

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

FACULTÉ DE DROIT

C E N T R E D E D R O I T D E S O B L I G A T I O N S

**Les implications de l'arrêt de la
Cour de Justice des Communautés européennes du
18 mai 2000
sur l'assurance contre les accidents du travail**

par
Jean-Marc BINON
et
Bernard DUBUISSON

Doc. 2001/1

A paraître dans la Revue Générale des Assurances
et des Responsabilités

Les implications de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 18 mai 2000 sur l'assurance contre les accidents du travail

par

Jean-Marc Binon

Référendaire au Tribunal de première Instance des Communautés européennes *

et

Bernard Dubuisson

Professeur à la Faculté de droit de l'Université catholique de Louvain

Introduction

1. L'arrêt rendu par la Cour de Justice des Communautés européennes (ci-après la "Cour") le 18 mai 2000 dans l'affaire C-206/98 marque la fin d'une longue controverse entre les autorités européennes et belges à propos du statut de l'assurance contre les accidents du travail dans les directives européennes relatives au marché unique de l'assurance. Les thèses en présence étaient particulièrement tranchées.

En substance, les autorités belges soutenaient que l'assurance accidents du travail relève du régime de base et obligatoire de la sécurité sociale, laquelle est explicitement exclue du champ d'application de la directive 92/49¹, dont la transposition était en cause en l'espèce. Elles se fondaient, en particulier, sur une déclaration commune du Conseil et de la Commission relative à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 88/357² (deuxième directive "assurance non-vie"), selon laquelle l'assurance accidents du travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, est visée par l'exclusion concernant les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale. Elles ajoutaient que permettre à des entreprises étrangères de pratiquer, en régime de libre prestation de services (ci-après "LPS") l'assurance accidents du travail en Belgique mettrait en péril la viabilité du système.

De son côté, la Commission faisait valoir que l'exclusion des régimes légaux de sécurité sociale vise uniquement les activités d'assurance gérées par des organismes publics de sécurité sociale ne poursuivant pas un but lucratif. Se fondant notamment sur l'article 55 de la directive 92/49, elle soutenait, en revanche, que les assurances obligatoires contre les accidents du travail, quand bien même elles feraient partie du régime légal de sécurité sociale, relèvent du champ des directives

* Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que leur auteur et non l'institution à laquelle il appartient.

¹ Directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive "assurance non-vie") (JO L 228, p. 1).

² Directive 88/357/CEE du Conseil, du 22 juin 1988, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239 (deuxième directive "assurance non-vie") (JO L 172, p. 1).

européennes lorsqu'elles sont pratiquées par des entreprises d'assurance privées à leurs propres risques. Elle estimait dès lors que, en excluant du champ d'application des règles nationales de transposition de la directive 92/49 toute caisse ou entreprise d'assurance couvrant les accidents du travail, même lorsque ces caisses ou entreprises poursuivent un but de lucre à leurs propres risques, les autorités belges avaient manqué à leurs obligations découlant du droit communautaire [article 2, paragraphe 2, sous a) de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances (ci-après la "loi de contrôle")³, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994⁴].

La position de la Cour

2. Mettant fin à un débat dont l'issue ne faisait guère de doute, la Cour constate le manquement allégué par la Commission. Elle estime que l'article 55 de la directive 92/49 contient une disposition spéciale dérogatoire en faveur des assurances obligatoires contre les accidents du travail pratiquées par des entreprises d'assurances à leurs propres risques et que la présence de cet article dans la directive ne laisse planer aucun doute quant à l'application du dispositif communautaire à cette catégorie d'assurance⁵.

3. Après avoir relevé que le gouvernement belge ne conteste pas que les entreprises qui, en Belgique, pratiquent l'assurance en matière d'accidents du travail le font à leurs propres risques⁶, elle rejette, en se fondant sur quatre éléments, l'interprétation restrictive préconisée par celui-ci, selon laquelle la disposition précitée de la directive 92/49 concernerait exclusivement les assurances accidents du travail autres que celles qui relèvent des régimes de sécurité sociale, c'est-à-dire les assurances complémentaires.

Tout d'abord, elle observe qu'une telle interprétation ne trouve aucun appui dans la disposition en cause⁷.

Elle rappelle ensuite que les entreprises qui pratiquent, en Belgique, l'assurance accidents du travail à leurs propres risques exercent une activité économique de prestation de services qui peut être harmonisée par une directive et cela, même si une telle assurance fait partie d'un régime obligatoire de sécurité sociale⁸.

Elle écarte au passage l'argument du gouvernement belge tiré de la déclaration commune du Conseil et de la Commission, en soulignant que cette déclaration se rapporte à une directive qui a depuis lors été modifiée, et qu'elle ne trouve plus aucune expression dans le texte de l'article 55 de la directive 92/49. Dans ces conditions, cette réserve ne peut être prise en considération à des fins d'interprétation⁹.

Enfin, elle souligne que la finalité et les particularités du régime belge de contrôle des assurances accidents du travail ne justifient pas de tenir celui-ci en dehors du champ d'application de la directive 92/49. Elle rappelle en effet que l'article 55 permet aux autorités de contrôle belges d'exiger des entreprises étrangères qui entendraient pratiquer l'assurance accidents du travail en Belgique, le respect des règles de droit belge destinées à garantir les objectifs sociaux poursuivis par cette assurance et que la directive 92/49 comporte en outre des dispositions permettant d'imposer la communication aux autorités compétentes des conditions contractuelles des assurances obligatoires, ainsi que l'affiliation et la participation des entreprises étrangères aux régimes destinés à garantir le paiement des demandes d'indemnisation aux assurés et aux tiers lésés. Cette

³ Mon. B., 29 juillet.

⁴ Mon. B., 16 septembre.

⁵ Points 35 et 36 des motifs.

⁶ Point 37 des motifs.

⁷ Point 38 des motifs.

⁸ Point 39 des motifs.

⁹ Point 40 des motifs.

directive prévoit par ailleurs des mesures visant à garantir le respect par les entreprises étrangères des règles applicables dans l'Etat membre où elles opèrent, de même qu'un dispositif destiné, en cas d'urgence, à prévenir les irrégularités¹⁰.

4. La Cour conclut que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 92/49, qui déclare celle-ci inapplicable aux assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale, doit être interprété à la lumière de l'article 55, en sorte que l'assurance des accidents du travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, relève du domaine d'application de cette directive¹¹. En adoptant et en maintenant en vigueur l'article 2 de la loi de contrôle, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994, le gouvernement belge a dès lors manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/49.

L'analyse de l'arrêt

5. L'arrêt de la Cour n'appelle pas de longs commentaires. Il se situe, à tous égards, dans la ligne de sa jurisprudence antérieure et doit pour cette raison être approuvé¹². Il ne fait guère de doute que sous l'angle de l'activité exercée et des modalités de gestion de cette activité, l'assurance accidents du travail est bien visée par la directive 92/49 et qu'elle n'est pas comprise dans un régime de sécurité sociale au sens de l'article 2 de cette directive.

Il découle des arrêts de la Cour du 17 février 1993, *Poucet et Pistre*¹³, du 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurances e.a.*¹⁴, et du 26 mars 1996, *Garcia e.a.*¹⁵, que deux éléments permettent de démarquer les régimes publics de sécurité sociale de l'assurance privée en droit communautaire. Il y a tout d'abord le fait que le financement du régime n'est pas modulé en fonction du degré de risque présenté par l'assuré, mais est basé sur des cotisations proportionnelles à ses revenus professionnels, alors que les prestations sont identiques pour tous les bénéficiaires. Cette caractéristique a pour effet de rompre, dans le chef de l'assuré, le lien entre les cotisations versées et les prestations perçues en cas de sinistre, ce qui permet une redistribution des revenus à l'intérieur du cercle des assurés. Le deuxième élément résulte du financement des prestations échues. Celui-ci est assuré par distribution instantanée des cotisations, en sorte que les personnes actives paient les prestations versées à celles qui sont inactives¹⁶.

¹⁰ Points 41 à 43 des motifs.

¹¹ Point 44 des motifs. La Cour devait également se prononcer sur l'argument du gouvernement belge tendant à faire valoir, sur la base des articles 55 et 90, paragraphe 2, du traité CE (devenus, respectivement, articles 45 et 86 CE), que l'application des règles sur la LPS ferait échec au bon fonctionnement du système d'assurance obligatoire contre les accidents du travail en Belgique. Sur ce point, elle a rappelé que ces dispositions ne peuvent être invoquées dans un domaine qui, comme en l'espèce, a fait l'objet d'une harmonisation, dans le cadre de laquelle le législateur communautaire a pris en considération les intérêts généraux évoqués par le gouvernement belge (point 45 des motifs).

¹² On soulignera que l'inclusion, dans la directive 92/49, d'une disposition analogue à celle figurant à l'article 2 de la troisième directive "assurance vie" (directive 92/96/CEE du Conseil, du 10 novembre 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267/CEE et 90/619/CEE, JO L 360, p. 1), selon laquelle sont comprises dans le champ de cette directive les opérations définies ou prévues par la législation des assurances sociales et pratiquées ou gérées par des entreprises d'assurance à leur propre risque, aurait sans doute coupé court à toute équivoque et permis d'éviter un contentieux devant la juridiction communautaire.

¹³ Arrêt de la Cour du 17 février 1993, *Poucet et Pistre*, C-159/91 et C-160/91, Rec. p. I-637.

¹⁴ Arrêt de la Cour du 16 novembre 1995, *Fédération française des sociétés d'assurances e.a.*, C-244/94, Rec. p. I-4013.

¹⁵ Arrêt de la Cour du 26 mars 1996, *Garcia e.a.*, C-238/94, Rec. p. I-1673.

¹⁶ Voir, pour un examen approfondi de la ligne de démarcation tracée par les arrêts susvisés entre l'assurance publique et l'assurance privée, A. BOSCO, "Vers une remise en cause des systèmes nationaux de protection sociale ? Observations sur la jurisprudence récente de la Cour de Justice", *Notre Europe*, Problématiques européennes, n° 7, juillet 2000, p. 6 et les références citées dans cette étude ; J.M. BINON, "Solidarité et assurance : mariage de coeur ou de raison ?", *Revue du Marché Unique Européen*, 4/1997, pp. 87-140.

