

**Journées européennes sur le droit de la circulation routière – Trèves VIII
Luxembourg, 17-19 octobre 2007**

Questions posées par la 5^{ème} Directive

**Alain PIRE
Secrétaire général du Conseil des Bureaux**

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,
Chers collègues,

Le programme prévoyait l'intervention de Monsieur Robert Mulac de la Commission européenne. Celui-ci est, pour des raisons de santé, malheureusement dans l'impossibilité d'être parmi nous aujourd'hui. C'est la raison pour laquelle le président m'a demandé de le remplacer afin que les questions posées par la cinquième directive automobile puissent être abordées lors de ce colloque.

Il va de soi que je ne m'exprimerai pas au nom de la Commission. Mon point de vue sera celui du Conseil des Bureaux qui est l'organisme chargé de gérer le « système de la carte verte » et qui, à ce titre, est particulièrement attentif à tous les développements de la réglementation européenne en matière d'assurance automobile.

Je débiterai mon exposé en rappelant que la 5^{ème} directive a été adoptée le 11 mai 2005 dans le but d'améliorer et de moderniser la couverture offerte par l'assurance obligatoire aux victimes d'accidents de la circulation routière, de combler les lacunes et clarifier certaines dispositions des directives existantes et porter remède à des problèmes qui se posent fréquemment, de manière à créer un marché unique de l'assurance automobile plus efficace.

A cet effet, la directive modifie et complète le texte des quatre premières directives précédemment adoptées en matière d'assurance automobile entre 1972 et 2000. Elle devait être transposée par les Etats membres pour le 11 juin 2007 au plus tard. Selon les informations en ma possession, seuls dix Etats membres ont respecté cette échéance. Il faut cependant noter que, toujours selon les mêmes informations, la toute grande majorité des législations des Etats membres seront adaptées avant la fin de cette année.

Quels sont les questions posées par ce nouveau texte communautaire ?

Depuis sa publication, ce nouveau texte a donné lieu à différentes questions relatives à son interprétation qui ont été posées à la Commission notamment par les Etats membres mais également par le Conseil des Bureaux.

Mon propos est de passer en revue quelques unes de ces questions tout en essayant d'y apporter des réponses compte tenu des avis exprimés par la Commission.

1. La modification du concept : stationnement habituel

Par un arrêt rendu en 1992 (C73/89), la Cour de Justice a décidé que lorsqu'un véhicule porte, au moment du franchissement de la frontière, une plaque d'immatriculation régulièrement délivrée par les autorités d'un Etat membre mais fautive du fait qu'elle constitue en réalité la plaque attribuée à un autre véhicule, ce véhicule doit être considéré comme ayant son stationnement habituel sur le territoire de l'Etat qui a délivré la plaque en question.

Cette jurisprudence qui est cohérente avec la définition du stationnement habituel inscrite dans la première directive, peut avoir pour conséquence que le stationnement habituel d'un véhicule peut être situé dans un Etat membre qui n'a aucun rapport avec ce dernier, situation peu satisfaisante pour le bureau national de ce pays qui est tenu, en vertu des conventions entre bureaux, de rembourser le coût du sinistre au bureau de l'Etat membre où celui-ci est survenu. Afin de mettre un terme à cette insatisfaction, le Conseil des Bureaux avait suggéré à la Commission de prévoir que, pour tout véhicule portant une plaque qui n'est pas ou qui n'est plus légalement délivrée, le stationnement habituel soit, aux fins de régler tout sinistre, le territoire de l'Etat membre où l'accident a eu lieu.

Cette suggestion a été favorablement reçue. Le texte retenu par la directive diffère cependant de la proposition du Conseil des Bureaux. Il y est question d'une plaque qui ne correspond pas ou qui ne correspond plus au véhicule impliqué dans l'accident. La question se posait donc de savoir à quelles situations correspondait la formulation retenue par la directive. Dans un document intitulé « Conclusions principales de la réunion du 28 septembre 2006 sur la transposition de la 5^{ème} directive », la Commission a fait savoir que le nouveau texte devait être compris de manière extensive et recouvrait un large éventail de situations, notamment celles où la plaque a été falsifiée mais encore celles où elle est suspendue ou expirée.

Cette dernière précision apporte indirectement une réponse à la question de savoir si un véhicule portant une plaque temporaire venue à expiration doit être considéré comme étant habituellement stationné dans l'Etat membre qui a délivré la plaque. La réponse est manifestement négative. Le Conseil des Bureaux en a pris bonne note et va adapter ses conventions en conséquence.

