoir chasser). L'assurance couvre aussi les dommages causés par un chasseur non assuré ou inconnu. Cependant la victime ne sera pas indemnisée si elle a été blessée par un chasseur dont elle savait ou aurait dû savoir qu'il n'avait pas de licence, ou si elle a participé à une chasse sans avoir la licence obligatoire.

5. Energie nucléaire

- La responsabilité née de l'exploitation d'une usine nucléaire est imposée aux propriétaires de ces usines (1962). L'autorisation d'exploiter ces usines est soumise à la preuve de l'assurance. L'Etat indemnise les préjudices qui ne sont pas couverts par l'assureur ou les autres garanties offertes par l'assuré.

6. Responsabilités professionnelles

- La législation impose l'assurance de la responsabilité des hôpitaux publics ou privés (1992). Les autorités publiques qui gèrent un hôpital peuvent couvrir elles-mêmes le risque et ne pas souscrire d'assurance. Les dommages non assurés seront couverts par le ministère de la Santé, qui pourra en réclamer le remboursement au responsable du dommage.
- La responsabilité civile professionnelle des avocats doit être assurée. Pour exercer, les avocats doivent être membres de l'Ordre des avocats, dont les règles imposent une assurance de leur responsabilité professionnelle. L'Ordre des avocats indemnise les dommages causés par un avocat non assuré.
- L'assurance de la responsabilité civile professionnelle des experts-comptables est obligatoire (1989). Elle est nécessaire pour l'enregistrement des comptables. L'assureur doit notifier à l'Association des comptables l'expiration de la police. L'autorisation d'exercer ou l'enregistrement sera supprimé si l'obligation d'assurance n'est pas respectée.
- Les conseillers en énergie doivent assurer leur responsabilité (1985), tout comme les peseurs et mesureurs jurés (1989).
- Les sociétés qui travaillent dans le cadre du "système d'aide domestique" doivent prendre une assurance de responsabilité pour les dommages causés aux clients ou à leurs biens, lors de l'exécution des tâches d'aide domestique.

7. Divers

- La responsabilité des propriétaires de chiens doit également être assurée (1969 et 1984). Un Fonds (qui est constitué par une association des compagnies assurant ce risque) indemnise les préjudices causés par les chiens inconnus et les chiens non assurés.

- Plusieurs assurances de choses sont obligatoires. Ainsi, l'employeur d'un travailleur domestique qui loge chez lui doit assurer les biens de ce travailleur contre l'incendie (1980). Il engage sa responsabilité personnelle si cette assurance n'est pas souscrite. De même, les agents commerciaux doivent assurer contre l'incendie les biens qui leur sont confiés pour être vendus ou qu'ils ont achetés pour leurs clients (1986). Enfin, les résidences sur terres agricoles doivent être assurées contre l'incendie .

Section 9. ROYAUME UNI

1. Transport

- L'assurance de la responsabilité liée à l'usage des véhicules automoteurs est obligatoire (1930). C'est la seule assurance obligatoire pour laquelle la protection des victimes fait l'objet d'une protection particulière lorsque la couverture expire: l'assureur reste tenu vis-à-vis de la victime, jusqu'à ce que le certificat d'assurance lui ait été renvoyé par le preneur d'assurance.

Des législations distinctes réglementent cette assurance en Grande Bretagne et en Irlande du Nord. En Grande Bretagne, les assureurs dans cette branche doivent être membres et contribuer aux dépenses du Bureau des Assureurs Automobiles, qui indemnise les victimes de conducteurs non assurés ou inconnus.

- La responsabilité née des activités dans l'espace doit être assurée pour les dommages causés aux tiers, par exemple pour le cas du lancement d'un objet spatial.

2. Accidents du travail, santé

- L'assurance de la responsabilité des employeurs est obligatoire, pour les préjudices corporels causés à leurs employés du fait de leur travail.

Cette assurance obligatoire fait l'objet de règles distinctes pour la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord.

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

- La responsabilité des exploitants de manèges doit être assurée pour tout préjudice corporel subi par les cavaliers ou d'autre personnes.

4. Pollution

- La responsabilité des propriétaires de bateaux, pour pollution par hydrocarbures, doit être assurée, conformément à la Convention de Bruxelles sur la responsabilité civile pour pollution par hydrocarbures, de 1969.

5. Energie nucléaire

- La responsabilité des exploitants d'installations nucléaires doit être assurée, pour tout préjudice corporel ou matériel causé à toute autre personne que l'exploitant, que l'accident survienne sur le site ou ailleurs, dans certaines circonstances, et naisse des propriétés radioactives des matériaux utilisés, ou soit causé par l'émission de radiations ionisantes (1965).

6. Responsabilités professionnelles

- Sont obligatoires, les assurances de responsabilité des courtiers d'assurance (1986), des avocats (solicitors) - notons

que des règles différentes régissent cette assurance en Angleterre et au pays de Galles, en Ecosse (1980) et en Irlande du Nord (1976)-, des transporteurs titulaires d'une licence , des credit unions pour les pertes causées par fraude ou malhonnêteté d'un cadre ou d'un employé (la Grande Bretagne et l'Irlande du Nord connaissent pour cette assurance aussi des réglementations différentes).

7. Divers

- L'assurance incendie est obligatoire, pour les bâtiments de ferme et divers autre bâtiments dans certaines circonstances.
- La responsabilité des propriétaires d'animaux sauvages dangereux doit être assurée, pour tout dommage subi par les tiers (1991) (chiens élevés pour le combat).

Section 10. SUISSE

L'étude du phénomène des assurances obligatoires en Suisse se heurte à une difficulté propre aux Etats fédéraux ou confédéraux. A côté des assurances obligatoires au niveau fédéral, peu nombreuses, il existe une grande variété d'assurances rendues obligatoires par des prescriptions cantonales; on sait que la Suisse compte 23 cantons. Sauf indication contraire, les assurances mentionnées ci-dessous sont des assurance fédérales.

1. Transport

L'assurance de la responsabilité civile des véhicules automobiles est obligatoire, ainsi que celles des cyclistes et des exploitants d'aéronefs.

2. Accidents du travail, santé

- Les assureurs privés interviennent dans l'assurance obligatoire des travailleurs contre les accidents, à côté de la Caisse nationale suisse en cas d'accidents (C.N.A.) et de certaines autres caisses. Le secteur privé intervient aussi, à côté de caisses-maladie reconnues, pour l'assurance obligatoire contre la maladie.

- Une assurance doit être souscrite pour couvrir les risques d'accidents professionnels et de maladie des équipages de navires suisses.

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

La responsabilité civile du propriétaire d'un yacht suisse doit être assurée (1979).

4. Pollution

Les responsabilités liées au transport par conduites de combustibles ou comburants liquides ou gazeux doivent être assurées (1963).

5. Energie nucléaire

La responsabilité civile nucléaire fait l'objet d'une assurance obligatoire (1983).

7. Divers

- Des assurances cantonales obligatoires très répandues couvrent l'incendie des bâtiments et du mobilier; elles sont offertes soit par les assureurs privés, soit par des Etablissements cantonaux. En vertu d'une obligation fédérale, les institutions qui couvrent

contre l'incendie des meubles et immeubles situés en Suisse doivent également les garantir contre les dommages dus à des événements naturels.

Section 11. AUTRICHE

D'après les renseignements recueillis, toutes les assurances obligatoires en Autriche sont des assurances de responsabilités.

- L'assurance R.C. automobile est évidemment obligatoire, ainsi que l'assurance R.C. des transporteurs aériens. Il en est de même du transport de personnes par autocar et du transport de marchandises (1. Transports)

- Des assurances sont requises quant à la responsabilité relative aux produits pharmaceutiques (2. Accidents du travail, santé), à la chasse (1945) (3. Loisirs), aux transports par canalisations (1976) (4. Pollution) et à la responsabilité civile en matière nucléaire (5. Energie nucléaire).

- Trois assurances de R.C. professionnelle sont obligatoires; elles concernent les avocats, les notaires et les fiduciaires (6. Responsabilités professionnelles).

Section 12. LUXEMBOURG

Le Grand-Duché de Luxembourg connaît une dizaine d'assurances obligatoires.

L'assurance R.C. automobile sera citée en premier lieu (1. Transports). Les autres assurances de responsabilités dont la

souscription est obligatoire concernant des responsabilités liées à des activités sportives (chasseurs (1956), navigation de plaisance (1987), organisateurs et participants de compétitions sportives sur la voie publique) (3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse) et certaines responsabilités professionnelles (architectes (1989), agents de voyages et courtiers d'assurances; hôteliers, contre les risques d'incendie, de vol et de responsabilité civile) (6. Responsabilités professionnelles)

Les fonctionnaires et employés d'Etat en déplacement de service doivent contracter une assurance de bagages; en cas de déplacement en avion, une assurance contre les risques non couverts par l'assurance sociale obligatoire contre les accidents. Quant aux éleveurs et aux bouchers, ils doivent s'assurer contre les pertes résultant de la saisie de la viande en provenance des abattoirs du pays (7. Divers).

Section 13. PAYS-BAS

Les assurances obligatoires sont peu nombreuses dans ce pays: l'assurance responsabilité civile véhicules automoteurs (1963) (1. Transports), l'assurance de la responsabilité des chasseurs (1954 selon certaines sources, 1977 selon d'autres), (3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse) celle de la responsabilité liée à la pollution par hydrocarbures (1975) (4. Pollution), de la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires (1967); et de l'exploitation des bateaux à propulsion nucléaire (1973) (5. Energie nucléaire); de la responsabilité liée à l'exploitation des pipe-lines (1977) (6. Responsabilités professionnelles); de la responsabilité née du stockage dans des tanks souterrains (1995); enfin, l'assurance imposée aux usufruitiers pour garantir l'objet de l'usufruit contre les risques usuels (7. Divers).

Les ordres professionnels des notaires et des avocats imposent une assurance de responsabilité à leurs membres.

Section 14. IRLANDE

La seule assurance obligatoire est celle de la responsabilité civile liée à l'utilisation des véhicules automoteurs (1961 et 1962) (1. Transports).

Section 15. AUSTRALIE

1. Transports

- Les utilisateurs de véhicules automobiles doivent souscrire une assurance de responsabilité répondant aux conditions légales. Cette assurance est une condition de l'enregistrement du véhicule. L'assurance couvre les préjudices corporels. Les dommages non économiques sont réparés au-delà d'une franchise. Une réduction est appliquée aussi aux dommages économiques futurs; certaines législations des Etats prévoient également la réduction des indemnités dues aux victimes ayant elles-mêmes commis certaines fautes.

L'assureur est, selon les Etats, soit un Bureau d'assurance du gouvernement, soit un assureur privé autorisé. Les actions impliquant des véhicules non assurés ou non identifiés doivent être dirigées contre le défendeur connu (nominal defendant).

