

Objet: Projet de loi n°7215 portant transposition de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances et modifiant la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances. (4975GKA)

*Saisine : Ministre des Finances
(8 décembre 2017)*

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

Le projet de loi sous avis a pour objet de transposer en droit luxembourgeois la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016 sur la distribution d'assurances (ci-après la « Directive IDD »). La transposition de la Directive IDD s'opère par le biais de la modification de la loi modifiée du 7 décembre 2015 sur le secteur des assurances.

Résumé synthétique

Le projet de loi sous avis vise à transposer en droit national la Directive IDD afin de rendre plus efficiente la réglementation du marché de l'assurance de détail dans le but de garantir des conditions de concurrence équitables entre tous les acteurs de la vente des produits d'assurance et ce tout en renforçant la protection des preneurs d'assurance.

La Chambre de Commerce demande tout d'abord **la mise en place d'une période transitoire** afin de permettre aux intermédiaires en assurance ainsi qu'aux entreprises d'assurance et de réassurance agissant en tant que distributeurs d'assurance et de réassurance une mise en œuvre adéquate des leurs nouvelles obligations prévues par le présent projet de loi.

Par ailleurs, dans un souci de sécurité juridique et d'optimisation des impacts opérationnels, il semblerait, d'une part, nécessaire d'élaborer **un cadre légal pour les contrats d'assurance en cours** au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions. D'autre part, il serait judicieux de prévoir, pour les salariés des entreprises d'assurance qui sont déjà en poste lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, une mise en œuvre plus adaptée de la nouvelle **obligation d'obtenir un agrément pour les employés prenant directement part à la distribution d'assurances**.

En ce qui **concerne les intermédiaires souscripteurs d'assurance**, la Chambre de Commerce observe que les dispositions projetées ou à mettre en œuvre doivent permettre aux entreprises concernées de continuer à exercer leurs activités en conformité avec la Directive IDD, le tout dans le respect des dispositions relatives aux conflits d'intérêt.

La Chambre de Commerce regrette que les auteurs du projet de loi sous avis n'aient pas profité du présent projet de loi afin d'**assouplir les obligations en matière d'assises financières** qui pèsent sur les professionnels exerçant **dans le domaine de courtage**.

Finalement, la Chambre de Commerce plaide pour **des conditions de concurrence équitables** entre tous les acteurs de la distribution des produits d'assurance afin de renforcer la protection des preneurs d'assurance.

* * *

Appréciation du projet de loi :

	Incidence
Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	+/-
Impact financier sur les entreprises	-
Transposition de la directive	+
Simplification administrative	-
Impact sur les finances publiques	0
Développement durable	0

Appréciation :	++	:	très favorable
	+	:	favorable
	0	:	neutre
	-	:	défavorable
	--	:	très défavorable
	n.a.	:	non applicable

Considérations générales**1. Contexte**

La Directive IDD est la deuxième directive en matière de distribution d'assurances. Pour rappel, la première directive¹ instaurait pour la première fois l'obligation d'une immatriculation des intermédiaires, fixait des conditions financières, d'honorabilité et de qualification minimales, prescrivait des obligations d'informations précontractuelles à fournir aux clients et précisait les conditions des activités transfrontalières en régime d'établissement ou en libre prestation de services des intermédiaires. Etant donné que le Luxembourg était à l'époque déjà doté d'une législation relative au contrôle d'assurance qui visait également les intermédiaires en assurances, la première directive n'a pas, contrairement à la Directive IDD, entraîné des changements fondamentaux pour ce secteur au Luxembourg.

La directive IDD, qui apporte des changements plus substantiels, a pour finalité de rendre plus efficiente la réglementation du marché de l'assurance de détail. Elle vise à garantir des conditions de concurrence équitables entre tous les acteurs de la vente des produits d'assurance et ce tout en renforçant la protection des preneurs d'assurance.

