

TREVES VII

VERS UNE SIXIEME DIRECTIVE ASSURANCE AUTOMOBILE

Une réglementation pour les remorques

Convient-il d'envisager l'adoption de dispositions particulières traitant des remorques dans le cadre d'une éventuelle sixième directive consacrée à l'assurance de la responsabilité civile découlant de l'usage des véhicules automoteurs ? C'est la question que je me propose d'aborder devant vous.

Il me paraît opportun de rappeler, en commençant l'analyse de cette question, que si l'assurance de responsabilité civile automobile est devenue obligatoire dès la deuxième partie du XXème siècle dans la grande majorité des pays d'Europe, c'est parce que les gouvernements de ces Etats ont voulu résoudre un problème social important : celui de l'indemnisation des victimes d'accidents de la circulation routière. Le but de toute législation relative à cette assurance obligatoire est donc de faire en sorte que les victimes, le cas échéant sous réserve de leur éventuelle responsabilité, soient correctement indemnisées. Il en va de même dans le cadre législatif européen et ce principe de base ne doit pas être perdu de vue lorsqu'on examine une question telle que l'assurance de la responsabilité civile pouvant découler de l'usage des remorques.

Il est également souhaitable de se souvenir que l'existence d'une réglementation rendant obligatoire, dans un pays déterminé, l'assurance automobile, suscite inévitablement un problème en ce qui concerne la circulation des véhicules étrangers. En effet, pour rendre effective la protection des victimes, il faut que les véhicules étrangers, en ce compris les remorques qui sont très souvent utilisées dans la circulation internationale, soient assurés conformément à la loi nationale. Cette question qui aurait pu théoriquement être résolue par l'obligation imposée aux automobilistes étrangers de souscrire un contrat national, a heureusement pu trouver une solution efficace et originale dans la mise en place du « système de la carte verte ».

Ce système, tel qu'il a été conçu en 1949, possède cependant une caractéristique fondamentale incompatible avec la création d'un marché unique tel que celui qui existe entre les Etats de l'Union européenne : l'obligation du contrôle, à la frontière, de l'existence d'une carte verte en cours de validité. Cet obstacle a pu être éliminé grâce à l'adoption de la directive 72/166/CEE du 24 avril 1972¹ (première directive consacrée à l'assurance automobile).

Comment permettre aux véhicules de circuler sans contrôle de leur situation d'assurance dans l'ensemble du territoire de l'Union européenne tout en veillant à la sauvegarde des droits des éventuelles personnes lésées, alors que les prescriptions nationales des Etats membres en matière d'assurance automobile ne présentent aucune homogénéité? Cette question a été résolue par la première directive de la manière suivante :

- les Etats membres, pour les véhicules qui y sont habituellement stationnés, sont tenus de prévoir une obligation d'assurance dont la couverture doit s'étendre à l'ensemble du territoire communautaire² ; des dérogations à cette obligation restant possible pour les véhicules appartenant à certaines personnes et pour certains types de véhicules³ ;
- un accord entre les bureaux nationaux d'assurance des Etats membres aux termes duquel chaque bureau garantit l'indemnisation des dommages provoqués sur son territoire par la circulation des véhicules en provenance des autres Etats membres, qu'ils soient assurés ou non⁴ ; cet accord étant fondé sur la présomption que tout véhicule communautaire est couvert par une assurance.

¹ Directive 72/166/CEE du 24 avril 1972 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité, JO L 103 du 2 mai 1972, p.1.

² Directive 72/166/CEE, art. 3.1.

³ Idem, art.4

⁴ Idem, art.2.2.

Les véhicules garantis par chaque bureau national d'assurance sont ceux qui ont leur stationnement habituel sur le territoire des autres Etats membres, ce territoire étant défini comme étant le territoire où ces véhicules sont immatriculés⁵. Tous les véhicules répondant à cette condition sont admis à la circulation sans contrôle de l'assurance puisqu'ils sont présumés être assurés et que, en cas d'accident, l'indemnisation des dommages éventuellement causés par ces véhicules sera garantie par le bureau national du pays visité.