2. Accidents du travail, santé

- La responsabilité des employeurs vis-à-vis de leurs employés doit être assurée auprès d'un assureur autorisé, en vertu de la

législation australienne. Dans chacun des Etats des lois particulières organisent cette obligation.

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

- Les agences de voyage accréditées sont tenues, par leurs associations professionnelles, de souscrire une assurance de responsabilité.

6. Responsabilités professionnelles

- Les courtiers d'assurance doivent souscrire une assurance couvrant leur responsabilité professionnelle, pour leurs opérations effectuées en tant que courtiers ou en tant qu'agents de compagnies d'assurance. Cette assurance est une condition de l'enregistrement, ou du renouvellement de l'enregistrement des courtiers, qui doit être demandé au Commissioner de l'assurance.

La législation fixe des minima pour la garantie obligatoire, et des maxima pour la franchise.

L'assureur ne peut mettre fin au contrat sans en avoir préalablement averti le Commissioner. Le courtier doit adresser au Commissioner la preuve du renouvellement ou du remplacement du contrat dans le mois de l'évènement.

- Les avocats et avoués (solicitors et barristers) doivent souscrire une assurance de responsabilité professionnelle pour avoir le droit d'exercer leur profession.

- Dans l'Etat de Victoria, les professionnels de la construction doivent souscrire une assurance de responsabilité professionnelle pour pouvoir obtenir leur enregistrement. L'on prévoit que cette assurance sera également rendue obligatoire dans d'autres Etats. Cette législation n'autorise pas la condamnation solidaire des constructeurs, qui ne devront plus supporter que leur part de responsabilité.

L'obligation d'assurance pèse sur les personnes physiques qui participent à l'activité de construction (hormis les architectes, soumis à une législation distincte) et non les sociétés. A la date anniversaire de leur enregistrement, les constructeurs doivent communiquer au Conseil la preuve d'une assurance les couvrant pour un an. Un montant maximum est prévu pour les franchises.

- Les associations professionnelles de comptables exigent de leurs membres la souscription d'une assurance de responsabilité.

- Une législation récente, dans l'Etat de New South Wales, organise la limitation des responsabilités professionnelles pour enrayer l'enchérissement insupportable des assurances professionnelles de responsabilité. Les associations professionnelles sont autorisées à fixer des limites, soit par plafonds de responsabilité, soit par multiples du prix du service, soit par combinaison de ces deux critères. La responsabilité du professionnel sera effectivement limitée s'il établit qu'il est assuré pour ce montant ou possède des biens correspondants pouvant servir de garantie. Ces limitations ne s'appliquent pas en cas de dommages corporels ou en cas de fraude ou de malhonnêteté.

Section 16. ETATS-UNIS

Un inventaire complet des assurances obligatoires aux Etats-Unis n'existe pas à notre connaissance. Il serait très malaisé à établir, compte tenu de l'extrême abondance et de la grande diversité des réglementations applicables non seulement au niveau fédéral, mais aussi et surtout dans les 50 Etats de l'Union. On devra se limiter à quelques indications d'ordre général sur les principaux secteurs où l'existence d'assurances obligatoires est connue.

1. Transport

L'assurance R.C. automobile n'est pas obligatoire partout. Elle ne l'est que dans une bonne quarantaine d'Etats, parfois sous la forme d'une assurance de responsabilité classique, plus rarement sous celle d'une couverture "no-fault" (responsabilité objective).

2. Accidents du travail, santé

Des assurances obligatoires existent également dans certains Etats en matière d'accidents du travail.

4. Pollution

Le secteur des dommages à l'environnement est celui où de nombreuses formes d'assurances obligatoires sont apparues au cours des dernières années. Au niveau fédéral de telles obligations existent notamment pour les navires et les camions transportant des hydrocarbures, ainsi que pour les entreprises actives dans le stockage, le traitement et l'élimination des déchets toxiques. La plupart des Etats ont également instauré diverses obligations d'assurance dans ces domaines.

Section 17. JAPON

Le Japon compte très peu d'assurances obligatoires. A côté de l'assurance R.C. automobile (1. Transports), ne sont obligatoires que l'assurance de responsabilité en matière nucléaire (5. Energie nucléaire) et l'assurance contre l'incendie des marchandises entreposées, couverture à souscrire par les dépositaires (6. Responsabilités professionnelles).

DEUXIEME PARTIE

OBSERVATIONS

Notre premier chapitre dégagera une série de réflexions générales inspirées par la description des assurances obligatoires dans les pays de l'O.C.D.E. Après avoir retracé l'historique du phénomène, on s'interrogera sur les justifications proposées pour l'instauration d'une obligation d'assurance, et l'on comparera avantages et inconvénients du procédé. Nous tenterons ensuite de dégager les critères permettant d'apprécier l'opportunité d'une telle obligation, et d'appliquer ces critères de manière critique aux principaux types d'assurances obligatoires relevés au cours de l'étude.

Le second chapitre formulera les principaux éléments de la technique à mettre en œuvre afin d'instaurer une assurance obligatoire de manière efficace.

Chapitre I. SYNTHESE COMPARATIVE - OPPORTUNITE DES ASSURANCES OBLIGATOIRES

Après avoir rappelé l'historique du phénomène de l'obligation d'assurance (section 1), nous envisagerons les justifications qui ont été données à l'instauration de ces obligations (section 2), ainsi que leurs avantages et inconvénients (section 3). Dans la dernière partie de ce chapitre, nous conclurons ces réflexions en recherchant quelles assurances il est utile de rendre obligatoires et quelles assurances il est préférable de laisser libres (section 4).

Section I. Historique des assurances obligatoires¹²

L'idée de l'assurance obligatoire est apparue dès le XVIII^e siècle, dans certaines principautés allemandes où l'assurance incendie fut rendue obligatoire. En France, au XIX^e siècle, l'idée de l'assurance comme moyen de garantir une sécurité minimale aux plus démunis se développe et conduit à l'adoption de l'assurance obligatoire du solde restant dû pour les prêts destinés à l'acquisition d'habitations à loyers modérés, et à une assurance obligatoire des retraites. Le débat entre les partisans d'une politique libérale, opposés aux obligations d'assurance, et ceux d'une politique solidaire qui défendent l'intérêt de l'assurance obligatoire (éventuellement nationalisée) est vif pendant tout le siècle mais aboutit néanmoins à une nouvelle étape de la solidarisation des problèmes sociaux par l'adoption en 1898 d'une assurance obligatoire de la responsabilité patronale pour les accidents du travail.

Les problèmes sociaux sont, de manière générale, le point de départ de l'assurance obligatoire, particulièrement quant aux accidents du travail. Le deuxième problème important qui sollicite l'attention des législateurs, dans la première moitié du XX^e siècle, est lié au développement de la circulation automobile. Le prix des voitures automobiles se démocratise, leur nombre augmente, le problème de la réparation des accidents de la circulation devient par conséquent important. Il fallait garantir aux victimes, toujours plus nombreuses, la réparation de leurs dommages; il fallait également protéger les conducteurs contre l'importance de leur dette de responsabilité, qui pouvait mettre en péril leur patrimoine. Les conducteurs avaient le devoir de réparer les préjudices qu'ils causaient, mais aussi celui de garantir leur solvabilité, et l'Etat devait imposer le respect de ce devoir. C'est ainsi que, dans presque tous les pays considérés, l'assurance de la responsabilité née du risque automobile a été rendue obligatoire, aux alentours de la moitié du XX^e siècle.

¹² Cf. notamment F. EWALD, Politiques de l'assurance obligatoire, *Risques*, dossier cité, pp. 59 et suiv..

Cette nouvelle assurance obligatoire est, dans la plupart des pays, couplée avec la création d'un Fonds de garantie, organisme de type nouveau, subsidié par l'ensemble des assurés (un pourcentage des primes payées est versé au Fonds). Le Fonds a pour fonction de réparer les préjudices subis par les victimes de conducteurs non identifiés, non assurés, ou de voleurs de véhicules. Le système repose sur la solidarité imposée à tous les conducteurs, en vue de garantir la réparation des victimes qui ne peuvent s'adresser à un assureur particulier.

La prolifération des assurances obligatoires dans certains pays commence dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle, et suit une courbe exponentielle jusqu'à la fin des années 1980; elle concerne essentiellement les assurances de responsabilité. C'est dans le domaine des professions juridiques et financières (avocats, experts-comptables, courtiers d'assurances, conseillers en brevets, etc...) et dans les professions liées aux soins médicaux que la progression est la plus sensible. Les assurances de personnes obligatoires, qui concernent essentiellement les accidents du travail, sont plus anciennes et moins nombreuses. Quant aux assurances de choses obligatoires, elles sont restées relativement rares, le risque le plus fréquemment visé étant l'incendie (cf. aussi infra, à propos de l'assurance construction en France, et de la couverture des catastrophes naturelles dans certains pays).

Parmi les domaines les plus récemment atteints par l'extension des assurances obligatoires, on mettra en évidence les atteintes à l'environnement (en Allemagne, loi de 1990; en Suède, loi de 1989; au Portugal, loi de 1987) et l'assurance dépendance (en Allemagne, loi de 1993).

Une observation s'impose: l'organisation d'assurances obligatoires ne semble répondre dans aucun pays à un projet d'ensemble du pouvoir législatif. Ces lois sont adoptées sous la pression sociale ou politique provoquée vraisemblablement par des événements qui agitent l'opinion: ce qui peut expliquer l'écart parfois important entre certaines lois imposant des assurances,

dans divers pays (à titre d'exemples, l'assurance automobile devient obligatoire au Royaume Uni dès 1930, et ne le devient en Italie qu'en 1967; l'assurance de la responsabilité des chasseurs est imposée en Allemagne dès 1934, et ne l'est au Danemark qu'en 1987). Il se produit ensuite, dans certains pays tout au moins, un effet multiplicateur, l'adoption d'une obligation d'assurance dans un secteur entraînant le législateur à appliquer la même obligation dans des secteurs analogues.

Le caractère disparate des assurances obligatoires apparaît aussi à l'examen de la source des obligations: en général, l'obligation d'assurance résulte d'une loi. Dans certains cas, l'obligation a une origine conventionnelle, autrement dit résulte de règles imposées à leurs membres par des associations professionnelles. Mais de nombreuses assurances obligatoires résultent aussi, en France particulièrement, de décrets voire de simples circulaires ministérielles, en principe dénuées d'effets juridiques.

A côté de l'augmentation du nombre des assurances obligatoires, il faut noter que l'évolution dans les pays considérés concerne également l'appréciation des conditions d'intervention de l'assurance. Dans divers domaines, à une assurance de responsabilité civile stricte succède une assurance de responsabilité objective, dans laquelle la victime ne doit plus prouver la faute de la personne impliquée dans son dommage pour être indemnisée; ainsi la Convention Internationale de Bruxelles sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, du 29 novembre 1969, a-t-elle imposé un régime de responsabilité objective, dont le propriétaire du navire à l'origine du sinistre ne peut s'exonérer que moyennant la preuve de certaines causes extérieures; en France, les victimes "faibles" des accidents de circulation sont indemnisées indépendamment de la faute du conducteur impliqué (1985); un système analogue a été organisé en Belgique en 1994; en Norvège l'assurance des hôpitaux publics repose également sur une responsabilité objective.

