1. La directive 72/166/CEE du Conseil du 24 avril 1972, la recommandation (CEE) nº 73/185 de la Commission du 15 mai 1973 et la décision nº 74/166/CEE de la Commission du 6 février 1974, ayant pour objet d'éliminer le contrôle de la carte verte aux frontières entre les États membres, ne sauraient être censées autoriser l'existence de dispositions nationales ou d'accords entre bureaux nationaux d'assurance ou leurs membres, qui seraient incompatibles avec les dispositions du traité régissant la concurrence, le droit d'établissement et la libre prestation des services.
2. Une disposition nationale ou un accord entre les bureaux nationaux créés dans le cadre du système carte verte, qui déclare le bureau national seul responsable pour le règlement des dommages causés sur le territoire de cet État membre par les véhicules assurés par des compagnies d'assurance étrangères, mais qui laisse intacte la possibilité pour le bureau national ou ses membres de faire appel aux entreprises dont l'activité consiste uniquement à liquider des sinistres pour le compte d'assureurs dans le sens de la gestion et de l'instruction de la réclamation, n'est pas incompatible avec l'article 90, alinéa 1, du traité en liaison avec les articles 85 et 86.
3. Une décision ou un comportement d'un bureau national ou des pratiques concertées de ses membres qui ont pour objet ou qui sont susceptibles d'exclure des entreprises dont l'activité consiste uniquement dans la liquidation, au sens ci-dessus indiqué, des sinistres pour le compte d'assureurs, pourraient tomber, éventuellement, sous l'interdiction de l'article 85, et, si le bureau national détient une position dominante, sous l'interdiction de l'article 90 du traité en liaison avec l'article 86. Il appartient au juge national de constater si les conditions pour l'application de ces interdictions sont accomplies.
4. Afin que la discrimination tombe sous le coup des interdictions édictées par les articles 52 et 59, il suffit qu'elle résulte d'une réglementation, de quelque nature qu'elle soit, visant à régler, de façon collective, l'exercice de l'activité considérée. Dans ce cas, il est sans importance que cette discrimination ait son origine dans des actes de l'autorité publique ou, au contraire, dans des actes imputables à des particuliers.
5. Une réglementation ou un comportement ayant pour effet de réserver au bureau national d'un État membre ou à ses membres ou aux sociétés d'assureurs qui y ont un établissement, la décision finale quant au paiement de dommages aux victimes des sinistres causés sur le territoire de cet État par des véhicules ayant leur stationnement habituel dans un autre État membre, ne sont pas discriminatoires au sens des articles 52 et 49 du traité, si l'exclusion d'autres catégories d'entreprises n'est pas fondée sur le critère de nationalité.

Dans l'affaire 90-76

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Tribunale civile e penale de Milan et tendant à obtenir dans le litige pendant devant cette juridiction entre

S.R.L. UFFICIO HENRY VAN AMEYDE

et

S.R.L. UFFICIO CENTRALE ITALIANO DI ASSISTENZA ASSICURATIVA AUTOMOBILISTI IN CIRCOLAZIONE INTERNAZIONALE (UCI),

une décision à titre préjudiciel sur les articles 7, 52, 59, 85, 86 et 90 du traité CEE, la directive n° 72/166 (CEE) du Conseil (JO L 103, p.1), la recommandation (CEE) n° 73/185 de la Commission (JO L 194, p.13) et la décision (CEE) n° 74/166 de la Commission (JO L 87, p.14) relatifs au certificat d'assurance dit «carte verte»,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. M. Donner, président de chambre, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe et G. Bosco, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que l'ordonnance de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumées comme suit:

I — Faits et procédure

1. Le litige au principal oppose une société italienne, filiale d'une société néerlandaise, qui exerce la profession de «loss adjuster», au bureau central italien d'assurance automobile, ci-après UCI. Le «loss adjuster» se plaint de ce qu'il a été exclu, soit par une décision de l'UCI, soit par une décision de ses membres, soit par une pratique concertée de ceux-ci, du marché des règlements des sinistres causés par des véhicules étrangers en Italie, marché qui est sa spécialité.

2. La profession de «loss adjuster», originaire du Royaume-Uni, est relativement nouvelle dans les autres États membres. Au Royaume-Uni, les assureurs ont, de tout temps, eu coutume de faire appel, au moins pour certaines catégories de risques, à des experts indépendants pour l'instruction des sinistres, de même que,

dans certains cas, pour la vérification des risques proposés à l'assurance. Ce genre d'activité s'est accrue lorsque Lloyds de Londres s'est intéressé au marché de l'assurance terrestre: en effet, les syndicats d'assureurs qui constituent Lloyds ne possèdent généralement pas leur propre service «sinistres». Le «loss adjuster» reçoit ses ordres de l'assureur et il est le mandataire de celui-ci.

3. Le «loss adjuster» n'est pas nécessairement un expert technique. Il peut lui-même avoir recours à un expert technique. Il sauvegarde les intérêts de son mandant. A l'extérieur du marché britannique, le «loss adjuster» travaille comme correspondant surtout pour les assureurs britanniques et en particulier Lloyds. Les «loss adjusters» considèrent qu'ils font partie d'une profession libérale. Ils sont payés à la vacation, selon la difficulté du dossier.

4. Dans l'instruction des sinistres qui leur sont confiés par les assureurs, les «loss adjusters» doivent fournir à leurs mandants une information aussi ample, précise et complète que possible sur tous les éléments qui permettent de décider si le sinistre doit donner lieu à un remboursement des dommages et à combien devra s'élever le remboursement éventuel. Toutefois, la décision finale quant au paiement appartient à l'assureur. Lorsqu'on parle de ce travail comme d'une «liquidation» des sinistres, il faut le comprendre dans le sens ci-dessus. Il faut distinguer entre le travail d'instruction du sinistre qui peut être fait par le «loss adjuster» et la décision finale de paiement qui n'est prise que par l'assureur. La victime ne peut pas, semble-t-il, former un recours contre le «loss adjuster».

5. Avant l'introduction du système des cartes vertes et l'instauration des Bureaux centraux, c'est-à-dire avant les années cinquante, le «loss adjuster» jouait un rôle important en matière d'accidents causés à l'étranger. En effet, si un accident se produisait dans un État entre une voiture nationale et une voiture étrangère, un «loss adjuster» national se voyait souvent mandaté par l'assureur étranger pour instruire le sinistre et négocier avec la victime. C'est pourquoi cette profession s'est développée à la suite de l'accroissement du tourisme.

6. La société Van Ameyde a opéré en Italie pendant de nombreuses années avant l'entrée en vigueur de la législation nationale qui a introduit l'assurance obligatoire de la responsabilité civile automobile. Durant cette période, elle a exercé son activité en matière de sinistres causés par des véhicules étrangers, en qualité de mandataire d'entreprises d'assurance non italiennes pour la gestion et la liquidation des dommages causés en Italie par des véhicules étrangers assurés auprès de ces entreprises.

7. Depuis l'entrée en vigueur en Italie de la loi sur l'assurance obligatoire de la responsabilité civile automobile, l'UCI se prévaut de cette législation pour affirmer que les entreprises d'assurance étrangères n'ont plus dorénavant la possibilité de désigner un «loss adjuster» pour la gestion et l'instruction des sinistres provoqués en Italie par des véhicules assurés auprès d'elles.

Le système de la carte verte et les Bureaux centraux

8. Avant l'introduction du système des cartes vertes et l'instauration des Bureaux centraux, le touriste étranger impliqué dans un accident risquait souvent la saisie de sa voiture à titre de garantie pour une liquidation du sinistre. Dans les États membres où l'assurance civile automobile (ci-après RCA) était obligatoire, le touriste étranger devait souvent contracter une assurance dans le pays visité auprès d'un assureur qui y était établi (appelée assurance-frontière).

9. L'inconvénient de cette situation pour la libre circulation et pour le tourisme était patent.

10. La première tentative en vue de remédier à cette situation date de 1934.

L'institut international pour l'unification du droit privé a élaboré un projet de convention internationale auprès de la Société des Nations. Ce projet n'a eu aucune suite en raison de la guerre mondiale et, à la fin de celle-ci, il s'est enlisé en raison des profondes divergences séparant les droits de la responsabilité civile des différents États.

11. Au cours de la réunion tenue à Genève le 25 janvier 1949, le sous-comité des transports routiers de la commission économique de l'Europe de l'ONU a émis la recommandation n° 5 à l'intention des pays sur le territoire desquels l'assurance civile automobile était obligatoire, invitant tous les gouvernements à demander à leurs assureurs nationaux de la branche de conclure des accords selon des principes généraux fixés préalablement, à l'effet de permettre aux automobilistes se rendant dans les autres pays de satisfaire aux exigences spécifiques des législations applicables en matière d'assurance dans ces pays.

12. Les principes directeurs de ces accords étaient les suivants:

a) Création dans chacun des pays d'un organisme central approprié, reconnu par les gouvernements respectifs et portant la dénomination d'office national d'assurance ou de bureau central et réunissant la totalité ou la majorité des assureurs en matière de RCA, qui exercent leur activité dans le pays;
b) La délivrance par le Bureau aux assureurs membres de documents d'assurance nationaux uniformes, à l'effet de garantir la réparation du préjudice infligé en territoire étranger et la délivrance de ces documents aux différents assurés.

13. La recommandation précitée prévoyait également la possibilité de créer le Bureau national d'assurance pour les pays, comme l'Italie, qui étaient dépourvus du régime d'assurance obligatoire.

14. A la suite d'une initiative britannique, un groupe d'assureurs européens s'est réuni à Londres afin d'examiner de plus près l'aspect lié à la mise en œuvre de la recommandation n° 5 et, en 1952, a élaboré la convention type dite inter-bureaux ou convention de Londres, accord qui a été adopté de façon uniforme par chacun des bureaux nationaux. Le texte de cette convention type et le modèle du certificat international uniforme d'assurance ont été approuvés par l'Organisation européenne pour la coopération économique et le système dit de la carte verte, en raison de la couleur du certificat, est entré en vigueur en 1953.

