

N° 5409<sup>3</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2004-2005

**PROJET DE LOI****portant modification de la loi modifiée du 6 décembre 1991  
sur le secteur des assurances**

\* \* \*

**SOMMAIRE:**

	<i>page</i>
1) Avis de l'Union luxembourgeoise des Consommateurs (16.2.2005)	1
2) Avis de la Chambre des Employés privés (22.2.2005) .....	4

\*

**AVIS DE L'UNION LUXEMBOURGEOISE DES CONSOMMATEURS**  
(16.2.2005)

Le présent projet vise à transposer la directive 2002/92/CE<sup>1</sup> sur l'intermédiation en assurance dont l'objectif est double: d'une part, achever le marché unique en permettant aux intermédiaires d'assurance d'opérer librement partout dans la Communauté et, d'autre part, améliorer la protection des consommateurs dans ce domaine. Le projet de loi minimise l'impact de cette directive au Luxembourg en précisant que seules deux nouveautés sont introduites, à savoir la création d'une nouvelle catégorie d'intermédiaires (les sous-courtiers d'assurances) et une protection des consommateurs renforcée grâce à „*l'introduction d'exigences relatives à des informations précontractuelles à fournir aux clients*“.

L'ULC regrette que l'exposé des motifs n'examine pas les effets des nouvelles obligations d'information à charge des intermédiaires d'assurance (notamment les responsabilités résultant de fautes professionnelles relatives aux informations requises), néglige de transposer les dispositions de la directive relatives au dépôt de plaintes et de règlement extrajudiciaire des litiges et ne profite pas de l'occasion pour revoir les pratiques de commerce, notamment le démarchage où le secteur des assurances bénéficie d'un régime dérogatoire.

L'ULC se réjouit que le projet soumet également au régime des intermédiaires en assurances les personnes ayant une activité d'assurance complémentaire à une autre activité, notamment les employés de banque. Il est en effet essentiel que le consommateur profite des mêmes garanties de conseil pour ses placements qu'il passe par un courtier d'assurance ou par un conseiller bancaire. L'ULC salue également que le projet reprenne l'option de la directive stipulant que l'argent versé par le client à l'intermédiaire est considéré comme versé à l'assureur et l'argent versé par l'assureur à l'intermédiaire n'est considéré comme versé au client que lorsque celui-ci l'a effectivement reçu. Ceci devrait prévenir des déboires comme ceux vécus en matière d'intermédiaire de voyages à forfait.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> JO CE L 9 du 15 janvier 2003.

<sup>2</sup> Affaire Best Tours poursuivie par l'ULC, actuellement en Cour de Cassation.

## 1. Responsabilités des courtiers et agents d'assurances vis-à-vis des consommateurs

Les „agents“ agissent pour le compte d'une ou de plusieurs entreprises d'assurance (à condition que leurs produits n'entrent pas en concurrence) et sont les mandataires des entreprises d'assurances (Art. 106.1). D'après notre jurisprudence „*les agents d'assurance n'ont pas, en principe, qualité pour engager la société qu'ils représentent. Leur signature ne figure sur les propositions d'assurance que pour authentifier celle du candidat-assuré et pour certifier l'exactitude des renseignements fournis par celui-ci afin de permettre à la compagnie d'établir la police en connaissance de cause et notamment de calculer la prime.*“<sup>3</sup> Il en découle logiquement que toute faute commise par un agent lors de la phase précontractuelle – principal objet de la présente directive – n'engage pas non plus la compagnie d'assurance et que le consommateur ne pourra porter plainte que contre l'agent concerné.

Si tel est bien le cas, il faudra clairement attirer l'attention du public sur les responsabilités respectives de l'agent et de l'assureur. Le projet permet aux entreprises d'assurance de conférer les titres „*d'agent principal*“ ou „*d'agent général*“ sans préciser quelles qualifications supplémentaires ces titres recouvrent et sans obligation d'en expliquer le sens aux consommateurs.

