

POSITION DU CCBE SUR L'ASSURANCE RESPONSABILITÉ PROFESSIONNELLE

24/04/2015

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 32 pays membres et 13 pays associés et observateurs, soit plus d'un million d'avocats européens. Dans la présente prise de position, le CCBE aborde les difficultés que les avocats peuvent rencontrer dans l'obtention d'une assurance responsabilité professionnelle couvrant les services transfrontaliers.

Dans le [rapport final](#) (disponible en anglais uniquement) sur l'évaluation du cadre juridique de la libre circulation des avocats, les chercheurs de Panteia et de l'université de Maastricht affirment à juste titre que la [directive 77/249/CEE](#) relative à la libre prestation de services par les avocats, n'aborde pas la question de l'assurance responsabilité professionnelle. Ils préconisent l'amendement de la directive 77/249/CEE, de manière à ce qu'elle précise que « les services d'un avocat qui fournit temporairement des services transfrontaliers doivent être couverts par l'assurance de son État membre d'origine ». Le CCBE approuve la préconisation d'un mécanisme souhaitable en matière de couverture d'assurance des services transfrontaliers, que ce soit le résultat d'une évolution orientée par le marché ou par le biais de réglementations nationales. Le CCBE n'approuve toutefois pas la préconisation d'une approche réglementaire au niveau de l'Union européenne.

(1) Mécanisme d'assurance souhaitable

Un régime d'assurance responsabilité professionnelle dans tous les États membres (d'origine) qui, sur le principe d'une prime unique, fournirait une couverture d'assurance équivalente ou essentiellement comparable aussi bien dans l'État membre d'origine que dans tous les États membres d'accueil de l'Union européenne et de l'Espace économique européen constitue certainement une perspective séduisante. Afin d'atteindre cet objectif, il est nécessaire de relever les deux défis suivants :

- (1) La disponibilité d'une couverture d'assurance transfrontalière (couverture de l'exercice du droit national des États membres d'accueil de l'UE et de l'EEE par opposition au droit national des États membres d'origine ou du droit de l'UE) ;
- (2) La comparabilité des couvertures d'assurance régies par des législations relatives aux contrats d'assurance différentes en fonction des États membres.

L'existence de bonnes pratiques au sein de certains États membres montre que le premier objectif, au moins, est réalisable. Bien que les avocats éprouvent encore des difficultés à obtenir une assurance pour leurs services transfrontaliers, celles-ci ne sont pas dues à l'absence d'obligations de souscrire une telle assurance mais à une offre lacunaire du marché des assurances.

Dans la plupart des États membres de l'UE, les avocats sont tenus de souscrire une assurance pour les services qu'ils fournissent, y compris ceux fournis dans un autre pays. Toutefois, ces obligations imposées aux avocats n'ont pas mené à un ajustement de l'offre du marché des assurances dans tous les États membres.

Même les instruments du marché unique permettant aux États membres d'obliger les prestataires de services à souscrire une assurance responsabilité professionnelle (article 23 (1) de la [directive 2006/123/CE](#) relative aux services dans le marché intérieur, article 7 (1) de la [directive 2005/36/CE](#) relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles, article 6 (3) de la [directive 98/5/CE](#) relative à l'établissement) n'ont jusqu'à présent pas mené à une augmentation

de l'offre sur le marché des assurances. Le document de travail des services de la Commission sur [l'accès à l'assurance pour les services fournis dans un autre État membre](#) (disponible en anglais uniquement) indique à juste titre que « *la législation européenne ne prévoit pas que les États membres doivent garantir la disponibilité d'une couverture d'assurance appropriée, notamment pour les prestataires de services d'autres États membres. Les assureurs ne sont pas non plus tenus de fournir une assurance* » (page 4).

L'article 6.3 de la [directive 98/5/CE](#) du 16 février 1998 visant à faciliter l'exercice permanent de la profession d'avocat dans un État membre autre que celui où la qualification a été acquise prévoit ce qui suit :

« L'État membre d'accueil peut imposer à l'avocat exerçant sous son titre professionnel d'origine, soit de souscrire une assurance de responsabilité professionnelle, soit de s'affilier à un fonds de garantie professionnelle, selon les règles qu'il fixe pour les activités professionnelles exercées sur son territoire. Néanmoins, l'avocat exerçant sous son titre professionnel d'origine est dispensé de cette obligation, s'il justifie être couvert par une assurance ou une garantie souscrite selon les règles de l'État membre d'origine dans la mesure où elle est équivalente quant aux modalités et à l'étendue de la couverture. Lorsque l'équivalence n'est que partielle, l'autorité compétente de l'État membre d'accueil peut exiger la souscription d'une assurance ou d'une garantie complémentaire pour couvrir les éléments qui ne sont pas déjà couverts par l'assurance ou la garantie souscrite selon les règles de l'État membre d'origine. »

Contrairement à cette obligation imposée aux avocats en tant que prestataires de services, la [directive 2006/123/CE](#) ne régleme nte ni les services financiers ni les services d'assurance. Le considérant 99 de ladite directive indique expressément ce qui suit : « *Enfin, les compagnies d'assurance ne devraient pas être tenues d'accorder une assurance* ».

Les avocats, tenus en vertu de la législation de l'État membre d'origine ou d'accueil de souscrire une assurance pour les services transfrontaliers qu'ils fournissent, sont confrontés dans certains États membres (Autriche, Hongrie, Irlande, Italie et Norvège, par exemple) à un marché des assurances qui n'offre pas de polices couvrant l'exercice de leur droit national respectif (dont le droit de l'UE) à la fois dans l'État membre d'origine et dans d'autres États membres de l'UE et de l'EEE.