L'article 2.1 de la directive prévoit expressément que « *chaque Etat membre s'abstient d'effectuer un contrôle de l'assurance de responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules lorsque ceux-ci ont leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre Etat membre.* ». Les autorités d'un Etat membre quelconque de l'Union ne peuvent donc plus vérifier la situation d'assurance des véhicules immatriculés dans les autres Etats membres. Cette disposition a eu pour effet pratique que beaucoup de véhicules circulant en dehors de leur Etat membre d'origine ne font plus l'objet d'une carte verte, seule attestation d'assurance reconnue internationalement. Ceci ne pose pas de problème majeur sauf en cas d'accident. Il y a alors un intérêt évident pour les personnes lésées à connaître l'identité de l'assureur du véhicule. Cette information leur permettra de s'adresser directement à cet assureur ou au bureau national d'assurance qui assumera la gestion du sinistre pour le compte de cet assureur. Comment cette question peut-elle être résolue en pratique ?

Il faut être conscient du fait que l'interdiction prévue à l'article 2.1 de la directive ne concerne que l'assurance mais que les autorités de police du pays parcouru peuvent exercer d'autres contrôles à l'égard de ces véhicules, notamment en ce qui concerne leur immatriculation. En effet, lorsqu'on s'intéresse à la réglementation communautaire en matière d'immatriculation des véhicules, on constate qu'il s'agit d'une matière qui, bien que partiellement réglementée, relève essentiellement de la compétence des Etats membres, le principe de base étant que les véhicules doivent être immatriculés par les résidents de l'Etat membre où ces véhicules sont mis en circulation. Ce principe a été quelque peu mis à mal par l'évolution et le développement du trafic routier intracommunautaire et l'on constate régulièrement que des véhicules immatriculés dans un Etat membre circulent en permanence dans un autre Etat membre ou que des remorques immatriculées dans tel Etat membre sont attelées à des véhicules tracteurs immatriculés dans d'autres Etats membres, situations qui, notamment lorsqu'un accident survient, sont susceptibles de créer une certaine confusion au détriment des victimes.

La mise en place de la liberté de prestation de services a également contribué à la remise en question de ce principe de base. Certaines entreprises de leasing de véhicules, et donc de remorques, ont cru pouvoir louer à long terme des véhicules immatriculés dans l'Etat où ces entreprises sont établies à des clients établis dans d'autres Etats membres.

Dans le cadre de l'affaire C-451/99 Cura Anlagen et Auto Service Leasing, l'Avocat général Jacobs a écrit dans ses conclusions qu' : « *Il est essentiel à de nombreux égards que les véhicules utilisés sur la voie publique soient facilement identifiables au moyen de plaques d'immatriculation individuelles. Les registres tenus par les Etats membres comportent des détails relatifs à l'immatriculation, tels que l'identité du propriétaire et/ou du détenteur légal du véhicule et ils permettent de procéder à des vérifications si nécessaire en cas d'infraction de la circulation ou de soupçon de crime, et de faire respecter des obligations légales, telles que l'assurance obligatoire, le passage au contrôle technique et le paiement des taxes applicables. Ces mesures combattent la fraude ainsi que le crime et elles permettent par-dessus tout de faire respecter les règles de sécurité routière et de sanctionner les infractions à ces règles.* »

« *Dans sa communication interprétative sur les procédures de réception et d'immatriculation des véhicules, la Commission a considéré qu'une personne doit immatriculer son véhicule dans l'Etat membre où elle a sa résidence normale, c'est-à-dire pour l'essentiel le lieu où elle demeure habituellement en raison d'attaches personnelles et professionnelles.*

⁵ Certaines dispositions spécifiques définissent le stationnement habituel des véhicules qui ne sont pas soumis à l'immatriculation dans leur pays d'origine.