Les „courtiers“ sont les mandataires de leurs clients (Art. 106-1.1.). Malheureusement, le projet ne lève pas l'ambiguïté dont est frappée cette profession: conseiller du client dans le choix des formules d'assurances adaptées à ses besoins, mais en même temps pourvoyeur de clientèle aux compagnies d'assurances qui le rémunèrent pour cela. Pour que les courtiers puissent remplir en toute transparence leur rôle de conseiller indépendant, il faudrait indiquer aux consommateurs un prix net pour le produit d'assurance hors commission payée aux courtiers.

L'ULC note que la concurrence transfrontalière n'est promue que dans des limites strictes:

ainsi les courtiers d'assurances ne peuvent s'adresser pour le compte des consommateurs qu'à des assureurs établis au Luxembourg ou autorisés à y offrir leurs polices en libre prestation de services (c.-à-d. l'Etat membre d'origine a informé notre Commissariat aux Assurances de l'intention de ces assureurs étrangers d'agir sur notre territoire sans y être établis). Cette limitation du choix des assureurs s'applique chaque fois que notre pays est l'Etat de la situation du risque (p.ex. le bien assuré se trouve au Luxembourg ou la voiture assurée y est immatriculée) ou l'Etat de l'engagement (l'assurance est souscrite au Luxembourg ou l'assuré y a sa résidence habituelle). Cette restriction de l'éventail des assureurs disponibles se justifie par le souci de prévenir les risques d'insolvabilité d'assureurs. Il en découle cependant que les courtiers n'ont pas les mains libres d'assurer leurs clients à meilleur compte à l'étranger ou d'y chercher des produits nouveaux – il faut que *préalablement* les assureurs étrangers se positionnent de leur propre initiative sur le marché luxembourgeois.

La principale nouveauté concerne le „**best advice**“ que les courtiers, mais aussi les agents d'assurance devront fournir aux consommateurs: „*Avant la conclusion du contrat, ... l'intermédiaire précise sur la base des informations fournies par le client au minimum les exigences et les besoins de ce client en même temps que les raisons qui motivent tout conseil quant à un produit d'assurances déterminé.*“ (Art. 108.4). L'exposé des motifs précise qu'„*ainsi le preneur potentiel dispose d'un moyen de vérifier que l'intermédiaire a bien identifié ses besoins.*“ L'ULC regrette que les effets juridiques d'un mauvais conseil (durée de contrat trop longue, capital assuré trop important, sous-assurance, ...), plus particulièrement les éventuelles actions en responsabilité de l'assuré, ne soient pas abordés dans le projet. Faut-il rappeler que les enquêtes des associations de consommateurs ont notamment dénoncé l'incitation à la surconsommation d'assurances. Il est rappelé que la directive impose que tout intermédiaire assure ses responsabilités résultant de *fautes professionnelles* à raison d'au moins 1 mio d'€ par sinistre et 1,5 mio d'€ globalement pour l'ensemble des sinistres survenus pendant une année.<sup>4</sup> Le projet de loi réserve cette question à un règlement grand-ducal (Art. 105.2).

Le plus important est de **consigner par écrit** les recommandations des intermédiaires, car dans de nombreux cas de mauvais conseil, les assurés et leurs soutiens (notamment les associations de consommateurs) se heurtent au problème de preuve sans trace écrite. La preuve écrite devra constituer un incitant puissant à ce que notamment les courtiers se montrent réellement indépendants dans leur mission. La directive et le projet ouvrent cependant une échappatoire dangereuse en stipulant que les

<sup>3</sup> Cour 18 novembre 1987, 27, 195.

<sup>4</sup> Art. 4 (3) de la directive.

informations précontractuelles „peuvent être fournies oralement lorsque le client le demande“. (Art. 108-1.2) N'est-il pas trop facile pour l'intermédiaire de suggérer lui-même au futur assuré „de ne pas s'embarrasser de paperasse inutile“! Le projet devrait du moins imposer à l'intermédiaire l'obligation d'informer le consommateur qu'il a le droit de disposer de tous ses conseils par écrit et d'attirer son attention sur l'importance de l'écrit comme preuve (notice standard à contresigner par le consommateur). Cet écrit devrait aussi permettre de vérifier que l'intermédiaire a, comme professionnel de l'assurance, posé au candidat toutes les bonnes questions pour pouvoir évaluer ses exigences et besoins. L'ULC précise que la directive permet aux Etats membres de maintenir ou d'adopter des dispositions plus strictes en matière d'obligations d'informations imposées aux intermédiaires.<sup>5</sup> Il est donc parfaitement loisible de renforcer les obligations du projet en matière de preuve écrite.