La fonction redistributive fait manifestement défaut en assurance des accidents du travail. Les cotisations sont en effet fixées de commun accord entre l'employeur, preneur d'assurance, et l'assureur en fonction du risque que représente l'entreprise assurée (nombre de travailleurs, caractéristiques du secteur d'activités concerné...), alors que les prestations versées aux victimes et aux ayants droit sont de nature indemnitaire (elles dépendent de l'importance du dommage subi) et cela, en dépit du fait que la réparation des accidents du travail obéit à des règles dérogatoires au régime de droit commun de la responsabilité civile¹⁷. L'absence de politique redistributive est encore renforcée par le fait que les cotisations sont intégralement prises en charge par l'employeur. Aucune obligation financière ne pèse sur les travailleurs assurés.

Ensuite, l'assurance contre les accidents du travail fonctionne selon un système de financement fondé sur la capitalisation, et non sur la répartition¹⁸. Les cotisations versées par l'employeur alimentent des réserves auprès de l'organisme assureur, qui servent à payer, le moment venu, les prestations dues.

Le secteur des accidents du travail ayant été confié aux assureurs privés à la suite d'un choix de politique économique et sociale effectué par le législateur belge, il faut en accepter la conséquence principale : l'ouverture du marché à la concurrence européenne.

6. Certes, comme l'a relevé l'avocat général Saggio dans ses conclusions sous l'arrêt commenté, l'assurance des accidents du travail présente des traits de solidarité qui tendent à le rapprocher des régimes de sécurité sociale au sens du droit communautaire : caractère obligatoire de l'assurance, objectif de protection sociale (l'octroi d'une "sécurité complète en terme d'indemnisation"¹⁹), définition légale des modalités de calcul des indemnités (barèmes de paiement), intervention du Fonds des accidents du travail (ci-après le "FAT") en cas de manquement de l'employeur à ses obligations ou de difficultés financières de l'assureur. Ces différents éléments sont cependant insuffisants, aux termes de la jurisprudence communautaire, pour écarter l'application des directives européennes de libéralisation de l'assurance non-vie et des règles européennes de la concurrence.

L'assurance contre les accidents du travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, participe donc, selon la jurisprudence de la Cour, des activités d'assurance privée. C'est ce qu'a tenu à préciser la Cour lorsqu'elle affirme que "les entreprises d'assurances en cause exercent une activité économique de prestation de services" (point 39 des motifs).

La conclusion est certaine. Elle n'est d'ailleurs pas incompatible avec la constatation que, sous l'angle des prestations garanties, le même régime participe à l'une des branches de la sécurité sociale. La logique du droit communautaire est en effet clairement fondée sur un principe de libre circulation des services et de libre concurrence entre les opérateurs économiques. Ces principes n'interdisent pas aux Etats membres d'adopter des mesures destinées à sauvegarder des intérêts collectifs, mais ces mesures sont d'abord perçues comme des entraves aux libertés communautaires qui doivent, à ce titre, être dûment justifiées. L'arrêt commenté est l'expression parfaite de cette dialectique, puisque la Cour affirme que l'assurance des accidents du travail pratiquée en Belgique entre bien dans le champ des directives européennes, sans exclure pour autant que des dispositions particulières puissent être prises en vue de préserver des intérêts généraux dignes de protection.

7. Une fois cette prémisse acquise, l'interprétation restrictive défendue par le gouvernement belge à propos de l'article 55 de la directive 92/49 ne pouvait résister à l'analyse. Ainsi que le

¹⁷ Voir B. VAN COMBRUGGHE et L. VAN GOSSUM, "L'incidence de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance contre les accidents du travail", *Dossier du Bulletin des Assurances*, 1993, pp. 39 et 41 ; J.M. BINON, *op. cit.*, p. 135.

¹⁸ L. VAN GOSSUM, *Les accidents du travail*, 5^{ème} édition, Bibliothèque de droit social, Bruxelles, De Boeck, 2000, p. 16 ; J.M. BINON, *op. cit.*, p. 135. Voir également les conclusions de l'avocat général M. Saggio sous l'arrêt commenté, p. I-11.

¹⁹ Voir le rapport Pede sur la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, *Doc. parl. Sénat*, session 1970-1971, n° 215, pp. 41-42.

relève la Cour, elle ne bénéficie du reste d'aucun support, ni dans la disposition concernée, ni dans aucune autre disposition de la directive.

S'agissant de la déclaration commune du Conseil et de la Commission invoquée par les autorités belges, il convient de souligner qu'elle se rapporte à l'article 12, paragraphe 2, deuxième alinéa, premier tiret, de la directive 88/357²⁰. Or, ainsi que le souligne la Cour, cette disposition a été abrogée par l'article 37 de la directive 92/49. En outre, le contenu de ladite déclaration ne figure plus dans le procès-verbal d'adoption de la directive 92/49²¹ et ne trouve aucune expression, ni dans les dispositions de la directive 88/357 demeurées en vigueur, ni dans celles de la directive 92/49. Conformément à une jurisprudence constante²², elle était donc dépourvue d'effet juridique et ne pouvait être prise en compte pour l'interprétation des textes litigieux.

Les adaptations nécessitées par l'exécution de l'arrêt

8. Les autorités belges doivent à présent se conformer à l'arrêt de la Cour²³. L'exécution correcte de cet arrêt implique en premier lieu d'intégrer les entreprises d'assurance pratiquant l'assurance des accidents du travail dans le champ de la loi de contrôle. Un avant projet de loi a été préparé dans ce but.

Selon les termes de l'article 55 de la directive 92/49, ces opérateurs doivent être assujettis à cette loi dès l'instant où ils pratiquent l'assurance contre les accidents du travail "à leurs propres risques", c'est-à-dire en assumant seuls les risques inhérents à l'exercice de cette activité économique. S'agissant des opérateurs pratiquant en Belgique l'assurance des accidents du travail, sont ainsi visées les caisses communes privées, constituées sous la forme d'une association d'assurances mutuelles, et les entreprises privées d'assurance à primes fixes. La poursuite ou non d'un but de lucre est sans incidence à cet égard.

En revanche, les institutions publiques pratiquant l'assurance des accidents du travail²⁴, également visées par l'article 2, paragraphe 2, 2^o, sous a), de la loi de contrôle, peuvent demeurer sous le couvert de l'exclusion prévue par cette disposition. Ni le manquement constaté ni les directives européennes d'assurance ne concernent en effet de telles institutions.

²⁰ En substance, cette déclaration commune visait à faire constater que la circonstance que l'assurance contre les accidents du travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, fait l'objet d'une exclusion spécifique, en vertu de l'article 12, paragraphe 2, deuxième alinéa, premier tiret, de la directive 88/357, du champ d'application du titre de cette directive relatif à la LPS n'avait pas pour effet de mettre en cause l'exclusion plus large dont bénéficie cette activité, sur la base de l'article 2, paragraphe 1, sous d), de la directive 73/239, en sa qualité d'assurance comprise dans un régime légal de sécurité sociale.

²¹ S'agissant de l'article 55 de cette directive, le procès-verbal fait uniquement état d'une réserve de la délégation belge.

²² Arrêts de la Cour du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, point 18, et du 29 mai 1997, VAG Sverige, C-329/95, Rec. p. I-2675, point 23.

²³ Voir la lettre de mise en demeure adressée le 27 décembre 1995 par la Commission au Royaume de Belgique, mentionnée au point 12 des motifs de l'arrêt.

²⁴ Sont visés les administrations publiques (administrations fédérales et autres services de l'Etat, administrations dépendant des Communautés et des Régions), les organismes d'intérêt public soumis à l'autorité et à la tutelle de l'Etat, des Communautés ou des Régions, les établissements d'enseignement subventionnés, les centres psycho-médico-sociaux subventionnés, ainsi que les provinces, communes et intercommunales. Ces différentes institutions publiques sont leur propre assureur - certaines d'entre elles disposent toutefois de la faculté de se "réassurer" en souscrivant un contrat d'assurance auprès d'un opérateur privé - et sont à ce titre tenues de couvrir les accidents du travail frappant leur personnel (personnel définitif, stagiaire, temporaire, auxiliaire ou engagé sous contrat de travail) dans les conditions prévues par la loi du 3 juillet 1967 sur la prévention ou la réparation des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public (*Mon. B.*, 10 août). Voir, à ce sujet, L. VAN GOSSUM, *op. cit.*, pp. 16, 18 et 19.

9. L'intégration dans le champ d'application de la loi de contrôle des activités d'assurance relatives aux accidents du travail pratiquées par des organismes privés emporte dans son sillage une réorganisation générale du contrôle de ces activités, qui, sur de nombreux points, rompra de manière significative avec les règles et les pratiques observées jusqu'ici. Sans prétendre être exhaustifs, nous nous proposons de procéder, dans les considérations qui suivent, à l'inventaire des principaux aspects concernés par l'adaptation de la réglementation belge au droit européen. Nous analyserons d'abord ceux qui ont trait à la situation des assureurs belges, ensuite ceux qui se rapportent à la situation des assureurs originaires d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen²⁵ (ci-après les "assureurs européens").

a) La situation des assureurs belges

- La compétence de contrôle en Belgique

10. S'agissant des assureurs belges, les autorités gouvernementales devront en premier lieu se pencher sur la question - sans aucun doute la plus délicate sur le plan politique - du choix de l'autorité administrative qui, à l'avenir, sera chargée d'assumer le contrôle de l'assurance contre les accidents du travail. A l'heure actuelle, un tel contrôle relève de la compétence du Ministère des affaires sociales, de la santé publique et de l'environnement ainsi que du comité de gestion du FAT (article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 portant exécution de la loi sur les accidents du travail²⁶)²⁷. La loi de contrôle confie, en revanche, à l'Office de contrôle des assurances (ci-après l'"OCA") la responsabilité de la surveillance prudentielle et financière des entreprises et des activités comprises dans son champ d'application. Les directives européennes d'assurance ne comportent, pour leur part, aucune règle qui permette de trancher ce conflit d'attribution. Il est vrai que le droit communautaire, particulièrement la jurisprudence de la Cour, consacre depuis toujours la liberté des Etats membres de répartir comme ils le jugent les compétences dans leur ordre juridique interne²⁸.

11. Trois solutions sont envisageables.

L'on pourrait tout d'abord maintenir l'exercice des activités d'assurance contre les accidents du travail sous le contrôle du Ministère des affaires sociales, lequel devra, dans ce cas, assimiler les nouveaux principes de contrôle financier et prudentiel hérités du droit européen et s'inscrire dans le réseau de collaboration qui a été mis en place entre les différentes autorités européennes qui surveillent l'activité d'assurance.