« Cette approche nous semble parfaitement justifiée. Si un véhicule est utilisé pour l'essentiel dans un Etat membre par une personne ou entité qui y est établie, la seule règle raisonnable est de considérer que l'immatriculation doit être réalisée dans cet Etat membre, celui-ci devant aussi être responsable du contrôle technique et de la perception des taxes jugées nécessaires pour financer les infrastructures routières et les mesures de protection de l'environnement rendues nécessaires par l'utilisation du véhicule. L'obligation d'immatriculation est donc en soi pleinement justifiée afin de promouvoir la sécurité routière et de combattre l'évasion fiscale. »

Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans cette affaire (C-451/99), la Cour de justice a considéré que si l'obligation d'immatriculer le véhicule pris en leasing dans l'Etat où il est utilisé a pour effet de rendre plus difficile les activités de leasing transfrontalières, elle n'en demeure pas moins justifiée, l'immatriculation apparaissant comme le corollaire naturel de la compétence fiscale de l'Etat où le véhicule est utilisé.

Dans le cadre général de la mise en place « d'un marché intérieur comportant un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du traité », le Conseil a adopté la directive 1999/37/CE du 29 avril 1999, relative aux documents d'immatriculation des véhicules⁶.

Partant de la constatation que chaque Etat membre est en droit d'exiger que le conducteur d'un véhicule immatriculé dans un autre Etat membre soit titulaire du certificat d'immatriculation correspondant à ce véhicule afin que celui-ci soit admis à la circulation routière sur son territoire⁷, la directive adopte des mesures visant à l'harmonisation de la présentation et du contenu du certificat d'immatriculation⁸ délivré par les Etats membres lors de l'immatriculation des véhicules⁹ soumis à cette formalité selon leur législation nationale. Cette harmonisation facilite les contrôles relatifs aux permis de conduire, la réimmatriculation du véhicule dans un autre Etat membre ainsi que l'identification du titre en vertu duquel la personne qui y est désignée peut disposer du véhicule. Elle contribue également à lutter contre la fraude et le commerce illicite de véhicules volés.

Par « véhicule », la directive entend : « tout véhicule conforme à la définition visée à l'article 2 de la directive 70/156/CEE du Conseil du 6 février 1970 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques¹⁰. » Il résulte donc de ce texte que les remorques tombent dans le champ d'application de la directive 1999/37/CE et qu'elles doivent faire l'objet d'un certificat d'immatriculation si cela est prévu par la législation de l'Etat membre où elles sont habituellement utilisées, ce qui est le cas dans la grande majorité des Etats membres.

La directive stipule également que le certificat d'immatriculation délivré par un Etat membre doit être reconnu par les autres Etats membres en vue de l'identification du véhicule en circulation internationale ou en vue de sa nouvelle immatriculation dans un autre Etat membre (art.4).

Ces dispositions sont-elles de nature à résoudre les problèmes qui pourraient se poser en matière d'assurance des véhicules et plus particulièrement des remorques ? Certainement. Mais en partie seulement. Si le certificat d'immatriculation du véhicule a pu être contrôlé suite à un accident, on pourra déterminer sans difficulté l'Etat membre où ce véhicule a été immatriculé et l'Etat en question devrait normalement pouvoir communiquer les données relatives à la situation d'assurance de ce véhicule. En effet, en matière d'assurance automobile, c'est l'immatriculation qui détermine la situation du risque et un véhicule ne peut être assuré que par un assureur reconnu à cet effet dans l'Etat membre de situation du risque, que ce dernier agisse sur base d'un établissement ou en libre prestation de services. C'est également à cet Etat membre

⁶ JO L138 du 1.6.1999, p. 57.

⁷ Considérant (2) de la directive 1999/37/CE.

⁸ «certificat d'immatriculation» : le document attestant que le véhicule est immatriculé dans un Etat membre.

⁹ La directive définit ainsi le terme « immatriculation » : l'autorisation administrative pour la mise en circulation routière d'un véhicule, comportant l'identification de celui-ci et l'attribution d'un numéro d'ordre, appelé numéro d'immatriculation (art.2, a).

¹⁰ JO L42 du 23.2.1970.

qu'incombe la charge de vérifier la situation d'assurance des véhicules qui y sont immatriculés. Rappelons également que la 4^{ème} directive en matière d'assurance automobile a prévu la création, dans chaque Etat membre, d'un organisme d'information chargé de communiquer la situation d'assurance des véhicules qui y sont immatriculés.