## 2. Pratiques du commerce

Le projet de loi renvoie pour la **téléphonie vocale** au projet de loi sur la commercialisation à distance des services financiers auprès des consommateurs qui prévoit que seuls peuvent être démarchés par téléphone les consommateurs ayant manifesté préalablement leur accord (système dit de opt-in).<sup>6</sup> Les consommateurs seront donc protégés contre toute atteinte indésirée de leur sphère privée par voie téléphonique ce que l'ULC a vivement salué. Par contre, le **démarchage par personne interposée** (à domicile, sur les lieux de travail, ...) continue à échapper aux règles générales figurant dans la loi relative à la protection juridique du consommateur, à savoir notamment l'interdiction de principe de solliciter des engagements des consommateurs privés. Cette exclusion a été motivée comme suit par la Chambre de Commerce<sup>7</sup>: *„Au Luxembourg, la loi sur le secteur des assurances ne prévoit pas de dispositions particulières en matière de démarchage. L'on peut cependant relever que la loi sur le secteur des assurances ainsi que des circulaires administratives réglementent en détail l'intermédiation et les procédés de distribution en matière d'assurances. L'exclusion des opérations d'assurances du champ d'application des dispositions relatives au démarchage est cependant primordiale pour le secteur des assurances. En effet, dans le cas contraire, des contraintes insupportables devront être respectées (contrat écrit très détaillé, faculté de renonciation au profit du consommateur) rendant littéralement impossible tout le système de distribution par les agents d'assurances. Pour couper court à toutes discussions à cet égard, et au vu du fait que le système de distribution par le biais des agents d'assurances est déjà à l'heure actuelle encadré par des règles précises ainsi que par un contrôle de qualité réalisé par une formation adéquate de ces agents, la Chambre de Commerce demande donc d'exclure expressément le secteur des assurances du champ d'application de la loi du 16 juillet 1987.“*

Cette justification, déjà rejetée en son temps par l'ULC, se réfère à un marché en vase clos contrôlé par les assureurs établis et leurs agents liés. Or, tel n'est plus du tout le cas si la concurrence accrue, notamment une présence renforcée de courtiers indépendants non tenus par les circulaires et formations relatives aux agents, a lieu comme promue par les directives communautaires dont celle relative à l'intermédiation en assurance. Les discussions d'autres Etats membres concernant la transposition, notamment en Allemagne<sup>8</sup>, ont mis le doigt sur des pratiques commerciales agressives de sociétés de courtage qui pourraient parfaitement nuire aux consommateurs luxembourgeois à défaut de restrictions strictes.

En conséquence, **l'ULC demande pour tout démarchage en matière d'assurances la même règle de „opt-in“ pour les consommateurs.**

<sup>5</sup> Voir considérant (19) de la directive.

<sup>6</sup> Avis de l'ULC du 23 novembre 2004 sur le document parl. No 5389.

<sup>7</sup> Avis du 6 février 1996 sur les modifications relatives à la loi relative à la protection juridique du consommateur.

<sup>8</sup> „Strukturvertriebe: Wegen aggressiver Verkaufsmethoden gerieten manche Vermittlungsgesellschaften in der Vergangenheit des öfteren in die Kritik. Der Name erklärt sich aus dem Provisionssystem der Gesellschaften. Die Mitarbeiter müssen einen Teil ihrer Einkünfte direkt an ihre Vorgesetzten abtreten. Wer in der Hierarchie seines Unternehmens aufgestiegen ist, kann viel Geld verdienen, ohne selbst verkaufen zu müssen.“ (Handelsblatt, 14./15. 11. 2003).