Au titre des nouveautés apportées par la Directive IDD, il y a principalement lieu de recenser les quatre grandes thématiques suivantes :

a) surveillance et gouvernance des produits

Le nouveau dispositif de surveillance et de gouvernance des produits oblige les distributeurs de produits d'assurance et de réassurance à vérifier que les produits qu'ils conçoivent et qu'ils distribuent sont, dans chaque cas, conformes à l'intérêt et aux besoins de leurs clients. En pratique, la Directive IDD exige qu'une stratégie de distribution soit décrite

¹ Directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance

pour chaque produit d'assurance, qu'elle corresponde au marché cible prédéfini, et que les réseaux de vente soient adaptés afin de permettre que le produit soit effectivement distribué auprès du marché cible prévu.

b) renforcement du devoir de conseil

La Directive IDD renforce la standardisation de l'information précontractuelle et la traçabilité du conseil donné aux clients. Les concepteurs de produits d'assurance non vie seront désormais tenus d'établir les documents d'information produit requis suivants :

- l' « IPID » (pour *Insurance Product Information Document*), document d'information précontractuel destiné à informer le client pour les produits d'assurance non vie ;
- le « KID » (pour *Key Information Document*) pour les produits d'investissement fondés sur l'assurance².

Les distributeurs d'assurances seront quant à eux tenus de transmettre au client toutes les informations objectives sur le produit afin de lui permettre de prendre une décision en toute connaissance de cause.

c) conflits d'intérêt et rémunération

La Directive IDD instaure de nouvelles règles de conduite destinées à prévenir les conflits d'intérêts lors de la commercialisation des produits. Elle introduit également plus de transparence pour le client en matière de rémunération des intermédiaires. En particulier, la Directive IDD impose l'obligation d'adopter un système de rémunération qui n'influe pas sur le choix du contrat proposé.

d) capacité professionnelle

La Directive IDD met également en place des procédures beaucoup plus strictes en matière d'exigences professionnelles. Ainsi, toutes les personnes qui sont impliquées dans la distribution de produits d'assurance devront détenir un niveau approprié de connaissances et d'aptitude professionnelle. Elles devront également prouver qu'elles disposent d'une expérience professionnelle appropriée pour réaliser leur devoir d'adéquation. De plus, ladite directive prévoit un minimum de 15 heures de formation ou développement par an en tenant compte de la complexité des produits commercialisés, du type de distributeur, du rôle et de l'activité des personnes concernées au sein de l'entreprise.

2. Appréciation globale du projet de loi sous avis

Avant d'entrer dans l'examen détaillé de celles des dispositions du projet de loi sous avis qui appellent un commentaire de la part de la Chambre de Commerce, elle aimerait émettre les observations qui suivent :

La Chambre de Commerce souhaite tout d'abord faire un commentaire général pour appeler à la mise en place d'une période transitoire. En effet, contrairement à la directive 2002/92/CE précitée à laquelle elle se substitue et qui ne s'appliquait qu'aux intermédiaires en tant que tels, la Directive IDD s'applique aussi aux entreprises d'assurance et de réassurance en tant que distributeurs d'assurance et de réassurance. Cet ensemble de nouvelles obligations pour les entreprises d'assurance et de réassurance et leurs salariés nécessite une phase

² L'obligation d'établir le KID n'est pas issue de la Directive IDD mais du Règlement (UE) n°1286/2014 du Parlement européen et du Conseil du 26 novembre 2014 sur les documents d'informations clés relatifs aux produits d'investissement packagés de détail et fondés sur l'assurance.

d'ajustement afin de permettre une mise en œuvre adéquate des obligations prévues par le présent projet de loi.

La Chambre de Commerce plaide ensuite pour des conditions de concurrence équitables entre tous les acteurs de la distribution des produits d'assurance afin de renforcer la protection des preneurs d'assurance.

Les propositions et observations qui suivent portent sur le respect des objectifs de la nouvelle réglementation issue de la Directive IDD afin de s'assurer qu'elles aboutissent bien à une amélioration réelle de la qualité de service rendu aux preneurs d'assurance.

a) cadre juridique des contrats en cours

La Directive IDD impose la mise en place de procédures permettant de s'assurer que le produit d'assurance proposé - et *in fine* vendu - corresponde bien aux besoins du client. Ces procédures exigent la fourniture de certaines informations précontractuelles, l'évaluation des exigences et des besoins du client, et, en cas de produits d'investissements fondés sur l'assurance, l'évaluation de l'adéquation ou du caractère approprié du produit.