15. Les assureurs italiens ont adhéré peu après à la «convention de Londres», bien que le régime de l'assurance obligatoire ne fût pas en vigueur en Italie, de sorte que le certificat d'assurance internationale attestait simplement à ce premier stade que l'usager du véhicule immatriculé à l'étranger était couvert par la garantie de l'assureur. Le bureau italien, à savoir l'UCI, se limitait pour sa part à effectuer des vérifications et des expertises, et intervenait aux fins d'éventuelles transactions sous réserve de l'approbation de l'assureur étranger concerné par l'accident. A cette époque l'UCI n'était pas responsable pour la liquidation des sinistres. Il opérait simplement comme mandataire des assureurs étrangers pour l'instruction des sinistres. Comme auparavant, l'assureur étranger continuait d'être responsable. Ainsi l'assureur étranger pouvait mandater un «loss adjuster» au lieu d'utiliser les services de l'UCI.

16. A cette époque (de 1953 à 1970) l'UCI n'a pas eu et n'a pas pu avoir d'objections à ce qu'un assureur étranger mandate un «loss adjuster» au lieu d'avoir recours au service d'un membre de l'UCI. Puisqu'un rapport direct se formait entre l'assureur étranger et la victime italienne, la liquidation étant totalement effectuée par l'assureur étranger, celui-ci était complètement libre de confier la liquidation, en tout ou en partie, à n'importe quel organisme.

17. La convention européenne relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile, signée à Strasbourg le 20 avril

1959 par quinze pays dont l'Italie, a entendu assurer la réparation du préjudice subi en raison de la circulation de véhicules immatriculés à l'étranger.

18. L'article 2, paragraphe 2, annexe n° 1 à la convention précitée, en consacrant intégralement le système de la carte verte, dispose que les véhicules étrangers sont admis à circuler sur le territoire de l'État d'accueil à la condition qu'un bureau, reconnu à cette fin par le gouvernement, assume, à l'égard des personnes lésées, la charge de réparer, conformément à la loi nationale, les dommages causés par ces véhicules.

19. Par la loi n° 990 du 24 décembre 1969, l'Italie s'est acquittée de l'obligation internationale qu'elle avait contractée en signant la convention de Strasbourg et a adopté le régime de l'assurance civile automobile obligatoire. L'article 6 de la loi réglemente l'assurance des véhicules immatriculés à l'étranger en disposant expressément que

«les véhicules et embarcations ... immatriculés ou enregistrés dans les États étrangers et qui circulent à titre temporaire sur le territoire ou dans les eaux territoriales de la République doivent être couverts, pour la durée du séjour en Italie, par une assurance au sens de la loi selon les modalités à définir dans le règlement d'application. L'obligation de souscrire une assurance est toutefois réputée exécutée lorsque l'utilisateur est en possession d'un certificat d'assurance internationale délivré par l'organisme approprié créé à l'étranger et attestant l'existence d'une assurance de responsabilité civile au titre des dommages causés par le véhicule ou l'embarcation, à la condition qu'il soit établi que le certificat est reconnu par un organisme homologue créé en Italie auprès duquel l'assuré est réputé domicilié, qui s'engage à procéder, dans les limites et selon les formalités fixées par la présente loi, à la liquidation des dommages causés sur le territoire ou dans les eaux territoriales de la République, en garantissant le paiement des sommes afférentes aux ayants droit et qui est reconnu à cet effet par le ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat».

20. En application de l'article 6 de la loi n° 990 de 1969, le ministre de l'industrie a promulgué l'arrêté du 26 mai 1971 reconnaissant comme «organisme créé en Italie» l'Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale SRL (ci-après «UCI»), dont le siège est à Milan.

21. Dans chaque pays où le système de la carte verte est en vigueur, un automobiliste peut obtenir de son assureur cette carte, émise par le Bureau national (Bureau émetteur), et attestant qu'il est couvert par l'assurance obligatoire. Muni de cette carte, l'automobiliste peut se déplacer dans un autre État membre où le système est en vigueur sans devoir contracter une nouvelle assurance, et sans que la société auprès de laquelle il est assuré ait une succursale dans cet État. Si l'automobiliste a un accident dans l'État qu'il visite, sa voiture ne sera pas saisie et il ne sera pas retenu pour assurer le paiement des dommages éventuels puisque la victime de l'accident aura, selon le droit national, la possibilité d'agir directement contre le Bureau national, appelé «Bureau gestionnaire».

22. Par la convention bilatérale entre le Bureau gestionnaire et le Bureau émetteur, ce dernier s'engage à rembourser au Bureau gestionnaire les sommes liquidées et les frais exposés et lui verse, en outre, une commission égale à 15 % des sommes liquidées.

23. Le système repose à la fois sur ce réseau de conventions bilatérales et sur la législation nationale du pays où l'accident s'est produit, qui reconnaît que son Bureau national a pris l'engagement d'effectuer la liquidation des dommages causés par des étrangers en possession de la carte verte.

24. Après l'introduction de l'assurance obligatoire, le rôle de l'UCI a ainsi changé. Au lieu d'être simplement mandataire d'assureurs de véhicules étrangers, l'UCI devait assumer directement la responsa-

bilité, en vertu de la législation nationale, de tout accident produit en Italie par un véhicule étranger dont le conducteur était muni d'une carte verte.

25. Selon la convention type, en tant que bureau gestionnaire, l'UCI a simplement la faculté d'incorporer dans ses conventions bilatérales la clause 4 qui est rédigée comme suit:

«a) .....

b) Un membre du Bureau émetteur peut demander au Bureau gestionnaire d'abandonner la gestion et le règlement des réclamations à un correspondant désigné, qui peut être:
   (i) soit un membre du Bureau gestionnaire;
   (ii) soit une organisation établie dans le pays du Bureau gestionnaire en vue d'effectuer des opérations d'assurance pour des risques automobiles ou autres;
   (iii) soit une organisation établie dans le pays du Bureau gestionnaire et spécialisée dans le règlement des réclamations pour le compte d'assureurs.

   Si le Bureau gestionnaire accepte la demande, il donne mandat au correspondant désigné de gérer et de régler les réclamations. La demande de mandat est présentée au Bureau gestionnaire par le Bureau émetteur, qui devient ainsi le garant de la bonne exécution des engagements ci-après.
   En demandant la nomination d'un correspondant désigné, le membre du Bureau émetteur s'engage:
   — à confier au correspondant la gestion de toutes les réclamations;
   — à lui adresser toutes les notifications relatives à ces réclamations et à lui laisser le soin de l'instruction et du règlement de ces réclamations.

   De son côté, le Bureau gestionnaire s'engage à transmettre au correspondant toutes les notifications qu'il recevra de l'assuré aussi bien que toutes les réclamations qu'il recevra des tiers, et à les informer du mandat dévolu au correspondant.

   Le correspondant désigné est responsable de la gestion des réclamations envers le Bureau gestionnaire, en tant qu'agent dûment mandaté dudit Bureau. Dans cette fonction le correspondant tiendra compte des instructions tant générales que particulières reçues du Bureau gestionnaire.
   Exceptionnellement, le Bureau gestionnaire, s'il en est sollicité, peut donner le mandat décrit ci-dessus à un correspondant désigné pour une réclamation particulière, bien que ce correspondant n'ait pas reçu un mandat général.
   A tout moment, et sans être tenu de justifier sa décision, le Bureau gestionnaire peut reprendre la gestion d'une réclamation au correspondant, ou, d'une manière plus générale, révoquer son mandat.

c) Si dans le pays du Bureau gestionnaire, les opérations d'assurance sont effectuées uniquement par un organisme d'État, le Bureau gestionnaire confiera, si la demande lui en est faite par un Bureau émetteur ou un membre du Bureau émetteur, l'instruction et le règlement d'une réclamation particulière ou de toutes les réclamations en général à un organisme indépendant de gestion de réclamations créé à cet effet par le Bureau gestionnaire ou, si un tel organisme n'existe pas, à une personne dûment qualifiée dans le pays du Bureau gestionnaire et désignée à cet effet par le membre du Bureau émetteur.

d) Dans tous les cas, en prenant en charge le règlement des réclamations, ce membre s'engagera de ce fait vis-à-vis du Bureau gestionnaire à régler la réclamation en pleine conformité avec les exigences de la législation de ce pays, étant bien entendu que le Bureau émetteur sera responsable de l'exécution de cet engagement».

26. Parmi les États membres, les Bureaux de quatre d'entre eux seulement ont accepté intégralement l'inclusion de cette clause dans leurs accords bilatéraux.

27. Si l'UCI avait adopté cette clause et, à la demande des assureurs étrangers, confié la liquidation des sinistres à la demanderesse, le Bureau italien aurait toujours été tenu responsable vis-à-vis de la victime par la législation nationale. Le «loss adjuster» aurait été le mandataire de l'UCI qui aurait pu à tout moment révoquer le mandat. Mais l'UCI n'a pas incorporé la clause en question dans ses accords, sauf en ce qui concerne le point b (i).

28. À partir de ce moment, la demanderesse au principal prétend qu'elle n'a plus pu exercer sa profession en Italie. En effet, la liquidation des sinistres a toujours été effectuée par les membres du Bureau italien (qui eux-mêmes étaient libres de recourir à un «loss adjuster»).

29. Afin de faciliter encore davantage la circulation des véhicules automobiles dans la Communauté, la directive du Conseil, n° 72/166 CEE, du 24 avril 1972 (JO n° L 103 du 2. 5. 1972) a exigé la suppression des contrôles à la frontière pour les véhicules qui, ayant leur stationnement habituel dans un État membre, pénètrent sur le territoire d'un autre État membre.

30. La directive préconise à cette fin un accord entre les Bureaux nationaux d'assurance, qui garantisse le remboursement des dommages causés par un véhicule automobile normalement stationné dans un autre État membre, même au cas où ce véhicule ne serait pas assuré. Et, comme les contrôles aux frontières ne peuvent évidemment pas être supprimés s'il subsiste un ou plusieurs États membres où l'assurance RCA n'est pas obligatoire, elle prescrit l'application généralisée de cette assurance.

