# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 15 novembre 2001 [1]

1. Dans la présente affaire, la Cour d'appel de Bruxelles (Belgique) demande à la Cour si le droit communautaire, en particulier la troisième directive assurance vie [2], s'oppose à une législation nationale qui prévoit que la proposition d'assurance sur la vie, ou à défaut de proposition la police, doit informer le preneur que la résiliation, la réduction ou le rachat d'un contrat d'assurance sur la vie en cours, en vue de la souscription d'un autre contrat d'assurance sur la vie, est généralement préjudiciable au preneur d'assurance.

## La législation communautaire

2. La troisième directive assurance vie vise à l'achèvement du marché intérieur dans le secteur de l'assurance directe sur la vie afin de faciliter aux entreprises d'assurances ayant leur siège dans la Communauté la prise d'engagements à l'intérieur de la Communauté [3].

3. Le préambule de la directive contient les considérants suivants:

«(9) considérant que certaines dispositions de la présente directive définissent des normes minimales; que l'État membre d'origine [4] peut édicter des règles plus strictes à l'égard des entreprises d'assurance agréées par ses propres autorités compétentes;

[...]

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — 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).

3 — Premier considérant. Des progrès avaient déjà été réalisés dans ce sens par les première et deuxième directives assurance vie (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, et deuxième directive 90/619/CEE du Conseil, du 8 novembre 1990, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 79/267, JO L 330, p. 50).

4 — Défini à l'article 1er, sous d), de la directive comme étant l'État membre dans lequel est situé le siège social de l'entreprise d'assurances qui prend l'engagement.

(19) considérant que l'harmonisation du droit du contrat d'assurance n'est pas une condition préalable de la réalisation du marché intérieur des assurances; que, en conséquence, la possibilité laissée aux États membres d'imposer l'application de leur droit aux contrats d'assurance comportant des engagements situés sur leur territoire est de nature à apporter des garanties suffisantes aux preneurs d'assurance;

(20) considérant que, dans le cadre d'un marché intérieur, il est dans l'intérêt du preneur d'assurance que celui-ci ait accès à la plus large gamme de produits d'assurance offerts dans la Communauté pour pouvoir choisir parmi eux celui qui convient le mieux à ses besoins; qu'il incombe à l'État membre de l'engagement [5] de veiller à ce qu'il n'y ait aucun obstacle sur son territoire à la commercialisation de tous les produits d'assurance offerts dans la Communauté, pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux dispositions légales d'intérêt général en vigueur dans l'État membre de l'engagement et dans la mesure où l'intérêt général n'est pas sauvegardé par les règles de l'État membre d'origine, étant entendu que ces dispositions doivent s'appliquer de façon non discriminatoire à toute entreprise opérant dans cet État membre et être objectivement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi;

[...]

(23) considérant que, dans le cadre d'un marché unique de l'assurance, le consommateur aura un choix plus grand et plus diversifié de contrats; que, afin de profiter pleinement de cette diversité et d'une concurrence accrue, il doit disposer des informations nécessaires pour choisir le contrat qui convient le mieux à ses besoins; que cette nécessité d'informations est d'autant plus importante que la durée des engagements peut être très longue; qu'il convient, en conséquence, de coordonner les dispositions minimales pour que le consommateur reçoive une information claire et précise sur les caractéristiques essentielles des produits qui lui sont proposés et sur les coordonnées des organismes habilités à connaître des réclamations des preneurs, assurés ou bénéficiaires du contrat».

4. L'article 31 de la directive dispose:

«1. Avant la conclusion du contrat d'assurance, au moins les informations énumérées à l'annexe II point A doivent être communiquées au preneur.

5 — Défini à l'article 2, sous e), de la deuxième directive assurance vie, précitée, note 3, comme étant l'État membre où le preneur a sa résidence habituelle ou, si le preneur est une personne morale, l'État membre où est situé l'établissement de cette personne morale auquel le contrat se rapporte.

2. Le preneur d'assurance doit être tenu informé pendant toute la durée du contrat de toute modification concernant les informations énumérées à l'annexe II point B.

3. L'État membre de l'engagement ne peut exiger des entreprises d'assurance la fourniture d'informations supplémentaires par rapport à celles énumérées à l'annexe II que si ces informations sont nécessaires à la compréhension effective par le preneur des éléments essentiels de l'engagement.