La Chambre de Commerce jugerait utile que les auteurs du projet de loi sous avis précisent, à tout le moins dans le commentaire des articles du projet de loi sous avis, que ces formalités et procédures ne s'appliquent que de façon précontractuelle et non pas sur le stock de contrats en cours. En matière de contrat d'assurance-vie, cette nouvelle législation ne devrait pas remettre en cause la structure financière des contrats d'assurance-vie conclus avant son entrée en vigueur.

Par ailleurs, il semble absolument nécessaire que les professionnels d'assurance concernés puissent comprendre de quelle manière les nouvelles dispositions s'appliqueront sur les contrats en cours conclus avant leur entrée en vigueur. Des lignes directrices précises seraient particulièrement utiles pour la bonne mise en place par ces professionnels des règles de conduite concernant les contrats en cours.

Quant aux produits d'assurance-vie considérés comme des produits d'investissement fondés sur l'assurance, la Chambre de Commerce observe que de nombreuses questions relatives (i) aux rapports périodiques (existence d'une obligation de fournir l'information sur les coûts de transaction pour les contrats en cours), (ii) au contrôle des incitations (la façon d'appliquer les critères introduits par la Directive IDD pour identifier les incitations autorisées pour les contrats en cours) et (iii) à la gestion des conflits d'intérêts (dans quelle mesure il est nécessaire de révéler un conflit d'intérêts à naître pour les contrats en cours) subsistent.

La Chambre de Commerce estime que des instructions claires permettraient aux professionnels d'assurance de mieux appréhender les impacts opérationnels de ces nouvelles obligations, et ainsi de délivrer le meilleur service possible à leur clientèle. Il s'agirait, à titre d'exemple, de savoir si, lorsque les clients procèdent au paiement de primes additionnelles sur leurs contrats souscrits avant l'entrée en application du projet de loi sous avis, ces contrats conclus sous l'empire de la législation précédente risquent ou pas d'être sanctionnés pour ne pas avoir été soumis à l'ensemble des procédures nouvellement requises par le projet de loi sous avis.

De même, et plus généralement, les professionnels d'assurance devraient savoir comment procéder lors d'un changement impactant un contrat d'assurance en cours au moment de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions, et ce par exemple en cas de

changement de souscripteur lors d'une mise en gage ou d'une cession de la police ou en cas de changement d'intermédiaire en cours de contrat.

b) obligation d'agrément des employés déjà en poste

Le projet de loi sous avis élargit l'obligation d'agrément aux employés des entreprises d'assurance qui prennent directement part à la distribution d'assurances. Cette nouveauté obligera l'ensemble des entreprises d'assurance implantées au Luxembourg à faire en sorte que tous leurs employés concernés soient dûment agréés, indépendamment du fait qu'ils soient déjà en poste lors de l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions ou que ce soit le cas après. La Chambre de Commerce en déduit qu'en cas de non obtention de l'agrément, l'employé concerné ne pourra pas prendre directement part à la distribution d'assurances.

Les employés concernés devront en principe soit suivre des heures de formation afin de réussir l'examen d'agrément, soit demander un agrément au Commissariat aux Assurances avec dispense d'examen s'ils justifient d'une expérience et d'une formation préalables suffisantes. Dans les deux cas, un certain laps de temps sera nécessaire entre l'entrée en vigueur et l'obtention de l'agrément. De plus, la gestion de ces candidatures ne semble pas matériellement possible pour les entreprises d'assurance ainsi que pour le Commissariat aux Assurances que si elles sont réparties dans le temps.

La Chambre de Commerce salue le fait que le projet de loi sous avis accorde aux entreprises concernées un délai expirant au 31 décembre 2019 pour se mettre en conformité avec cette nouvelle exigence, mais elle craint que ce délai ne soit trop court. En effet, cette exigence d'agrément concerne aussi bien le personnel des entreprises d'assurance au contact de la clientèle et en charge de la distribution que celui des agences d'assurance.