Il faut cependant tenir compte du fait que, si le territoire où un véhicule a son stationnement habituel a été défini par la directive 72/166/CEE (première directive automobile) comme étant le territoire de l'Etat où le véhicule est immatriculé, cette définition, essentielle dans la mesure où le stationnement habituel constitue le critère de base de l'intervention des bureaux nationaux d'assurance, a été interprétée différemment par les Etats membres, plus particulièrement lorsque, au moment de l'accident, l'immatriculation du véhicule n'était plus valide.

La Cour de Justice a estimé que lorsqu'un véhicule porte une plaque d'immatriculation régulièrement délivrée, ce véhicule doit être considéré comme ayant son stationnement habituel, au sens de la directive, sur le territoire de l'Etat d'immatriculation, même si à l'époque considérée l'autorisation d'utiliser le véhicule avait été retirée, indépendamment du fait que le retrait de l'autorisation rende non valide l'immatriculation ou implique le retrait de celle-ci¹¹. La définition a ensuite été modifiée par la directive 84/5/CEE (deuxième directive RC automobile) qui définit le territoire du stationnement habituel comme étant celui de l'Etat dont le véhicule est porteur d'une plaque d'immatriculation.

Saisie d'une nouvelle question préjudicielle suite à un accident provoqué par un véhicule porteur d'une fausse plaque, la Cour de justice a estimé qu'un véhicule qui porte, lors 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 est à considérer comme ayant son stationnement habituel sur le territoire de l'Etat qui a délivré la plaque en question¹².

Suite à cette évolution jurisprudentielle, la Commission a suggéré dans sa proposition de 5^{ème} directive automobile¹³, d'ajouter à la définition du stationnement habituel, les termes suivants : « *territoire où le véhicule a son stationnement habituel : - dans le cas où le véhicule est dépourvu de plaque d'immatriculation (alors qu'il devrait en porter une) ou porte une plaque qui ne correspond pas ou ne correspond plus au véhicule et qu'il est impliqué dans un accident, le territoire de l'Etat dans lequel l'accident a eu lieu, aux fins du règlement du sinistre conformément à l'article 2, paragraphe 2, premier tiret (de la directive 72/166/CEE) ».*

Il résulte de tout ceci que, suite à l'évolution jurisprudentielle et législative visant à une meilleure protection des victimes, celles-ci peuvent, sur base de l'existence physique d'une plaque « communautaire » sur le véhicule impliqué dans l'accident, adresser leur demande d'indemnisation au bureau national, indépendamment de tout examen de la question de savoir dans quel Etat membre le véhicule est valablement immatriculé. Ce bureau a cependant un intérêt majeur à connaître l'Etat membre où le véhicule a son stationnement habituel puisque c'est au bureau de cet Etat qu'il demandera le remboursement de ses décaissements.

Si l'on se réfère à l'amendement voté par le Parlement européen lorsqu'il a examiné la proposition de 5^{ème} directive élaborée par la Commission, la situation actuelle pose des problèmes particuliers lorsqu'une remorque est impliquée dans l'accident. Cet amendement consistait à remplacer la définition du terme « véhicule » figurant à la 1^{ère} directive par les termes suivants :

« 1. Véhicule : tout véhicule automoteur destiné à circuler sur le sol et qui peut être actionné par une force mécanique, sans être lié à une voie ferrée ;
Ibis. Remorque : caravanes ainsi que remorques à un ou plusieurs essieux ayant un poids maximal autorisé de plus de 750 kg, destinées à être tractées par un véhicule qu'elles soient ou non attachées. »

¹¹ CJCE, 9 février 1984, 344/82, *Rec.*, 1984, p. 591 ; CJCE, 9 février 1984, 64/83, *Rec.*, 1984, p. 689.

¹² CJCE, 12 novembre 1992, C 73/89, *Rec.*, 1992, p. 5621.

¹³ *J.O.C.E.*, C 227 E, 24 septembre 2002, p. 387.

Ce nouveau texte était destiné à remplacer la définition suivante : « *véhicule : tout véhicule automoteur destiné à circuler sur le sol et qui peut être actionné par une force mécanique, sans être lié à une voie ferrée, ainsi que les remorques même non attelées* » et était ainsi justifiée : « *Le règlement d'un sinistre provoqué par un véhicule tractant une remorque échoue souvent du fait que la plaque d'immatriculation est connue mais que ni le véhicule tractant, ni son assureur ne peuvent être déterminés. Il est dès lors nécessaire d'harmoniser les différentes dispositions des Etats membres et d'assimiler une remorque à un véhicule. A cet effet, la définition d'une remorque est indispensable* ».