### 3. Règlement extrajudiciaire

Le projet stipule que les intermédiaires informent les consommateurs avant la conclusion du contrat des „procédures permettant aux clients et aux autres intéressés de déposer plainte contre des intermédiaires et, le cas échéant, les procédures extrajudiciaires de réclamation et de recours.“ (Art. 108-1.e) Or, la directive impose bien plus d'obligations aux Etats membres, à savoir<sup>9</sup>:

- „Dépôt de plaintes: Les Etats membres veillent à mettre en place des procédures permettant aux clients et autres intéressés, notamment les associations de consommateurs, de déposer plainte contre des intermédiaires d'assurance et de réassurance. Dans tous les cas, les plaintes reçoivent réponse.“
- „Règlement extrajudiciaire des litiges:
  1. Les Etats membres encouragent la mise en place de procédures adéquates et efficaces de réclamation et de recours en vue d'un règlement extrajudiciaire des litiges entre intermédiaires d'assurance et clients en faisant appel, le cas échéant, aux organes existants.
  2. Les Etats membres incitent ces organes à coopérer pour résoudre les litiges transfrontaliers.“

Le projet de loi passe totalement sous silence ces obligations de transposition à charge de l'Etat en omettant notamment de donner une impulsion au **Médiateur en Assurance** établi conjointement par l'ULC et l'ACA. Ce système paritaire est réservé à l'heure actuelle aux litiges entre consommateurs privés et compagnies d'assurance.

Au plan national sont couvertes tant les assurances non-vie que -vie, mais au plan transfrontalier (FIN-NET) le Médiateur luxembourgeois ne pourra être saisi que de plaintes de consommateurs étrangers relatives à des assurances non-vie des assureurs luxembourgeois. Or, l'essentiel des contrats offerts par les assureurs luxembourgeois à l'étranger portent sur l'assurance-vie.

L'ULC demande instamment que la présente transposition permette d'élargir le champ de compétence du Médiateur aux intermédiaires d'assurance, et accorde une réelle attention des pouvoirs publics à ce système de médiation paritaire en lui conférant plus de visibilité ainsi que des moyens et pouvoirs accrus.

\*

## AVIS DE LA CHAMBRE DES EMPLOYES PRIVES

(22.2.2005)

Par lettre du 22 novembre 2004, Monsieur Luc Frieden, Ministre du Trésor et du Budget, a soumis le projet de loi sous rubrique à l'avis de la Chambre des Employés Privés.

1. Le projet a pour objet de transposer en droit interne la directive 2002/92/CE sur l'intermédiation en assurances.

2. En raison des divergences substantielles qui subsistent entre les dispositions nationales des différents Etats européens et qui entravent l'accès aux activités des intermédiaires d'assurance et de réassurance, le législateur européen a jugé important de remplacer la directive 77/92/CEE du Conseil du 13 décembre 1976 relative à des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services pour les activités d'agent et de courtier d'assurance, par la directive 2002/92/CE du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurances.

3. Rappelant les principes européens de libre prestation de services et celui de liberté d'établissement, les auteurs de la directive 2002/92/CE estiment que l'harmonisation des dispositions nationales relatives aux exigences professionnelles et relatives à l'immatriculation des intermédiaires en assurances ne peut que contribuer à l'achèvement du marché unique des services financiers, tout en renforçant la protection des consommateurs dans ce domaine.

<sup>9</sup> Art. 10 et 11 de la directive.

4. Dans l'optique d'une harmonisation des exigences nationales requises dans les différents pays, la directive demande aux Etats membres d'immatriculer (enregistrer) tous les intermédiaires d'assurances et de soumettre leurs activités à des exigences professionnelles identiques (conditions de connaissances et d'honorabilité professionnelles, casier judiciaire vierge, assurance responsabilité civile professionnelle couvrant tout le territoire de la Communauté, etc.).

5. En cas d'établissement ou de prestation de services dans un autre Etat membre pour la première fois par un intermédiaire, celui-ci sera tenu d'en informer au préalable les autorités compétentes de son pays d'origine.

Celles-ci vont à leur tour en informer les autorités compétentes de l'Etat d'accueil à condition que celui-ci le souhaite.

6. Afin de renforcer la protection des bénéficiaires des services fournis par les intermédiaires du secteur des assurances, le législateur européen demande aux Etats membres d'imposer un certain nombre d'informations préalables à fournir par ces professionnels avant la conclusion des contrats. Les informations à fournir concernent l'identité des intermédiaires, leurs participations dans des entreprises d'assurances, etc.