L'on peut imaginer, à l'inverse, un transfert complet de la compétence de contrôle de l'assurance des accidents du travail à l'OCA, lequel, s'il est rompu aux règles et aux mécanismes de surveillance financière et prudentielle institués par les directives européennes d'assurance, devra en revanche se familiariser avec des aspects non visés par ces directives et propres à l'assurance contre les accidents du travail (contrôle médical, contrôle de la gestion des sinistres et des accords d'indemnisation, notamment).

En guise de compromis, l'on pourrait envisager un partage de compétences entre l'OCA et le Ministère des affaires sociales, le premier assumant la responsabilité du contrôle financier et prudentiel (contrôle de la solvabilité, de la rentabilité, de la structure de gestion, de l'organisation comptable et administrative ...). Le second conservant la compétence de contrôle pour les aspects

²⁵ A savoir les quatorze autres Etats membres de l'Union européenne, ainsi que la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein.

²⁶ *Mon. B.*, 28 décembre.

²⁷ Les activités d'assurance accidents du travail complémentaire à la couverture de base relèvent cependant de la compétence de contrôle de l'Office de contrôle des assurances.

²⁸ Voir, notamment, arrêt de la Cour du 25 mai 1982, *Commission/Pays-Bas*, 96/81, Rec. p. 1791, point 12.

spécifiques à l'assurance contre les accidents du travail (contrôle de la qualification juridique d'un accident, du calcul et du paiement des prestations ...).

C'est cette troisième solution qui a été choisie dans l'avant-projet de loi. Elle se justifie sans aucun doute pour des raisons d'efficacité.

- La portée de l'agrément

12. Au bénéfice de l'intégration de l'assurance des accidents du travail dans le champ d'application de la loi de contrôle, toutes les entreprises d'assurance agréées en Belgique pour pratiquer la branche 1 "Accidents"²⁹ (voir annexe A de la directive 73/239³⁰) pourront théoriquement exercer leurs activités en liberté d'établissement (c'est-à-dire par la voie d'agences ou succursales) ou en LPS (c'est-à-dire directement à partir de leur siège social belge) dans les Etats membres où l'assurance accidents du travail est confiée, comme en Belgique, à la gestion des assureurs privés (Danemark et Portugal). Elles pourront le faire sous le couvert de l'agrément délivré par les autorités belges en étant soumises pour l'essentiel aux règles de surveillance financière et prudentielle édictées par la législation belge (principes de l'agrément unique et du "*home country control*").

Elles seront cependant tenues de se conformer aux dispositions spécifiques, autres que de nature financière ou prudentielle, dont l'Etat d'activités entendrait imposer le respect à tout assureur couvrant des risques d'accidents du travail localisés sur son territoire, si celles-ci sont proportionnées et justifiées par des raisons d'intérêt général.

- Les formes juridiques admissibles

13. Au cours de la procédure devant la Cour, le gouvernement belge a fait valoir que la préservation de la finalité sociale de l'assurance accidents du travail justifiait que les sociétés coopératives soient exclues de cette activité. On ne voit cependant pas clairement en quoi la forme juridique revêtue par l'entreprise d'assurance pourrait, à elle seule, mettre en péril la protection sociale des assurés et des ayants droit. En tout cas, l'article 6 de la directive 92/49 autorise les entreprises d'assurance auxquelles elle s'applique à opter pour la forme, soit d'une société par actions (société anonyme ou société en commandite par actions), soit d'une société coopérative, soit d'une association d'assurances mutuelles.

L'introduction d'une restriction propre à l'assurance contre les accidents du travail serait difficilement conciliable avec cette disposition. Compte tenu du principe de reconnaissance mutuelle, les autorités belges ne pourront en tout cas pas s'opposer à la pratique de l'assurance accidents du travail dans notre pays par un assureur étranger ayant opté, en conformité avec son droit national, pour la forme de la société coopérative.

- La modification du contrôle tarifaire et contractuel

14. A l'heure actuelle, les entreprises pratiquant l'assurance accidents du travail sont soumises au contrôle préalable de leurs tarifs et de leurs conditions contractuelles (article 4 de l'arrêté royal

²⁹ Voir l'annexe I à l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances (*Mon. B.*, 11 avril ; ci-après le "règlement général de contrôle").

³⁰ A cet égard, il conviendrait, par souci de clarté et de conformité avec les indications figurant dans l'annexe de la directive 73/239, de mentionner l'assurance accidents du travail dans la description de la branche 1 contenue dans l'annexe I au règlement général de contrôle.

du 21 décembre 1971). Ces règles de contrôle matériel devront être adaptées aux principes fixés par les directives européennes d'assurance.

Le contrôle tarifaire doit être abandonné. Les articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49 interdisent en effet aux Etats membres de maintenir des règles d'approbation préalable ou de communication systématique des tarifs pratiqués sur leur marché³¹. En vertu de ces mêmes dispositions, les autorités belges demeurent cependant autorisées à exiger des assureurs opérant sur le marché la notification préalable des majorations de tarifs, conformément au régime prévu pour les assurances obligatoires des risques de masse par l'arrêté ministériel du 20 avril 1993 portant dispositions particulières en matière de prix³².

L'approbation préalable des conditions contractuelles devra aussi disparaître. L'assurance accidents du travail étant obligatoire, les autorités belges pourront toutefois exiger, conformément à l'article 30, paragraphe 2, de la directive 92/49³³, la communication, préalablement à leur utilisation, des conditions générales et spéciales d'assurance.

- Une refonte substantielle des garanties prudentielles et financières

15. Les règles relatives aux garanties prudentielles et financières devront être remaniées.

Tout d'abord, l'obligation de constituer, préalablement à l'agrément, un cautionnement à déposer auprès de la Caisse des Dépôts et des Consignations (articles 14 à 16 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971) doit évidemment être supprimée. L'exigence d'un cautionnement initial, dont la suppression a été imposée aux Etats membres par l'article 6, paragraphe 3, de la directive 73/239³⁴, ne figure pas, en effet, parmi les conditions d'agrément admises par les articles 4 et 6 de la directive 92/49³⁵. En lieu et place de ce cautionnement, les assureurs accidents du travail devront justifier, lors de l'agrément et tout au long de leurs activités, d'un fonds de garantie (article 6 de la directive 92/49, transposé par les articles 5 et 15^{ter} de la loi de contrôle), dont le montant est fixé à 15 millions de francs belges minimum³⁶ pour la branche 1 (article 19, paragraphe 1, premier alinéa, deuxième tiret, du règlement général de contrôle)³⁷.

Aucune disposition de droit communautaire ne s'oppose, selon nous, à ce que les autorités belges fixent, pour l'assurance accidents du travail ou pour une partie des activités couvertes par cette assurance (service des rentes, par exemple), un montant minimum plus élevé. Il ressort en effet de

³¹ La directive 92/49 ne comporte aucune disposition relative au contrôle des bases techniques utilisées pour le calcul des tarifs et des provisions techniques, contrairement à la troisième directive assurance vie, dont l'article 29 prévoit que l'Etat membre d'origine peut exiger, dans le seul but de contrôler le respect des dispositions nationales relatives aux principes actuariels, la communication systématique des bases techniques utilisées pour le calcul des tarifs et des provisions techniques, sans que cette exigence puisse constituer pour l'entreprise une condition préalable à l'exercice de son activité. En dépit du silence de la directive 92/49, la communication systématique non préalable pourrait, nous semble-t-il, être admise par analogie, s'agissant des bases techniques utilisées en assurance accidents du travail. Ce système ne serait cependant opposable qu'aux assureurs belges, les assureurs européens relevant en effet, sur ce point, de l'application des règles de contrôle instituées par leur Etat membre d'origine.

³² *Mon. B.*, 28 avril. Outre son caractère obligatoire [article 49 de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail (*Mon. B.*, 24 avril)], l'assurance accidents du travail est, en toute hypothèse, une assurance de risques de masse, quelle que soit la dimension du preneur d'assurance (voir ci-après point 24).

³³ Cette disposition a été transposée par l'article 16, paragraphe 1, 3°, sous a), du règlement général de contrôle.

³⁴ " Les Etats membres ne font pas dépendre l'agrément d'un dépôt ou d'un cautionnement ".

³⁵ Ces deux dispositions remplacent, respectivement, l'article 6 et l'article 8 de la directive 73/239. Certes, elles ne reprennent pas formellement l'interdiction posée par l'article 6, paragraphe 3, de cette directive. Il est cependant inconcevable, selon nous, que cet élément puisse être interprété comme l'indice d'une résurrection d'une condition d'agrément explicitement prohibée dès les directives de la première génération.

³⁶ Ce montant correspond à celui du cautionnement initial actuellement exigé.

³⁷ En vertu de l'article 19, paragraphe 1, quatrième alinéa, du règlement général de contrôle, ce montant est réduit d'un quart pour les associations d'assurances mutuelles qui pratiquent exclusivement le système de la cotisation variable.

l'article 17 de la directive 73/239 que les montants de fonds de garantie fixés par cette disposition correspondent à des planchers ("le fonds de garantie ne peut être inférieur à [...]") qu'il est loisible aux Etats membres de relever s'ils le jugent opportun.

Toute autre mesure qui s'apparenterait à une garantie financière supplémentaire exigée spécifiquement des assureurs accidents du travail en vue de se prémunir de leur insolvabilité éventuelle serait incompatible avec les directives.

16. En cours d'activités, les assureurs accidents du travail devront bien entendu justifier de la constitution de réserves ou provisions techniques conformes aux prescriptions légales et réglementaires en vigueur³⁸, et d'une marge de solvabilité³⁹ qui ne pourra en aucun cas descendre au dessous du niveau du fonds de garantie minimum visé au point précédent (article 15 de la loi de contrôle). Cette exigence remplacera l'obligation actuelle de disposer en permanence, conformément aux articles 15 à 15^{ter} et 19 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, d'un cautionnement proportionnel au montant des réserves mathématiques constituées ou des cotisations perçues au cours des exercices antérieurs. Le mode de calcul de la marge de solvabilité est déjà prévu par l'article 18, sous C. du règlement général de contrôle. En principe, le calcul de cette marge obéit aux règles mentionnées au point A. dudit article en ce qui concerne les branches d'assurance non-vie (branches 1 à 18). Pour le service des rentes, il conviendra toutefois de se reporter au mode de calcul prévu, au point B., sous a), pour les activités d'assurance vie relevant des branches 21, 22, 23, 28 et 29.