4. Les modalités d'application du présent article et de l'annexe II sont arrêtées par l'État membre de l'engagement.»

5. L'annexe II est intitulée «Information des preneurs». Il y est précisé à titre préliminaire que:

«Les informations suivantes qui doivent être communiquées au preneur soit (A) avant la conclusion du contrat, soit (B) pendant la durée du contrat, doivent être formulées de manière claire et précise, par écrit, et être fournies dans une langue officielle de l'État membre de l'engagement. [...]»

6. Au point A, l'annexe II dresse une liste détaillée des informations concernant l'entreprise d'assurances et l'engagement, dont notamment:

«a.4 Définition de chaque garantie et option

a.5 Durée du contrat

a.6 Modalité de résiliation du contrat

a.7 Modalités et durée de versement des primes

a.8 Modalités de calcul et d'attribution des participations aux bénéfices

a.9 Indications des valeurs de rachat et de réduction et la nature des garanties y afférentes

a.10 Informations sur les primes relatives à chaque garantie [...]»

7. Le point B de l'annexe II prévoit que le preneur doit recevoir (1) des informations détaillées sur tout changement relatif à l'entreprise d'assurance, (2) toutes informations relatives à l'engagement prévues au point A en cas d'avenant au contrat ou de modification de la législation y applicable et (3) une information annuelle concernant la situation de la participation aux bénéfices.

8. Il peut être utile à ce stade de rappeler les différentes possibilités qui existent pour mettre un terme à une police (ou un contrat, selon la terminologie utilisée dans la directive) d'assurance sur la vie telle que celle en question dans le cas d'espèce. Le preneur qui ne souhaite plus acquitter les primes dans le cadre d'une police d'assurance vie dispose de plusieurs options. Lorsque la police n'a aucune valeur de rachat, il peut tout simplement la résilier en interrompant le paiement des primes. En revanche, lorsque la police a une valeur de rachat, il peut procéder à son rachat et l'entreprise d'assurances lui en paiera le montant. De même, le preneur peut souhaiter interrompre le paiement des primes tout en maintenant la police, la somme assurée étant alors réduite afin de tenir compte du fait que le montant des primes effectivement payées est inférieur à celui qui avait été envisagé; il s'agit alors d'une réduction.

## La législation nationale

9. La législation nationale en question est l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal du 17 décembre 1992 relatif à l'activité d'assurance sur la vie. L'article 4, paragraphe 2, sous b), dispose: «la proposition d'assurance sur la vie, ou à défaut de proposition la police, doit informer le preneur que la résiliation, la réduction ou le rachat d'un contrat d'assurance sur la vie en cours, en vue de la souscription d'un autre contrat d'assurance sur la vie, est généralement préjudiciable au preneur d'assurance».

10. La juridiction nationale précise dans l'ordonnance de renvoi que l'arrêté royal du 17 décembre 1992 relatif à l'activité d'assurance sur la vie a été pris afin de transposer la troisième directive assurance vie. La Commission a toutefois déclaré dans ses observations écrites que les autorités belges lui ont communiqué que la directive avait été transposée par trois arrêtés royaux de 1994 [6]. L'article 31 et l'annexe II de la directive ont en particulier été transposés textuellement par deux de ces arrêtés [7].

## Le litige au principal

11. L'ordonnance de renvoi précise seulement que Axa Royale Belge SA (ci-après

6 — Arrêté royal du 12 août 1994 modifiant la loi du 9 juillet 1975 relative au contrôle des entreprises d'assurances, arrêté royal du 12 août 1994 modifiant l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances et arrêté royal du 22 novembre 1994 modifiant l'arrêté royal du 22 février 1991 portant règlement général relatif au contrôle des entreprises d'assurances.

7 — Article 20, paragraphe 2, de la loi du 9 juillet 1975, tel que modifié, et article 15 de l'arrêté royal du 22 février 1991, tel que modifié.

«Axa») a introduit dans la procédure au principal une demande tendant à i) entendre dire pour droit que, en violant les dispositions de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal du 17 décembre 1992, Stratégie Finance Sprl (ci-après «Stratégie Finance») a enfreint le droit national des pratiques commerciales loyales [8] et ii) entendre ordonner la cessation de cette pratique. Il ressort du dossier que le litige est né du comportement d'un courtier d'assurances proposant des polices d'assurance sur la vie après en avoir biffé la mention contenant l'avertissement prévu par l'article 4, paragraphe 2, sous b), ce qui aurait ainsi incité les preneurs d'assurance à remplacer les polices en cours qu'ils avaient souscrites auprès d'AXA.