7. Pour finir, la directive demande aux Etats membres de prévoir une procédure permettant aux clients de déposer plainte contre les intermédiaires.

8. En droit luxembourgeois les activités du secteur des assurances sont à ce jour régies par la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances.

9. Ce texte régleme notamment:

- le Commissariat aux Assurances, établissement public ayant entre autres pour mission de recevoir et d'examiner toute demande de personnes désirant s'établir au Luxembourg et requérant à ce titre l'agrément ministériel, afin de pouvoir accéder aux activités d'assurance;
- les entreprises d'assurances et de réassurance, l'accès aux activités d'assurance et de réassurance, les conditions d'exercice de ces activités;
- les conditions d'exercice des fonctions de dirigeants, agents et courtiers d'assurances;
- le libre établissement et la libre prestation de services des intervenants du secteur dans un autre Etat que leur Etat d'origine où ils sont agréés;
- certaines branches spécifiques d'assurance (dispositions spéciales, par exemple: crédit, protection juridique, assurance-vie, etc.).

10. La transposition de la directive 2002/92/CE en droit interne implique une modification de la loi modifiée de 1991, mais ne nécessite pas une refonte totale de ce texte.

11. En effet, la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances garantit à ce jour déjà à suffisance les principes communautaires de libre prestation de services et de libre établissement, tout en les assortissant des garanties et conditions nécessaires eu égard aux spécificités du secteur:

- obligation pour les intervenants du secteur de disposer d'un agrément ministériel préalable;
- vérification de leurs connaissances professionnelles sur base de titres et d'expérience, voire sur base d'épreuves écrites de vérification des connaissances;
- fourniture d'un extrait du casier judiciaire;
- notification d'un certain nombre d'informations au Commissariat aux Assurances lors d'opérations transfrontalières par l'entreprise d'assurance ou par l'autorité compétente de l'Etat d'origine.

12. La transposition de la directive dans notre législation nationale implique ainsi les modifications suivantes:

- intégration de la notion d'intermédiation en assurance dans notre législation nationale et définition d'une nouvelle catégorie d'intermédiaires, à savoir les sous-courtiers d'assurances;
- création d'un registre accessible à distance par le public et comprenant tous les intermédiaires dûment agréés;

- élargissement de la protection du consommateur par l'introduction de nouvelles exigences en matière d'informations précontractuelles;
- élargissement des missions du Commissariat aux Assurances en vue de lui permettre de recevoir les plaintes et réclamations contre les intermédiaires d'assurances.

### **1. Introduction du concept d'„intermédiaire d'assurances“ dans notre législation et définition d'une nouvelle catégorie d'intermédiaires**

13. Reprenant les définitions européennes, le législateur luxembourgeois entend regrouper sous les termes „intermédiation en assurance ou réassurance, intermédiaires en assurance ou réassurance“ de manière globale les activités spécifiques du secteur, voire les personnes physiques ou morales qui exercent ces activités spécifiques du secteur.

Il les distingue ainsi clairement des dirigeants des entreprises du secteur des assurances.

14. On entend ainsi par intermédiation en assurances, toute activité consistant à présenter ou à proposer des contrats d'assurances ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion ou à les conclure ou à contribuer à leur gestion et à leur exécution.

15. Agents et courtiers en assurances et réassurances, les deux catégories d'intervenants du secteur d'ores et déjà définies dans la loi modifiée de 1991, peuvent donc désormais être qualifiés d'intermédiaires en assurances ou réassurances.

16. De fait, ces nouvelles définitions dues à la transposition de la directive, n'impliquent pas de modifications quant à l'exercice des activités de ces intervenants.

17. Le législateur luxembourgeois profite en outre de la modification de la loi modifiée de 1991 pour consacrer légalement la fonction de sous-courtier, personne physique travaillant sous la responsabilité d'un courtier, dirigeant la société de courtage.