31. L'accord envisagé a été conclu le 12 décembre 1973 (JO n° L 87 du 30. 3. 1974, p.15). Il complète la convention type et porte le nom de «Convention complémentaire entre Bureaux nationaux d'assurance». Pour l'essentiel cet accord prévoit que si un véhicule, qui est habituellement stationné dans un État membre circule dans un autre État membre, l'utilisateur de ce véhicule est réputé assuré au sens de la convention, même s'il ne l'est pas en réalité. Il en résulte que l'UCI est responsable de la liquidation de tout sinistre se produisant en Italie par une voiture d'un autre État membre, même si le conducteur n'a pas d'assurance.

32. La Commission, par la recommandation n° 73/185 du 15 mai 1973 (JO n° L 194 du 16. 7. 1973, p.13) considérant que six Bureaux nationaux des États membres originaires avaient, dès le 16 octobre 1972, conclu un accord conforme aux dispositions de la directive du Conseil, a demandé à chaque État membre fondateur de s'abstenir, à compter du 1er juillet 1973, d'effectuer aux frontières le contrôle d'assurance RCA pour les véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire européen d'un autre État membre.

Ultérieurement, par la décision n° 74/166 du 6 février 1974 (JO n° L 87 du 30. 3. 1974, p. 14) prenant acte de l'adhésion des Bureaux nationaux de tous les États membres à la convention déjà citée du 12 décembre 1973, la Commission a fixé au 15 mai 1974 la date limite pour l'élimination du contrôle en question.

33. Il existe deux autres actes communautaires concernant le système de la carte verte, mais qui n'ont pas d'importance en l'espèce: la décision n° 74/167 (JO n° L 87 du 30. 3. 1974, p.14) et la recommandation n° 74/165 CEE du 10 février 1974 (JO n° L 87 du 30. 3. 1974, p.12).

34. Le 22 juillet 1975, le «Motor insurers bureau», agissant en son nom et au nom de tous les Bureaux de la Communauté, a notifié à la Commission sur la formule A/B le contenu de la convention type et de la convention supplémentaire pour solliciter une attestation négative ou une exemption.

35. Le 25 janvier 1975, la demanderesse au principal a, conformément à l'article 3, paragraphe 2, b, du règlement n° 17/62 du Conseil, déposé une plainte auprès de la Commission contre le comportement de l'UCI, tendant à faire constater une infraction aux articles 85 et 86 du traité CEE, infraction consistant essentiellement en ce que:

— L'UCI n'a pas accepté la clause facultative 4 (b) (iii) de la convention type «inter-bureaux» et aurait exclu les «loss adjusters» de la liquidation des «sinistres carte verte»;

— L'UCI se réserverait le droit de refuser ou de révoquer à tout moment, sans devoir justifier sa décision, le mandat sollicité par des assureurs étrangers en faveur de la demanderesse et relatif à la liquidation des sinistres de la catégorie sus-indiquée.

36. Saisie de cette demande, la Commission a formellement engagé une procédure d'instruction qui n'est pas encore terminée.

37. En même temps qu'elle a saisi la Commission de la plainte, la demanderesse au principal a demandé au «Tribunale civile e penale» de Milan de déclarer que la prétention émise par l'UCI à l'effet de confier l'instruction et la liquidation des sinistres aux seules compagnies d'assurance qui sont les propres membres de la défenderesse est illégale, et de prononcer en conséquence l'illégalité de toute intervention effectuée par l'UCI vis-à-vis des tiers dans le but de restreindre la libre activité de la défenderesse et de détourner sa clientèle.

38. Par ordonnance du 29 avril 1976, le «Tribunale» de Milan a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) La directive 72/166/CEE du Conseil (JO L 103 du 2. 5. 1972), la recommandation 73/185/CEE de la Commission (JO L 194 du 16. 7. 1973) et la décision 74/166/CEE de la Commission (JO L 87 du 30. 3. 1974) doivent-elles être interprétées comme autorisant les dispositions nationales, accords, décisions et pratiques concertées entre bureaux d'assurance nationaux ou un comportement de tout bureau national individuel ou des entreprises qui lui sont affiliées, dans la mesure où ils ont pour objet ou pour effet de restreindre ou de supprimer la concurrence des compagnies exerçant une activité consistant uniquement à liquider les sinistres causés par les véhicules non nationaux, en réservant l'intégralité de ces activités aux compagnies d'assurance affiliées à ce bureau national?

2) Quelle que soit la réponse donnée à la question sous 1), les articles 85, 86 et 90 du traité CEE interdisent-ils toute disposition nationale, tout accord inter-bureaux et toute décision, pratique concertée ou comportement susceptibles de réserver aux seules compagnies d'assurance affiliées au bureau national la liquidation des dommages causés par la circulation des véhicules non nationaux, à l'exclusion des compagnies procédant seulement à la liquidation et non affiliées au bureau, alors même qu'elles sont désignées par les assureurs du véhicule à l'origine du préjudice exerçant leur activité dans le pays d'origine?

3) Quelle que soit la réponse à la question posée sous 1), le principe de non-discrimination (art. 7 du traité) et les dispositions relatives au droit d'établissement (art. 52 du traité) ainsi qu'à la libre prestation des services (art. 59 du traité) interdisent-ils toute disposition nationale et tout comportement qui ont directement ou indirectement pour effet d'empêcher, sur le territoire d'un État membre, l'exercice effectif et la gestion de l'activité économique de la liquidation des sinistres par une entreprise qui s'établit sur le territoire dudit État membre, alors même que la disposition ou le comportement sont imputables à un bureau national d'assurance au sens de la définition donnée par la directive (CEE) n° 72/166?

4) En cas de réponse affirmative à la question sous 1), les actes communautaires mentionnés dans le texte de cette question doivent-ils être considérés comme valides, eu égard à leur conformité aux articles 7, 52, 59, 85, 86 et 90 du traité CEE et eu égard, par ailleurs, à tout autre vice de légalité à l'inclusion du défaut de motivation et de violation des formes substantielles?»

Procédure

L'ordonnance de renvoi est parvenue à la Cour le 27 septembre 1976. Conformément à l'article 20 du statut sur le protocole de la Cour de justice CEE, des observations écrites ont été déposées au nom de l'Ufficio Henry van Ameyde SRL, au nom du SRL UCI, au nom du gouvernement italien, au nom du gouvernement belge et au nom de la Commission des Communautés européennes.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, certaines précisions ont été demandées aux parties au principal ainsi qu'à la Commission.

Résumé des observations écrites

Obervations de la société Van Ameyde

Sur le plan des faits, Van Ameyde indique que la ferme volonté de l'UCI d'exclure les «loss adjusters» de toute activité de gestion et de liquidation de sinistres occasionnés par des véhicules étrangers a été formellement affirmée dans des actes et décisions officielles. L'UCI ne tolérerait pas non plus l'intervention de ces entreprises en qualité formelle de sous-mandataires d'entreprises d'assurance affiliées à l'UCI.

Le résultat pratique pour la société Van Ameyde serait la fermeture totale du marché italien, sur lequel il lui serait devenu impossible d'exercer l'activité d'entreprise qui la caractérise en tant que telle.

Van Ameyde souligne que la responsabilité que le Bureau national assume juridiquement ne serait pas économiquement supportée par lui; la personnalité juridique de Bureau national d'assurance serait de caractère instrumental et servirait simplement de paravent pour les entreprises affiliées; l'activité de liquidation pourrait être distinguée de l'activité d'assurance.

Le système de la carte verte aurait pour objet de faciliter l'indemnisation des victimes, grâce à un mécanisme de concentration de la responsabilité chez un seul sujet.

Cette responsabilité du Bureau central national serait en revanche de caractère purement instrumental et simplement apparente. Chaque fois que cette responsabilité serait engagée, le risque économique qu'elle comporte serait en effet déplacé sur un autre sujet par l'effet d'un système de recours automatique. Le Bureau national d'assurance de l'État dans lequel le sinistre a eu lieu, serait tenu d'indemniser la victime, qui peut s'adresser directement à ce bureau. Ce dernier aurait toutefois un droit de recours contre l'assureur étranger ou, en cas de défaut de paiement par celui-ci, contre le Bureau national d'assurance du pays où le véhicule, auteur du dommage, a son stationnement habituel et qui a délivré la carte verte.

Qu'il existe ou non une carte verte en état de validité, la responsabilité incomberait donc toujours en dernière analyse à l'assureur étranger de l'auteur des dommages avec une garantie subsidiaire de la part du Bureau national de cet assureur pour le cas de non-exécution par ce dernier, sauf le cas résiduel d'absence totale d'assurance valide, dans lequel toutefois la responsabilité serait aussi supportée par un autre sujet, le Bureau national de l'État où le véhicule auteur des dommages a son stationnement habituel.

Le risque du Bureau gestionnaire de subir une perte du fait des dédommagements accordés aux victimes serait tout à fait inexistant. Il serait, par voie de consé-

quence, clair que le véritable intéressé, en ce qui concerne les modalités et le montant de la réparation versé aux victimes, serait non pas le Bureau gestionnaire, mais un autre sujet, à savoir l'assureur étranger ou tout au plus son Bureau national d'assurance.

Du point de vue économique, l'UCI ne serait pas un sujet économique distinct se superposant ou se substituant aux entreprises potentiellement capables d'exercer l'activité de gestion et de liquidation de sinistres, mais seulement l'instrument par lequel chacune de ces entreprises (c.-à-d. les entreprises d'assurance) se réserve une exclusivité injustifiée dans l'exercice de cette activité.

L'UCI serait aussi un instrument utilisé pour répartir entre les entreprises nationales d'assurance (et, plus exactement, entre les plus importantes d'entre elles) le marché intérieur italien des services de gestion et de liquidation de sinistres causés par des véhicules étrangers. Comme seules les entreprises d'assurance italiennes les plus importantes disposeraient de Bureaux propres spécialisés dans la gestion et la liquidation de sinistres, ce serait à elles et à elles seules que la gestion et la liquidation des sinistres en question seraient finalement réservées sous le couvert de l'UCI.