Les régimes d'assurance responsabilité professionnelle en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, pour n'en citer que quelques-uns, démontrent qu'il est possible de proposer une assurance transfrontalière dans l'État membre d'origine, que ce soit par négociation collective (en France, par exemple) ou par voie réglementaire (comme en Allemagne). Lorsque les polices d'assurance englobent l'État membre d'origine, l'UE et l'EEE et qu'elles offrent une couverture des prestations de services dans un État membre d'accueil à un nombre suffisamment élevé d'avocats et sur la base d'une prime unique, les assureurs sont alors en mesure d'évaluer les risques et de proposer une prime financièrement raisonnable malgré l'étendue de la couverture aux services transfrontaliers.

(2) Approche réglementaire

Néanmoins, modifier la directive 77/249/CEE de manière à ce qu'elle précise que « les services d'un avocat qui fournit temporairement des services transfrontaliers doivent être couverts par l'assurance de son État membre d'origine » (rapport final de Panteia) constitue une **approche réglementaire inadéquate** pour plusieurs raisons :

- Cela ne donnerait pas accès à une assurance transfrontalière ni ne faciliterait l'évaluation de l'équivalence ;
- Une réglementation intelligente, en revanche, devrait se donner pour objectif de faciliter l'accès à une couverture d'assurance par les assureurs de l'État membre d'origine, satisfaisant ainsi les exigences des États membres d'origine et d'accueil respectifs sur la base d'une prime unique et s'étendant aux territoires de l'UE et de l'EEE. En d'autres termes, il s'agirait d'accroître l'offre des assureurs à un niveau suffisant ;
- Dans le cas où les solutions orientées par le marché ne permettent pas d'entraîner une augmentation de l'offre sur le marché des assurances, les législations devront viser les assureurs et venir compléter les obligations actuelles imposées aux prestataires de services ;
- Les avocats sont déjà tenus de souscrire une assurance pour leurs activités transfrontalières en vertu des obligations qui découlent de la législation de leur État membre d'accueil (selon les règles du barreau ou la loi nationale) et du Code de déontologie du CCBE. Les avocats peuvent également être tenus de souscrire une assurance complémentaire en vertu de la législation de l'État membre d'accueil, dans la mesure où cette obligation n'entrave pas la liberté de fournir des services à un degré qui dépasse le pouvoir réglementaire accordé aux

États membres par l'article 23 de la directive 2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur ;

- Les avocats sont tenus, conformément à la législation des États membres mettant en œuvre l'article 22 (1)(k) de la directive 2006/123/CE, d'informer leurs clients et leurs prospects de l'assurance responsabilité professionnelle, notamment en matière de couverture terroriale ;
- Priver les prestataires de services de la possibilité, le cas échéant, de souscrire une assurance responsabilité professionnelle complémentaire dans l'État membre d'accueil dans le cas où les assureurs de l'État membre d'origine ne proposent pas de polices adéquates ne ferait qu'accentuer le besoin d'une offre en couverture d'assurance toujours insuffisante à l'heure actuelle ;
- Transférer au droit dérivé de l'UE la compétence qui relève des États membres d'imposer une obligation aux prestataires de services de souscrire une assurance transfrontalière ne représente aucune valeur ajoutée.

(3) Propositions

Le CCBE privilégie par conséquent les solutions orientées par le marché. Le CCBE a offert son soutien à la Commission dans ses tentatives de convaincre les assureurs :

- qu'ils doivent proposer des couvertures d'assurance des services transfrontaliers, en démontrant qu'il existe une demande suffisante de la part des prestataires de services ;
- que l'évaluation des risques est possible, lorsqu'un grand nombre de prestataires de services souscrivent une assurance pour les services transfrontaliers et que les assureurs proposent une assurance locale et transfrontalière sur la base d'une prime unique ;
- qu'ils doivent, afin de résoudre le problème de comparabilité, développer une nouvelle politique d'assurance européenne harmonisée, qui ne couvrirait pas que les professions libérales mais tous les prestataires de services, ainsi que divers régimes nationaux de contrats d'assurance (étendue de la couverture, conditions et exclusions, déclenchement de la garantie sur la base de la réclamation présentée ou sur la base de la survenance...).

Une solution orientée par le marché faciliterait la prestation de services transfrontaliers à condition que l'industrie des compagnies d'assurance trouve, en concertation avec les professions libérales/les avocats, une solution de police d'assurance européenne avec minimum garanti, prime négociée, couverture de l'activité transfrontalière, tous droits nationaux confondus. Et ce, sur une base volontaire, sans qu'il soit nécessaire pour la Commission européenne de mettre en place un cadre législatif supplémentaire particulier.

En ce qui concerne les avocats, il est recommandé de mettre sur pied une police européenne qui comporterait une limite minimum de garantie adéquate.

Si la solution orientée par le marché échoue, la Commission européenne se réserve la possibilité de procéder à une intervention plus formelle.

Quoi qu'il en soit, l'amendement de la directive 77/249/CEE relative à la libre prestation de services par les avocats ne représenterait pas d'intérêt.

Toute solution via une réglementation devrait réglementer les contrats d'assurance responsabilité professionnelle proposés par les assureurs aux prestataires de services établis dans un des États membres. Les États membres devraient être tenus de garantir la disponibilité d'une assurance appropriée, notamment pour les prestations de services dans d'autres États membres. Les polices d'assurance responsabilité professionnelle devraient couvrir l'intégralité du territoire de l'UE et de l'EEE sur la base d'une prime unique.