Parmi les étapes notables de l'évolution des assurances obligatoires, il faut également souligner l'organisation, en France, de l'assurance obligatoire des dommages aux constructions

(1978). Plusieurs traits caractérisent cette assurance obligatoire. En premier lieu, si une assurance de responsabilité est imposée aux constructeurs (les responsables potentiels), une assurance de choses est également imposée au maître de l'ouvrage (la victime potentielle). La constatation de dommages permet ainsi à la victime d'obtenir immédiatement la réparation de ses préjudices, et c'est son assureur qui a ensuite la charge de poursuivre la récupération de ses débours auprès des responsables. En deuxième lieu, la double obligation d'assurance répond à plusieurs motifs: le législateur entend accélérer la réparation des dommages subis par la victime, et les garantir, mais cherche aussi à inciter les constructeurs (dont les charges d'assurance augmenteront en fonction de leur statistique de sinistres) à améliorer leurs techniques et à prendre des mesures de prévention. L'assurance obligatoire acquiert ici un rôle de régulation dans le domaine technologique et économique¹³.

Parmi les autres assurances de choses qui sont devenues obligatoires dans certains pays, citons encore l'assurance contre les catastrophes naturelles (en France, 1982; en Espagne, 1990; en Belgique, l'assurance contre la tempête est devenue tout récemment une garantie obligatoire de la police incendie (1995), qui reste libre; cette solution avait déjà été adoptée pour les conflits du travail et les attentats, risques obligatoirement inclus dans les assurances contre l'incendie depuis 1988; une autre réforme en projet actuellement viserait à ajouter le risque des inondations aux périls obligatoirement compris dans cette assurance).

Des assurances obligatoires n'ont pas été jusqu'à présent instaurées sur le plan européen (hormis dans la Convention de Paris de juillet 1960 sur les risques nucléaires). Dans l'Union Européenne, les directives non-vie des 22 juin 1988 (article 8) et du 18 juin 1992 (article 30) ont dérogé, pour les assurances obligatoires, au régime général de conflits de lois qu'elles instauraient, pour préciser que la loi du pays qui impose l'obligation prévaut en principe.¹⁴

¹³ F. EWALD, *op. cit.*, pp. 75 et 76.

¹⁴ B. LEGRAND, Les assurances de la responsabilité civile obligatoires en Europe, *Risques*, dossier cité, p. 43.

Section 2. Fondements des assurances obligatoires

Les principales assurances obligatoires, qui sont aussi les plus répandues, ont donné lieu à des commentaires explicitant la nécessité de l'obligation. C'est surtout le cas pour l'assurance R.C. automobile: le nombre d'accidents provoqués par la circulation automobile, la gravité des lésions pouvant être causées par de tels accidents imposaient de protéger les victimes en leur garantissant, par l'assurance obligatoire, le paiement de leurs dommages. L'assurance obligatoire protège également le responsable contre le risque patrimonial qu'il encourt.¹⁵

Pour l'assurance de la responsabilité civile des chasseurs, c'est également le nombre d'accidents qui a été invoqué pour justifier cette mesure de protection des victimes.¹⁶

De manière générale, les assurances obligatoires de personnes ou de responsabilité visent, même si cela n'est pas toujours explicité, à protéger les victimes contre un risque d'accidents particulièrement fréquents ou graves, et (dans le cas des assurances de responsabilité) à protéger le patrimoine des responsables. Le caractère primordial de la protection des victimes ressort parfois de mesures particulières prises en leur faveur: l'organisation d'une action directe de la victime contre l'assureur en est un exemple, l'action directe étant accompagnée d'un régime d'inopposabilité à la victime des exceptions que l'assureur peut faire valoir vis-à-vis de son assuré (cette action directe est organisée dans le cadre de l'assurance R.C. automobile, dans la plupart des pays étudiés, hormis au Royaume-Uni)¹⁷.

¹⁵ M. FONTAINE et H. PAULUS-de RODE, *op. cit.*, p. 202; F. EWALD, *op. cit.*, pp. 68 et ss. .

¹⁶ M. FONTAINE et H. PAULUS-de RODE, *loc. cit.*

¹⁷ AIDA, *Motor insurance in the world*, 1994, p. 59.

Une autre justification de l'obligation d'assurance est l'organisation d'une responsabilité renforcée pour certains risques. Si le législateur met à charge d'un type d'agents économiques une responsabilité renforcée, la logique veut qu'il impose les moyens de garantir cette responsabilité, faute de quoi elle resterait sans efficacité (citons à titre d'exemple la Convention de Paris du 29 juillet 1960 sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui organise une responsabilité sans faute de l'exploitant de l'installation nucléaire, assortie d'une obligation d'assurance).

Les assurances de choses obligatoires sont peu nombreuses. Le risque le plus fréquemment concerné par ces assurances est l'incendie (Suisse, Allemagne, Danemark, Norvège, et Italie pour les logements sociaux). Elles ne sont habituellement pas clairement justifiées. L'on pourrait considérer que l'assurance obligatoire des choses détenues professionnellement pour des tiers peut avoir la même justification qu'une assurance de responsabilité; les assurances de choses appartenant à l'assuré ne présentent pas cette justification.

Section 3. Avantages et inconvénients des obligations d'assurance

L'obligation d'assurance présente un avantage évident: elle empêche l'insouciance des citoyens devant des risques qu'ils évaluent mal, et qui peuvent conduire à de graves préjudices. De plus, en imposant une assurance, l'Etat se protège également lui-même, en supprimant ou en diminuant ses devoirs d'intervention¹⁸. L'assurance obligatoire favorise également l'anti-sélection des risques, et favorise l'équilibre des résultats des assureurs.

Néanmoins les assureurs expriment des positions mitigées à l'égard des assurances obligatoires.

¹⁸ Ch. GOLLIER et J. Ch. ROCHET, Les économistes face à l'assurance obligatoire. Un débat contradictoire, *Risques*, dossier cité, pp 48 et ss.

Ils considèrent que l'assurance obligatoire est trop souvent accompagnée de minima de couverture excessifs, ce qui pose des problèmes de réassurance. L'assurance obligatoire donne également lieu à une plus grande pression des pouvoirs publics sur les tarifs ¹⁹. Les assureurs n'ont pas assez combattu les couvertures obligatoires illimitées, qui conduisent dans certains cas à des résultats catastrophiques ²⁰.

Ils estiment également que l'obligation d'assurance supprime ou en tout cas diminue fortement les moyens dont ils disposent, dans les assurances libres, pour favoriser la prévention des sinistres: dans les assurances libres, l'assureur peut imposer des mesures de prévention, adapter le montant des primes ou des franchises selon les efforts de prévention consentis par l'assuré, etc, toutes mesures habituellement impossible dans les assurances obligatoires.

La rigidité de l'assurance obligatoire empêche également l'appréciation du risque cas par cas, ce qui permet dans les assurances libres l'élaboration d'une couverture parfaitement adaptée.

Le contrôle du respect de l'obligation d'assurance entraîne des frais supplémentaires pour les assureurs, lorsqu'ils sont tenus de notifier aux autorités soit la résiliation d'une police, soit la preuve du renouvellement annuel de la couverture.

En outre, l'existence d'une obligation d'assurance amène les cours et tribunaux à apprécier toujours plus sévèrement la responsabilité de l'assuré, en raison de l'existence d'un débiteur nécessairement solvable ²¹. Cette dérive de la jurisprudence, liée à l'intervention possible d'une assurance, est souvent dénoncée: en France, le professeur Chabas constatait que "...la présence

¹⁹ M. FONTAINE et H. PAULUS-de RODE, *op. cit.*, p. 277

²⁰ J. BARROUX, P. FLORIN, H. MARGEAT, P. THOUROT, Une maladie française. Débat, *Risques*, dossier cité, p. 12. Le cas de la transmission du sida par transfusion sanguine est cité en exemple.

²¹ B. LEGRAND, Les assurances obligatoires de responsabilité civile en Europe, *Risques*, dossier cité, p. 45.

d'une assurance devient la cause de la condamnation: la responsabilité n'est plus que la conséquence qu'il faut trouver à tout prix"²².

D'autres effets pervers des obligations d'assurance ont encore été mis en évidence. Le fait que l'assurance obligatoire repose sur une loi provoque un manque de flexibilité: par exemple, les montants de couverture imposés ne sont pas revus, et avec le temps deviennent inadaptés. Le contrôle du respect de l'obligation d'assurance est également un important problème; sans contrôle, l'obligation est inefficace. Mais le contrôle absolu est difficile à organiser et représente un coût important. Enfin, l'assurance obligatoire déresponsabilise. Un des effets de cette diminution du sens de la responsabilité personnelle est le développement de la fraude dans les domaines couverts par l'assurance obligatoire. Les économistes citent comme exemple "*... le séisme des savings and loans américains, dû en grande partie à une assurance des dépôts obligatoire. L'assurance obligatoire gérée par un organisme distant relâche les efforts de prévention des agents économiques qui supportent les risques. Dans certains cas, elle provoque la fraude. L'assurance obligatoire ne peut donc être bénéfique que si ... le monitoring des risques assurés est fait avec autant de soin que dans le cadre de l'assurance privée*"²³.

Le bilan n'est donc certainement pas totalement positif, et l'on peut déjà en conclure deux choses: d'une part l'assurance obligatoire doit être réservée aux domaines dans lesquels sa nécessité se fait véritablement sentir. D'autre part elle ne doit être créée que dans les secteurs où son contrôle peut être exercé de manière efficace et sans coûts trop importants.

²² L'assurance de personnes au service du droit de la responsabilité civile, *Risques*, 1993, n° 14, pp. 83 et ss.

²³ Cf. Ch. GOLLIER et J. Ch. ROCHET, *op. cit.*, pp. 51 et 52.

Section 4. Opportunité des assurances obligatoires.

L'absence d'assurances obligatoires est donc incontestablement un mal pour la société et pour les citoyens, la prolifération des assurances obligatoires l'est tout autant. Il faut en déduire que cette question mérite une réflexion politique et économique cohérente. Les études qui ont été réalisées sur la question en France et en Belgique, et dont les résultats sont d'ailleurs fort analogues, peuvent servir de point de départ à cette réflexion.

§1. Critères généraux²⁴

Les assurances obligatoires les plus répandues concernent l'assurance R.C. véhicules automoteurs et l'assurance des accidents du travail (cette couverture est générale, mais dans certains pays elle est intégrée dans le système national de sécurité sociale, tandis que dans d'autres pays elle est confiée à l'assurance privée). La gravité des risques et leur fréquence, dans ces deux domaines, rendent ces deux assurances obligatoires indispensables.