Le marché du règlement des sinistres carte verte serait un marché distinct et séparable de l'activité d'assurance au sens strict.

En ce qui concerne le secteur des sinistres purement nationaux, seules les entreprises italiennes d'assurance de la responsabilité civile des véhicules automoteurs les plus importantes disposeraient d'un propre service de gestion et de liquidation des sinistres. Les entreprises moins importantes, en revanche, ne disposeraient normalement pas d'un pareil service et devraient par conséquent avoir recours, pour l'instruction nécessaire des dossiers, à la collaboration de Bureaux de liquidation privés.

Van Ameyde souligne l'incohérence d'une situation dans laquelle une activité autonome de liquidation et de gestion de sinistres est pleinement autorisée lorsqu'elle se rapporte à des sinistres purement nationaux, mais interdite lorsqu'elle concerne les sinistres occasionnés en Italie par des véhicules étrangers.

Sur la première question

La convention type inter-bureaux ne fait d'aucune manière l'objet d'un renvoi exprès ou d'une appréciation dans les actes communautaires concernés par cette question, de sorte que le lien existant entre les conventions complémentaires et la convention type permettrait uniquement d'en déduire une reconnaissance d'ordre général des principes directeurs communs de ce système conventionnel, et non pas en soi une approbation spécifique des diverses clauses de ces différents accords. Le fait que les actes communautaires se bornent à constater la conformité des accords aux «principes» énoncés dans la directive serait du reste confirmé par les termes mêmes de la recommandation et par ceux de la décision.

Compte tenu de ce que la réalisation des objectifs mêmes de la directive exige comme seule condition déterminante la garantie par le Bureau national de certains sinistres; de ce que la fonction de simple garantie ne serait pas en soi inséparable de l'activité économique de gestion et de liquidation des sinistres; de ce que l'obligation juridique de garantie assumée par le Bureau national d'assurance ne comporterait pas pour celui-ci un risque économique qui justifierait que lui soit reconnue la faculté d'exclure à son gré toute une catégorie de liquidateurs potentiels; de ce que l'activité de gestion et de liquidation des sinistres pourrait être distinguée de l'activité d'assurance, de sorte que, pour accomplir la première, il ne serait pas en effet nécessaire d'être assureur; compte tenu de tout cela, la constatation incidente, dans la recommandation et dans la décision, de l'exis-

tence des accords prévus par la directive ne permettrait pas d'en déduire que l'institution d'un seul garant national implique nécessairement une restriction de l'activité de liquidation des sinistres occasionnés par des véhicules étrangers, en excluant au profit des entreprises d'assurance affiliées au garant national les compagnies et les Bureaux qui ne pratiquent que la liquidation.

Les actes communautaires examinés ne sauraient être interprétés en ce sens qu'ils légitiment les accords, décisions et comportements des Bureaux nationaux d'assurance qui restreignent la concurrence dans le secteur de l'activité de liquidation des sinistres. Il ne serait pas possible de soutenir que les actes communautaires en question autorisent, voire imposent, d'édicter des dispositions normatives nationales qui ont pour objet ou pour effet de restreindre ou d'éliminer la concurrence dans le secteur de la liquidation des sinistres.

Sur la deuxième question

L'article 85 du traité CEE interdit les accords restrictifs et les actes assimilables, non seulement dans le domaine des activités industrielles et commerciales au sens strict, mais aussi dans celui des prestations de service en général, et en particulier dans celui de l'activité d'assurance et des activités auxiliaires.

Un des éléments essentiels de la liberté de concurrence serait la faculté pour chaque entrepreneur de choisir librement ses auxiliaires; en principe, il serait par conséquent essentiel pour la liberté de concurrence à l'intérieur du marché commun que l'entrepreneur établi dans un quelconque des États membres puisse, pour la désignation d'auxiliaires dans d'autres États membres, exercer cette faculté de choix sans aucun obstacle. Un accord entre deux ou plusieurs associations ou organisations nationales d'entreprises, par lequel les membres d'une association ou organisation nationale contractante renoncent à leur droit de désigner leurs auxiliaires dans un autre État membre de la CEE et, dans le même temps, confèrent ce droit à l'association ou organisation correspondante de cet État, si bien que seule cette dernière dispose d'un droit exclusif d'exercer la qualité d'auxiliaire d'une manière tout à fait discrétionnaire, soit directement soit en désignant un de ses propres membres, constituerait par conséquent un accord entre entreprises qui restreint la concurrence en violation de l'interdiction énoncée à l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE.

A cet égard, Van Ameyde cite la décision de la Commission du 16 décembre 1971 *Vereniging van Cementhandelaren,* (JO n° L 13 du 17. 1. 1972) et la décision de la Commission du 23 décembre 1971 *Nederlandse Cement-Handelmaatschappij* (JO n° L 22 du 26. 1. 1972).

Un pareil accord aurait pour objet et pour effet de restreindre la concurrence entre les assureurs étrangers de véhicules impliqués dans des accidents en Italie, dès lors que la plus ou moins grande efficacité du service obtenu à la suite du choix de tel plutôt que de tel autre des auxiliaires possibles contribuerait à déterminer l'image que le public se fait, et aurait par conséquent une influence sur la capacité concurrentielle des entreprises membres de ladite organisation.

Une restriction de la concurrence existerait aussi, du fait de l'accord, au niveau des auxiliaires opérant sur le marché national et susceptibles d'être désignés par les entrepreneurs étrangers participant à l'accord par le biais de leur organisation nationale.

Un pareil accord altérerait la structure unitaire du marché commun en isolant, dans le secteur particulier des services offerts par une entreprise auxiliaire, chaque marché national. L'effet de l'accord pour les entreprises auxiliaires représenterait un véritable boycottage de toute une catégorie de sujets qui seraient pourtant parfaitement en mesure d'exécuter les services qui pourraient leur être confiés.

Van Ameyde conclut que les dispositions de la convention type inter-bureaux, et en particulier des articles 4b (clause facultative) 6 et 7, constitueraient un accord ou, en tout cas, des clauses d'un accord restreignant la concurrence à l'intérieur du marché commun, et par conséquent interdits par l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE:

a) en ce que cette convention déclare simplement facultative la clause qui permet à l'assureur étranger de désigner, pour la liquidation des dommages survenus dans le pays où l'accident s'est produit, un auxiliaire de son choix et qui a sa confiance;
b) en ce que, même lorsque cette clause facultative a été acceptée, elle aurait pour effet de laisser à l'entière appréciation arbitraire de chaque Bureau national d'assurance, agissant en qualité de Bureau gestionnaire, la décision d'accepter ou non la désignation des auxiliaires à effectuer par un assureur membre d'un autre Bureau national;
c) en ce que, même dans le cas où la clause facultative a été acceptée et où le Bureau gestionnaire a accepté la «demande de désignation» de l'assureur étranger intéressé, elle laisse néanmoins à l'entière appréciation arbitraire du Bureau gestionnaire la possibilité de révoquer à tout moment l'auxiliaire désigné par l'assureur étranger intéressé;
d) en ce que le Bureau gestionnaire est entièrement libre de déterminer de quelle manière la gestion et la liquidation des sinistres pour le compte de l'assureur étranger intéressé seront effectuées, y compris la possibilité d'imposer comme auxiliaire, nonobstant toute indication contraire de la part de cet assureur étranger, un de ses membres;
e) en ce que la convention crée en tout cas une discrimination entre les entreprises qui sont susceptibles d'être désignées par l'assureur étranger, c'est-à-dire entre les succursales des entreprises d'assurance étrangères habilitées à exercer l'assurance automobile dans le pays du Bureau gestionnaire et les entreprises qui ne pratiquent que la liquidation. Si l'assureur étranger désigne une succursale, cette désignation lie le Bureau gestionnaire alors que, lorsqu'il s'agit d'entreprise de «loss adjusters», le Bureau gestionnaire dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser la désignation.

La notification tardive de ces accords à la Commission, en application du règlement 17/62, confirmerait que l'accord inter-bureaux viole l'interdiction prévue par l'article 85, paragraphe 1.

Comme il ne serait pas douteux que le Bureau national d'assurance au sens de la directive et des accords inter-bureaux est une association d'entreprises d'assurances, Van Ameyde considère comme des décisions interdites par l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE les décisions suivantes:

1. La décision du Bureau national italien de ne pas accepter l'article 4b, clause facultative de la convention type inter-bureaux;
2. La décision du Conseil d'administration de l'UCI de ne donner d'aucune manière suite à la désignation par les assureurs étrangers, comme mandataires pour la liquidation de leurs sinistres, d'une entreprise qui ne pratique que la liquidation;
3. La décision du Conseil d'administration de l'UCI de ne permettre d'aucune manière que les «loss adjusters» exercent une activité de gestion et de liquidation de sinistres, même pas en qualité de sous-mandataires d'entreprises d'assurance italiennes formellement chargés de la gestion et de la liquidation des sinistres.

L'illégalité de pareilles décisions aurait été affirmée à plusieurs reprises par la Commission et par la Cour.

Selon une interprétation correcte de l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE, des dispositions normatives nationales qui accordent le rang de normes internes impératives à des accords ou décisions

qui sont illicites en vertu du droit communautaire, ne seraient pas autorisées. En tout cas le système institué par le traité CEE imposerait aux autorités nationales des États membres d'interpréter et d'appliquer leurs règles nationales de manière à ce qu'elles soient compatibles avec les normes communautaires, plutôt que dans un sens qui les ferait entrer en conflit avec elles.

L'article 86 du traité CEE

Du point de vue géographique, il serait évident que l'Italie où le comportement de l'UCI se répercute, serait une «partie substantielle» du marché commun.

L'UCI et les entreprises d'assurance qui lui sont affiliées occuperaient une position dominante. Le fait que cette position dominante dériverait ou du moins aurait été reconnue par reconnue par des dispositions normatives nationales, ne serait pas important: *General Motors Continental/Commission* (Recueil 1975, p. 1367).