12. Avant dire droit sur la demande au principal, la Cour d'appel de Bruxelles souhaiterait obtenir de la Cour des éclaircissements sur la question de savoir si, à la lumière des objectifs de la troisième directive assurance vie, les États membres peuvent exiger que le consommateur qui envisage de procéder à la résiliation, à la réduction ou au rachat d'une police d'assurance vie en cours en vue de souscrire à un nouveau contrat d'assurance vie doit être informé du caractère généralement préjudiciable d'une telle action.

13. Axa a fait observer que c'est erronément que la Cour d'appel de Bruxelles déclare que l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal s'applique au consommateur qui envisage de procéder à la résiliation, à la réduction ou au rachat d'une police d'assurance sur la vie en cours, puisque, textuellement, cet article s'applique en fait à toute personne qui envisage de mettre un terme à une police d'assurance sur la vie. En admettant que cette interprétation soit tout à fait correcte, nous ne voyons pas en quoi l'analyse de la Cour d'appel s'en trouve affectée dans la mesure où il est clair que l'article 4, paragraphe 2, sous b), ne produit ses effets, en pratique, que lorsque le consommateur envisage de mettre un terme à une police en cours en vue de la remplacer par une nouvelle police.

14. Dans son ordonnance de renvoi, la juridiction nationale pose la question de la compatibilité avec la directive de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal en ce sens que:

— le consommateur, une fois informé «du caractère généralement préjudiciable» de la résiliation, du rachat ou de la réduction de son contrat d'assurance sur la vie en cours, n'est pas incité à comparer les différents produits d'assurance offerts dans la Communauté pour choisir parmi eux celui qui convient le mieux à ses besoins mais est plutôt encouragé à maintenir son contrat en cours, alors qu'il ressort précisément du préambule de la directive que celle-ci a pour objectif de garantir au preneur d'assurance l'accès à la plus large gamme de produits

8 — Articles 93 et 94 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et la protection et l'information du consommateur.

d'assurance offerts dans la Communauté afin de lui permettre de choisir parmi eux celui qui convient le mieux à ses besoins en veillant notamment à ce que le preneur d'assurance reçoive une information claire et précise sur les caractéristiques essentielles des produits qui lui sont offerts,

— l'obligation d'informer le preneur d'assurance du caractère généralement préjudiciable de la résiliation, du rachat ou de la réduction d'un contrat d'assurance sur la vie en cours en vue de la souscription d'un autre contrat d'assurance sur la vie est susceptible de procurer un avantage concurrentiel aux assureurs opérant sur le territoire national au moment de l'entrée en vigueur dudit arrêté royal, alors qu'il ressort du préambule de la directive qu'il incombe à l'État membre de l'engagement de veiller à ce qu'il n'y ait aucun obstacle sur son territoire à la commercialisation de tous les produits d'assurance offerts dans la Communauté, et

— l'intérêt général qu'il y aurait d'informer le consommateur des conséquences que peuvent avoir la résiliation, la réduction ou le rachat d'un contrat d'assurance sur la vie en cours en vue de la souscription d'un autre contrat d'assurance sur la vie ne semble pas rencontré par le simple avertissement du caractère généralement préjudiciable d'une telle opération, alors que, ainsi que le rappelle le préambule de la directive, les dispositions d'intérêt général doivent être objectivement nécessaires et proportionnées à l'objectif poursuivi.

15. La Cour d'appel de Bruxelles a dès lors déféré pour décision préjudicielle la question dont les termes ont été énoncés au point 1.

16. Des observations écrites ont été présentées par toutes les parties à l'instance au principal, ainsi que par les gouvernements autrichien, belge, grec et espagnol, de même que par la Commission. Les parties et la Commission étaient représentées à l'audience.

**Compatibilité avec la directive de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal**

17. En substance, Axa ainsi que les gouvernements autrichien, belge et grec soutiennent que la législation nationale en question est compatible avec le droit communautaire et que la question préjudicielle doit dès lors recevoir une réponse négative. Stratégie Finance et la Commission sont d'une opinion contraire. Le gouvernement espagnol adopte une position intermédiaire en ce sens qu'il considère que la législation nationale est à la fois compatible avec le

droit communautaire en ce que cette disposition évoque en général les conséquences préjudiciables de la résiliation ou de la réduction, tout en étant cependant incompatible en ce qu'elle évoque les conséquences du rachat.