Les autres assurances obligatoires sont diversement répandues selon les pays. Il convient donc d'apprécier leur opportunité. Compte tenu des désavantages reconnus aux assurances obligatoires, elles ne devraient être organisées que lorsque leur nécessité est reconnue selon les critères suivants:

- elles se justifient dans le cas où le risque est grave, et suffisamment généralisé pour représenter un problème social important. Les assurances du risque de la responsabilité civile liée à l'usage des véhicules automoteurs et les accidents du travail en sont les meilleurs exemples.

²⁴ Cf. M. FONTAINE et H. PAULUS-de RODE, *op. cit.*, pp. 278-279; B. LEGRAND, *op. cit.*, p. 41.

- elles se justifient également dans le cas de risques d'une intensité particulière, même s'ils sont moins répandus. Répondent à ce critère l'assurance de la responsabilité des chasseurs, et l'assurance du risque d'accidents pendant les courses automobiles.
- l'assurance obligatoire est une nécessité lorsque le législateur impose une responsabilité renforcée, faute de quoi la réglementation resterait sans efficacité. Ceci pose bien entendu la question de la nécessité du renforcement de certaines responsabilités. Nous y reviendrons.

§2. Application des critères aux différents types d'assurances obligatoires organisées dans les pays de l'OCDE

Nous allons à présent examiner les diverses catégories d'assurances obligatoires, telles qu'elles existent dans les différents pays étudiés, en reprenant le plan que nous avons retenu pour la première partie, et à la lumière des critères qui viennent d'être dégagés.

1. Transport

L'assurance de la responsabilité civile née de l'usage des véhicules automoteurs correspond sans aucun doute au premier critère de justification d'une obligation d'assurance, tel que nous l'avons défini plus haut. La question qui peut se poser dans le cas de cette assurance est celle de la nécessité d'une responsabilité renforcée.

En France , en Belgique et au Danemark, un système de responsabilité objective est organisé pour les accidents subis par des victimes faibles (piétons, cyclistes, passagers; au Danemark, les victimes protégées sont les piétons, les cyclistes et les cavaliers). Dans d'autres pays une responsabilité sans faute est

prévue pour tous les cas (Norvège; Espagne, pour les dommages corporels). Les partisans de la responsabilité sans faute mettent en évidence le nombre des accidents, le fait que des fautes de conduites sont commises continuellement par les automobilistes, la durée et le coût des procès de responsabilité. Les adversaires de ce système soulignent qu'il est déresponsabilisant et coûteux pour la collectivité des assurés.

Il est certain que les victimes faibles (piétons, cyclistes, passagers) sont dans une position d'infériorité par rapport aux conducteurs: le risque de dommages corporels graves est plus important en ce qui les concerne. Ils sont également dans une situation plus défavorable quant aux moyens de preuve des circonstances de l'accident, étant donné qu'ils sont plus fréquemment blessés et ainsi dans l'incapacité de rechercher immédiatement des témoins de l'accident. Un remède à ces problèmes peut être trouvé dans une modification des règles de la preuve pour les accidents dans lesquels ils sont blessés: une présomption de responsabilité pesant sur le conducteur, que celui-ci doit renverser en apportant la preuve de son innocence, rétablit l'équilibre entre leurs situations, en évitant l'effet de déresponsabilisation que provoque l'assurance objective (ce système est appliqué par exemple aux Pays-Bas)²⁵.

L'assurance de la responsabilité des propriétaires d'aéronefs existe au Danemark, en France, en Norvège, en Belgique et en Italie (pour les dommages causés à la surface), en Autriche, au Portugal, en Allemagne. Cette assurance répond aux deuxième critère d'opportunité que nous avons défini. Cette obligation d'assurance devrait être généralisée et appliquée, non seulement aux dommages causés à des tiers à la surface, mais également aux dommages causés aux personnes transportées.

Les mêmes motifs justifient l'obligation d'assurance mise à charge des exploitants d'hélicoptères et d'hélistations (France) et celle des exploitants de remontées mécaniques (France, Norvège, Italie).

²⁵ AIDA, *Motor insurance in the world*, p. 50.

Il paraît en revanche injustifié d'imposer la couverture obligatoire des dommages aux véhicules loués (Danemark). Quant aux différentes assurances de responsabilité professionnelles rendues obligatoires dans le domaine des transports terrestres ou fluviaux, leur opportunité doit être appréciée comme celle des autres assurances professionnelles, que nous examinerons plus loin.

2. Accidents du travail, santé

Les obligations d'assurance dans ce secteur concernent essentiellement les accidents du travail.

Le problème social provoqué par la fréquence et la gravité des accidents du travail est reconnu partout, et l'assurance obligatoire de ce risque n'est pas contestable, quelles que soient les modalités choisies pour la couverture (sécurité sociale ou assurance privée).

3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse

Dans le domaine des loisirs, c'est l'assurance de la responsabilité des chasseurs qui est la plus répandue (Suisse, Allemagne, Autriche, Belgique, France, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne, Italie, Portugal, Danemark). La gravité du risque d'accidents provoqués par ce sport justifie cette obligation d'assurance.

L'assurance obligatoire de la responsabilité civile des organisateurs de courses automobiles (France, Belgique, Luxembourg) et de manifestations aériennes s'impose (France), ainsi que celle des concurrents²⁶. De telles manifestations

²⁶ En Belgique, cette obligation d'assurance existe également pour les courses cyclistes. Le décès d'un participant au Tour de France de 1995 a rappelé que le sport cycliste pouvait également être source d'accidents mortels.

impliquent en effet un risque élevé d'accidents graves. Néanmoins, en ce qui concerne les concurrents, l'assurance de responsabilité ne résout pas tous les problèmes en raison de la difficulté fréquente d'établir la faute d'un autre participant. C'est un cas dans lequel l'assurance contre les accidents prise soit individuellement par les participants, soit par l'organisateur pour leur compte, se justifierait et pourrait être imposée.

La responsabilité des agences de voyage doit être assurée dans quelques pays (France, Espagne, Belgique, Norvège, Portugal). Le caractère peu répandu de cette assurance obligatoire donne à penser qu'elle ne répond pas à une vraie nécessité sociale. Néanmoins, dans les pays où elle a été rendue obligatoire, l'on souligne le nombre très élevé de litiges dans ce secteur. L'appréciation de cette obligation d'assurance dépend donc des circonstances économiques du pays.

Faut-il imposer, comme en France, aux boxeurs une assurance obligatoire contre les accidents et aux établissements de danse, une assurance de responsabilité? Les professionnels français de l'assurance prônent la suppression de ces obligations d'assurance et l'on n'aperçoit pas, en effet, le problème social posé par ce risque qui les justifierait²⁷.

Faut-il imposer, comme en Belgique, l'assurance obligatoire de la responsabilité des exploitants de camping? Il ne nous paraît pas que l'intensité du risque provoqué par cette activité justifie cette obligation; le caractère exceptionnel de cette assurance obligatoire le confirme.

Le domaine des sports (hormis ceux déjà envisagés) et des mouvements de jeunesse devrait rester dans le domaine de l'assurance libre. Ces activités ne créent aucun risque social important. Il est donc préférable de laisser les associations

²⁷ G. DEFRANCE, *Le mal français*, *L'Argus*, 20 août 1993, p. 14; Comité de liaison de l'assurance, *Assurances obligatoires. Rapport du groupe de travail, Risques*, dossier cité, p. 34.

sportives et les organisations de mouvements de jeunesse définir leurs nécessités d'assurance et les souscrire²⁸.

4. Pollution

Historiquement, la première réglementation imposant l'assurance d'un risque de pollution est la Convention internationale sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (faite à Bruxelles, le 29 novembre 1969). Parmi les pays étudiés, ceux qui l'ont ratifiée sont la France, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Italie. (Soulignons que la Convention prévoit la possibilité de remplacer l'assurance par une garantie financière équivalente, telle qu'un cautionnement bancaire ou un certificat délivré par un Fonds international d'indemnisation).

Le risque de nature catastrophique que représente ce type de pollution justifie certainement l'adoption d'une telle réglementation, pour tous les pays dans lesquels des navires transportant des hydrocarbures sont enregistrés ou immatriculés, et pour les pays dont les ports ou les eaux territoriales sont les lieux de départ ou de destination de tels navires.

D'autres législations particulières sont apparues ensuite: l'assurance des exploitants de pipe-lines (Autriche, Suisse, Pays-Bas), et l'assurance des exploitations dangereuses pour l'environnement (Portugal, Suisse, Allemagne). L'importance du risque en question, et la dispersion de ses effets sur le territoire national et souvent dans plusieurs Etats, justifient également une telle obligation d'assurance.

5. Energie nucléaire

C'est le 29 juillet 1960 qu'a été signée à Paris la Convention sur la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire

²⁸ C'est également la position des assureurs français: cf. Comité de liaison de l'assurance, op. cit., p. 33.

(convention qui a été suivie de diverses conventions complémentaires et protocoles additionnels). Des législations nationales imposant l'assurance de la responsabilité des exploitants d'installations nucléaires ont été adoptées dans de nombreux pays (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, France, Norvège, Espagne, Italie, Danemark, Pays-Bas. La Suisse a également adopté une telle législation, bien qu'elle n'ait pas ratifié la convention).

Le caractère catastrophique du risque impose ici également l'adoption d'une telle assurance obligatoire, pour tous les pays dans lequel des installations nucléaires existent.

6. Responsabilités professionnelles

Compte tenu de la diversité des professions soumises à une assurance obligatoire dans les pays étudiés, il est souhaitable de les grouper par catégories. Nous envisagerons successivement les professions liées aux soins de santé (a), les professions liées à la construction (b), les professions juridiques (c), les professions liées au commerce et à la finance (d), les autres professions ne rentrant pas dans l'une de ces catégories (e).

a. Professions liées à la santé

Les assurances obligatoires de la responsabilité des dispensateurs de soins ne peuvent être assimilées aux autres assurances obligatoires de responsabilité professionnelle. Il suffit de penser par exemple aux hémophiles français atteints du sida par l'effet de transfusions sanguines pour réaliser le problème social que peuvent représenter ces responsabilités.

Toutes les professions liées à la santé, cependant, ne créent pas un risque important de dommages aux tiers. A ce titre, ne nous paraissent pas indispensables les assurances de responsabilité imposées à des professions telles que les masseurs-

kinésithérapeutes et les infirmiers (France), ou celles imposées aux dentistes (France, Norvège).