Les entreprises d'assurance italiennes, par le biais de leur Bureau national, abuseraient de leur position dominante sur le marché. Ayant acquis une position dominante sur le marché particulier de la liquidation des sinistres carte verte avec un boycottage systématique des entreprises de «loss adjusters», elles exploiteraient cette position dominante pour exclure des concurrents potentiels afin de répartir entre elles ce marché. Cf. affaire *ICI et CSC/Commission* (Recueil 1974, p. 224).

Les entreprises de «loss adjusters» étant parfaitement capables d'exécuter les services de gestion et de liquidation de sinistres internationaux, il apparaîtrait que le comportement de l'UCI, qui serait discriminatoire en faveur des entreprises d'assurance qui lui sont affiliées, présenterait un caractère abusif analogue à celui qui a été condamné dans l'affaire *GEMA* (JO n° L 134 du 20. 6. 1971).

Van Ameyde considère aussi que l'UCI abuse de sa position dominante en «imposant de façon directe ou indirecte des ... conditions de transaction non équitables». Cette notion de conditions non équitables serait aussi propre à couvrir le mécanisme par lequel l'UCI peut imposer à l'assureur étranger la collaboration comme auxiliaire d'un de ses membres non désigné par cet assureur étranger, et sans faculté pour celui-ci de refuser les prestations de cet auxiliaire.

L'article 90 du traité CEE

Une exemption de l'observation des règles de concurrence du traité CEE ne pourrait exister que dans la mesure où la disposition de l'article 90, paragraphe 2, serait jugée applicable aux faits de l'espèce.

L'attribution à l'UCI de la fonction de garant de l'indemnisation du dommage causé par des véhicules étrangers n'impliquerait pas la qualification de l'UCI comme entreprise chargée de la gestion d'un service économique d'intérêt général, et cela, parce que la simple fonction de garant ne déboucherait pas en soi sur l'accomplissement d'une importante activité réputée activité d'entreprise.

A supposer que cette fonction doive être considérée comme un service couvert par la notion figurant à l'article 90, paragraphe 2, la limitation de l'applicabilité des règles de concurrence prévues par le traité ne pourrait concerner que la prestation du service de garantie d'indemnisation des dommages sans s'étendre pour autant à la prestation des autres services connexes mais distincts, tel le service de gestion et de liquidation des sinistres. L'exonération de l'observation des règles de concurrence ne vaudrait que «dans les cas où l'application de ces règles ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière» impartie à l'entreprise. Or, l'accomplissement des tâches institutionnelles de l'UCI n'exigerait pas une restriction de la concurrence par l'élimination de toute une catégorie de concurrents potentiels au niveau des entreprises capables d'ac-

complir les services auxiliaires de gestion et de liquidation des sinistres.

Sur la troisième question

L'article 7 du traité CEE

Compte tenu du rapport qui existe entre l'article 7, d'une part, et les articles 52 et 59, d'autre part, il serait évident que toute violation de ces derniers constituerait en même temps une violation de l'article 7.

L'article 52 du traité CEE

Les articles 52 et 59 contribueraient à réaliser un objectif fondamental du marché commun, à savoir la suppression des obstacles à l'existence d'un marché communautaire unique dans le domaine de la libre circulation des personnes et des services. Si, dans la présente espèce, on interprétait les articles 52 et 59 en ce sens qu'ils autorisent des dispositions nationales, accords, décisions ou comportements comme ceux sur lesquels l'UCI fonde ses actes, on aboutirait précisément à un isolement du marché national italien dans le secteur particulier des services accessoires en question.

Les restrictions interdites par l'article 52 concerneraient non seulement le droit d'établissement sous l'angle de la possibilité théorique d'accès, mais aussi d'autres restrictions indirectes qui créent entre les nationaux et les bénéficiaires étrangers du droit d'établissement une discrimination, en privant ces derniers de l'exercice de ce droit, pourtant formellement garanti pour les étrangers.

En effet, les «loss adjusters» italiens conservent malgré tout la possibilité de se maintenir sur le marché en exerçant leur activité typique dans le secteur des sinistres nationaux, cette possibilité étant, pour les «loss adjusters» étrangers ou filiales de groupes étrangers, tout à fait théorique en ce qui concerne les sinistres purement nationaux et exclue en ce qui concerne les sinistres causés par les véhicules étrangers.

Il n'y aurait aucune utilité à reconnaître abstraitement aux «loss adjusters» étrangers le droit d'établir en Italie des filiales, si leur activité typique était ensuite concrètement empêchée ou privée de tout contenu.

L'article 59 du traité CEE

Les restrictions incriminées violeraient également les dispositions de l'article 59 en ce sens qu'elles introduiraient une discrimination entre les «loss adjusters» italiens et les «loss adjusters» étrangers du fait que les premiers peuvent librement exercer leur activité typique en Italie sur mandat d'entreprises d'assurance italiennes, tandis que pour les «loss adjusters» étrangers ou pour leurs filiales italiennes la possibilité d'exercer leur activité typique sur mandat d'entreprises d'assurance étrangères est exclue.

Elles introduiraient une discrimination entre les bénéficiaires des services du «loss adjuster» du fait que les entreprises d'assurance italiennes peuvent librement choisir leurs auxiliaires cette latitude n'existe pas dans la même mesure pour les entreprises d'assurance étrangères qui sont obligées de recourir aux services auxiliaires des entreprises d'assurance membres de l'UCI.

Eu égard à la libre prestation des services, la présente espèce soulèverait aussi un problème de compatibilité du comportement de l'UCI avec l'article 62 du traité CEE. En effet, il s'agirait de nouvelles restrictions à la liberté effectivement réalisée, à l'entrée en vigueur du traité CEE, en ce qui concerne la prestation des services.

Les règles du traité sur la libre circulation des services et en particulier l'interdiction énoncée à l'article 62 limitent l'exception prévue à l'article 90, paragraphe 2. La mesure dans laquelle un État membre peut imposer de nouvelles restrictions par rapport au degré de libre prestation des services précédemment atteint doit être déduite de l'article 55 du

traité qui trouve ici application en vertu du renvoi opéré à l'article 66 et qui concerne les activités participant dans cet État, même à titre occasionnel, à l'exercice de l'autorité publique. Dès lors, la faculté reconnue à chaque État membre de créer, en vertu de l'article 90, paragraphe 2, de nouveaux monopoles ou des situations de privilège qui restreignent ou suppriment un régime antérieur de libre prestation des services, ne pourrait être exercée que dans les limites dans lesquelles il y aurait lieu de reconnaître aux services monopolisés un lien suffisamment étroit avec l'exercice de l'autorité publique.

Sur la quatrième question

Dans l'hypothèse où la Cour donnerait à la première question d'interprétation une réponse affirmative, la société Van Ameyde soutient que les actes communautaires en question ne sont pas valides.

Cela, en ce qui concerne la directive 72/166/CEE du Conseil du 24 avril 1972, pour les raisons suivantes:

— absence totale de motivation pour l'activité de simple gestion et liquidation des sinistres, activité qui est accessoire et étrangère à l'objet de la directive même;
— détournement de pouvoir par rapport à l'objectif déclaré, qui consiste dans le rapprochement des législations des États membres en matière d'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et dans le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité;
— violation des articles 7, 52 et suivants, 85, 86 et 90 du traité CEE;
— violation de formes substantielles en ce que la directive même n'indique comme base juridique que le seul article 100 du traité CEE.

Il en irait de même en ce qui concerne la décision 74/166/CEE de la Commission du 6 février 1974 et la recommandation 73/183 CEE de la Commission du 15 mai 1973, à supposer que cette dernière soit susceptible de faire l'objet d'un examen portant sur la légalité dans le cadre de la présente procédure.

La société Van Ameyde propose les réponses suivantes aux questions préjudicielles:

1. La directive du Conseil 72/166 CEE, la recommandation de la Commission 73/185 CEE et la décision de la Commission 74/166 CEE n'autorisent pas des dispositions normatives nationales, accords, décisions, pratiques concertées entre les Bureaux nationaux d'assurance, ni des comportements d'un quelconque Bureau national des entreprises qui lui sont affiliées, qui ont pour objet ou pour effet de restreindre ou de supprimer la concurrence des entreprises exerçant une activité qui ne consiste qu'à liquider des sinistres causés par des véhicules non nationaux, en réservant intégralement ces activités aux entreprises d'assurance affiliées à ce Bureau national;
2. Les articles 85, 86 et 90 du traité CEE interdisent toute disposition normative nationale, tout accord inter-bureaux et toute décision, pratique concertée ou comportement qui sont susceptibles de réserver aux seules entreprises d'assurance membres du Bureau national l'activité de liquidation des dommages provoqués par la circulation de véhicules non nationaux qui ne sont pas affiliées à ce Bureau, alors même qu'elles sont désignées par les entreprises opérant dans le pays d'origine auprès desquelles le véhicule auteur des dommages est assuré;
3. Le principe de non-discrimination (art. 7 du traité) de même que les dispositions sur le droit d'établissement (art. 52 et suiv. du traité) et sur la libre prestation des services (art. 59 du traité) interdisent toute disposition normative nationale et tout comportement qui, directement ou indirectement, a pour effet d'empêcher dans un État membre l'exercice effectif et la gestion de l'activité économique de liquidation de sinistres par une entreprise qui s'établit sur le territoire de cet État membre, alors même que la disposi-

tion ou le comportement sont imputables à un Bureau national d'assurance au sens de la définition donnée dans la directive 72/166 CEE;

En cas de réponse affirmative à la première question:

4. Les actes communautaires qui y sont mentionnés doivent être considérés comme illégaux pour violation des articles 7, 52 et suivants, 59, 85, 86 et 90 du traité CEE et pour vice consistant dans le défaut de motivation, le détournement de pouvoir et l'inobservation de formes substantielles.