2 Le contrôle de l'assurance

La première directive, dans sa version originale, prévoyait que les Etats membres devaient s'abstenir de contrôler l'assurance des véhicules stationnés habituellement sur le territoire des autres membres. Il était ajouté que la même abstention était de mise pour les véhicules en provenance d'un autre Etat membre mais habituellement stationnés dans un Etat tiers. Cependant dans ce cas, un contrôle par sondage était toujours permis.

Pour rappel, la suppression du contrôle de l'assurance aux frontières intracommunautaires était le but principal poursuivi par la première directive. Celui-ci a été réalisé en créant une fiction juridique selon laquelle tout véhicule stationné dans un Etat membre est présumé être assuré lorsqu'il circule sur le territoire des autres Etats membres, même si en réalité, il ne l'est pas. La protection des personnes lésées est assurée par l'engagement pris par chaque bureau national de procéder à leur indemnisation que le véhicule étranger soit assuré ou pas.

Cette disposition a été légèrement modifiée par la cinquième directive. Elle se lit actuellement comme ceci : « Chaque Etat membre s'abstient d'effectuer un contrôle de l'assurance de responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules qui ont leur stationnement

habituel sur le territoire d'un autre Etat membre ou qui ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un pays tiers et entrent sur son territoire à partir du territoire d'un autre Etat membre. Il peut toutefois procéder à des contrôles non systématiques de cette assurance à condition que ceux-ci ne soient pas discriminatoires et qu'ils aient lieu dans le cadre de contrôles ne visant pas exclusivement à vérifier ladite assurance ».

Il apparaît clairement de ce nouveau texte que les Etats membres sont autorisés à contrôler la situation d'assurances des véhicules étrangers qu'ils proviennent de pays tiers ou d'autres Etats membres. Cette question était controversée et certains Etats membres estimaient que ce droit leur était acquis même sous l'ancienne formulation.

Le problème qui se pose actuellement est de savoir comment les autorités de police peuvent, concrètement, contrôler la situation d'assurance des véhicules en provenance d'autres Etats membres. Pour les véhicules venant des pays tiers, pas de problème. Ils doivent, conformément à l'article 7 de la 1^{ère} directive, faire l'objet d'une carte verte en cours de validité. Par contre, ce document reconnu internationalement n'est plus obligatoire pour les véhicules immatriculés dans les Etats membres et les assureurs ne le délivrent plus systématiquement depuis de nombreuses années déjà.

Cette nouvelle situation suscite une controverse : certains pensent que la plaque d'immatriculation permettant d'établir le stationnement habituel dans tel ou tel Etat membre constitue la preuve d'assurance, d'autres estiment par contre que les autorités de police sont en droit d'exiger une preuve d'assurance. Confronté à deux points de vue totalement opposés, le Conseil des Bureaux a décidé d'interroger prochainement la Commission sur l'interprétation à donner à cette nouvelle disposition communautaire. Il s'agit d'une question plus importante qu'il n'y paraît à première vue car elle est liée à la lutte contre la non-assurance qui, dans certains Etats membres, constitue un réel problème.

3. Les montants de garantie obligatoirement couverts par les contrats d'assurance

Les auteurs de la directive ont voulu, dans le but d'offrir une meilleure protection aux personnes lésées, augmenter considérablement les montants obligatoirement assurés. Après de longues discussions, on a décidé de prévoir la couverture obligatoire des montants suivants :

- en cas de dommages corporels : soit 1.000.000€ par victime, soit 5.000.000€ par sinistre ;
- en cas de dommages matériels : 1.000.000€ par sinistre.

La Commission a eu l'occasion, en ce qui concerne les dommages corporels, de préciser que la rédaction du texte ne permettait pas une combinaison des deux critères soit 5.000.000€ par sinistre et 1.000.000€ par victime. Elle a également fait savoir que, dans la version anglaise, le mot « claim » associé au montant de 5.000.000€ devait être compris dans le sens d'accident et non pas celui de réclamation.

A la demande de certains Etats membres, ceux-ci se sont vus octroyer une période transitoire de cinq ans à compter du 11 juin 2007 (soit jusqu'en juin 2012) afin d'adapter progressivement les contrats à la couverture des montants prévus par la directive. Il est cependant spécifié que « Dans les trente mois de la date d'entrée en vigueur ..., (soit en décembre 2009) les Etats membres augmentent les montants de garantie afin qu'ils atteignent au moins la moitié des niveaux prévus ».