Les professions médicales et les hôpitaux sont soumis à une obligation d'assurance dans de nombreux pays (France, Belgique pour les médecins-conseils des organismes assureurs, Portugal pour certains risques, Italie, Norvège, Danemark). Si le risque lié à l'exercice de l'art de guérir est important, il n'est cependant pas certain que l'assurance imposée par la loi soit la meilleure solution. L'assurance légalement obligatoire peut être remplacée, pour les professions soumises à l'autorité d'une association, par un système conventionnel, dans lequel l'assurance est imposée par l'autorité professionnelle: ce système est plus souple que celui de l'assurance légalement obligatoire. Pour les professionnels des soins de santé qui ne sont pas soumis à une organisation professionnelle, la seule solution est évidemment l'assurance obligatoire.

Il faut tenir compte des usages des professions considérées dans chaque pays. Dans de nombreux pays de l'O.C.D.E. que nous avons étudiés, l'usage de l'assurance de responsabilité est très répandu dans les professions liées à la santé, et l'organisation d'une assurance obligatoire ne se justifie pas, les organisations professionnelles permettant une organisation plus souple de l'assurance. En revanche, si l'assurance de responsabilité n'est pas répandue, il s'indique de l'imposer dans un premier temps, les associations professionnelles pouvant prendre ultérieurement le relais de l'assurance obligatoire, lorsque l'usage de s'assurer se sera installé.

Deux effets pervers de la généralisation de l'assurance dans ce domaine doivent pourtant être soulignés: l'assurance suscite les réclamations et aggrave l'appréciation des responsabilités par la jurisprudence, avec comme conséquence inévitable une augmentation considérable du niveau des primes. Ce phénomène alarmant a été observé, notamment, aux Etats-Unis, en France et en Belgique. Un autre effet induit du phénomène a été constaté aux Etats-Unis: la multiplication des actions en responsabilité médicale a entraîné

chez beaucoup de médecins des modifications du comportement thérapeutique, les traitements ne présentant pas de possibilité d'une mise en cause de la responsabilité du médecin étant préférés aux actes médicaux assurant de meilleurs résultats, mais avec des risques de faute. Enfin, le risque médical est jugé si élevé qu'en Belgique par exemple, certains assureurs refusent de le couvrir.

Ces effets pervers de l'obligation d'assurance pourraient être enrayés par l'organisation de plafonds de responsabilité, suivant le système récemment instauré dans l'Etat de New South Wales (Australie).

Enfin, la responsabilité des fabricants de produits pharmaceutiques représente un risque catastrophique qui peut justifier une assurance obligatoire. Cette assurance a été imposée en Allemagne et en Norvège.

b. Professions liées à la construction

L'assurance obligatoire de la responsabilité civile des architectes est répandue: elle existe en France, en Norvège, dans certains Etats d'Allemagne, en Belgique, au Luxembourg et au Portugal. Elle est accompagnée d'une obligation d'assurance pour les constructeurs (en France et au Portugal) et pour les géomètres-experts (France). La France a imposé un système original de double assurance, les dommages étant payés d'abord par l'assureur-dommage du maître de l'ouvrage, qui introduit ensuite un recours contre l'assureur du responsable. Nous en avons parlé précédemment.

C'est le grand nombre de sinistres et de litiges dans ce domaine qui motive ces obligations d'assurance. Ces assurances de responsabilité sont certainement fort nécessaires. Les assureurs français, qui estiment par ailleurs que les assurances de responsabilité professionnelle ne devraient plus être légalement obligatoires, mais être organisées au sein des diverses professions, considèrent cependant que les assurances obligatoires dans le secteur de la construction doivent le rester en raison de

l'intérêt économique particulier qu'elles présentent (pour l'assurance de la responsabilité des architectes, la solution préconisée est de ne conserver l'obligation que pour la responsabilité décennale)²⁹. Nous estimons que cette solution se justifie.

c. Professions juridiques

Une obligation légale d'assurance de la responsabilité des avocats existe en France, au Danemark et en Norvège (en Ulster et en Ecosse, la responsabilité des avoués doit être assurée).

L'assurance de la responsabilité des notaires est légalement obligatoire en France, en Allemagne et en Espagne.

La France a également imposé l'assurance de la responsabilité civile des huissiers de justice, des commissaires-priseurs, des administrateurs judiciaires et mandataires liquidateurs.

Ces assurances sont fort utiles mais ne paraissent pas répondre aux critères justifiant la nécessité d'une assurance légalement obligatoire. Elles peuvent être organisées par les ordres et associations professionnelles, comme c'est le cas par exemple en Belgique.

d. Professions liées au commerce et à la finance

Depuis une dizaine d'années, plusieurs pays ont imposé une assurance de responsabilité aux courtiers d'assurance (Italie, Royaume-Uni, Norvège, France, Portugal, Belgique). L'assurance de responsabilité a également été imposée dans divers Etats aux experts-comptables, mais les premières lois dans ce domaine sont plus anciennes (Autriche, Allemagne, France, Danemark). Citons enfin les commissaires aux comptes et les conseillers en propriété industrielle et brevets d'invention, ainsi que les agents

²⁹ Comité de liaison de l'assurance, *op. cit.*, pp. 29 et 34.

immobiliers, sociétés civiles immobilières, administrateurs de biens (France). Ce sont les principales professions qui sont réglementées à cet égard.

Nous estimons que pour ces professions, l'obligation légale d'assurance n'est pas justifiée, selon les critères que nous avons définis; l'assurance dans ces secteurs devrait être sous la responsabilité des organisations professionnelles³⁰.

e. Autres professions

Sont encore soumis à l'obligation d'assurer leur responsabilité, notamment, les vétérinaires (France), les conseillers en énergie (Danemark), les ingénieurs -consultants (Norvège).

Selon les critères définis, ces assurances devraient rester libres, une assurance obligatoire ne s'impose pas.

7. Assurances diverses

Une assurance de responsabilité est dans certains pays imposée aux propriétaires de chiens (Danemark, Royaume-Uni pour les chiens de races dangereuses). Le danger provoqué par ces animaux ne nous paraît pas relever d'un problème social et justifier une assurance obligatoire. Citons la solution belge, qui est intéressante: un arrêté royal de 1984 a organisé le contenu obligatoire de l'assurance de la responsabilité liée à la vie privée (qui est libre) ; cette assurance couvre, notamment, la responsabilité liées aux chiens.

Plusieurs pays ont imposé des assurances couvrant les périls naturels (tempête, inondations...) qui peuvent être jointes à l'assurance incendie (France, Espagne, Norvège, Belgique). De telles assurances répondent aux critères justifiant une obligation. Dans certains cas d'ailleurs l'obligation d'assurance

³⁰ Dans le même sens, cf Comité de liaison de l'assurance, *op. cit.*, p. 34.

est le seul moyen qui permette d'éviter l'anti-sélection des risques (l'assurance contre le risque des inondations en est un exemple).

L'assurance incendie a parfois été rendue obligatoire pour certaines activités ou certaines propriétés; tel est le cas pour les propriétés agricoles au Danemark, pour la responsabilité objective des exploitants de certains lieux ouverts au public, en Belgique. Cette dernière assurance obligatoire nous paraît se justifier, en raison de la particulière intensité de ce risque.

Au surplus, la diversité des assurances que l'on a rencontrées dans cette catégorie démontre qu'elles ne correspondent qu'aux particularismes d'un pays, ou à des dangers qui ne sont pas suffisamment répandus pour que l'on doive conclure à la nécessité d'une assurance obligatoire. C'est notamment le cas en ce qui concerne les assurances de choses (en France, par exemple, nous avons vu diverses assurances de choses dans cette catégorie des "divers").

Chapitre II. TECHNIQUE DES ASSURANCES OBLIGATOIRES

Dans les différents pays, l'analyse des textes prescrivant des obligations d'assurance révèle une très grande disparité dans leur degré d'élaboration. Certains régimes sont très détaillés. Il en est souvent ainsi, notamment, pour l'assurance R.C. automobile, où la réglementation peut comprendre un ensemble de lois et de textes d'exécution organisant l'obligation d'assurance, son contrôle, ses sanctions, les droits et obligations des parties, les droits des tiers victimes, un Fonds de garantie et d'autres aspects encore. Mais à l'autre extrême, pour certaines obligations d'assurance, un texte se borne à stipuler que telle personne est tenue d'assurer sa responsabilité, sans autre précision.

Une obligation d'assurance, cependant, peut rester lettre morte si son régime ne comporte pas un minimum d'élaboration, en ce qui concerne tant le contenu de la garantie (cfr. par exemple le problème des exclusions de risques) que l'organisation de l'obligation d'assurance elle-même (cfr. par exemple le problème du contrôle du respect de cette obligation).

Les problèmes à rencontrer vont être passés systématiquement en revue, avec l'indication des principales solutions possibles.

SECTION 1. AMÉNAGEMENT DE LA COUVERTURE

Si les pouvoirs publics entendent rendre une assurance obligatoire, il ne suffit pas de formuler l'obligation en termes généraux (ex.: *"Tout médecin assurera sa responsabilité civile professionnelle"*). Les textes doivent préciser les principales caractéristiques de la couverture exigée, faute de quoi la garantie pourrait être vidée de sa substance à l'occasion de son

aménagement contractuel, notamment par la voie d'exclusions et de limitations.

Il importe notamment que soient déterminés les aspects suivants:

1) Personnes assurées

Celles-ci ne se confondent pas nécessairement avec les personnes sur qui repose l'obligation de souscrire l'assurance (cfr. *infra*). La couverture obligatoire peut protéger les intérêts d'assurance d'autres personnes, grâce au mécanisme de l'assurance pour compte, dont il est fait un abondant usage en matière d'assurances obligatoires. Il convient dans ce cas de définir correctement qui doit bénéficier de la garantie.

Exemple: en assurance R.C. automobile obligatoire, les responsabilités couvertes sont en général non seulement celle du souscripteur, mais aussi celles du propriétaire du véhicule, de tout conducteur, des passagers, des détenteurs, etc....

2) Risques couverts

Les textes définiront avec précision quels sont les risques à couvrir. S'il s'agit d'une assurance de responsabilité, la couverture est-elle limitée à la R.C. délictuelle, ou s'étend-t-elle aussi à la R.C. contractuelle, ou à des responsabilités d'autres natures ? Est-elle ou non subordonnée à la survenance d'un accident ?

Exemple: en Belgique, l'assurance R.C. automobile concerne tant la responsabilité délictuelle que la responsabilité contractuelle.

3) Risques exclus

On rencontre ici un aspect particulièrement sensible de l'aménagement de la couverture, qui ne peut être abandonné à la

liberté des conventions. Les risques dont l'exclusion est autorisée doivent être limitativement énumérés. On tiendra compte des exclusions résultant de la loi générale sur le contrat d'assurance (fait intentionnel, risques de guerre, risques catastrophiques) et de celles qui peuvent résulter de la pratique dans certaines branches (par exemple les risques nucléaires, ou les actes téméraires). On sera également attentif aux possibilités de chevauchement de couvertures avec une autre assurance obligatoire (par exemple une assurance R.C. professionnelle avec l'assurance R.C. véhicules automoteurs), pour les écarter par la voie d'exclusions.