17. Les règles de placement des valeurs représentatives des réserves prévues par les articles 22 et 23 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971, doivent également être revues. L'obligation de localiser les actifs représentatifs en Belgique, de même que celle liée au placement de 30% minimum des réserves en valeurs émises ou garanties par l'Etat belge ou en titres assimilés, sont en effet incompatibles avec les principes fixés par les articles 20 à 22 de la directive 92/49⁴⁰. La solution la plus simple consisterait sans doute à abroger intégralement les dispositions susvisées de l'arrêté royal du 21 décembre 1971 et à soumettre le placement des actifs représentatifs des réserves en assurance accidents du travail aux règles générales définies par l'article 10 du règlement général de contrôle.

18. Les assureurs accidents du travail seront dorénavant tenus de désigner un commissaire agréé par l'OCA, qui sera chargé, en particulier, de veiller au respect de la réglementation de contrôle (articles 38 à 40 de la loi de contrôle). Ils devront en outre désigner un ou plusieurs actuaires, qui devront être obligatoirement consultés sur les tarifs, sur la réassurance et sur le montant des réserves techniques (article 40^{bis} de la loi de contrôle ; arrêté royal du 22 novembre 1994⁴¹ ; communication de l'OCA n° D. 133 du 15 mars 1995).

³⁸ Voir les principes définis à l'article 16, paragraphe 1, de la loi de contrôle et à l'article 11 du règlement général de contrôle, d'une part, ainsi qu'aux articles 52 et 52^{bis} de la loi du 10 avril 1971 et aux articles 20, 20^{bis} à ^{quinquies} et 21 de l'arrêté royal du 21 décembre 1971. Dans un but de clarté, il serait opportun de regrouper l'ensemble des règles relatives aux réserves techniques constituées dans le cadre des assurances accidents du travail dans la loi de contrôle, car ces règles relèvent du contrôle prudentiel.

³⁹ Les éléments admissibles pour la constitution de cette marge de solvabilité sont énumérés à l'article 15^{bis} de la loi de contrôle. Les articles 15 et 15^{bis} de la loi de contrôle constituent la transposition des articles 16 de la directive 73/239 et 24 de la directive 92/49.

⁴⁰ En ce sens également, voy. B. VAN CROMBRUGGHE, "La libéralisation de l'assurance des accidents du travail en Belgique", Obs. sous l'arrêt commenté, *Bull. Ass.*, 2000, p. 612.

⁴¹ *Mon. B.*, 21 décembre.

b) La situation des assureurs européens

- La reconnaissance de l'agrément du pays d'origine

19. Les assureurs agréés dans un autre Etat membre de l'Espace économique européen pour pratiquer la branche 1, telle que définie à l'annexe A de la directive 73/239, pourront dorénavant pratiquer l'assurance accidents du travail en Belgique en LPS à partir de leur siège social situé à l'étranger par l'intermédiaire d'une agence ou d'une succursale implantée en Belgique, sous le couvert de l'agrément délivré par leur Etat d'origine et en étant soumis, en principe, aux règles de contrôle financier et prudentiel de cet Etat (article 9 de la directive 92/49). Le fait que l'assurance accidents du travail soit gérée, dans le pays d'origine, par des organismes publics de sécurité sociale n'entrave en rien l'exercice de cette liberté⁴².

L'argument selon lequel, parmi les assureurs européens, seuls pourraient pratiquer l'assurance accidents du travail en Belgique ceux qui sont originaires d'un Etat membre caractérisé, comme la Belgique, par un système dans lequel cette assurance est gérée par des entreprises d'assurance privée à leurs propres risques ne saurait être accepté. L'harmonisation de la classification des risques par branches opérée à l'annexe A de la directive 73/239 fait obstacle à une telle restriction.

On reconnaîtra cependant que cette solution introduit une distorsion de concurrence au détriment des assureurs belges, puisque ceux-ci ne pourront pas, quant à eux, prospecter les marchés où l'assurance des accidents du travail relève de la sécurité sociale.

- Le respect des dispositions spécifiques de la législation belge en matière d'assurance accidents du travail

20. L'article 55 de la directive 92/49 permet sans doute aux autorités belges d'imposer à l'opérateur étranger le respect des dispositions spécifiques prévues par la loi du 10 avril 1971 et par ses arrêtés d'exécution, à l'exception des dispositions relatives à la surveillance financière, qui relèvent de la compétence exclusive de l'Etat d'origine.

Dans son arrêt du 18 mai 2000, la Cour qualifie l'article 55 de "disposition spéciale dérogatoire du régime général de cette directive" (point 36 des motifs). Ceci ne signifie cependant pas que n'importe quelle mesure restrictive pourrait être considérée comme légitime au regard du droit communautaire, pour le seul motif qu'elle ne serait pas de nature financière mais de nature sociale. Ces mesures doivent, elles aussi, passer par le test de l'intérêt général. Sans doute l'objectif de protection qu'elles poursuivent pourrait-il justifier une application plus souple de ce test, mais ceci ne saurait être assimilé à un blanc-seing. A ce titre, l'article 55 nous apparaît davantage comme une application particulière de l'article 28 de la directive 92/49, relatif aux dispositions légales d'intérêt général, que comme une véritable dérogation à la jurisprudence traditionnelle de la Cour (voir ci-après point 25).

Ainsi, les autorités belges ne pourraient certainement pas imposer aux assureurs européens le respect de dispositions légales spécifiques, concernant, par exemple, des garanties à fournir en vue d'assurer le paiement des indemnités dans les délais légaux, qui ne trouveraient pas à s'appliquer aux assureurs belges. Ces dispositions seraient à l'évidence incompatibles avec le principe de la LPS, particulièrement avec les articles 49 et 50 CE qui prohibent toute discrimination à l'encontre d'un prestataire de services en raison de sa nationalité ou du lieu de son établissement (principe du traitement national)⁴³.

Il devra en outre être établi que les dispositions considérées sont inspirées d'une raison impérieuse d'intérêt général, comme la protection des travailleurs assurés et de leurs ayants droit. Le caractère

⁴² B. VAN CROMBRUGGHE, *op. cit.*, p. 612.

⁴³ Voir également, notamment, les arrêts de la Cour du 3 décembre 1974, *van Binsbergen/Bedrijfsvereniging Metaalnijverheid*, 33/74, Rec. p. 1299, et du 18 janvier 1979, *Van Wesemael*, 110/78 et 111/78, Rec. p. 35.

nécessaire et proportionné de ces dispositions au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi devra par ailleurs être garanti.

Cela étant, il apparaît que l'application des dispositions légales concernant la procédure d'indemnisation des assurés et des tiers, particulièrement les règles relatives aux barèmes d'indemnisation, les dispositions organisant l'approbation des accords d'indemnisation par le FAT⁴⁴ et celles imposant dans certaines hypothèses le transfert des réserves au FAT⁴⁵ pourrait assurément se justifier au regard du droit communautaire⁴⁶. Il devrait en aller de même des dispositions relatives à la banque carrefour ainsi que de la loi du 11 avril 1995 visant à instituer la charte de l'assuré social⁴⁷, dont les conditions d'application aux assureurs accidents du travail sont précisées par l'arrêté royal du 24 novembre 1997⁴⁸.

- L'affiliation et la participation financière aux régimes d'indemnisation des victimes

21. L'article 45 de la directive 92/49 permet clairement aux autorités belges d'imposer aux assureurs européens de s'affilier au FAT et de participer à son financement dans les mêmes conditions que les entreprises belges, en vue de garantir le paiement des demandes d'indemnisation des assurés et des tiers lésés. Cette exigence est primordiale pour permettre au FAT d'intervenir en faveur d'assurés et d'ayants droit belges confrontés à la défaillance d'un assureur européen. En pareille hypothèse, le FAT pourra, après avoir procédé à l'indemnisation de ceux-ci, se subroger dans leurs droits contre l'assureur européen défaillant, sur la base de l'article 60 de la loi du 10 avril 1971.

On sera plus attentif aux dispositions qui imposeraient aux assureurs pratiquant la branche des accidents du travail de fournir des garanties financières supplémentaires en vue d'assurer le paiement des prestations dans les délais requis. La question est alors de savoir si le même objectif ne peut pas être atteint par des mesures moins contraignantes et si ces mesures ne font pas double emploi avec les cotisations qui seraient perçues par ailleurs par le FAT à charge des assureurs pratiquant la branche.

- La désignation d'un représentant local en Belgique ?

22. Les autorités belges sont-elles fondées à imposer aux assureurs européens envisageant d'opérer en LPS en Belgique la désignation d'un représentant local en vue de garantir le respect par ces derniers de leurs obligations à l'égard des assurés et des tiers, comme cela se passe en assurance R.C. automobile⁴⁹ ?

Une telle faculté n'est pas prévue explicitement par les directives européennes d'assurance non-vie, qui, à l'exception de l'article 55 de la directive 92/49, n'ont pas accordé aux assurances accidents du travail la même attention que celle réservée aux assurances RC automobile. L'absence

⁴⁴ Articles 58, paragraphe 1, 13°, et 65 de la loi du 10 avril 1971.

⁴⁵ Article 58, paragraphe 1, 17°, de la loi du 10 avril 1971.

⁴⁶ L'article 55 de la directive 92/49 parle des dispositions spécifiques prévues par la législation nationale concernée. Il ne vise donc pas, par exemple, les circulaires édictées par les autorités chargées de veiller au respect de cette législation. Il nous semble que, pour autant que ces circulaires s'inspirent d'un objectif de protection des assurés et des tiers et qu'elles ne conduisent pas à entraver de manière démesurée l'exercice des assureurs européens en Belgique (voir ci-après les commentaires consacrés à la question de l'intérêt général), leur respect doit pouvoir être exigé de ces assureurs.

⁴⁷ *Mon. B.*, 6 septembre. Cette loi a été modifiée par la loi du 25 juin 1997 (*Mon. B.*, 13 septembre).

⁴⁸ *Mon. B.*, 23 décembre.