Observations de l'Ufficio centrale italiano

Sur le plan des faits, l'UCI tient à souligner deux aspects du système de la carte verte:

a) La demande en vue de confier l'affaire à un des organismes cités dans la clause facultative doit être présentée par le Bureau émetteur et être acceptée par le Bureau gestionnaire, et cela parce que les Bureaux restent les seuls responsables, à l'égard des personnes lésées, de l'accomplissement correct des obligations qui incombent respectivement à l'assureur étranger de l'automobiliste responsable et à l'organisme chargé de l'affaire dans le pays où le sinistre s'est produit.

b) La clause facultative envisage toutes les hypothèses du choix des organismes qui effectuent non seulement l'instruction des sinistres, mais aussi le paiement des dommages, en anticipant les fonds nécessaires. C'est dans ces deux activités que consiste véritablement la gestion et le règlement des réclamations. L'article 4b de la convention parle en effet «d'abandonner la gestion et le règlement des réclamations à un correspondant désigné . . .»

La convention se préoccuperait de garantir le sérieux des organismes auxquels les fonctions propres au bureau gestionnaire sont confiées, mais dont le bureau gestionnaire reste responsable. Ce serait ce qui explique pourquoi le bureau gestionnaire doit toujours marquer son accord sur la désignation de son mandataire, qui lui est indiqué par le bureau émetteur et qu'il a aussi le droit de révoquer.

Les activités normales du «loss adjuster» ne comprendraient que celles qui consistent à instruire les dossiers. Cette activité serait parfaitement libre tant en Italie que dans les autres pays qui n'acceptent pas intégralement la clause facultative, mais qui n'en acceptent que les deux premiers points. Les entreprises qui exercent l'assurance RCA en Italie s'adressent normalement pour des constatations, des expertises et instructions des sinistres à des «loss adjusters», tant pour les sinistres nationaux qui s'élèvent à plus de 5 millions que pour les quelque 30 000 sinistres carte verte dont environ 10 000 sont dénoncés à l'UCI.

L'activité de règlement et de paiement des dommages, c'est-à-dire la véritable activité de liquidation, ne serait pas en revanche typique des entreprises des «loss adjusters». La faculté reconnue à l'article 4 d'accepter aussi ces entreprises comme déléguées pour l'accomplissement de ces fonctions en plus de l'instruction, le Bureau restant responsable, tiendrait aux différences qui peuvent exister en ce qui concerne la situation du «loss adjuster» dans les divers États, que ce soit sous l'angle de la forme juridique qu'une pareille entreprise peut présenter ou sous l'angle des contrôles de l'État qui garantissent sa solvabilité, ou sous l'angle des dispositions monétaires.

En vertu de la clause facultative, le Bureau pourrait aussi ne pas accepter la désignation d'une entreprise d'assurance qui lui est affiliée, de sorte qu'on ne voit pas où se situe la distorsion de concurrence, dès lors qu'il existerait au contraire une parfaite égalité entre les assureurs et les Bureaux privés. L'UCI pourrait parfaitement, au même titre du reste que tous les autres Bureaux, liquider lui-même les dommages. S'il ne le faisait pas, il aurait le droit de choisir librement ses mandataires, dont il resterait responsable.

Si vraiment les Bureaux des neuf États membres devaient en arriver à se voir obligés de renoncer contre leur gré à la garantie qu'ils fournissent aux gouvernements respectifs, la conséquence pour les États membres de la CEE serait inévitablement celle de devoir rétablir les contrôles aux frontières de l'assurance des utilisateurs de véhicules à moteur immatriculés dans les autres États membres. La zone communautaire de la libre circulation automobile serait irrémédiablement détruite.

La prétention du bureau Van Ameyde reviendrait à rétablir le système en vigueur avant l'introduction de l'assurance obligatoire, c'est-à-dire le système qui a été abandonné parce qu'il comportait de considérables désavantages pour les victimes des accidents et parce qu'il n'était pas satisfaisant pour les États. Pour protéger les droits des victimes, le Bureau gestionnaire national serait considéré comme étant lui-même l'assureur de l'automobiliste étranger.

Un autre élément négatif constaté lorsque le système était celui que le bureau Van Ameyde invoque actuellement, serait le fait que le Bureau de liquidation des dommages dépendait des instructions et des intérêts d'assureurs étrangers. Si l'assureur étranger ne marquait pas son accord sur le paiement, la victime n'obtenait pas de réparation. Ces cas ayant été nombreux, on a voulu, par le système des bureaux, libérer les victimes de cette dépendance, en leur donnant la possibilité de disposer dans leur propre pays d'un organisme solvable et contrôlé par le gouvernement.

A partir de l'entrée en vigueur en Italie de la loi sur l'assurance obligatoire, l'UCI se serait adressé, pour l'accomplissement des fonctions qui lui étaient assignées par la loi, aux mandataires dont l'organisation, la solvabilité, les contrôles de l'État et les autorisations monétaires lui permettaient de penser que l'objectif social de la loi serait mieux réalisé par eux, c'est-à-dire par des entreprises d'assurance italiennes ou étrangères ayant un établissement dans le pays, autorisées par le ministre italien compétent à exercer en Italie l'assurance responsabilité civile automobile.

Cette situation laisserait aux «loss adjusters» l'entière liberté d'exercer leur activité par l'entremise des entreprises désignées en Italie.

En ce qui concerne la prétention du bureau Van Ameyde, celui-ci voudrait se substituer au Bureau gestionnaire, cependant que celui-ci demeurerait toutefois toujours légalement responsable des actes de Van Ameyde. Le bureau Van Ameyde se présenterait en effet aux victimes comme le mandataire direct de l'assureur étranger, chargé non pas d'instruire le dossier, mais de régler la réclamation, en privant ainsi les victimes de la garantie de disposer dans leur propre pays d'un Bureau responsable, que leur confère en revanche le système combiné de la directive CEE 72/166, de la loi italienne et des conventions inter-bureaux.

L'opposition de l'UCI à cette prétention serait avant tout motivée par l'intérêt des victimes car, une fois les constatations terminées, la victime doit être payée promptement, c'est-à-dire qu'il faut anticiper les fonds nécessaires. Si on abandonnait, par contre, aux «loss adjusters» non seulement les constatations mais aussi la liquidation et le paiement des dommages, la victime devrait attendre l'envoi des fonds étrangers, outre les autres inconvénients déjà signalés.

Sur la première question

Il serait tout à fait clair que les actes normatifs communautaires dérivés ne sauraient autoriser des comportements interdits.

Également les dispositions normatives arrêtées sur le plan national à la suite de ces actes communautaires dérivés ne pourraient pas non plus être contraires au traité. Il en serait de même en ce qui concerne la convention inter-bureaux.

Il faudrait toutefois préciser qu'aucun de ces actes ne comporterait pour le «loss adjuster» une interdiction ou une restriction d'exercer n'importe où, sous la responsabilité du Bureau gestionnaire ou de l'entreprise d'assurance désignée pour effectuer les opérations de règlement et de paiement, leurs fonctions d'auxiliaires pour les expertises et les constatations, activités que le bureau Van Ameyde exercerait lui aussi en Italie dans le domaine de sinistres étrangers.

Or, la question, telle qu'elle a été formulée, montrerait que l'on a omis de faire une distinction entre l'activité d'instruction et la délégation en matière de paiement, car elle parle d'entreprises «qui exercent une activité consistant uniquement à liquider des sinistres causés par des véhicules non nationaux», alors que le «loss adjuster» ne présente pas les caractéristiques qui lui permettraient de garantir le paiement de la réparation.

Cette clarification vaudrait également en ce qui concerne la deuxième question, puisque ni la réglementation communautaire, ni la réglementation nationale, ni l'accord ne prévoiraient une réserve en faveur des seules entreprises nationales.

Il serait également opportun pour la Cour de clarifier en particulier la validité d'une clause telle que la clause 4b, c'est-à-dire de préciser que son caractère facultatif est raisonnable en fonction de l'autorisation d'exercice des contrôles, des dispositions monétaires, de la forme de l'organisme, de son organisation et de sa capacité économique patrimoniale à garantir les victimes.

Un principe essentiel pour l'application du système de la carte verte voudrait que le choix du délégué appartienne en dernière instance au Bureau gestionnaire, le seul responsable, alors que la prétention du bureau Van Ameyde viserait à entamer ce principe en arguant de la nullité de l'accord qui ne permet pas à la compagnie étrangère de le choisir, ni d'imposer une quelconque entreprise qui, en raison de sa situation dans le pays du Bureau gestionnaire, ne saurait susciter la confiance de ce dernier. En conséquence, lorsque, en conformité avec la faculté reconnue par la convention de ne pas souscrire à toutes les hypothèses énoncées à l'article 4b de la convention, le décret ministériel italien du 26 mai 1971 prévoit que le mandat de liquidation sera conféré à un assureur membre du Bureau, il ne ferait rien d'autre que d'adapter à la situation de l'ordre juridique national les objectifs de la directive, de la loi italienne et de l'accord inter-bureaux, qui tendent à donner aux victimes de la rue une sécurité effective.

Le Bureau serait patrimonialement responsable à l'égard de la victime, tandis que l'entreprise qui traite et gère les sinistres ne le serait pas. Il devrait découler de cette prémisse que le responsable a la faculté de choisir le mode de gestion de l'affaire qui est à l'origine de sa responsabilité. Même dans le cas où on estimerait que les Bureaux se sont vu conférer un monopole, il serait évident que l'application de l'alinéa 1 de l'article 86 ferait échec à l'accomplissement de la mission spécifique qui leur a été impartie (art. 90, paragraphe 2).

Quelle que soit la forme dans laquelle ils ont été constitués, les Bureaux n'auraient pas un but lucratif. En ce qui concerne l'article 85, on ne saurait dire qu'il existe une entreprise dominante. Si on peut qualifier certaines activités du Bureau de monopoles, ceux-ci seraient largement compensés par la garantie que le Bureau est légalement tenu d'assumer à l'égard des victimes, alors que cette garantie n'est certainement pas fournie par des Bureaux privés de «loss adjusters» ni exigée d'eux.