S'il s'agit d'une assurance de responsabilité, on décidera si l'on entend rendre certaines des exclusions inopposables à la victime; dans ce cas, on accordera à l'assureur la faculté de stipuler un recours contre l'assuré.

4) Dommages et personnes indemnisables

Le cas échéant, les textes préciseront si la garantie doit s'étendre tant aux dommages matériels qu'aux dommages corporels; ils pourront prendre position quant aux dommages moraux.

Dans les assurances de responsabilités, certaines personnes pourront être exclues du bénéfice de la garantie en tant que victimes, soit pour éviter le risque de collusions, soit pour écarter le concours avec une autre assurance obligatoire.

Exemple : avant qu'une directive européenne n'y fasse échec, le conjoint et certains proches du responsable étaient souvent exclus du bénéfice de l'indemnisation en assurance automobile.

5) Etendue de la couverture

Les textes relatifs à la couverture obligatoire reconnaîtront éventuellement à l'assureur la possibilité de limiter ses engagements à certains montants: capitaux minima en assurances de

personnes (où l'on pourra distinguer entre le capital-décès et le capital-invalidité permanente), garanties minima, ou, ce qui revient au même, plafonds d'intervention autorisés en assurances de responsabilités (où l'on pourra distinguer entre la couverture des dommages matériels et celle des dommages corporels, et où l'on prévoira éventuellement des minima distincts par victime et par sinistre). Ces montants seront fixés en considération non seulement de l'étendue de la garantie souhaitée, mais aussi des caractéristiques techniques du risque (intensité du risque, calcul de la prime, possibilités de réassurance, etc...).

Exemple: au Danemark, l'assurance des propriétaires de chiens doit couvrir les dommages matériels jusqu'à deux millions de DKR pour les dommages matériels, et les dommages corporels jusqu'à 5 millions de DKR.

La pratique de la franchise pourra être autorisée, ou imposée, lorsqu'il y a lieu de craindre un comportement négligent de l'assuré, et/ou lorsque les statistiques de la branche révèlent une importante proportion de petits sinistres. Dans les assurances de responsabilités, on décidera si la franchise est ou non opposable à la victime.

Exemples: en France, une franchise maximale est prévue, pour les assurances des services d'accueil aux personnes âgées, et pour les assurances professionnelles des avocats notamment.

6) Etendue territoriale

Il importe que les textes permettent de répondre aux différentes questions susceptibles de se poser à propos de l'étendue territoriale de la couverture. L'obligation d'assurance incombe-t-elle seulement aux personnes ou organismes nationaux, ou domiciliés dans le pays, ou également, dans certaines circonstances, aux étrangers ? Les risques couverts sont-ils ou non limités à ceux qui se réalisent sur le territoire national (le cas échéant, préciser si c'est le fait générateur, ou le dommage qui doit être pris en considération) ? Qu'en est-il des personnes

susceptibles de bénéficier de la couverture, soit comme assurés pour compte, soit comme tiers victimes ?

Exemple: la loi belge appliquant la Convention de Bruxelles sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par hydrocarbures du 29 novembre 1969 la rend applicable à tout navire immatriculé ou enregistré en Belgique, qu'il navigue dans les eaux territoriales ou non.

Dans certains cas, spécialement à propos des assurances liées à l'usage de véhicules, on pourra mettre sur pied un système d'assurance-frontière. Si la même assurance obligatoire est organisée à l'étranger, un système de coopération internationale pourra être établi, impliquant la reconnaissance mutuelle des organismes spéciaux (tels les Bureaux, en assurance R.C. automobile) faciliteront éventuellement les procédures d'indemnisation.

7) Recours des victimes

Dans les assurances de choses ou de personnes souscrites pour compte d'autrui, les victimes sont elles-mêmes assurées, et elles disposent donc contre l'assureur d'un recours fondé sur le contrat. Ce recours pourra être renforcé par un régime d'inopposabilité des exceptions.

Exemple: En Belgique, la loi sur l'assurance obligatoire contre les accidents du travail (assurance de personnes) ne permet pas à l'assureur d'opposer à la réclamation de la victime la faute lourde de l'employeur ni même sa faute intentionnelle.

Dans les assurances de responsabilités, si l'on souhaite mettre l'accent sur la protection des victimes, plutôt que sur celle des responsables, on octroiera aux premières une action directe, assortie d'un régime plus ou moins généreux d'inopposabilité des exceptions. Il importe que les textes soient explicites et précis concernant le principe même de l'action directe et l'étendue de l'inopposabilité des exceptions. Le cas échéant, on permettra à l'assureur de se réserver un recours contre l'assuré.

Un régime spécial pourra être organisé en faveur des victimes à propos de certains aspects du contentieux : compétence, prescription, etc...

8) Caractère impératif du régime

Dans la mesure où des textes spéciaux ont ainsi délimité les principaux aspects de la couverture obligatoire, ces textes doivent évidemment être impératifs, puisqu'ils visent à empêcher que les stipulations contractuelles ne vident l'obligation d'assurance de sa substance.

Le caractère impératif doit s'entendre dans le sens qu'il empêche la stipulation de couvertures moins étendues. Il ne fait pas obstacle à la souscription de garanties plus développées.

Dans les assurances de responsabilités, on autorisera éventuellement la stipulation de certaines restrictions de garantie, à condition qu'elles restent inopposables aux victimes.

SECTION 2. ORGANISATION DE L'OBLIGATION D'ASSURANCE

Une obligation d'assurance doit être correctement aménagée sur le plan technique, faute de perdre tout ou partie de son efficacité. Si par exemple la charge de l'obligation n'est pas localisée avec précision, ou que des mesures de contrôle n'ont pas été prévues, l'obligation risque de rester lettre morte. Une série de problèmes doivent être rencontrés.

1) Débiteur de l'obligation de souscrire

La ou les personnes à qui incombe l'obligation de conclure doivent être identifiées de manière précise. Il en est ainsi *a fortiori* lorsque l'obligation est assortie de sanctions pénales.

Exemples: en Belgique, la souscription de l'assurance R.C. automobile incombe au propriétaire du véhicule; au Danemark, l'assurance de la responsabilité née de l'exploitation d'une centrale nucléaire doit être souscrite par le propriétaire de l'installation.

2) Assureurs

Il ne paraît pas nécessaire de rappeler que le contrat doit être conclu auprès d'un assureur agréé sur base de la réglementation de contrôle, puisque la nécessité d'un agrément constitue le droit commun. Mais il pourra être précisé, dans certains cas, qu'il doit s'agir d'un assureur agréé pour des risques déterminés. Le cas échéant, le texte prendra position sur l'intervention de mutuelles ou de pools de coassurance.

3) Contrôle

Une assurance obligatoire n'est respectée que s'il existe des mesures de contrôle efficace.

Lorsque l'activité à propos de laquelle est prévue l'obligation d'assurance est elle-même soumise à autorisation préalable, il faut faire de la preuve de la souscription du contrat l'une des conditions de l'agrément. Dans tous les cas, on peut organiser la délivrance par les assureurs d'un certificat spécial justifiant la conclusion du contrat, document susceptible d'être produit à toute réquisition des autorités chargées du contrôle.

Exemple: en France, une vignette établissant la couverture d'assurance doit être apposée sur les véhicules.

Le contrôle doit également s'étendre au maintien en vigueur du contrat initialement prévu. La preuve du paiement régulier des primes peut être organisée. Il paraît cependant préférable de désigner une autorité chargée de recevoir les notifications par les assureurs des différents avatars affectant le maintien de la couverture: suspension de la garantie ou du contrat, résiliation, annulation, etc... *De lege ferenda*, on pourrait envisager de centraliser ces notifications auprès d'un seul organisme, par exemple l'autorité de contrôle des entreprises d'assurance. Lorsque l'activité est soumise à agrément, on peut rendre celui-ci temporaire afin d'organiser des vérifications périodiques.

Exemple: au Danemark, l'assureur doit notifier à l'association des comptables l'expiration de la police souscrite par l'un de ses membres; l'autorisation d'exercer cette profession est retirée, si l'assurance n'est pas renouvelée.

Les textes doivent par ailleurs désigner les agents et fonctionnaires compétents pour rechercher les infractions.

4) *Sanctions*

La souscription d'une assurance figure parfois parmi d'autres obligations requises pour l'exercice d'une activité, dont l'ensemble est assorti de sanctions pénales.

Exemple: en France, la violation de l'obligation d'assurance professionnelle des avocats est sanctionnée pénalement.

Dans les autres cas, ou si les sanctions générales paraissent insuffisantes, on assortira l'obligation d'assurance de sanctions spécifiques. Il s'agira d'abord de sanctions pénales. Le cas échéant, l'autorisation requise sera refusée ou révoquée. Dans certains hypothèses, on pourra prévoir la saisie du bien qui devait faire l'objet de l'assurance.

5) Alternative à l'obligation d'assurance

L'exemple de certaines branches où la souscription d'une assurance peut être remplacée par d'autres garanties, notamment bancaires, ne doit être suivi qu'avec circonspection, surtout lorsque les sinistres sont susceptibles de connaître une extension telle que seule la technique des assurances permet d'y faire face de manière adéquate.

Exemples: en France, l'assurance des navires nucléaires et celle des navires transportant des hydrocarbures peut être remplacée par des garanties alternatives.

6) Inclusion obligatoire d'une garantie dans une assurance facultative

Intéressante est dans certains cas la technique qui consiste à ne pas rendre une assurance obligatoire sous la forme d'une couverture distincte, mais à imposer l'insertion de la garantie en cause dans un contrat d'assurance dont la souscription reste facultative. C'est le système utilisé dans certains pays pour les couvertures de catastrophes naturelles et d'actes de violence. A condition que le contrat d'accueil soit spontanément très répandu (comme c'est le cas de l'assurance incendie), l'objectif poursuivi de solidarisation de certains risques prêtant à anti-sélection est atteint à bon compte.

Exemple: en Espagne, la couverture des catastrophes naturelles et des actes de terrorisme doit être comprise dans certaines assurances de biens.

7) Fonds de garantie

Un Fonds de garantie, susceptible d'être financé en tout ou en partie par des cotisations des entreprises d'assurances du secteur, peut combler les lacunes du système là où l'obligation d'assurance n'est pas respectée, ainsi qu'en présence de la défaillance de l'assureur.

Exemple: en France, un Fonds de garantie a été créé pour l'assurance R.C. automobile et l'assurance des chasseurs.

Parfois, un tel Fonds peut en outre étendre la couverture à certaines hypothèses échappant à la garantie normale.

Exemple: en Belgique, le Fonds de garantie automobile indemnise les préjudices causés par un véhicule non identifié.