⁴⁹ Article 12bis de la directive 88/357, inséré par l'article 6 de la directive 90/618/CEE du Conseil, du 8 novembre 1990, modifiant, en ce qui concerne plus particulièrement l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, la première directive 73/239/CEE et la deuxième directive 88/357/CEE (*JO L 330*, p. 44).

de dispositions particulières à cet égard ne conduit cependant pas à la condamner⁵⁰. Celle-ci nous paraît admissible pour autant qu'elle ne revienne pas à imposer aux assureurs européens un établissement déguisé au sens défini par le droit communautaire⁵¹, ce qui constituerait la négation même de la LPS⁵². Il importe également que les fonctions assignées à ce représentant local n'aient aucun rapport avec la surveillance financière de l'entreprise d'assurance et soient strictement nécessaires et proportionnées par rapport à l'objectif de protection des travailleurs et de leurs ayants droit. Il ne peut être question pour l'Etat belge d'abuser de cette représentation. Les précisions fournies par l'article 12*bis* de la directive 88/357 sur le rôle dévolu au représentant local en assurance RC automobile constituent une source d'inspiration fort utile à cet égard⁵³.

- Les règles de contrôle matériel

23. S'agissant du contrôle tarifaire, les principes applicables aux assureurs belges (voir ci-dessus point 14) valent également pour les assureurs européens [suppression du contrôle préalable des tarifs, notification obligatoire des hausses de tarifs au titre de la réglementation sur les prix (articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49)].

En ce qui concerne le contrôle des documents contractuels, les autorités de contrôle belges pourront aussi exiger des assureurs européens qu'ils leur communiquent leurs conditions générales et spéciales d'assurance préalablement à leur utilisation.

- La loi applicable à un contrat conclu avec un assureur européen

24. Le fait que les risques couverts en assurance accidents du travail soient considérés comme des risques de masse, quelle que soit la taille de l'employeur qui souscrit le contrat⁵⁴, ainsi que le caractère obligatoire de l'assurance, simplifient quelque peu la question - traditionnellement complexe - de la loi applicable à un contrat conclu entre un preneur d'assurance belge et un assureur européen.

Conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 88/357, l'article 28*ter*, paragraphe 1, premier alinéa, de la loi de contrôle dispose que, lorsque le contrat couvre des risques situés en Belgique⁵⁵ et que le preneur d'assurance y a sa résidence habituelle ou son administration centrale,

⁵⁰ En ce sens B. VAN CROMBRUGGHE, *op. cit.*, Bull. Ass., 2000, p. 612.

⁵¹ Article 1^{er} de la directive 92/49 ; voir également, notamment, l'arrêt de la Cour du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne, 205/84, Rec. p. 3755.

⁵² Arrêts de la Cour du 26 novembre 1975, Coenen, 39/75, Rec. p. 1547, et du 4 décembre 1986, Commission/France, 220/83, Rec. p. 3663, Commission/Danemark, 252/83, Rec. p. 3713, Commission/Allemagne, 205/84, Rec. p. 3755, et Commission/Irlande, 206/84, Rec. p. 3817.

⁵³ Selon cette disposition, l'Etat membre de la prestation de services exige de l'entreprise qu'elle désigne un représentant résidant ou établi sur son territoire qui réunira toutes les informations nécessaires en relation avec les dossiers d'indemnisation et disposera de pouvoirs suffisants pour représenter l'entreprise auprès des personnes qui ont subi un préjudice et qui pourraient réclamer une indemnisation, y compris le paiement de celle-ci, et pour la représenter ou, si cela est nécessaire, pour la faire représenter, en ce qui concerne ces demandes d'indemnisation, devant les tribunaux et les autorités de cet Etat membre. De même, le représentant peut aussi être appelé à représenter l'entreprise devant les autorités compétentes de l'Etat de la prestation de services, pour ce qui est du contrôle de l'existence et de la validité de la police d'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs. L'Etat membre de prestation de services ne peut exiger de la personne désignée qu'elle entreprenne, pour le compte de l'entreprise qui l'a désignée, des activités autres que celles qui sont décrites ci-avant. La personne désignée ne peut se livrer à aucune opération d'assurance directe pour le compte de ladite entreprise.

⁵⁴ Les risques relevant de la branche 1 ne sont en effet pas visés par la définition des "grands risques" figurant à l'article 1^{er}, 7^o, du règlement général de contrôle (voy. l'article 5, *littera d*), de la directive 73/239, introduit par l'article 5 de la directive 88/357).

⁵⁵ Les risques relatifs à l'assurance accidents du travail sont réputés être situés en Belgique lorsque l'employeur qui souscrit le contrat y a sa résidence habituelle ou, s'il s'agit d'une personne morale, lorsque ces risques sont

la loi applicable au contrat est la loi belge. La même disposition prive d'effet toute clause qui tendrait à désigner une autre loi⁵⁶.

L'article 28^{sexies} de la loi de contrôle prévoit en outre que les contrats qui sont destinés à satisfaire à une obligation d'assurance imposée par la loi belge sont régis par la loi belge⁵⁷.

Cette disposition ne précise toutefois pas de quel critère territorial dépend l'application de la loi d'assurance obligatoire. Conformément à la technique des lois de police, il importe de rechercher ce critère dans la loi même qui impose l'obligation d'assurance. Or, la loi belge sur les accidents du travail définit son domaine d'application par rapport aux conditions générales d'assujettissement à la sécurité sociale, ce qui atteste de son caractère hybride⁵⁸. C'est donc par référence à ces conditions qu'il y a lieu de juger de l'applicabilité de la loi belge⁵⁹.

En tout état de cause, il ressort de ces règles de droit international privé que les droits de la victime ne sauraient être mis en péril par une clause de choix de la loi applicable qui renverrait à un droit étranger. Sur ce point, ces règles permettent de tenir compte des objectifs sociaux poursuivis par la loi qui impose et organise l'obligation d'assurance.

- L'application des dispositions légales d'intérêt général

25. Dans la ligne de la jurisprudence de la Cour de justice et conformément à l'article 28 de la directive 92/49, les autorités belges sont en droit d'imposer aux assureurs européens le respect des "dispositions légales d'intérêt général" en vigueur dans le pays. Une telle qualification ne peut cependant être reconnue qu'aux dispositions de droit national qui satisfont à un ensemble de conditions cumulatives, définies par la jurisprudence de la Cour. Ainsi, la disposition légale considérée doit être indistinctement applicable aux assureurs belges et européens. Elle doit relever d'un secteur n'ayant pas été harmonisé au niveau européen. Elle doit être motivée par une raison impérieuse d'intérêt général au sens de la jurisprudence communautaire. Elle doit être objectivement nécessaire, ce qui suppose, d'une part, qu'elle soit pertinente au regard de l'objectif invoqué et que ce dernier ne puisse pas être atteint par une alternative moins restrictive, et, d'autre part, qu'elle ne fasse pas double emploi avec une mesure déjà imposée à l'assureur étranger. Elle doit aussi être proportionnée à l'objectif poursuivi⁶⁰.

Rappelons que l'article 55 de la directive ne déroge pas, selon nous, à ces exigences, même s'il autorise une interprétation plus souple des conditions inhérentes au test de proportionnalité.

liés à l'établissement (ou aux établissements) auquel le contrat se rapporte [voir article 2, paragraphe 6, 8°, sous a), de la loi de contrôle].

⁵⁶ L'article 28^{ter}, paragraphe 1, deuxième alinéa, règle la question de la loi applicable à un contrat relatif à des risques situés en Belgique mais souscrit par un employeur dont l'administration centrale est localisée dans un autre Etat membre.

⁵⁷ La disposition susvisée transpose l'article 8, paragraphe 2, de la directive 88/357, lequel dispose que, lorsqu'un Etat membre impose l'obligation de souscrire une assurance, le contrat ne satisfait à cette obligation que s'il est conforme aux dispositions spécifiques relatives à cette assurance qui sont prévues par cet Etat membre.

⁵⁸ La loi du 10 avril 1971 renvoie à la loi du 28 décembre 1944 qui organise le régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés, dont l'article 3 précise que la loi s'applique aux travailleurs occupés en Belgique au service d'un employeur établi en Belgique.

⁵⁹ Une place particulière doit être faite dans ce contexte au règlement communautaire n° 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la communauté. Ce règlement englobe en effet dans son champ d'application l'ensemble des législations relatives aux branches de sécurité sociale concernant les prestations d'accident de travail, y compris lorsque la gestion de ces branches est confiée aux assureurs privés (JO, n° L149 du 5 juillet 1971, p. 2 ; texte modifié JO, 1983, n° L230, pp. 8-85).

⁶⁰ Pour des développements plus complets sur la notion d'intérêt général en droit communautaire et ses applications au secteur de l'assurance, voir la communication interprétative de la Commission du 2 février 2000 sur la liberté de prestation de services et l'intérêt général dans le secteur des assurances (JO C 43, p. 26 et s.)

26. Les autorités belges pourraient également se prévaloir de l'article 28 de la directive 92/49 pour contraindre les assureurs européens à respecter l'obligation de solidarité financière imposée aux entreprises belges d'assurance accidents du travail à l'égard des branches déficitaires de la sécurité sociale. La préservation de l'équilibre financier du système de sécurité sociale figure en effet parmi les motifs d'intérêt général consacrés par la jurisprudence de la Cour⁶¹. Il reste à se demander si l'imposition aux assureurs européens d'un devoir de solidarité financière à l'égard de la sécurité sociale belge constitue la voie la moins restrictive pour atteindre l'objectif recherché.

27. Il ne nous paraît pas, en revanche, que l'argument tiré de l'intérêt général pourrait justifier des exigences particulières concernant l'emploi des langues dans les documents contractuels relatifs aux activités exercées en Belgique par des assureurs européens. D'une part, la législation belge ne comporte, à notre connaissance, aucune disposition susceptible de régir l'usage de la langue dans les contrats d'assurance contre les accidents du travail⁶². D'autre part, il est permis de douter que l'imposition sans nuance d'une langue déterminée soit conforme au critère de nécessité prescrit par le test de l'intérêt général. Une telle exigence manque en tout cas totalement de pertinence en présence d'employeurs parfaitement en mesure de comprendre la langue utilisée par l'assureur européen dans les documents contractuels⁶³. On peut aussi s'interroger sur sa nécessité dans les autres hypothèses. L'employeur qui se voit proposer une assurance dans une langue étrangère est en effet en mesure de se protéger lui-même, en décidant de ne pas donner suite à l'offre de l'assureur européen, à défaut de connaissances linguistiques suffisantes pour comprendre les termes de la relation contractuelle envisagée.