La Chambre de Commerce se demande dans ce contexte s'il ne serait pas opportun que le projet de loi sous avis prévoit les mesures d'ajustement à mettre en place via une lettre circulaire ou un règlement du Commissariat aux Assurances, afin d'assurer la mise en conformité active, graduelle et adéquate de l'ensemble du personnel concerné. Notamment, afin de fluidifier la gestion des candidatures à l'agrément, la Chambre de Commerce suggérerait dans un premier que les entreprises d'assurance soumettent au Commissariat aux Assurances la liste des personnes à agréer sur base déclarative.

En tout état de cause, la notion de « *personne prenant directement part à la distribution d'assurances ou de réassurances* » devrait être plus clairement définie. Si le commentaire des articles du projet de loi sous avis a opportunément commencé à en dessiner les contours, la Chambre de Commerce se permet de souligner qu'il serait important d'exclure plus explicitement les personnes qui n'ont pas de contact avec la clientèle et, en particulier, celles qui sont en charge de l'acceptation du risque.

c) intermédiaires souscripteurs d'assurance

La Chambre de Commerce observe que le projet de loi sous avis limite les catégories d'intermédiaires d'assurance ou de réassurance aux statuts de courtiers d'assurances ou de réassurance (y compris les sociétés de courtages, leurs dirigeants et sous-courtiers) mandataires de leurs clients et aux agents d'assurance (y compris les agences d'assurance) mandataire d'entreprises d'assurance.

Il apparaît que plusieurs professionnels exerçant aujourd'hui sur le marché d'assurances conçoivent et gèrent des produits d'assurance sur mesure.

La Chambre de Commerce attire l'attention sur le fait que les dispositions projetées ou à mettre en œuvre devront permettre aux entreprises concernées de continuer à exercer leurs activités en conformité avec la Directive IDD, le tout dans le respect notamment des dispositions relatives aux conflits d'intérêt.

d) obligation d'assises financières dans le secteur du courtage en assurance

La loi du 12 juillet 2013³ avait introduit une exigence d'assises financières notamment pour les courtiers en assurance et en réassurance ainsi que pour les sociétés de courtage en assurance et en réassurance.

La Chambre de Commerce avait largement commenté et critiqué, dans son avis du 14 mai 2012 relatif au projet de loi n°6398 dont est issue la loi du 12 juillet 2013 précitée, la mise en place ainsi que les modalités d'une telle exigence.

Pour rappel, la Chambre de Commerce avait tout d'abord remis en question la distinction opérée entre les courtiers personnes physiques et les courtiers personnes morales faite en matière d'exigence d'assises financières (50.000 euros pour un courtier personne physique, respectivement 125.000 euros pour une société de courtage).

Elle avait par ailleurs recommandé de se limiter à viser les seuls courtiers susceptibles de faire encourir un risque aux preneurs d'assurance et à la réputation de la place, à savoir les courtiers qui encaissent des primes de la part des preneurs d'assurance.

La Chambre de Commerce a également précisé que l'alternative consistant en la possibilité pour le courtier d'opter soit pour un capital social minimum, soit pour une assurance responsabilité civile professionnelle, soit encore pour une combinaison entre capital social et assurance aurait le mérite (i) de ne pas imposer aux courtiers d'assurances et de réassurances de bloquer du capital improductif sur leurs comptes, ce qui risquerait de rendre plus difficile aux jeunes entrepreneurs l'accès à cette profession, mais également (ii) de favoriser la compétitivité des professionnels luxembourgeois de l'assurance, à l'échelle internationale, dans la mesure où aucune exigence d'assises financières n'existe dans nos pays voisins pour exercer l'activité de courtiers d'assurances et de réassurances.

Pour le surplus, la Chambre de Commerce renvoie, pour autant que de besoin, aux observations émises dans son avis précité.