8) Couverture des "risques tarés"

Lorsqu'une assurance est obligatoire, tout qui entreprend l'activité concernée devrait pouvoir en trouver la couverture sur le marché. Or les mauvais risques sont susceptibles d'être refusés par l'ensemble des assureurs de la branche. On peut estimer que cette situation est saine, puisqu'elle empêchera d'exercer l'activité en cause dans des conditions particulièrement dangereuses. Il est cependant des cas où l'on ne peut admettre cette conséquence extrême, et où il s'indique d'imposer aux assureurs privés de prendre en charge les risques tarés, moyennant certaines conditions (primes élevées, franchises, etc...).

Cet aspect de l'aménagement technique de la couverture est parfois pris en charge spontanément, les entreprises d'assurance mettant en place un système de couverture des mauvais risques. A défaut, il importe de l'imposer lorsque l'assurance en cause concerne des activités dont il paraît difficile d'empêcher l'exercice, et à propos desquelles le marché de l'assurance s'avère relativement étroit.

Exemple: en France, le Bureau de Tarification intervient en assurance R.C. auto, en assurance des catastrophes naturelles et pour l'assurance des dommages aux constructions.

SECTION 3. UNE LOI SUR LES ASSURANCES OBLIGATOIRES ?

Serait-il opportun de légiférer sur les assurances obligatoires en soi, de les doter d'une loi qui leur donnerait un cadre juridique général ?

Aucun des pays de l'O.C.D.E. n'est entré dans cette voie, et c'est compréhensible. Les développements des deux précédentes sections offrent une sorte de "check-list" des aspects à prendre en considération lors de l'instauration d'une obligation d'assurance spécifique, mais le contenu des différents points est appelé à varier de cas en cas. Les assurances obligatoires sont trop diversifiées pour qu'il soit opportun de les soumettre à un régime unique.

Tel est du moins notre sentiment à l'égard d'une réglementation générale. Des aspects plus spécifiques peuvent faire l'objet d'un régime commun. Un législateur peut juger utile de prévoir la manière dont une obligation d'assurance est instaurée, contrôlée et sanctionnée (cf. le droit espagnol). Des règles de conflits de loi moins libérales peuvent être prévues pour les assurances obligatoires (cf. le droit communautaire). Les droits de la victime contre l'assureur de responsabilité peuvent être renforcés dans toutes les assurances obligatoires (cf. les droits allemand et belge). Un même organisme peut servir de Fonds de garantie pour plusieurs assurances obligatoires.

Une loi qui prétendrait donner un cadre général détaillé commun à toutes les assurances obligatoires ne nous paraîtrait par contre ni opportune, ni d'ailleurs praticable.

*

*

*

On vient de dresser l'inventaire des principaux problèmes techniques de l'assurance obligatoire, sur le double plan de l'aménagement de la couverture et de l'organisation de l'obligation d'assurance. Tous ces problèmes doivent être rencontrés pour la perfection du système mis en place. Dans les branches d'importance mineure, on peut cependant être amené à renoncer à certains des éléments décrits, dont la mise en place peut impliquer un coût relativement excessif.

L'organisation d'un centre de notification des suspensions du contrat ou de la garantie, ou la création d'un Fonds de garantie, notamment, ne s'imposent certainement pas dans tous les cas.

TROISIEME PARTIE

LES ASSURANCES OBLIGATOIRES

ET LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

La description et l'analyse comparative des assurances obligatoires dans 17 pays de l'O.C.D.E. ont révélé l'ampleur et la complexité du phénomène. Plusieurs enseignements s'en dégagent pour les pays d'Europe centrale et orientale préoccupés de doter leur secteur des assurances d'une armature juridique adéquate.

Le statut contractuel de l'assurance obligatoire doit d'abord être souligné. L'accent sera ensuite mis sur les questions d'opportunité et d'organisation technique.

I. Statut contractuel

Les assurances obligatoires dont il a été question sont le plus souvent imposées par la loi ou la réglementation. Au même titre que les assurances libres, elles sont cependant souscrites sur la base d'un contrat entre assureur et assuré, soumis à la loi sur le contrat d'assurance pour tout ce qui ne fait pas l'objet de dispositions particulières.

Cette conception, qui prévaut dans les pays de l'O.C.D.E., n'est pas toujours comprise dans les pays d'Europe centrale et orientale, où assurance obligatoire est souvent synonyme d'assurance exclusivement régie par la loi, et non fondée sur un contrat de droit privé.

Ainsi, la loi de novembre 1992 sur l'assurance de la Fédération de Russie oppose-t-elle l'assurance "*volontaire*", basée sur un contrat conclu entre assureur et assuré, et l'assurance "*obligatoire*", dont "*les types, les conditions et la procédure ... sont déterminés par les lois de la Fédération...*" (art. 3). Des

dispositions analogues figurent dans le Décret ukrainien du 14 juillet 1993 sur l'assurance (art. 5) et dans un projet de Belarus de 1993 (art. 4).

D'autres conceptions sont retenues dans certains pays. Ainsi, la loi sur l'assurance de la République du Kazakhstan distingue-t-elle assurances obligatoires et volontaires, mais elle prévoit que pour les premières, *"le preneur doit conclure un contrat d'assurance avec un assureur sur base des conditions établies par la législation réglementant ce type d'assurance"* (art. 6).

Certaines formules intermédiaires apparaissent ailleurs. Le projet lithuanien de décembre 1994 énonçait qu'en principe, dans les assurances obligatoires, les relations entre parties étaient établies par la loi, mais celle-ci pouvait admettre que ces relations seraient basées sur un contrat (art. 4). Le projet de loi estonien de 1995 sur le contrat d'assurance exclut son application aux *"clauses et conditions contractuelles des assurances obligatoires"*, formule qui laisse entendre que ces assurances seraient régies par un contrat, mais un contrat non soumis à la législation générale sur les contrats d'assurance.

Il importe que les options soient prises en pleine connaissance de cause. Les relations entre loi et contrat ne sont pas toujours suffisamment précisées.

Il est vrai que dans bien des pays occidentaux, le terme *"assurance"* est parfois utilisé pour désigner des formes de couverture dont la base est purement légale. Il s'agit des *"assurances sociales"*, branches de la sécurité sociale où l'on parle notamment d'*"assurances"* contre la maladie, l'invalidité ou le chômage. De telles couvertures obligatoires sont souvent financées par des retenues sur les salaires, des contributions des employeurs et des interventions de l'Etat, dont les montants sont fixés par la loi. Les indemnités sont également déterminées par la loi. Les bénéficiaires acquièrent cette qualité dans les conditions légales, et ne concluent aucun contrat avec l'organisme payeur. Celui-ci ne fonctionne en rien comme une entreprise d'assurance privée. En de tels cas, le terme *"assurance"* n'est

qu'une manière de s'exprimer par analogie. Les couvertures offertes par la sécurité sociale n'ont rien de la nature d'une véritable assurance.

Très différentes sont les assurances offertes par le secteur privé, dont la conclusion a été rendue obligatoire par la loi. Le meilleur exemple est celui de l'assurance de responsabilité civile automobile, mais on pourrait prendre chacun des multiples cas d'assurances obligatoires décrits plus haut.

Ici, la loi impose la conclusion du contrat, et elle détermine avec plus ou moins de détails le contenu de la couverture requise. Mais il s'agit de conclure un contrat d'assurance avec un assureur privé, comme pour une assurance non obligatoire, et ce contrat est régi par la loi sur le contrat d'assurance pour tout ce que la réglementation spécifique à cette assurance obligatoire ne couvre pas. La loi rendant obligatoire la souscription d'une assurance R.C. automobile imposera certainement la définition des responsabilités à assurer, mais elle laissera probablement au droit commun des questions telles que celles qui concernent la description du risque à la conclusion du contrat, ou le régime des sanctions en cas de défaut de paiement de la prime.

On soulignera que le fait de donner un statut contractuel à une assurance obligatoire ne signifie pas l'abandon de toute contrainte, dans la mesure où ce contrat est lui-même soumis à la législation sur les contrats d'assurance, dont les applications contemporaines contiennent nombre de dispositions impératives protectrices du consommateur.

Le législateur qui instaure une obligation d'assurance peut aller plus ou moins loin dans l'élaboration d'un régime spécifique. On insistera ci-dessous sur la nécessité d'un minimum de dispositions si l'on veut que le régime soit efficace. L'élaboration, cependant, ne doit pas nécessairement être la même dans une branche importante comme l'assurance R.C. automobile et dans une branche mineure, comme l'assurance des chasseurs. De toute façon, il n'y a aucune raison de doter une assurance obligatoire d'un régime *sui generis* pour les aspects des relations entre assureur

et assurés qui n'ont rien de spécifique par rapport aux raisons justifiant l'instauration de l'obligation d'assurance.

D'autres aspects du problème sont plus politiques que techniques. Ainsi, les primes doivent-elles être fixées par la loi, ou au contraire rester soumises aux lois du marché, ou encore faire l'objet d'une certaine réglementation ? Ces questions peuvent se poser à propos de toute assurance, mais elles sont parfois formulées avec plus d'intensité à propos des assurances obligatoires. Le lien est évident avec la conception selon laquelle une assurance obligatoire est régie par la loi, non par un contrat. Il nous paraît que la fixation légale des primes est incompatible tant avec les exigences de la technique des assurances qu'avec celles d'une économie de marché. Un certain contrôle doit cependant être exercé par les autorités, spécialement pour éviter que le niveau des primes ne tombe en-dessous d'un seuil dangereux pour la rentabilité et la solvabilité des entreprises d'assurances.

Pour des raisons d'économie de moyens, liées aux avantages résultant de l'existence d'un régime de base harmonisé, nous recommandons donc que les assurances obligatoires restent basées sur des contrats soumis aux dispositions de la loi générale sur le contrat d'assurance, pour tout ce que ne régit pas de manière spécifique la réglementation instaurant l'obligation d'assurance.

II. Opportunité

L'étude comparative a révélé l'extension très variable, et souvent chaotique, qu'a prise le phénomène des assurances obligatoires dans les pays membres de l'O.C.D.E. La France compte presque une centaine d'assurances obligatoires, l'Irlande une seule. Dans des pays proches comme ceux du Benelux, la Belgique se distingue par un nombre très élevé d'assurances obligatoires, alors que les Pays-Bas et le Luxembourg sont restés très modérés. Le développement du phénomène n'est pas aisément réductible à des

divisions géographiques ou culturelles. Parmi les autres pays où l'assurance obligatoire est relativement très répandue, on compte l'Italie, l'Espagne et le Portugal, mais aussi le Danemark et la Norvège.

L'analyse de la répartition par branches révèle sans doute certaines constantes, mais il s'en dégage un sentiment de grande hétérogénéité. L'assurance R.C. automobile est obligatoire partout, mais la couverture des responsabilités liées aux autres moyens de transport l'est de manière très variée selon les pays. Diverses responsabilités professionnelles figurent souvent sur les listes, mais pourquoi les notaires dans certains pays, les architectes dans d'autres, les agences de voyages encore ailleurs ? Certaines obligations sont vraiment très spécifiques, comme celle qui pèse en France sur les établissements de danse. L'exposé comparatif présenté plus haut suggère bien d'autres réflexions de ce type.