En définitive, la question de l'usage de la langue dans les documents contractuels utilisés en assurance accidents du travail, dès l'instant où elle ne se rapporte aucunement aux relations sociales entre l'employeur et ses travailleurs, doit relever de la liberté des conventions et de la politique commerciale visée par l'assureur. Soit celui-ci entend développer un courant d'affaires substantiel en LPS, et il rédigera ses documents contractuels dans la ou les langues du marché où il souhaite exercer ses activités. Soit il envisage de cibler sa clientèle, en destinant ses contrats aux seuls ressortissants du pays d'accueil qui partagent sa langue, et l'on voit mal, dans ce cas, en vertu de quelles considérations d'intérêt général il devrait être tenu de rédiger ses documents contractuels dans la ou les langues officielles du pays d'activités.

La situation est très différente en ce qui concerne les documents qui doivent être remis par les opérateurs dans le cadre de l'exercice par les autorités administratives de leur mission de contrôle. Dans ce cas, l'article 38 de la directive 92/49 permet aux Etats membres de la succursale ou de la prestation de services d'exiger que les informations relatives aux activités d'assurance exercées sur leur territoire soient fournies dans la ou l'une des langues officielles de l'Etat.

⁶¹ Voir, notamment, l'arrêt de la Cour du 28 avril 1998, Kohll, C-158/96, Rec. p. I-1931.

⁶² D'après la Constitution belge, les Conseils des Communautés sont uniquement compétents pour régler par décret l'emploi des langues pour les relations sociales entre les employeurs et leur personnel, ainsi que les actes et documents des entreprises imposés par la loi et les règlements. Une telle compétence ne saurait être interprétée comme englobant le pouvoir de régler l'emploi des langues dans les contrats de droit privé conclus entre une entreprise d'assurance et un employeur (voir, en ce sens, B. DUBUISSON, "L'intérêt général en question. Quelques réactions au projet de communication interprétative de la Commission européenne", *Liber amicorum René Van Gompel*, Kluwer, Diegem, 1998, pp. 175-176). Il convient encore de préciser que l'obligation, imposée aux assureurs par l'article 15, paragraphe 3, du règlement général de contrôle, de fournir au preneur, tant avant la conclusion que pendant toute la durée du contrat, des informations rédigées dans la langue "imposée par la loi ou le décret" concerne exclusivement les activités d'assurance vie (transposition de l'annexe II de la troisième directive vie).

⁶³ Voir, en ce sens, la communication interprétative de la Commission susvisée.

- La compétence exclusive des autorités du pays d'origine en matière de surveillance financière et prudentielle

28. Conformément aux articles 9, 17 à 22 et 24 de la directive 92/49, les assureurs européens seront soumis, en cours d'activité, à la réglementation de leur Etat d'origine relatives aux réserves techniques, à la marge de solvabilité, au fonds de garantie et au placement des actifs représentatifs (principe du "home country control")⁶⁴. En vertu du principe de reconnaissance mutuelle qui s'attache à la coordination européenne réalisée en ces matières, les règles de droit belge ne sauraient être opposées aux assureurs européens au titre de dispositions légales d'intérêt général⁶⁵.

Sur la base de l'article 10 de la directive 92/49, les autorités de contrôle de l'Etat d'origine de l'assureur pourront, après avoir en avoir préalablement informé les autorités belges, procéder elles-mêmes ou par l'intermédiaire de personnes mandatées à cette fin à la vérification auprès des agences ou des succursales belges de cet assureur des informations nécessaires pour assurer la surveillance financière de celui-ci. Cette disposition autorise les autorités de contrôle belges à participer à ces vérifications éventuelles (voir, en ce sens, l'article 70 de la loi de contrôle).

29. On soulignera encore que les autorités belges pourront, en vertu de l'article 40, paragraphe 1, de la directive 92/49, exiger des assureurs européens qu'ils leur soumettent tous renseignements et documents en vue du contrôle du respect des dispositions légales relatives à l'exercice de l'assurance accidents du travail en Belgique (voir, en ce sens, les articles 69, premier alinéa, et 71, paragraphe 1, de la loi de contrôle). Le cas échéant, elles pourront intervenir pour mettre fin à une situation irrégulière (paragraphe 2 de la disposition susvisée de la directive 92/49). Si l'assureur européen ne met pas fin à ces irrégularités, elles seront autorisées à prendre, en concertation avec les autorités de contrôle du pays d'origine de cet assureur, des mesures exceptionnelles pouvant aller jusqu'à l'interdiction de la poursuite de ses activités (article 40, paragraphes 3 à 5, de la directive 92/49 ; voir, en ce sens, l'article 71, paragraphes 1, deuxième et troisième alinéas, et 2 à 4, de la loi de contrôle).

30. Le rétablissement de la situation financière d'une entreprise en difficulté relève en principe de la responsabilité des autorités de contrôle du pays d'origine (article 13 de la directive 92/49). Si celles-ci estiment que la position financière de l'entreprise risque de se détériorer, elles ont le droit d'interdire ou de restreindre la libre disposition des actifs. A leur demande, les autorités de contrôle du pays d'accueil pourront prendre des mesures similaires, s'agissant des actifs localisés sur leur territoire (voir, en ce sens, l'article 72, paragraphe 1, de la loi de contrôle).

31. A ce jour, le droit européen n'a pas coordonné les règles relatives à la liquidation des entreprises d'assurance⁶⁶. L'article 42 de la directive 92/49 paraît donner compétence à l'Etat membre d'origine en cette matière, conformément au principe du "home country control" applicable dans le domaine de la surveillance financière et prudentielle. En principe, la faillite d'un assureur européen qui aurait pratiqué l'assurance accidents du travail en Belgique devrait donc être régie par les dispositions de son pays d'origine. On rappellera toutefois que, si le FAT a été amené à pallier la défaillance financière d'un tel assureur au profit d'assurés ou d'ayants droit belges, il sera habilité à exercer le recours subrogatoire prévu par l'article 60 de la loi du 10 avril 1971.

⁶⁴ L'article 9 de la directive 92/49 dispose en effet que la surveillance financière comprend notamment la vérification, pour l'ensemble des activités de l'entreprise d'assurance, de son état de solvabilité et de la constitution de provisions techniques et des actifs représentatifs conformément aux règles ou aux pratiques établies dans l'Etat membre d'origine, en vertu des dispositions adoptées au niveau communautaires. Les articles 17 à 22 et 24 rappellent, pour les matières qu'ils visent respectivement, la compétence de l'Etat membre d'origine de l'entreprise d'assurance.

⁶⁵ Voir la communication interprétative de la Commission précitée.

⁶⁶ Voy. cependant la position commune du Conseil, du 10 octobre 2000, en vue de l'adoption d'une directive concernant l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurance (JO, n° C344, p. 23).

- La fiscalité du contrat conclu auprès d'un assureur européen

32. En vertu de l'article 46 de la directive 92/49, tout contrat d'assurance conclu en régime de liberté d'établissement ou de LPS est exclusivement soumis aux impôts indirects et aux taxes parafiscales grevant les primes d'assurance dans l'Etat où les risques sont situés. Les Etats membres sont en outre habilités à prévoir des règles destinées à assurer la perception des impôts et taxes se rapportant aux contrats conclus auprès d'un assureur d'un autre Etat membre.

Il s'ensuit que le contrat d'assurance conclu auprès d'un assureur européen pour couvrir des risques d'accidents du travail situés en Belgique sera assujéti aux taxes fiscales et parafiscales sur les primes d'assurance prévues par la législation belge. Afin de garantir la perception effective de ces taxes, les autorités belges exigent des assureurs européens opérant en LPS la désignation d'un représentant fiscal en Belgique selon les conditions fixées par l'arrêté royal du 30 juillet 1994 et la circulaire du 10 mai 1995 de l'administration de la TVA, de l'Enregistrement et des Domaines.

Conclusions

33. Les changements imposés par l'arrêt de la Cour de Justice du 18 mai 2000 n'aboutiront probablement pas à une remise en cause des caractéristiques du système d'assurance des accidents du travail en vigueur dans notre pays.

Sous l'angle de la gestion et du contrôle des activités économiques, l'intégration des assurances accidents du travail dans le champ d'application de la loi conduit toutefois à quelques adaptations de la réglementation financière et prudentielle. Sous l'angle du calcul et du paiement des prestations, ces mêmes assurances bénéficient d'une " clause de sauvegarde " qui permet d'imposer aux opérateurs étrangers le respect des dispositions nationales destinées à protéger les victimes d'accidents. Encore faut-il que ces dispositions satisfassent au test de l'intérêt général.

L'arrêt de la Cour ne dit rien d'autre lorsqu'il souligne que " le législateur communautaire a pu considérer que la surveillance financière par l'Etat membre d'origine était compatible avec les exigences des assurances en cause, mais que, en revanche, ces exigences justifiaient, pour le reste, la soumission de telles assurances aux dispositions spécifiques de la législation de l'Etat membre où elles sont pratiquées et notamment celles invoquées par le gouvernement défendeur, destinées à assurer l'accomplissement des objectifs sociaux des assurances en matière d'accidents du travail " (point 41).

Il est permis de regretter cependant que le droit communautaire, dans son état actuel, ne permette pas de rendre compte des spécificités des assurances privées participant à un régime de sécurité sociale autrement que par le biais de la réserve de l'intérêt général, dont l'application n'est guère prévisible.

34. Pour les assureurs belges, les points saillants de la réforme résideront dans la réorganisation des compétences de contrôle ainsi que dans la disparition du contrôle matériel préalable, la refonte du régime de contrôle prudentiel et la libéralisation des règles de placement des actifs représentatifs. Il s'agit là des signes les plus tangibles de la volonté des autorités européennes d'alléger le contrôle étatique au profit d'une responsabilité accrue des entreprises d'assurance.

Le décloisonnement des marchés de l'assurance privée des accidents du travail autorisera désormais les assureurs européens à proposer leurs services en Belgique, y compris en LPS. Dans un premier temps, le pas pourrait n'être franchi que par un nombre fort limité d'opérateurs étrangers tant l'exercice de cette activité d'assurance, à haute connotation sociale, présente des spécificités.