Au vu de ce qui précède, la Chambre de Commerce ne peut que regretter que le législateur n'ait pas profité du présent projet de loi afin d'assouplir les obligations en matière d'assises financières qui pèsent sur les professionnelles exerçant dans le domaine de courtage.

La Chambre de Commerce tient également à préciser à cet égard qu'elle souscrit pleinement au développement des nouvelles technologies dans le domaine d'assurance, « *Insurtech* », qui en améliorant des processus internes et en intégrant davantage les technologies innovantes dans le secteur d'assurance et de réassurance pourraient attirer au Luxembourg des nouveaux professionnels actifs dans le domaine d'assurance et de réassurance et ainsi éventuellement profiter au domaine de courtage.

³ La loi du 12 juillet 2013 portant modification de la loi modifiée du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances et de la loi modifiée du 12 novembre 2004 relative à la lutte contre le blanchiment et contre le financement du terrorisme

En conclusion, la Chambre de Commerce estime qu'il serait opportun de tirer parti du projet de loi sous avis afin de résoudre ce qui semble constituer l'un des freins majeurs au développement du courtage à Luxembourg et elle demande dans ce contexte, la prise en compte expresse de ses remarques concernant l'exigence d'assises financières imposée aux courtiers en assurance et en réassurance.

A titre subsidiaire et pour autant que les observations ci-dessus ne soient pas considérées, la Chambre de Commerce demande, à tout le moins, d'inclure la valorisation du portefeuille dans la formule de calcul d'assises financières ce qui permettrait de valoriser le travail des courtiers tout en protégeant les consommateurs.

Commentaire des articles

Concernant l'article 21

L'article 21 du projet de loi sous avis introduit un nouvel article 284-2 à la loi modifiée du 7 décembre 2015 précitée qui prévoit les dispositions spécifiques applicables aux agents d'assurance et notamment les relations entre les agents d'assurance et les entreprises ou les agences d'assurance pour lesquelles ils agissent.

La Chambre de Commerce estime qu'il convient de préciser les termes « *salarié dans des circonstances autres que celles visées à l'aliéna 1^{er}* » sachant que l'alinéa 1^{er} concerné vise les relations contractuelles entre un agent et l'entreprise/l'agence d'assurance lorsque l'agent est un salarié de cette dernière.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce jugerait utile qu'il soit clarifié si les entreprises d'assurance ont désormais l'obligation systématique d'assurer la responsabilité civile de leurs agents en cas de faute professionnelle ou si elles peuvent continuer d'exiger des agents qu'ils se couvrent avec une assurance responsabilité civile professionnelle adéquate dans certains cas.

Concernant l'article 35

L'article 35 du projet de loi sous avis régit les conditions d'établissement d'une succursale par un intermédiaire luxembourgeois soit dans un autre Etat membre soit dans un pays tiers.

Etant donné que les dispositions de l'article 35 du projet de loi sous avis visent uniquement les succursales des intermédiaires d'assurances, la Chambre de Commerce s'interroge sur la question des succursales des entreprises d'assurance et de réassurance, et ce notamment concernant un éventuel agrément des employés des succursales étrangères des entreprises d'assurance et de réassurance.

Concernant l'article 37

L'article 37 du projet de loi sous avis - qui introduit un nouvel article 293 à la loi modifiée du 7 décembre 2015 précitée - établit les conditions préalables à la libre prestation de services par un intermédiaire d'assurances dans un autre Etat membre.

Si la formulation de cet article reflète celle de la Directive IDD, la Chambre de Commerce se demande toutefois si la référence à l'intermédiaire d'assurances qui entend exercer « *pour la première fois* » sur le territoire d'un autre Etat membre des activités de distribution d'assurances ne prête pas à confusion.

Il serait en effet opportun de préciser de quelle manière devrait être appréhendée la situation des collaborateurs d'entreprises d'assurance et de réassurance qui faisaient déjà de la distribution en libre prestation de services sous l'empire de l'actuelle loi du 7 décembre 2015 précitée que le projet de loi sous avis vise à modifier et qui n'avaient alors pas à être agréés en qualité d'agent.