Selon les informations en ma possession, douze Etats membres ont décidé de faire usage de la période transitoire. S'agissant d'un droit octroyé par la directive, l'attitude de ces Etats n'est pas critiquable. On observa cependant que la grande diversité entre les Etats membres résultant de cette disposition est de nature à apporter une réponse partielle aux questions que se pose actuellement la Commission à propos du fractionnement du marché de l'assurance automobile. Il est en effet difficilement concevable, dans ces conditions, qu'une entreprise d'assurance puisse offrir à un prix attractif le même contrat d'assurance dans tous les Etats membres.

4. Indemnisation des dommages matériels en cas d'accident provoqué par un véhicule demeuré non identifié

En application de la nouvelle directive, les Etats membres ne sont plus autorisés à dispenser le fonds de garantie de la prise en charge des dommages matériels faisant suite à un accident provoqué par un véhicule non identifié lorsqu'en même temps des dommages corporels importants ont été constatés lors du même sinistre.

La Commission a eu l'occasion de rappeler qu'il appartient à chaque Etat membre de définir ce qu'il faut comprendre par les termes « dommages corporels importants » et que la référence faite dans la directive aux soins hospitaliers, n'est qu'une suggestion pouvant, le cas échéant, être prise en compte dans la définition.

Le point de vue de la Commission est logique car il correspond au texte de la directive qui lui-même résulte de l'incapacité des différents intervenants lors des travaux préparatoires à se mettre d'accord sur une définition commune des dommages corporels importants.

On risque donc de se trouver devant une grande diversité de définitions, ce qui ne facilitera pas la tâche de ceux qui doivent appliquer la législation des autres Etats membres. On songe ici aux représentants chargés du règlement des sinistres et aux organismes d'indemnisation créés par la quatrième directive.

5. Les véhicules expédiés d'un Etat membre vers un autre Etat membre.

Le citoyen européen qui veut importer dans son Etat membre de résidence un véhicule neuf ou d'occasion déjà immatriculé dans un autre Etat membre, est confronté à de réelles difficultés en matière d'assurance. En effet, pour toute la durée du trajet jusqu'à l'Etat de destination, le véhicule doit être assuré temporairement par une entreprise d'assurance agréée dans l'Etat membre d'immatriculation du véhicule. Or, ce genre d'assurance est soit beaucoup plus chère soit beaucoup plus difficile à obtenir. Ensuite, lorsque le véhicule est arrivé à destination, il doit être assuré en attendant l'achèvement des formalités de réimmatriculation, ce qui est très souvent refusé par les assureurs agréés dans l'Etat de destination.

En vue de faciliter ce genre de démarche, la cinquième directive a prévu, dans une nouvelle disposition introduite dans la troisième directive que « lorsqu'un véhicule est expédié d'un Etat membre dans un autre, l'Etat membre de destination est réputé être celui où le risque est situé, dès acceptation de la livraison par l'acheteur, pour une période de trente jours, même si le véhicule n'a pas été officiellement immatriculé dans l'Etat membre de destination. »

Interrogée à propos de la signification de cette nouvelle disposition, la Commission a fait observer que seul l'Etat membre où le risque est situé est modifié mais que le véhicule reste

habituellement stationné dans l'Etat membre d'origine, cette précision étant importante selon la Commission en cas d'intervention des bureaux nationaux suite à un accident.

La Commission a également précisé que si le véhicule n'était pas réimmatriculé dans l'Etat de destination dans le délai de trente jours, le risque réintégrait l'Etat membre d'origine.

Le but de cette disposition étant de permettre à l'acheteur du véhicule de l'assurer dans son pays de résidence même s'il porte toujours une plaque étrangère, cela signifie, selon la Commission, que l'assurance doit exclusivement être souscrite auprès d'un assureur autorisé dans l'Etat membre de destination, qu'il agisse en régime d'établissement ou sur base de la liberté de prestation de services puisqu'il s'agit de l'Etat où le risque est situé.

Le Conseil des bureaux a fait savoir à la Commission que la solution préconisée à savoir l'assurance du véhicule par un assureur de l'Etat membre de destination était de nature à poser certains problèmes pratiques.