Les directives européennes d'assurance non-vie et, d'une manière plus générale, le droit communautaire dans son ensemble offrent en tout cas les garanties nécessaires pour éviter que

cette libéralisation se fasse au prix d'une dilution de la finalité sociale de cette assurance. A notre connaissance, les marchés danois et portugais, qui partagent l'originalité du marché belge en la matière, n'ont pas connu, depuis l'entrée en vigueur de la directive 92/49, un raz-de-marée en provenance de l'étranger et certainement pas un effritement de leur système de protection sociale contre les accidents du travail. Une telle analyse devrait être de nature à apaiser les craintes, parfaitement compréhensibles, qui ont été émises avant et après le prononcé de l'arrêt de la Cour.

ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)
18 mai 2000 *

«Manquement d'État — Directive 92/49/CEE — Assurance directe autre que
l'assurance sur la vie»

Dans l'affaire C-206/98,

Commission des Communautés européennes, représentée par M^{me} C. Tufvesson,
conseiller juridique, et M. B. Mongin, membre du service juridique, en qualité
d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. C. Gómez de la Cruz,
membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume de Belgique, représenté par M. J. Devadder, conseiller général à la
direction générale des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, du
Commerce extérieur et de la Coopération au développement, et M^{me} A. Snoecx,
conseiller adjoint à cette même direction, en qualité d'agents, assistés de M^e D.
Waelbroeck, avocat au barreau de Bruxelles, ayant élu domicile à Luxembourg au
siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en adoptant et en maintenant en vigueur
l'article 2 de la loi du 9 juillet 1975, relative au contrôle des entreprises

* Langue de procédure: le français.

d'assurances, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994 (*Moniteur belge* du 16 septembre 1994, p. 23525), le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive «assurance non-vie») (JO L 228, p. 1), et du traité CE,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), président de chambre, C. Gulmann, J.-P. Puissochet, G. Hirsch et M^{me} F. Macken, juges,

avocat général: M. A. Saggio,

greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 27 octobre 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 20 janvier 2000,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 2 juin 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en adoptant et en maintenant en vigueur l'article 2 de la loi du 9 juillet 1975, relative au contrôle des entreprises d'assurances, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994 (*Moniteur belge* du 16 septembre 1994, p. 23525), le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive «assurance non-vie») (JO L 228, p. 1), et du traité CE.

Le droit communautaire

2 L'article 2 de la directive 92/49 dispose:

«1. La présente directive s'applique aux assurances et entreprises visées à l'article 1^{er} de la directive 73/239/CEE.

2. La présente directive ne s'applique ni aux assurances et opérations ni aux entreprises et institutions auxquelles la directive 73/239/CEE ne s'applique pas, ni aux organismes cités à l'article 4 de celle-ci.»

3 L'article 37 de la directive 92/49 prévoit:

«Les deuxième et troisième alinéas du paragraphe 2 et le paragraphe 3 de l'article 12 et les articles 13 et 15 de la directive 88/357/CEE sont supprimés.»

4 L'article 55 de la directive 92/49 précise:

«Les États membres peuvent exiger de toute entreprise d'assurance pratiquant sur leur territoire, à ses propres risques, l'assurance obligatoire des accidents du travail le respect des dispositions spécifiques prévues par leur législation nationale pour cette assurance, à l'exception des dispositions relatives à la surveillance financière, qui relèvent de la compétence exclusive de l'État membre d'origine.»

5 L'article 1^{er} de la première directive 73/239/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice (JO L 228, p. 3), dispose:

«La présente directive concerne l'accès à l'activité non salariée de l'assurance directe pratiquée par les entreprises d'assurance qui sont établies dans un État membre ou qui désirent s'y établir, dans les branches définies à l'annexe de la présente directive, ainsi que l'exercice de cette activité.»

6 L'article 2, point 1, sous d), de la directive 73/239 précise qu'elle ne concerne pas les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale.

- 7 L'article 12, paragraphes 2 et 3, de la deuxième directive 88/357/CEE du Conseil, du 22 juin 1988, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239 (JO L 172, p. 1), prévoit:

«2. Les dispositions du présent titre ne sont pas applicables aux opérations et entreprises ainsi qu'aux organismes auxquels la première directive ne s'applique pas, ni aux risques à couvrir par les organismes de droit public cités à l'article 4 de cette même directive.

Les dispositions du présent titre ne sont pas applicables aux contrats d'assurance couvrant des risques classés sous les numéros suivants au point A de l'annexe de la première directive:

- n° 1:
pour ce qui concerne les accidents du travail,
- n° 10:
non compris la responsabilité du transporteur,
- n° 12:
pour ce qui concerne les canots automobiles et bateaux que l'État membre concerné soumet, au moment de la notification de la présente directive, au même régime que les véhicules terrestres automoteurs,
- n° 13:
pour ce qui concerne la responsabilité civile nucléaire et celle relative aux produits pharmaceutiques,
- n° 9 et 13:
pour ce qui concerne l'assurance obligatoire des travaux de bâtiment.

Ces exclusions feront l'objet d'un examen par le Conseil au plus tard le 1^{er} juillet 1998.

3. Jusqu'à la coordination visée à l'article 7 paragraphe 2 point c) de la première directive, la république fédérale d'Allemagne peut maintenir l'interdiction de cumuler sur son territoire, en régime de prestation de services, l'assurance maladie avec d'autres branches.»

- 8 La déclaration commune de la Commission et du Conseil concernant l'article 12, paragraphe 2, de la directive 88/357, annexée au procès-verbal du Conseil lors de son adoption, est la suivante:

«Le Conseil et la Commission constatent que l'article 12 paragraphe 2 premier tiret ne modifie en rien le fait que l'assurance des accidents de travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, est visée par l'exclusion figurant à l'article 2 paragraphe 1 sous d) de la première directive de coordination.»

- 9 L'article 1^{er}, point 3, de la première directive 79/267/CEE du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice (JO L 63, p. 1), dispose:

«La présente directive concerne l'accès à l'activité non salariée de l'assurance directe, pratiquée par les entreprises qui sont établies dans un État membre ou qui désirent s'y établir, et son exercice pour les activités définies ci-après:

3. les opérations dépendant de la durée de la vie humaine, définies ou prévues par la législation des assurances sociales, lorsqu'elles sont pratiquées ou gérées en conformité avec la législation d'un État membre par des entreprises d'assurance et à leur propre risque.»

- 10 Aux termes de l'article 2, point 4, de cette directive:

«La présente directive ne concerne pas:

4. les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale sous réserve de l'application de l'article 1^{er} point 3.»

Le droit belge

- 11 Aux termes de l'article 2, paragraphe 2, sous a), de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994:

«§ 2. La présente loi n'est pas applicable aux entreprises suivantes:

2° les caisses communes, entreprises privées à primes fixes, institutions publiques pour ce qui concerne les opérations visées:

- a) par la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail [et par la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents survenus sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public]».

La procédure précontentieuse

- 12 Par lettre de mise en demeure du 27 décembre 1995, la Commission a informé les autorités belges que, en excluant du champ d'application de la loi nationale de transposition toute caisse ou entreprise d'assurances couvrant les accidents du travail, même lorsque ces caisses ou entreprises poursuivent un but lucratif à leurs propres risques, l'article 2 de la loi du 9 juillet 1975, relative au contrôle des entreprises d'assurances, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994, n'est pas conforme à la directive 92/49.
- 13 Les autorités belges ont répondu le 23 février 1996 en faisant valoir que la disposition incriminée n'était pas contraire au droit communautaire au motif que les accidents du travail en Belgique sont considérés comme faisant partie du régime légal de sécurité sociale et sont de ce fait exclus du champ d'application de la directive 92/49. Par lettre du 13 mai 1996, elles ont confirmé leur position.
- 14 Le 17 juin 1997, la Commission a adressé au royaume de Belgique un avis motivé l'invitant à prendre, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 92/49.
- 15 Dans leur réponse du 16 février 1998, les autorités belges ont fait valoir que:
 - la directive 73/239 ne concerne pas les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale [article 2, point 1, sous d), de cette directive];
 - la directive 88/357 confirme, en son article 12, paragraphe 2, premier alinéa, que les dispositions particulières à la libre prestation de services ne sont pas applicables aux opérations et aux entreprises ainsi qu'aux organismes auxquels la directive 73/239 ne s'applique pas. La déclaration ajoutée au procès-verbal du Conseil lors de l'adoption de cette disposition écarte tout doute quant à l'interprétation qu'il faut donner à l'article 2, point 1, sous d), de la directive 73/239;
 - la directive 92/49 abroge l'article 12, paragraphes 2, deuxième et troisième alinéas, et 3 de la directive 88/357 (article 37 de la directive 92/49), mais la déclaration susmentionnée, les articles 12, paragraphe 2, premier alinéa, et 1^{er} de la directive 88/357 restent applicables. L'article 2, paragraphe 2, de la directive 92/49 prévoit expressément que celle-ci ne s'applique ni aux assurances et opérations ni aux entreprises et organismes auxquels la directive 73/239 ne s'applique pas.
- 16 Dans leur réponse complémentaire à l'avis motivé du 24 mars 1998, les autorités belges ont fait valoir que les directives relatives à l'assurance «non-vie» ne s'appliquent pas aux régimes légaux de sécurité sociale, que le régime belge de base en matière d'accidents du travail relève de l'exception en matière de sécurité

sociale et que, en toute hypothèse, le régime belge doit bénéficier des dérogations prévues aux articles 55 et 90, paragraphe 2, du traité CE (devenus articles 45 CE et 86, paragraphe 2, CE). Elles ont également soutenu qu'une ouverture du régime belge à la libre prestation de services mettrait en cause la viabilité du système.

- 17 Estimant que la réponse du gouvernement belge n'était pas satisfaisante, la Commission a introduit le présent recours.