18. La Commission soutient que l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal est formulé en des termes très généraux et abstraits. Alors que les exigences de la directive visent toutes les hypothèses possibles dans lesquelles un rachat, une réduction ou une résiliation peuvent intervenir, l'article 4, paragraphe 2, sous b), se limite au seul cas où ces opérations sont effectuées par le preneur en vue de conclure un nouveau contrat d'assurance sur la vie. La Commission doute qu'un tel avertissement soit suffisant pour garantir la protection des preneurs d'assurance, alors que la troisième directive a prévu une protection beaucoup plus complète du preneur. Bien que l'État membre puisse prendre toutes mesures pour améliorer l'information des consommateurs dans le cadre de l'article 31 de la directive, cette information ne doit pas privilégier les assureurs en place ou les contrats existants. Cependant, l'information exigée par l'article 4, paragraphe 2, sous b), n'est pas une information supplémentaire au sens de l'article 31, car, si le preneur d'assurance dispose déjà des informations précises requises par la directive (et par le droit belge qui la transpose), le simple avertissement prévu à l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal n'apparaît pas comme étant un complément d'informations qui va faciliter la compréhension effective des éléments essentiels du contrat au sens de l'article 31.

19. La Commission considère également que l'article 4, paragraphe 2, sous b), est incompatible avec les objectifs de la directive: il peut avoir pour effet de dissuader les preneurs d'assurance de changer de police d'assurance et, partant, les empêcher de bénéficier d'une gamme large et variée des produits d'assurance offerts, et ce par un avertissement rédigé en des termes très généraux qui ne permet pas aux preneurs d'assurance d'évaluer les conséquences qui résulteraient du changement de police.

20. Les gouvernements autrichien, belge, grec et espagnol se réfèrent au vingtième considérant de la directive pour soutenir que l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal, étant une disposition d'intérêt général, non discriminatoire et objectivement nécessaire et proportionnée, est compatible avec la directive [9]. Le gouvernement autrichien soutient que le but de l'article 4, paragraphe 2, sous b), est de protéger le consommateur et que cette disposition reprend dès lors un des objectifs de la directive, à savoir celui de permettre au consommateur de peser les avantages et les inconvénients qui résulteraient d'une nouvelle police d'assurance et de choisir ainsi le contrat qui convient le mieux à ses besoins [10]; la Cour a déjà accepté qu'une législation en matière de protection du consommateur puisse être une exigence impérative d'intérêt général justifiant des restrictions aux libertés fondamentales [11]. Le gouvernement belge soutient que cette disposition est objectivement nécessaire

9 — Cet argument n'est qu'en partie soutenu par le gouvernement espagnol.

10 — Voir vingt-troisième considérant.

11 — Arrêt du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne (205/84, Rec. p. 3755).

pour assurer la protection du consommateur dans un secteur dans lequel la terminologie est relativement technique et le consommateur est la partie la plus faible au contrat; de plus, le simple fait de fournir des informations constitue le moyen le moins restrictif pour protéger le consommateur. Le gouvernement grec considère que le consommateur informé en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal sera en position de comparer les avantages et les inconvénients de mettre un terme à une police en cours. De même, le gouvernement espagnol considère que des dispositions telles que l'article 4, paragraphe 2, sous b), sont licites pour autant qu'elles ne restreignent pas l'accès du preneur d'assurance à une large gamme de produits d'assurance offerts dans la Communauté lui permettant de choisir ainsi le contrat qui convient le mieux à ses besoins.

21. Une disposition de droit national peut certes tendre à protéger les consommateurs dans un but d'intérêt général [12] et, partant, une restriction nationale au marché des produits de l'assurance vie peut être compatible avec la directive pour autant qu'elle s'applique de manière non discriminatoire et qu'elle est proportionnée. C'est ce que prévoit expressément l'article 28 de la directive qui précise que l'État membre de l'engagement ne peut empêcher le preneur d'assurance de souscrire un contrat conclu avec une entreprise d'assurances agréée dans les conditions énoncées par la première directive assurance vie «pour autant qu'il ne soit pas en opposition avec les dispositions légales d'intérêt général en vigueur dans l'État membre de l'engagement». Cette formulation est très proche de celle du vingtième considérant de la directive que les gouvernements invoquent à l'appui de leurs observations et nous en déduisons que ce considérant concerne l'article 28. Cela est d'ailleurs conforté par la structure du préambule de la directive. Le dix-huitième considérant a clairement trait à l'article 27, les vingt et unième et vingt-deuxième considérants à l'article 29, le vingt -troisième considérant à l'article 31 et le vingt-quatrième considérant à l'article 41.