Concernant l'article 39

L'article 39 du projet de loi sous avis introduit un nouvel article 295-10 paragraphe 2 alinéa 3 à la loi modifiée du 7 décembre 2015 précitée qui reprend la formulation suivante prévue dans le texte de la Directive IDD : « *Lorsque des conseils sont fournis avant la conclusion d'un contrat spécifique, le distributeur de produits d'assurance fournit au client une recommandation personnalisée expliquant pourquoi un produit particulier correspondrait le mieux à ses exigences et à ses besoins.* ».

Bien que ces termes soient prévus dans le texte de la Directive IDD, leur interprétation nécessite des éclaircissements, notamment au regard des deux autres formulations suivantes :

- la définition de conseil telle que prévue par la Directive IDD et reprise à l'article 13 du projet de loi sous avis définit le conseil comme « *la fourniture de recommandations personnalisées à un client, à sa demande ou à l'initiative du distributeur des produits d'assurance, au sujet d'un ou de plusieurs contrats d'assurance* »;

- le considérant 45 de la Directive IDD énonce que : « *Lorsque des conseils sont fournis avant la vente d'un produit d'assurance, outre le devoir de recueillir les exigences et les besoins du client, il y a lieu de fournir au client une recommandation personnalisée expliquant pourquoi un produit particulier correspondrait le mieux à ses exigences et à ses besoins en matière d'assurance.* ».

Les termes d'IDD repris à l'article 39 du projet de loi sous avis rendent floues les frontières entre les notions de recommandation personnalisée et de conseil alors qu'elles semblent clairement établies par ailleurs. Cet article opère notamment une distinction malvenue entre conseil et recommandation personnalisée alors que, selon l'article 13 précité, l'un définit l'autre. De plus, cet article évoque « *la conclusion d'un contrat spécifique* » sans définir ce qui est entendu par ces termes.

En conclusion, la Chambre de Commerce comprend que cet article doit être interprété de la façon suivante : en amont de la conclusion de tout contrat d'assurance, l'obligation de conseil, au sens des articles 13 et 39 du projet de loi sous avis et dans les cas où le client n'y a pas renoncé, doit s'entendre comme la fourniture d'une recommandation personnalisée. Cette recommandation personnalisée s'ajoute alors au questionnaire analysant les exigences et les besoins du client qui est systématiquement exigé, indépendamment du fait qu'un conseil soit fourni ou non.

Concernant l'article 40

L'article 40 du projet de loi sous avis prévoit qu'un intermédiaire ou une entreprise d'assurance, lorsqu'ils fournissent des conseils sur un produit d'investissement fondé sur l'assurance, doivent se procurer les diverses informations concernant le client, et notamment le niveau de ses connaissances et expériences dans le domaine d'investissement et sa situation financière. Lorsqu'un client ne fournit pas ces informations ou fournit les informations insuffisantes, l'intermédiaire ou l'entreprise d'assurance concerné doit l'avertir qu'il/elle n'est pas en mesure de déterminer si le produit envisagé est approprié pour lui.

La Chambre de Commerce s'interroge à cet égard s'il est possible de faire souscrire un contrat d'assurance à un client, après l'avoir informé que l'intermédiaire ou l'entreprise d'assurance n'était pas en mesure de déterminer si le produit envisagé lui était approprié, lorsque ce client refuse de transmettre des informations le concernant ou fournit les informations insuffisantes. De plus, se pose la question de savoir comment le distributeur doit procéder s'il recueille par ailleurs des informations sur ce client lui permettant d'apprécier que le produit d'investissement fondé sur l'assurance ne lui est pas adapté.

Concernant l'article 52

La Chambre de Commerce observe que l'article 52 du projet de loi sous avis prévoit son entrée en vigueur pour le 23 février 2018, soit la date limite initialement prévue pour la transposition de la Directive IDD dans les législations nationales respectives des Etats membres.

Cependant, étant donné que la date de la mise en application de la Directive IDD a été reportée au 1^{er} octobre 2018, l'article 52 du projet de loi sous avis devrait à tout le moins être modifié dans ce sens.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi sous rubrique que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

GKA/DJI