Sur la recevabilité

- 18 Le gouvernement belge fait valoir que la Commission précise dans son recours que le «régime légal de sécurité sociale belge couvrant le risque accident du travail relève de l'exception en matière de sécurité sociale» et qu'elle ne reproche pas «à la Belgique que son régime de base et obligatoire sur les accidents du travail reste exclu des dispositions en matière de libre prestation de services». Ce qui serait reproché au défendeur est seulement «l'exclusion du champ d'application de la troisième directive non-vie des entreprises opérant dans la branche des accidents du travail à leurs propres risques».
- 19 Or, selon ce gouvernement, le régime d'assurance obligatoire sur les accidents du travail, tel qu'il résulte de la législation belge, relève précisément du régime de base de la sécurité sociale. Il s'ensuit que le recours ne viserait que l'exclusion du champ d'application de la directive 92/49 des assurances autres que «de base et obligatoires» sur les accidents du travail lorsque celles-ci sont offertes par des entreprises privées à but lucratif opérant à leurs propres risques. Compte tenu du fait que le régime complémentaire d'assurance sur les accidents du travail relèverait du champ d'application de la directive 92/49, le recours serait sans objet.
- 20 Dans ces conditions, en faisant grief au royaume de Belgique, dans sa réplique, de ne pas soumettre les assurances obligatoires et de base des accidents du travail aux dispositions de la directive 92/49, la Commission aurait modifié l'objet du litige en violation de l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour.
- 21 À cet égard, il suffit de relever qu'il résulte clairement de la requête que le recours vise les assurances en matière d'accidents du travail dans le cadre du régime de sécurité sociale obligatoire. Selon la Commission, lorsque de telles assurances peuvent être pratiquées par des entreprises d'assurances à leurs propres risques, elles tombent dans le champ d'application des directives «assurances».
- 22 Il s'ensuit que le recours est recevable.

Sur le fond

- 23 La Commission fait valoir que le champ d'application de la directive 92/49 est précisé à son article 2, paragraphe 2, qui renvoie au champ d'application de la

directive 73/239 dont l'article 2, point 1, sous d), exclut les assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale. Toutefois, ces dispositions devraient être interprétées en ce sens qu'elles se réfèrent aux activités d'assurance gérées par des organismes publics de sécurité sociale ne poursuivant pas un but lucratif. Demeureraient dans le champ d'application de la directive 92/49 les entreprises d'assurances couvrant le risque d'accidents du travail, même dans le cadre d'un régime légal de sécurité sociale, lorsque ces entreprises poursuivent un but lucratif à leurs propres risques, ce qui serait le cas des assurances relatives aux accidents du travail en Belgique.

- 24 Selon la Commission, cette interprétation est la seule qui permet de concilier les articles 2, paragraphe 2, et 55 de la directive 92/49. En effet, cette dernière disposition prévoirait sans ambiguïté que les assurances obligatoires des accidents du travail relèvent de la directive 92/49 lorsqu'elles sont pratiquées par des entreprises privées à leurs propres risques.
- 25 Par ailleurs, ce régime correspondrait à celui consacré dans la directive 79/267 (articles 1^{er}, point 3, et 2, point 4) et dans l'accord entre la Communauté et la Confédération suisse [décision 91/370/CEE du Conseil, du 20 juin 1991, relative à la conclusion de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie (JO L 205, p. 2)].
- 26 Le gouvernement belge conteste le manquement.
- 27 Il fait valoir que le régime des accidents du travail relève du régime de base et obligatoire de sécurité sociale ainsi qu'il résulte non seulement de la législation belge, mais également du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et à leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (JO L 149, p. 2). Or, les assurances comprises dans un régime de sécurité sociale seraient exclues de la directive 92/49.
- 28 Il s'ensuit, selon ce gouvernement, que, sauf à contredire les dispositions de base des directives en matière d'assurance, l'article 55 de la directive 92/49 ne pouvait viser les régimes nationaux de sécurité sociale. Par ailleurs, si cet article devait être interprété dans le sens mentionné par la Commission, il serait invalide.
- 29 En effet, la directive 92/49 est fondée sur les seuls articles 57, paragraphe 2, du traité CE (devenu, après modification, article 47, paragraphe 2, CE) et 66 du traité CE (devenu article 55 CE), la Communauté n'ayant aucune compétence sur cette base pour réglementer les régimes de sécurité sociale.
- 30 Selon le gouvernement belge, la seule interprétation possible de l'article 55 de la directive 92/49 est que cette disposition ne vise que les assurances en matière d'accidents du travail autres que celles qui relèvent des régimes de sécurité sociale.

- 31 Ce gouvernement ajoute que l'interprétation des directives en matière d'assurance qu'il défend est confirmée par la déclaration commune du Conseil et de la Commission relative à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 88/357, selon laquelle l'assurance en matière d'accidents du travail, telle qu'elle est pratiquée en Belgique, est visée par l'exclusion figurant à l'article 2, point 1, sous d), de la directive 73/239, disposition qui n'a jamais été modifiée.
- 32 Enfin, il prétend que la surveillance sociale qu'il exerce à l'égard des entreprises d'assurances ne peut être exercée que vis-à-vis de celles qui sont établies en Belgique. Sur ce point, il invoque la nécessité de règles particulièrement strictes notamment quant à l'équilibre financier des entreprises, à l'exclusion des sociétés coopératives de ces assurances, à la gestion séparée, à l'intervention des partenaires sociaux quant à l'agrément et au retrait de l'agrément, à l'exigence d'un cautionnement ainsi qu'au contrôle des tarifs et des conditions des contrats.
- 33 Cette protection de la victime et de ses ayants droit que la législation belge assure ne serait pas l'objectif des directives applicables en matière d'assurance non-vie.
- 34 À titre subsidiaire, le gouvernement belge considère qu'il peut se prévaloir des exceptions prévues aux articles 55 et 90, paragraphe 2, du traité, dans la mesure où l'application des règles sur la libre prestation de services ferait échec au bon fonctionnement du système d'assurance obligatoire contre les accidents du travail en Belgique.
- 35 À cet égard, il convient de relever que l'article 55 de la directive 92/49 se réfère aux entreprises d'assurances, pratiquant sur le territoire des États membres, à leurs propres risques, l'assurance obligatoire des accidents du travail. Dans ce cas, les États membres peuvent exiger le respect des dispositions spécifiques prévues par leur législation nationale pour cette assurance, à l'exception des dispositions relatives à la surveillance financière, qui relèvent de la compétence exclusive de l'État membre d'origine.
- 36 Il découle de l'article 55 de la directive 92/49 qui, comme l'article 54 de cette directive relatif aux assurances maladie, constitue une disposition spéciale dérogatoire du régime général de cette directive que de telles assurances relèvent du champ d'application de celle-ci.
- 37 Le gouvernement belge ne conteste pas que les entreprises d'assurances qui, en Belgique, pratiquent l'assurance en matière d'accidents du travail le font à leurs propres risques. Il soutient, toutefois, que l'article 55 de la directive 92/49 doit faire l'objet d'une interprétation restrictive en ce sens qu'il ne concernerait que les assurances en matière d'accidents du travail autres que celles qui relèvent des régimes de sécurité sociale.

- 38 À cet égard, il importe de relever que cette interprétation ne trouve aucun appui dans le texte de l'article 55 de la directive 92/49 et que les raisons qui la justifieraient, invoquées par le gouvernement belge, ne sauraient être accueillies.
- 39 En premier lieu, les entreprises d'assurances en cause exercent une activité économique de prestation de services qui peut être harmonisée par une directive adoptée sur le fondement des articles 57, paragraphe 2, et 66 du traité. Le fait qu'un État membre intègre de telles assurances dans son régime obligatoire de sécurité sociale ne saurait faire obstacle à une telle harmonisation.
- 40 En second lieu, la déclaration commune du Conseil et de la Commission relative à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 88/357 se réfère à une directive que la directive 92/49 a modifiée. En tout état de cause, cette déclaration, qui ne trouve aucune expression dans le texte de l'article 55 de la directive 92/49, ne saurait être prise en considération pour l'interprétation de celui-ci (voir, en ce sens, arrêts du 26 février 1991, Antonissen, C-292/89, Rec. p. I-745, point 18, et du 29 mai 1997, VAG Sverige, C-329/95, Rec. p. I-2675, point 23).
- 41 En troisième lieu, le régime belge applicable aux assurances en matière d'accidents du travail ne peut pas non plus constituer un élément d'interprétation de l'article 55 de la directive 92/49 dans le sens soutenu par le gouvernement belge. En effet, le législateur communautaire a pu considérer que la surveillance financière par l'État membre d'origine était compatible avec les exigences des assurances en cause, mais que, en revanche, ces exigences justifiaient, pour le reste, la soumission de telles assurances aux dispositions spécifiques de la législation de l'État membre où elles sont pratiquées et notamment celles invoquées par le gouvernement défendeur, destinées à assurer l'accomplissement des objectifs sociaux des assurances en matière d'accidents du travail.
- 42 En outre, la directive 92/49 prévoit la possibilité pour les États membres d'exiger la communication aux autorités compétentes des conditions générales et spéciales des assurances obligatoires (article 30, paragraphe 2) et d'imposer aux entreprises opérant sur leur territoire, en régime d'établissement ou en régime de prestation de services, d'être affiliées et de participer, dans les mêmes conditions que les entreprises qui y sont agréées, à tout régime destiné à garantir le paiement des demandes d'indemnisation aux assurés et aux tiers lésés (article 45, paragraphe 2).
- 43 Enfin, l'article 40 de la directive 92/49 prévoit des mesures destinées à garantir le respect par les entreprises ayant une succursale ou opérant un régime de libre prestation de services sur le territoire d'un État membre des règles y applicables et, notamment, en cas d'urgence, des mesures destinées à prévenir des irrégularités.
- 44 Il s'ensuit que l'article 2, paragraphe 2, de la directive 92/49 doit être interprété à la lumière de l'article 55, en sorte que la directive 92/49 est applicable aux assurances comprises dans un régime légal de sécurité sociale pratiquées par des entreprises d'assurances à leurs propres risques.

- 45 Quant à l'argumentation tirée des articles 55 et 90, paragraphe 2, du traité, il suffit de relever que ces dispositions ne sauraient être invoquées dans un domaine qui, comme en l'espèce, fait l'objet d'une harmonisation, dans le cadre de laquelle le législateur communautaire a pris en considération les intérêts généraux évoqués par le gouvernement belge, et ce en contradiction avec les règles de ladite harmonisation.
- 46 Au vu de l'ensemble de ce qui précède, il convient de constater que, en adoptant et en maintenant en vigueur l'article 2 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/49.

Sur les dépens

- 47 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu en ce sens et le royaume de Belgique ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

- 1) **En adoptant et en maintenant en vigueur l'article 2 de la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, tel que modifié par l'arrêté royal du 12 août 1994, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive «assurance non-vie»).**
- 2) **Le royaume de Belgique est condamné aux dépens.**

Moitinho de Almeida

Gulmann

Puissochet

Hirsch

Macken

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 mai 2000.

Le greffier

Le président de la sixième chambre

R. Grass

J. C. Moitinho de Almeida