En effet, si le véhicule est impliqué dans un accident survenu sur le territoire de l'Etat d'origine alors qu'il y est toujours immatriculé tout en étant assuré dans l'Etat membre de destination, le bureau national ne pourra pas indemniser les dommages car sa compétence se limite aux accidents provoqués par les véhicules immatriculés dans d'autres Etats. De plus, le véhicule étant assuré par un contrat ne répondant pas aux conditions imposées par la loi nationale sur l'assurance obligatoire, il risque d'être considéré comme non assuré.

On se demande également comment les centres d'information seront en mesure de noter l'existence du contrat d'assurance alors qu'il s'agit d'un véhicule immatriculé dans un autre Etat.

La Commission a pris conscience de l'existence de ces difficultés pratiques et a demandé au Conseil des bureaux d'investiguer l'ensemble des problèmes potentiels et de rédiger une note à ce sujet qui devrait être examinée par les experts gouvernementaux participant aux travaux d'un groupe ad hoc qui vient d'être constitué.

6 L'attestation de sinistralité

La directive impose aux Etats membres de veiller à ce que le preneur d'assurance puisse demander à tout moment une attestation relative aux recours en responsabilité de tiers impliquant le véhicule couvert par le contrat d'assurance au cours des cinq dernières années au moins de la relation contractuelle, ou relative à l'absence de tels recours. L'attestation doit être fournie dans les quinze jours qui suivent la demande.

La Commission a rappelé, à propos de cette disposition introduite dans la 3^{ème} directive, que le but poursuivi était de permettre à toute personne souhaitant souscrire un nouveau contrat d'assurance d'être en mesure de fournir un état reprenant les sinistres pris en charge par son assureur précédent. Cet état doit être fourni à tout moment et pas uniquement à la fin du contrat. La directive n'impose aucune harmonisation du document mais la Commission insiste sur le fait que les attestations fournies dans les différents Etats membres doivent être comparables.

La Commission rappelle enfin que cette disposition ne préjuge pas de l'usage qui sera fait de cette attestation par le nouvel assureur lorsqu'il fixera le montant de la prime. Dans ce contexte, l'assureur continuera à bénéficier de la possibilité de fixer librement ses tarifs.

7 La compétence judiciaire

La directive introduit un nouveau considérant dans le texte de la 4^{ème} directive évoquant le Règlement 44/2001 du 22 décembre 2000 concernant la compétence judiciaire qui n'existait pas encore lorsque la 4^{ème} directive fut adoptée le 16 mai 2000. Le but poursuivi est d'affirmer que le texte de ce Règlement permet à la personne lésée d'intenter une action en justice contre l'assureur de la responsabilité civile dans l'Etat membre sur le territoire duquel elle est domiciliée.

Rappelons que la 4^{ème} directive permet à tout résidant d'un Etat membre, victime d'un accident de la circulation sur le territoire d'un autre Etat membre, d'adresser une demande d'indemnisation, dans son Etat de résidence, à un représentant désigné par l'assureur du véhicule impliqué dans l'accident. Cette directive ne contient cependant aucune disposition dérogatoire aux règles relatives à la compétence judiciaire qui, à l'époque étaient gouvernées par la Convention de Bruxelles du 27 septembre 1968.

Ce considérant a fait l'objet d'une question parlementaire adressée à la Commission par Madame Wallis. Dans sa réponse du 8 septembre 2006, la Commission confirme que ce considérant reflète le fait que le règlement 44/2001 a été adopté après la 4^{ème} directive et amende la référence en conséquence. Elle ajoute que, « Etant donné que le droit de la personne lésée d'attraire l'assureur de la responsabilité civile devant les tribunaux de l'Etat membre sur le territoire duquel elle est domiciliée découle directement du règlement, il n'est pas nécessaire que les Etats membres prennent des mesures de transposition particulières ; »

Il n'en reste pas moins que la Cour de justice a été saisie d'une question préjudicielle à ce sujet et qu'il conviendra d'attendre son arrêt pour être entièrement fixé sur l'interprétation à donner à ce nouveau considérant.

Voici donc rapidement évoquées quelques questions découlant de la transposition de la cinquième directive. Leur examen devra être poursuivi à l'avenir et des solutions, peut-être d'ordre législatif, devront leur être apportées.

Je vous remercie pour votre attention.

Bruxelles, le 16 octobre 2007

Alain PIRE
Secrétaire général du Conseil des Bureaux