18. *Les modifications législatives proposées n'engendrant pas de changements fondamentaux, la Chambre des Employés Privés n'a pas d'objections à formuler, sauf la remarque suivante:*

*Il résulte de l'article 2, points 3 et 4 de la directive 2002/92/CE, que les activités consistant à présenter ou à proposer des contrats d'assurances/réassurances ou à réaliser d'autres travaux préparatoires à leur conclusion ou à les conclure ou à contribuer à leur gestion et à leur exécution, ne sont pas à qualifier d'activités d'intermédiation en assurance, lorsqu'elles sont exercées par une entreprise d'assurance ou par un salarié d'une entreprise d'assurance.*

*Le législateur luxembourgeois entend ne pas transposer la deuxième exception, c'est-à-dire celle qui exclut la qualification d'activité d'intermédiation en assurances lorsque l'activité est effectuée par un salarié d'une entreprise d'assurance, sans pour autant clairement justifier ce choix, choix a priori non conforme à la définition posée par la directive.*

*Dans la mesure où selon notre définition nationale (aussi bien actuelle que future), l'agent d'assurance peut travailler aussi bien sous le statut de travailleur salarié que sous celui de travailleur indépendant pour le compte d'une entreprise d'assurance/réassurance, la transposition des deux exceptions de la directive aurait en effet contraint le législateur luxembourgeois à modifier la définition de l'agent.*

*La CEPL estime qu'une explication quant à ce point devrait figurer dans le commentaire des articles du projet de loi.*

### **2. Inscription obligatoire des intermédiaires agréés dans un registre tenu par le Commissariat aux Assurances**

19. Tous les intermédiaires d'assurances agréés au Luxembourg, ainsi que ceux agréés dans un autre Etat membre et désirant s'établir au Luxembourg ou y prester des services sous le régime de la libre prestation de services, doivent désormais être inscrits sur un registre tenu par le Commissariat aux Assurances; ce registre sera accessible au public par voie électronique.

20. *La CEPL approuve cette nouveauté qui favorise la transparence du secteur, transparence de plus en plus importante dans la mesure où les services transfrontaliers ne cessent d'accroître.*



### 3. Les nouvelles obligations précontractuelles à charge des intermédiaires

21. Avant la conclusion d'un nouveau contrat, voire avant la modification ou avant le renouvellement d'un contrat, tout intermédiaire aura l'obligation de fournir au client des informations telles que:

- son identité et adresse;
- le registre dans lequel il est immatriculé;
- toute participation directe ou indirecte de plus de 10% dans une entreprise d'assurance;
- les procédures de recours et de plainte à disposition des clients;
- le nom de l'entreprise ou des entreprises pour lesquelles il travaille, etc.

Les informations seront fournies sur papier ou tout autre support de papier durable, de manière claire, exacte et compréhensible, et dans une langue officielle de l'Etat membre de l'engagement ou dans toute autre langue convenue entre parties.

Les auteurs du projet de loi n'innovent pas par rapport à la directive.

*22. Les présents changements contribueront à augmenter la sécurité juridique des transactions du secteur des assurances. De ce fait, la CEPL ne peut qu'approuver les nouvelles obligations d'informations précontractuelles à charge des intermédiaires.*

### 4. Une nouvelle mission pour le Commissariat aux Assurances

23. Le Commissariat aux Assurances sera désormais compétent pour recevoir et examiner les plaintes et réclamations des preneurs d'assurances ou de tout autre intéressé, contre toutes les personnes physiques et morales visées par la loi modifiée de 1991 dans sa future version.

*24. Notre Chambre professionnelle félicite le législateur luxembourgeois d'aller au-delà de la directive en permettant les plaintes non seulement contre les intermédiaires, mais également contre les entreprises d'assurances elles-mêmes.*

*25. La CEPL est néanmoins d'avis qu'il y aurait lieu de stipuler dans le futur texte de loi, l'obligation pour le Commissariat aux Assurances de répondre aux plaintes et réclamations endéans un certain délai, la directive exigeant en son article 10 que „Dans tous les cas, les plaintes reçoivent réponse.“*

\*

26. Sous réserve des observations formulées, la Chambre des Employés Privés marque son accord avec le présent projet de loi.

Luxembourg, le 22 février 2005

*Pour la Chambre des Employés Privés,*

*Le Directeur,*  
Norbert TREMUTH

*Le Président,*  
Jean-Claude REDING

