

L'affiliation obligatoire à un organisme public d'assurance contre les risques professionnels devant la Cour de justice

L'assurance contre les risques professionnels est obligatoire dans l'ensemble des pays de l'Union européenne (à l'exception des Pays-Bas où cette assurance est organisée dans le cadre plus général de l'assurance contre la maladie et l'invalidité). Historiquement, il s'agit de la première branche de la sécurité sociale à avoir été rendue obligatoire. Suivant les pays, cette assurance peut être organisée directement par la sécurité sociale (par exemple, au Royaume-Uni et en France), par des organismes semi-publics placés sous la tutelle de la sécurité sociale (par exemple en Espagne et en Allemagne) ou par des compagnies d'assurance privées (par exemple, en Belgique en ce qui concerne les accidents du travail, au Danemark et en Finlande).

La gestion par la sécurité sociale ou par des organismes semi-publics est souvent organisée sur une base non-concurrentielle (l'Espagne constitue une exception à cet égard) qui évite des distorsions de prix et assure généralement une plus grande homogénéité des services. L'on observe qu'en général ces organismes publics ou semi-publics interviennent plus dans le domaine de la prévention et qu'ils ont des frais de gestion sensiblement plus réduits que les compagnies privées d'assurance.

Depuis plusieurs années, le patronat de certains pays de l'Union européenne mène une campagne en faveur de la privatisation partielle de cette branche de la sécurité sociale. En général, cela se traduit par la demande qu'il soit permis aux compagnies d'assurance de concurrencer la sécurité sociale. D'une part, cela reflète la pression des compagnies d'assurance qui désirent avoir accès à un marché non négligeable. D'autre part, cela permettrait probablement au patronat d'exercer un contrôle plus strict sur le fonctionnement de ces organismes. En France, le MEDEF, principale confédération patronale, base sa campagne sur une sorte de chantage: le patronat serait prêt à améliorer les conditions d'indemnisation des maladies professionnelles et des accidents du travail en échange de l'introduction des compagnies privées d'assurance.

En Italie, l'assurance obligatoire contre les accidents du travail remonte à la loi du 17 mars 1898. Elle fut étendue aux maladies professionnelles à partir de 1929 dans un cadre unique concernant l'ensemble des risques professionnels. Dès 1926, les assurances privées furent exclues de ce secteur. Actuellement, l'INAIL (Institut National d'Assurance contre les Accidents du Travail) couvre l'essentiel des travailleurs du secteur privé. Cet organisme remplit

également des missions dans le domaine de la prévention et dans la réadaptation des victimes d'accidents du travail.

Le principe de l'affiliation obligatoire à l'INAIL a été remis en cause par une partie du monde politique et du patronat. En mai 2000, une série de référendums visant à démanteler des conquêtes sociales a été organisée à l'initiative d'une petite formation ultra-libérale dirigée par l'ancienne Commissaire européenne, Mme Bonino, et M. Pannella. Il s'agissait, entre autres, d'abolir l'article 18 du Statut des travailleurs (permettant la réintégration de travailleurs licenciés de façon arbitraire), de développer le travail précaire (en supprimant les limites concernant les contrats à durée déterminée), etc. Un référendum proposait la suppression de l'assurance obligatoire auprès de l'INAIL. La Confindustria, la confédération patronale italienne, avait fait campagne en faveur d'une partie des référendums pour promouvoir "la flexibilité du marché du travail". Les formations politiques de la droite italienne étaient divisées par le radicalisme "thatchérien" de l'initiative. Le parti de l'actuel Président du conseil, M. Berlusconi, avait fini par se prononcer pour l'abstention après bien des hésitations. Finalement, la campagne des référendums anti-sociaux se solda par un échec. Une partie des référendums furent déclarés anti-constitutionnels par la Cour constitutionnelle (notamment celui qui concernait l'INAIL), les autres firent l'objet d'un vote mais l'abstention massive provoqua leur rejet.

L'affaire "Cisal di Battistello Venanzio c/INAIL" concerne un artisan qui n'avait pas payé ses cotisations à l'INAIL et s'était assuré contre les accidents du travail auprès d'une compagnie privée. La question préjudicielle posée par un tribunal italien portait sur la compatibilité entre le droit communautaire de la concurrence et le régime italien d'affiliation obligatoire à l'INAIL.

Le 22 janvier 2002, la Cour de justice a rendu son arrêt et a suivi les conclusions de l'Avocat Général, Mr. Jacobs, présentées le 13 septembre 2001. Ces conclusions contiennent une analyse détaillée du régime italien d'assurance contre les risques professionnels et de ses rapports avec le droit communautaire de la concurrence. Dans son arrêt, la Cour réaffirme que le droit communautaire ne porte pas atteinte à la compétence des Etats membres d'organiser leur système de sécurité sociale. Elle met en évidence les objectifs sociaux poursuivis par l'assurance contre les risques professionnels et le principe

de solidarité qui oriente le régime italien. Comme l'indique la Cour, une des conséquences du principe de solidarité est que "L'absence de lien direct entre les cotisations acquittées et les prestations versées implique (...) une solidarité entre les travailleurs les mieux rémunérés et ceux qui, compte tenu de leurs faibles revenus, seraient privés d'une couverture sociale adéquate si un tel lien existait" (point 42 de l'arrêt). L'affiliation obligatoire apparaît comme un des éléments indispensables à l'équilibre financier de ce régime. Dès lors, l'INAIL exerce une fonction exclusivement sociale et ne peut pas être considéré comme une entreprise au sens du droit communautaire de la concurrence.

Cet arrêt a une réelle portée politique dans la mesure où l'actuel gouvernement italien poursuit une orientation nettement libérale dans le domaine social. En se prononçant sur la fonction sociale de l'INAIL, la Cour de justice prive le patronat italien d'un argument important dans ses tentatives de créer un marché de l'indemnisation des risques professionnels basé sur les assurances privées.

Références : Arrêt du 22 janvier 2002, affaire C-218/00, *Cisal di Battistello Venanzio & C. Sas c/INAIL*. Arrêt du 18 mai 2000, affaire C-206/98, *Commission c/ Belgique*.

Dans un arrêt précédent, saisi d'un recours en manquement contre la Belgique, la Cour avait jugé que dans les pays où il existe un marché concurrentiel des assurances contre les accidents du travail, ce marché devait être ouvert aux compagnies d'assurance établies dans d'autres Etats communautaires. Le gouvernement belge avait fait valoir que la surveillance spéciale qu'il exerce à l'égard des entreprises d'assurances ne peut être exercée que vis-à-vis de celles qui sont établies en Belgique. Il avait invoqué la nécessité de règles particulièrement strictes notamment quant à l'équilibre financier des entreprises, à l'intervention des partenaires sociaux quant à l'agrément et au retrait de l'agrément, à l'exigence d'un cautionnement ainsi qu'au contrôle des tarifs et des conditions des contrats. La Cour avait rejeté ces arguments au profit d'une interprétation large de la directive communautaire du 18 juin 1992 d'harmonisation du régime de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie. ■

Laurent Vogel
lvogel@etuc.org