Cette situation ne permettrait pas de placer sur le même pied le Bureau et le «loss adjuster».

On ne saurait donc pas non plus parler d'une exploitation abusive en raison du caractère nécessaire de certains compor-

tements. D'autre part, cette prétendue position dominante ne serait pas susceptible d'affecter le commerce entre États membres puisqu'elle existe au niveau du Bureau national dans tous les États, et cela dans l'intérêt des personnes lésées dans chaque État. A cet égard, l'UCI souligne que les sinistres internationaux ne représentent en Italie que 0,56 % de tous les sinistres.

Le bureau Van Ameyde, de même que les autres organismes privés, qui exercent tous une activité très différente de la simple liquidation des dommages étrangers qui est l'activité typique des Bureaux, auraient par conséquent un champ d'action plus vaste. Sous cet angle, il serait même discutable de considérer les Bureaux comme des concurrents des «loss adjusters».

Sur la troisième question

Les actes normatifs communautaires relatifs à l'adoption de la carte verte seraient parfaitement compatibles avec les normes du traité CEE et, en particulier:
- avec l'article 7, dès lors qu'ils n'introduisent aucune discrimination fondée sur la nationalité;
- avec l'article 52, dès lors que les établissements des «loss adjusters» étrangers en Italie ont les mêmes possibilités d'accès à cette profession réservée, que les «loss adjusters» italiens;
- avec l'article 59, dès lors que le service litigieux est la liquidation (dans le sens de règlement et paiement, car il ne serait pas question de la partie instruction) du préjudice et que ce droit de fournir des prestations en faveur de personnes lésées italiennes est revendiqué par un sujet italien, de sorte qu'il est étranger aux règles sur la libre prestation des services.

Sur la quatrième question

Cette question serait privée d'objet, compte tenu de la réponse à la première question.

Observations de la République italienne

Sur le plan des faits, la République italienne observe que la gestion des sinistres causés par des véhicules non nationaux ne constituerait pas pour les Bureaux nationaux une activité lucrative qu'ils auraient à ce titre voulu se réserver, mais exprimerait en fait le contenu d'une charge que chaque Bureau national a acceptée, en même temps que le risque et la responsabilité qu'elle comporte, en contrepartie des avantages qui sont ainsi garantis aux assurés de son propre pays qui se rendent à l'étranger.

Les entreprises d'assurance que les Bureaux nationaux chargent de procéder à l'instruction et au règlement des sinistres causés par des véhicules non nationaux auraient toujours la faculté de s'adresser à leur tour, pour la liquidation des sinistres, à des «loss adjusters», à la seule condition que ceux-ci instruisent et liquident les sinistres au nom et pour le compte de l'entreprise d'assurance qui les en a chargées et que les actes, relatifs en particulier à la constatation des dédommagements dus, portent l'en-tête de l'entreprise d'assurance affiliée au bureau national gestionnaire. Seule cette façon de procéder garantirait à la victime le paiement effectif de l'indemnisation convenue.

Tout le système reposerait sur la fonction d'intérêt public que les Bureaux nationaux d'assurance remplissent, ainsi que sur la garantie qui serait assurée par leur intermédiaire aux personnes qui ont été lésées par des véhicules non nationaux, cependant que ces Bureaux assument seuls la charge du risque, de la responsabilité et de l'obligation de réparation qui en découle.

Cette responsabilité exclusive serait compromise si n'importe quel entrepreneur pouvait se déclarer compétent pour instruire et liquider les sinistres causés par des véhicules non nationaux. Les États membres seraient alors contraints de rétablir, pour les véhicules non nationaux, les

contrôles de l'assurance de la responsabilité civile aux frontières.

Le gouvernement italien explique que, de temps à autre, la victime d'un accident s'adresse directement à l'assureur étranger, qui charge un Bureau privé de procéder à l'instruction et à la liquidation du sinistre.

Si la victime est effectivement et promptement dédommagée, le Bureau national gestionnaire n'aurait même pas connaissance de l'incident, étant entendu qu'il n'aurait aucun intérêt à s'en plaindre, précisément parce que la gestion des sinistres causés par des véhicules non nationaux constituerait pour lui une charge. Mais, de temps à autre, il arriverait que la victime, après avoir marqué son accord sur la réparation qui lui est due et après avoir signé la quittance qui est en pratique délivrée sans qu'aucun paiement ne soit effectivement intervenu, reste en fait très longtemps sans recevoir aucune réparation. Elle se tourne dès lors vers le Bureau central. Ce Bureau est évidemment tenu d'indemniser la victime.

En revendiquant pour chaque entreprise de «loss adjuster» le droit de procéder à l'instruction et à la liquidation des sinistres causés par des véhicules non nationaux, sans cependant assumer à l'égard de la victime aucune responsabilité, la demanderesse au principal contesterait en fait tout bonnement la compatibilité avec le droit communautaire du système qui a permis de supprimer les contrôles aux frontières des certificats d'assurance. Elle aurait été poussée à cette contestation radicale par l'impossibilité manifeste de lier les Bureaux nationaux dans le choix de leurs propres mandataires.

En ce qui concerne les questions préjudicielles, le gouvernement italien observe que, telles qu'elles sont formulées, elles contiennent une équivoque quant à la nature même de l'activité d'un «loss adjuster». En raison même du caractère auxiliaire de l'activité de liquidation par rapport à celle d'assurance, cette activité serait par essence propre aux entreprises et, comme telle, elle ne serait effectivement susceptible d'être exercée par d'autres organisations que dans la mesure où celles-ci en ont été chargées par des entreprises d'assurance.

L'activité de simple liquidation de sinistres pourrait être exercée librement, non seulement pour les sinistres causés par des véhicules nationaux, mais aussi pour les sinistres causés par des véhicules non nationaux, à la seule condition que la tâche d'effectuer le paiement en faveur de la victime soit accomplie en nom, pour le compte et avec une quittance d'une entreprise d'assurance des actes de laquelle le Bureau national d'assurance doit et peut concrètement répondre.

Le gouvernement italien considère comme dépourvue de pertinence la référence à l'article 7 du traité CEE. Le régime institué ou avalisé par la directive nº 72/166 du Conseil ne saurait être jugé incompatible avec les articles 52 et 59 du traité CEE au motif qu'ils ne comportent aucune restriction au détriment des entreprises qui s'occupent, à la demande des compagnies d'assurance, de l'instruction, du règlement et de la liquidation des sinistres automobiles. Ces entreprises pourraient en effet s'établir librement sur le territoire d'un autre État membre et y fournir leurs prestations dans des conditions parfaitement égales à celles des entreprises nationales analogues, aussi en ce qui concerne l'activité de liquidation des sinistres causés par des véhicules non nationaux.

Le gouvernement italien souligne en outre que la demanderesse au principal est une entreprise italienne qui exerce son activité en Italie, et non pas une entreprise d'un autre État membre, pour laquelle il pourrait être question de restriction à la liberté d'établissement ou à la libre prestation des services.

L'article 85 du traité

De l'avis du gouvernement italien, le commerce entre États membres ne serait

aucunement affecté par le fait que la gestion du sinistre causé par des véhicules non nationaux serait effectuée, dans le cadre territorial de chacun de ces États, par les Bureaux nationaux d'assurance.

L'activité d'un «loss adjuster» serait, en raison même de sa nature, subordonnée à la délivrance d'un mandat par les entreprises d'assurance. Ces dernières peuvent librement s'accorder sur les modalités à suivre pour le règlement et la définition des rapports contractuels avec leurs assurés.

Pour qu'il puisse, en l'espèce, se poser un problème de la concurrence, il faudrait que les Bureaux nationaux d'assurance et les «loss adjusters» opèrent sur le marché dans des conditions égales et qu'ils se trouvent, par rapport aux victimes, dans une situation analogue.

Selon la jurisprudence de la Cour, pour pouvoir être jugée interdite par l'article 85 du traité CEE, une entente doit fonder «une prévision raisonnable» qu'elle constitue un obstacle à la concurrence dans une partie substantielle du marché, c'est-à-dire qu'elle doit être de nature à «nuire sérieusement à la concurrence», à l'affecter «de façon sensible» et dans «une mesure importante» et «non négligeable». Or, en 1974 par exemple, sur plus de 5 millions de sinistres dénoncés, 9540 seulement, dont 6817 relatifs à des véhicules immatriculés dans d'autres États membres, auraient été dénoncés au Bureau national d'assurance italien et, pour les 6 817 sinistres, l'instruction et la liquidation à l'égard de la victime auraient en fait été effectuées précisément par les organismes de liquidation privés.

En outre, selon la jurisprudence de la Cour, les conditions pour l'application de l'interdiction énoncées à l'article 85 doivent être appréciées par référence au contexte concret dans lequel l'accord se situe, c'est-à-dire par référence au «contexte économique et normatif» dans lequel les accords sont destinés à produire leurs effets. Il s'ensuivrait que les considérations sur le caractère auxiliaire, en raison même de sa nature, de l'activité exercée par les «loss adjusters» sur les exigences imposées par les dispositions relatives à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en matière de véhicules automoteurs, et sur les objectifs poursuivis par la réglementation nationale et communautaire en la matière, auraient de l'importance aussi sous cet angle.

Ces considérations excluraient l'idée d'une entente interdite au sens de l'article 85 du traité CEE. Mais, même si on aboutissait à une conclusion différente, on se trouverait en tout cas, de l'avis du gouvernement italien, en présence d'une des dérogations autorisées par l'article 85, paragraphe 3, du traité CEE, d'autant qu'une pareille exemption, par hypothèse nécessaire, serait implicitement contenue dans les normes qui ont été arrêtées en la matière par le Conseil et la Commission, et que le système a été inséré dans l'ordre juridique communautaire.

Le faisceau des normes contractuelles, nationales et communautaires qui sont intervenues en la matière représenterait en fait l'instrument nécessaire et indispensable pour permettre la suppression du contrôle aux frontières et, partant, pour réaliser un des objectifs primaires du traité CEE.