L'impression se dégage aussi que peu de pays ont consacré au phénomène de l'assurance obligatoire une réflexion d'ensemble. Les régimes sont apparus de manière dispersée, souvent suscités par la survenance d'un sinistre ayant frappé l'opinion. Dans certains pays, le phénomène s'est mis à proliférer par une sorte d'effet d'entraînement, mais toujours sans conception globale quant aux branches où l'obligation d'assurance se justifie, ni quant aux techniques d'organisation. Les justifications parfois énoncées à l'occasion de l'introduction d'un nouveau régime ont rarement été situées dans un contexte général.

L'occasion est belle, pour les pays d'Europe centrale et orientale en voie de doter leur secteur des assurances d'une réglementation appropriée, de tirer les leçons de ces errements. L'instauration d'assurances obligatoires peut s'y faire de manière réfléchie, à partir d'une vue d'ensemble critique des expériences étrangères. Cette démarche doit porter tant sur le choix des assurances à rendre obligatoires que sur les techniques à mettre en œuvre.

Quant au choix des branches, on rappellera les critères déjà formulés qui nous paraissent justifier l'imposition d'une obligation d'assurance :

- l'existence d'un risque grave, et suffisamment généralisé pour représenter un problème social important (ex. : l'assurance R.C. automobile; l'assurance contre les accidents du travail, là où elle n'est pas incorporée dans la sécurité sociale);
- l'existence d'un risque d'une intensité particulière, même s'il n'est pas répandu au point de constituer un problème de société (ex. : l'assurance R.C. des chasseurs);
- certaines situations où le législateur impose une responsabilité renforcée (ex. : en matière de pollution);

On insistera également sur l'intérêt de la technique consistant à rendre obligatoire une couverture spécifique dans une assurance à objet plus large, libre mais très répandue, de manière à solidariser un risque sujet à anti-sélection (ex.: la couverture des risques d'inondations dans les polices d'assurance contre l'incendie).

L'exposé comparatif a fourni l'occasion de porter des jugements sur la plupart des types d'assurances obligatoires rencontrés dans les divers pays examinés, à la lumière de ces critères. Ces jugements sont les nôtres, et ils ne doivent pas être partagés dans tous les cas. La recommandation est cependant formulée avec insistance que les pays d'Europe centrale et orientale abordent l'instauration d'assurances obligatoires sur base d'une réflexion d'ensemble quant aux justifications à satisfaire. Plusieurs pays d'Europe occidentale découvrent avec consternation l'anarchie qu'ils ont créée, et voudraient ramener à de plus justes proportions leur listes d'assurances obligatoires. Le sens d'une obligation d'assurance est d'ailleurs affaibli lorsque le phénomène devient trop répandu. D'autre part, l'organisation d'une telle assurance appelle des mesures d'accompagnement (cf. infra ...) dont le coût ne peut être multiplié à l'excès.

L'instauration de certaines assurances obligatoires s'impose de manière prioritaire, comme l'assurance R.C. automobile, l'assurance contre les accidents du travail là où elle reste privée, l'assurance R.C. nucléaire et quelques autres. Il est par contre de nombreux cas où l'obligation d'assurance édictée dans certains pays ne se justifie guère. Entre ces deux extrêmes, on pourra souvent hésiter, et il est normal que les différentes listes nationales ne correspondent pas. Mais l'essentiel est que les décisions soient prises de manière réfléchie sur base de critères exigeants, et que l'obligation d'assurance reste une exception.

III. Technique

L'attitude restrictive adoptée pour l'instauration d'une assurance obligatoire doit aller de pair avec le soin particulier consacré à son organisation. Les développements du chapitre consacré plus haut à la technique des assurances obligatoires doivent être présent à l'esprit. On y a expliqué qu'une obligation d'assurance peut rester lettre morte si son régime ne comporte pas un minimum d'élaboration.

Le contenu de la garantie doit être précisé dans ses différents aspects, personnes assurées, risques couverts et risques exclus, dommages et personnes indemnisables, étendue de la couverture (en montants et sur le plan géographique), droits des victimes s'il s'agit d'une assurance de responsabilités, caractère impératif du régime. L'obligation d'assurance en soi doit également être organisée, en précisant à qui incombe la charge de souscrire l'assurance, quels assureurs peuvent offrir la couverture, comment le respect de l'obligation d'assurance sera contrôlé, quelles seront les sanctions. Un Fonds de garantie sera éventuellement mis en place, ainsi qu'un système de prise en charge des mauvais risques.

Ces différents points ont déjà fait l'objet d'un examen plus détaillé. Ils sont rappelés dans les présentes recommandations pour les pays d'Europe centrale et orientale, car l'imposition d'une obligation d'assurance suppose chaque fois la mise en place d'un minimum de règles. On l'a cependant dit, le degré d'élaboration du régime dépendra de l'importance de l'assurance obligatoire en cause. On rappellera également qu'il n'est pas nécessaire ni même opportun de réglementer ce qui peut être laissé au droit commun du contrat d'assurance, et qu'une loi générale sur les assurances obligatoires ne nous paraît ni opportune ni praticable.

Marcel FONTAINE
Professeur à la Faculté de Droit
de l'Université Catholique de Louvain
Président de la Licence en droit
et économie des assurances

Hélène de RODE
Maître de conférences invité
à la Faculté de Droit de
l'Université Catholique de Louvain
Avocat au Barreau de Liège

LES ASSURANCES OBLIGATOIRES DANS LES PAYS DE L'O.C.D.E

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
PREMIERE PARTIE. DESCRIPTION DES ASSURANCES OBLIGATOIRES DANS DIVERS PAYS DE L'OCDE.....	2
Chapitre I. JUSTIFICATION DE LA METHODE.....	2
Chapitre 2. DESCRIPTION DES ASSURANCES OBLIGATOIRES.....	4
Section 1. FRANCE.....	4
1. Transports	5
2. Accidents du travail, santé.....	7
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	7
4. Pollution.....	9
5. Energie nucléaire.....	9
6. Responsabilités professionnelles.....	9
7. Divers.....	12
Section 2. BELGIQUE	14
1. Transports	14
2. Accidents du travail, santé.....	15
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	15
4. Pollution.....	16
5. Energie nucléaire.....	16
6. Responsabilités professionnelles.....	16
7. Divers.....	17
Section 3. PORTUGAL.....	17
1. Transport.....	18
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	18
4. Pollution.....	18
6. Responsabilités professionnelles.....	19
Section 4. ITALIE.....	20
1. Transports	20
2. Accidents du travail, santé.....	20
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	21
4. Pollution.....	21
5. Energie nucléaire.....	21
6. Responsabilités professionnelles.....	21
7. Divers.....	22
Section 5. ESPAGNE	22
1. Transport.....	22
2. Accidents du travail, santé.....	23
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	23
4. Pollution.....	23
5. Energie nucléaire.....	24
6. Responsabilités professionnelles.....	24
7. Divers.....	24

Section 6. NORVEGE.....	25
1. Transports	25
2. Accidents du travail, santé.....	26
3. Loisirs.....	26
5. Energie nucléaire.....	27
6. Responsabilités professionnelles	27
7. Divers.....	28
Section 7. ALLEMAGNE.....	28
1. Transport.....	29
3. Loisirs.....	29
4. Pollution.....	29
5. Energie nucléaire.....	29
6. Responsabilités professionnelles	30
7. Divers.....	30
Section 8. DANEMARK	31
1. Transports	31
2. Accidents du travail, santé.....	32
3. Loisirs.....	32
5. Energie nucléaire.....	32
6. Responsabilités professionnelles	33
7. Divers.....	33
Section 9. ROYAUME UNI.....	34
1. Transport.....	34
2. Accidents du travail, santé.....	35
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	35
4. Pollution.....	35
5. Energie nucléaire.....	35
6. Responsabilités professionnelles	35
7. Divers.....	36
Section 10. SUISSE.....	36
1. Transport.....	36
2. Accidents du travail, santé.....	37
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	37
4. Pollution.....	37
5. Energie nucléaire.....	37
7. Divers.....	37
Section 11. AUTRICHE	38
Section 12. LUXEMBOURG.....	38
Section 13. PAYS-BAS.....	39
Section 14. IRLANDE	40
Section 15. AUSTRALIE	40
1. Transports	40
2. Accidents du travail, santé.....	40
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	41
6. Responsabilités professionnelles	41
Section 16. ETATS-UNIS.....	42
1. Transport.....	43
2. Accidents du travail, santé.....	43
4. Pollution.....	43
Section 17. JAPON	43

DEUXIEME PARTIE. OBSERVATIONS.....	44
------------------------------------	----

Chapitre I. SYNTHESE COMPARATIVE - OPPORTUNITE DES ASSURANCES OBLIGATOIRES.....	44
Section 1. Historique des assurances obligatoires.....	45
Section 2. Fondements des assurances obligatoires.....	49
Section 3. Avantages et inconvénients des obligations d'assurance.....	50
Section 4. Opportunité des assurances obligatoires.....	53
§1. Critères généraux.....	53
§2. Application des critères aux différents types d'assurances obligatoires organisées dans les pays de l'OCDE.....	54
1. Transport.....	54
2. Accidents du travail, santé.....	56
3. Loisirs, associations sportives et mouvements de jeunesse.....	56
4. Pollution.....	58
5. Energie nucléaire.....	58
6. Responsabilités professionnelles.....	59
a. Professions liées à la santé.....	59
b. Professions liées à la construction.....	61
c. Professions juridiques.....	62
d. Professions liées au commerce et à la finance.....	62
e. Autres professions.....	63
7. Assurances diverses.....	63
Chapitre II. TECHNIQUE DES ASSURANCES OBLIGATOIRES.....	65
Section 1. Aménagement de la couverture.....	65
1) Personnes assurées.....	66
2) Risques couverts.....	66
3) Risques exclus.....	66
4) Dommages et personnes indemnisables.....	67
5) Etendue de la couverture.....	67
6) Etendue territoriale.....	68
7) Recours des victimes.....	69
8) Caractère impératif du régime.....	70
Section 2. Organisation de l'obligation d'assurance.....	70
1) Débiteur de l'obligation de souscrire.....	71
2) Assureurs.....	71
3) Contrôle.....	71
4) Sanctions.....	72
5) Alternative à l'obligation d'assurance.....	73
6) Inclusion obligatoire d'une garantie dans une assurance facultative.....	73
7) Fonds de garantie.....	73
8) Couverture des "risques tarés".....	74
Section 3. Une loi sur les assurances obligatoires ?.....	75

TROISIEME PARTIE. LES ASSURANCES OBLIGATOIRES ET LES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE.....	77
---	----

I. Statut contractuel.....	77
II. Opportunité.....	80
III. Technique.....	83