Le texte voté par le Parlement européen n'a cependant pas été retenu dans la position commune. Le Conseil a en effet considéré que l'absence d'un régime d'immatriculation cohérent des véhicules tractants et des remorques, ne constituait pas un problème majeur et que l'harmonisation des diverses dispositions nationales relatives aux plaques d'immatriculation des véhicules tractants et des remorques irait au-delà de l'objectif poursuivi par les directives sur l'assurance.

Aucune disposition nouvelle concernant les remorques ne figure donc dans la 5^{ème} directive. On notera cependant que lors de l'accord qui est intervenu le 12 janvier 2005 au Parlement européen sur le texte définitif de la 5^{ème} directive, le commissaire McGreevy a déclaré qu'à son avis les remorques étaient déjà visées par la définition du véhicule figurant à la 1^{ère} directive mais que, si on l'estime utile, la Commission serait disposée à examiner les problèmes liés aux remorques dans le cadre de la révision de la 4^{ème} directive automobile.

En conséquence de cette proposition, la Commission a étudié la question des remorques en menant une enquête auprès des Etats membres, des organisations représentatives du secteur de l'assurance et du public. Elle a ensuite rédigé un rapport à la fin du mois de décembre 2005 à l'attention du Parlement européen et du Conseil. Que peut-on constater à la lecture de ce rapport ?

La première partie du rapport est consacrée à la description objective de la situation dans les différents Etats membres.

Assurance RC des remorques - caractéristiques

- Assurance RC des remorques attelées à un autre véhicule :

La situation des Etats membres n'est pas uniforme : certaines réglementations prévoient que la couverture de la remorque fait partie de l'assurance du véhicule tracteur, d'autres requièrent un contrat séparé.

- Assurance des remorques non attelées :

Trois catégories d'assurance ont été identifiées :

- un contrat d'assurance spécifique couvre la remorque en toutes circonstances ;
- l'assurance du véhicule tracteur est étendue à la situation où la remorque n'est pas attelée ;
- un contrat d'assurance ne couvre que la situation de la remorque non attelée.

Lien entre l'assurance et l'immatriculation des remorques

Dans quatre Etats membres seulement, la remorque porte toujours la même plaque que celle du véhicule tracteur. Ceci n'affecte cependant pas la situation d'assurance de la remorque.

Règlement des sinistres

- Accidents causés par un véhicule articulé :

Dans six Etats membres, les entreprises d'assurance ont conclu un accord spécifique sur la prise en charge des dommages résultant d'un accident impliquant un véhicule articulé. Dans la majorité des Etats membres,

le règlement du sinistre est réalisé par l'assureur du véhicule tracteur quand ce dernier est identifié et assuré. Cependant, cette indemnisation tombe à la charge du fonds de garantie lorsque l'accident est provoqué par un véhicule tracteur non identifié ou non assuré alors que la remorque est identifiée et assurée. Dans la plupart des cas, le fonds limite son intervention à la réparation du dommage corporel.

- Accidents causés par une remorque non attelée :

L'indemnisation est garantie soit par l'assurance propre à la remorque soit par celle du véhicule tracteur lorsque la couverture s'étend à la remorque non attelée. Le fonds de garantie intervient lorsque la remorque non attelée reste non identifiée ou n'est pas assurée.

Imputation de la responsabilité et procédure d'indemnisation

Lorsqu'il s'agit d'un accident provoqué par un véhicule articulé, certaines difficultés sont signalées lorsque le tracteur et la remorque portent des plaques différentes et que la victime n'a noté que la plaque de la remorque. Cette situation est alors traitée comme un cas de non identification entraînant l'intervention du fonds de garantie qui, dans la majorité des Etats membres est limitée à la réparation des dommages corporels.