22. À nos yeux cependant, le présent cas d'espèce concerne plus le champ d'application de l'article 31 de la directive que l'article 28, dans la mesure où il a trait à une catégorie de restriction particulière que régit l'article 31. Il est établi que l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal exige que, avant la conclusion du contrat, le preneur d'assurance potentiel reçoive une information plus étendue que celle que requiert l'article 31, paragraphe 1, de la directive. L'article 31, paragraphe 1, est manifestement une disposition d'harmonisation minimale: l'article 31, paragraphe 3, permet à l'État membre de l'engagement d'exiger des entreprises d'assurances la fourniture d'informations supplémentaires par rapport à celles que requiert l'article 31, paragraphe 1. Toutefois, une telle information ne peut être exigée que sous la condition que «ces informations sont nécessaires à la compréhension effective par le preneur aux éléments essentiels de l'engagement». À nos yeux, c'est dès lors à partir de l'article 31, paragraphe 3, qu'il y a lieu de contrôler la légalité de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal.

12 — Arrêt Commission/Allemagne, précité, note 11, points 30 à 33.

23. La question de la compatibilité avec la directive de l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal dépend par conséquent de celle de savoir si l'information exigée dans les propositions ou polices d'assurance vie est «nécessaire à la compréhension effective par le preneur des éléments essentiels de l'engagement» au sens de l'article 31, paragraphe 3.

24. Il ressort clairement de cette disposition que l'exigence d'une information supplémentaire n'est permise que si elle est particulièrement pertinente du point de vue de l'engagement en question. À notre sens, un avertissement général quant aux conséquences éventuellement préjudiciables d'un rachat, d'une réduction ou d'une résiliation d'une police en cours en vue de la remplacer ne peut constituer une telle information.

25. Le vingt-troisième considérant conforte cette interprétation en prévoyant qu'«il convient, en conséquence, de coordonner les dispositions minimales pour que le consommateur reçoive une information claire et précise sur les caractéristiques essentielles *des produits qui lui sont proposés*» [13].

26. Cette interprétation est également corroborée par l'exposé des motifs de la première version publiée de l'article 31, à savoir l'article 27 de la proposition initiale de troisième directive concernant l'assurance directe sur la vie [14]. Les termes des paragraphes 1, 2 et 3 de l'article 27 sont identiques à ceux de l'article 31 de la directive; de même, l'annexe 2 de la proposition est identique à l'annexe II de la directive. Dans l'exposé des motifs, la Commission énonce:

«La liste figurant en annexe 2 est une liste minimale que les États membres peuvent compléter pour les engagements concernant leurs résidents, étant entendu que seule la protection du consommateur doit être recherchée au travers de cette obligation d'information destinée à favoriser la compréhension effective par le preneur des éléments essentiels du contrat qui lui est propre, et non pas à limiter le choix des produits offerts.»

27. Il y a lieu d'admettre qu'un avertissement tel que celui qu'exige l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal s'avère répondre à l'intérêt de la protection du consommateur. Toutefois, même si un tel avertissement général est considéré à raison comme une véritable mesure de protection des consommateurs, cela concerne seulement un aspect des intérêts du consommateur. À défaut d'information

13 — Soulignement ajouté.

14 — Proposition de troisième directive du Conseil 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 [COM(91) 57 final, JO 1991, C 99, p. 2].

sur les autres possibilités permettant au consommateur d'évaluer les avantages et les inconvénients des différentes options qui lui sont offertes, la protection du consommateur qu'assure l'article 4, paragraphe 2, sous b), est en fait manifestement incomplète. Il est clair que, en réglementant l'information à fournir aux preneurs d'assurance, la directive non seulement exprime ce que le législateur communautaire considère comme un juste équilibre entre la protection du consommateur, d'une part, et l'ouverture du marché des produits d'assurance vie, d'autre part, mais le fait également en des termes qui excluent une exigence telle que celle qu'impose l'article 4, paragraphe 2, sous b), de l'arrêté royal.

## Conclusions

28. Nous estimons par conséquent que la question déférée dans la présente affaire par la Cour d'appel de Bruxelles appelle la réponse suivante:

«La 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, s'oppose à une législation nationale qui prévoit que la proposition d'assurance sur la vie, ou à défaut de proposition la police, doit informer le preneur que la résiliation, la réduction ou le rachat d'un contrat d'assurance sur la vie en cours, en vue de la souscription d'un autre contrat d'assurance sur la vie, est généralement préjudiciable au preneur d'assurance.»