La Commission relève certaines approches particulières destinées à faciliter l'indemnisation des personnes lésées :

- les accords entre assureurs désignant l'assureur chargé d'indemniser ;
- la réglementation allemande de 2002 qui prévoit que la personne lésée peut exercer l'action directe contre l'assureur du tracteur ou contre celui de la remorque, ceux-ci étant solidairement tenus d'indemniser.

En ce qui concerne les accidents impliquant des remorques non attelées, la Commission relève que des difficultés peuvent survenir lorsque la remorque ne fait pas l'objet d'un contrat d'assurance spécifique.

Evaluation de l'assurance des remorques dans la circulation intracommunautaire

La majorité des Etats membres considèrent que la situation actuelle est, d'un point général, satisfaisante tout en notant que des problèmes se posent régulièrement dans l'identification de la personne responsable et de son assureur. D'autres difficultés résultent de la disparité des régimes d'assurance des remorques au sein de l'Union européenne et du fait que la définition du terme « véhicule » fasse l'objet de différentes interprétations.

La seconde partie du document contient les conclusions de la Commission. Celle-ci estime qu'il n'est pas approprié de modifier la définition du terme « véhicule » qui figure dans la première directive qui est suffisamment claire en ce qui concerne les remorques puisqu'elle comprend dans le terme « véhicule » les remorques attelées ou non. La Commission rappelle que toute remorque, attelée ou non, est un véhicule et doit, à ce titre, faire l'objet d'une assurance de responsabilité.

La Commission observe que dans quelques situations bien précises, certaines difficultés surgissent dans le cadre de l'indemnisation des personnes lésées. Elle propose en conséquence les remèdes suivants :

- tous les Etats membres veillent à ce que les remorques, attelées ou non, soient l'objet d'une couverture d'assurance séparée, lorsqu'elles portent une plaque différente de celle du tracteur ;
- tous les Etats membres permettent à la victime d'un accident provoqué par un véhicule articulé de demander l'indemnisation de son dommage soit à l'assureur du tracteur soit à l'assureur de la remorque, étant entendu que l'assureur qui aura procédé à l'indemnisation disposera d'un droit de recours contre la partie responsable ou son assureur. Il s'agit de la proposition formulée par l'industrie de l'assurance en réponse au questionnaire de la Commission.

Une telle solution requière cependant une modification de l'article 3 de la première directive qui doit, préalablement, faire l'objet d'une évaluation d'impact. Celle-ci pourrait avoir lieu dans le cadre du projet de codification des directives automobiles planifiée pour 2007-2008.

En conclusion de cette analyse, on peut retenir que les situations où la participation des remorques posent problème lorsqu'elles sont impliquées dans un accident survenu en dehors de leur Etat d'immatriculation, sont relativement peu nombreuses. Dans son rapport, la Commission a regretté l'absence de statistiques uniformes traitant des accidents impliquant des remorques et a souhaité que des informations précises à ce sujet soient disponibles avant d'envisager une modification législative. Il est donc impossible dès maintenant de chiffrer les cas où ces difficultés surviennent mais si l'on tient compte du fait que les remorques sont nombreuses (en 1996, leur nombre était évalué à 22.000.000 dans l'Union), qu'elles participent intensément au trafic intracommunautaire et que des comportements non respectueux des règles relatives à leur immatriculation sont régulièrement observés, on peut sans se tromper, affirmer que ces situations doivent se produire fréquemment. Il est donc raisonnable, compte tenu du but fondamental poursuivi par la réglementation communautaire en matière d'assurance automobile rappelée au début de cet exposé, d'envisager de nouvelles dispositions susceptibles d'améliorer la situation.

La solution proposée par la Commission semble pouvoir donner satisfaction aux victimes et ne suscite pas d'objection de la part du secteur de l'assurance. Pourra-t-elle être mise en place dans le cadre de la codification des directives sur l'assurance automobile ? C'est souhaitable puisque la solution interviendra plus rapidement que si elle était envisagée dans le cadre d'une sixième directive.

Ce n'est cependant pas certain car la solution proposée risque d'être considérée comme une modification allant au-delà de ce qui est permis dans le cadre d'une codification des directives existantes et donc rejetée. Tenant compte de cette éventualité, il serait prudent que cette question soit également abordée dans un projet de sixième directive.

Alain PIRE