Des considérations analogues conduiraient aussi à exclure l'idée d'une incompatibilité du faisceau des normes en question avec les droits conférés aux particuliers par l'article 86 du traité CEE. En premier lieu, le comportement envisagé par l'article 86 ne serait interdit que «dans la mesure où le commerce entre États membres est susceptible d'en être affecté». La décision de la Cour dans l'affaire *ICI/ Commercial Solvents Corporation* (Recueil 1974, p. 223) devrait être entendue en ce sens, à savoir que l'application de l'interdiction en question exige toujours une certaine atteinte portée aux relations commerciales.

Les accords et la réglementation qui sont ici en cause tendraient précisément à ga-

rantir une protection plus efficace des consommateurs, et ils devraient précisément éviter les inconvénients qui découleraient pour eux du système antérieur.

Un examen analytique des décisions de la Cour permet au gouvernement italien d'observer que les règles de concurrence établies par le traité auraient toujours été appliquées dans le contexte d'une éventuelle atteinte portée aux relations commerciales et, en tout cas, dans la perspective d'objectifs qui ne sont pas compromis dans la présente affaire.

Pour pouvoir parler d'une «position dominante», il faudrait en effet de nouveau que puisse être constatée une influence concrète «sur le marché commun ou dans une partie substantielle de celui-ci», de même qu'il faudrait de nouveau tenir compte à cet égard du «contexte économique et normatif» dans le cadre duquel les conventions conclues par les Bureaux nationaux d'assurance et les dispositions qui régissent leur activité sont destinées à produire des effets.

Même si on voulait voir dans la présente espèce une entente ou une exploitation abusive d'une position dominante enfreignant les articles 85 et 86 du traité CEE, il resterait encore, pour justifier le faisceau des normes contractuelles, nationales et normatives en question, l'article 90, paragraphe 2, du traité. Quelle que soit la forme juridique qui leur a été donnée, les Bureaux centraux pourraient être qualifiés d'entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général spécialement en considération du fait que les prestations qu'ils fournissent sont imposées par des normes spécifiques nationales et communautaires, et parce que le but de l'exception limitée prévu à l'article 90, paragraphe 2, qui fait suite à la rigoureuse interdiction énoncée au paragraphe 1, est de sauvegarder certaines exigences fondamentales de caractère économique, qui pourraient être mises en danger par une application trop sévère des règles du traité.

Finalement, le gouvernement italien fait observer qu'il ne pourrait y avoir de doute ni sur la validité de la réglementation communautaire dérivée qui est mise en cause dans l'instance au principal, ni sur la compatibilité avec les règles du traité CEE des conventions qui ont été conclues par les Bureaux nationaux d'assurance.

Le gouvernement italien propose, dès lors, à la Cour de dire pour droit que le système instauré par les conventions conclues par les les Bureaux nationaux d'assurance et par la directive nº 72/166 du Conseil n'est pas contraire aux articles 85 et 86 du traité CEE.

Observations du gouvernement belge

Sur la première question

Aucun des actes communautaires en question n'autoriserait le législateur national, les Bureaux nationaux et les assureurs à restreindre ou supprimer la concurrence dans le domaine de la liquidation des sinistres causés par des véhicules étrangers. L'objet des actes communautaires serait d'assurer la réparation des dommages causés par ces véhicules, même dans le cas où aucun assureur n'intervient, et de permettre ainsi la suppression des contrôles de l'assurance aux frontières. Aucune de ces règles communautaires ne réserve certaines activités d'assurance, ou connexes aux assurances, à certains assureurs, ceux qui sont affiliés aux Bureaux nationaux, ou à ces Bureaux mêmes.

Sur la deuxième question

Le gouvernement belge rappelle que la convention type et les accords complémentaires inter-bureaux ont pour objet de simplifier et d'accélérer le règlement des sinistres en faisant intervenir le Bureau gestionnaire, «qui instruit et règle la réclamation comme si la police était délivrée par lui».

La convention type contient en outre des dispositions destinées à permettre aux divers Bureaux nationaux de remplir efficacement la mission d'intérêt général qui leur est confiée dans leurs pays respectifs.

Les compagnies d'assurance étrangères peuvent indiquer à chaque Bureau les correspondants qu'elles souhaiteraient avoir dans son pays; le Bureau est libre d'accepter ce correspondant et de lui donner mandat pour la gestion des sinistres provoqués par les assurés de la compagnie étrangère, mais il peut évidemment refuser de donner mandat et gérer lui-même le sinistre ou choisir un autre mandataire. S'il est vrai qu'aucune disposition légale n'empêche l'UCI de confier la liquidation des sinistres à qui que ce soit, on pourrait en déduire que, lorsque l'UCI refuse de s'adresser à la SRL Ufficio Henry Van Ameyde et de lui donner mandat, ce ne serait pas en vertu d'un quelconque monopole qu'elle détiendrait dans le domaine de la gestion et du règlement de certains sinistres, mais par le jeu normal des règles de la liberté contractuelle, que la convention type ne fait que confirmer, dans la clause dite facultative. Ce comportement de l'UCI serait également conforme aux principes généraux qui régissent le mandat, et suivant lesquels chacun est libre de choisir ou non un mandataire pour le représenter, compte tenu du fait que le mandataire peut engager la responsabilité du mandant et que, si un mandat est donné, il est toujours révocable.

Le gouvernement belge estime dès lors que la convention type inter-bureaux ne pourrait être considérée comme nulle au regard du droit communautaire.

Observations de la Commission

Sur la première question

La Commission estime que la première réponse du juge national appelle une réponse négative. Il serait possible d'affirmer que les actes communautaires en question ne sauraient en aucun cas être interprétés comme étant soit destinés, soit de nature à autoriser des éléments du «système de la carte verte» ou, encore moins, du statut ou du comportement de l'UCI qui serait incompatible avec la réglementation communautaire.

La directive aurait uniquement pour objet d'éliminer le contrôle de la carte verte aux frontières qui séparent les États membres et, pour permettre d'atteindre cet objectif, elle prévoit, d'une part, un accord entre Bureaux nationaux d'assurance garantissant le remboursement des dommages causés par les véhicules automobiles d'un autre État membre, même s'il s'avère que le véhicule n'est pas assuré et, d'autre part, elle vise à généraliser l'assurance RCA obligatoire. Si le «système de la carte verte», auquel les actes communautaires se superposent, devait contenir des éléments incompatibles avec les dispositions communautaires régissant la concurrence ou la liberté d'établissement et de prestation des services, la directive ne saurait en tout cas constituer un aval ou une aggravation de ces éléments, qui seraient étrangers à son objectif et ne seraient pas nécessaires à la réalisation de celui-ci.

La directive serait seulement un facteur de libéralisation dans la circulation des véhicules automobiles et, partant, des personnes, des marchandises et des services.

La Commission estime qu'il y a lieu de donner à la première question du tribunal de Milan la réponse suivante:

D'éventuelles dispositions nationales ou d'éventuels accords, décisions, pratiques concertées entre Bureaux d'assurance nationaux ou d'éventuels comportements de Bureaux nationaux individuels ou d'entreprises qui en sont membres, ayant pour objet ou pour effet de restreindre ou d'éliminer la concurrence, excluant notamment des activités qui leur sont propres les entreprises dont le rôle consiste à exercer pour le compte des assureurs, auxquels appartient la décision finale, une activité consistant uniquement à liquider

les sinistres causés par des véhicules n'ayant pas leur stationnement sur le territoire national, ne sont pas autorisés par la directive 72/166 CEE du Conseil ni par la recommandation nº 73/185 CEE ou par la décision nº 74/166 de la Commission.

Sur la deuxième question

La loi italienne exigerait que la liquidation des sinistres provoqués par des véhicules automobiles étrangers sur le territoire national s'effectue sous la responsabilité de l'UCI. Elle prévoirait expressément la possibilité pour l'UCI d'autoriser les compagnies d'assurance opérant en Italie à procéder à la liquidation lorsqu'elles sont les correspondants des assureurs étrangers auprès desquels a été souscrite l'assurance RCA.

Aussi, pour qu'un assureur étranger puisse effectuer lui-même en Italie les opérations afférentes à cette phase particulière et éventuelle de son service que constitue la liquidation des sinistres, il devrait être établi en Italie et, même dans ce cas, l'UCI conserve, vis-à-vis des sinistrés, la responsabilité de la liquidation. Dans l'appréciation de la loi italienne, en ce qu'elle réserve au Bureau national la liquidation des sinistres provoqués par des véhicules automobiles assurés par des assureurs étrangers, il ne faudrait pas négliger le fait que, dans la phase de la liquidation du sinistre, il serait nécessaire de sauvegarder, outre l'intérêt de l'assureur, celui des sinistrés.

En canalisant sur l'UCI la responsabilité de la liquidation vis-à-vis des sinistrés et en exigeant que cette responsabilité subsiste, même dans le cas où l'assureur étranger possède un établissement en Italie, la loi italienne ne restreint pas de manière injustifiée, de l'avis de la Commission, la liberté de l'assureur étranger d'opérer en Italie pendant cette phase de son activité que constitue la liquidation du sinistre.

La Commission précise que la loi italienne n'oblige pas l'UCI à procéder seul et directement à la liquidation, ni à confier la liquidation exclusivement à des assureurs. Elle se limiterait à exiger que la liquidation, quel qu'en soit l'exécuteur matériel, soit effectuée de façon à maintenir la responsabilité de l'UCI vis-à-vis des sinistrés.

La Commission conclut donc que la loi italienne n'affecte pas de manière injustifiée la liberté de l'assureur étranger de désigner un «loss adjuster» pour effectuer les opérations de liquidation relevant des compétences de ce genre d'entreprise. Il découlerait toutefois de la loi italienne que le «loss adjuster» ne peut opérer que sous la responsabilité de l'UCI, association de compagnies d'assurance agissant par l'intermédiaire de ses membres.

Ce système semblerait conforme au rôle auxiliaire et non indispensable que joue la profession de «loss adjuster» par rapport à celle d'assureur.

La Commission estime que, aussi bien lorsque la clause 4 (b) (iii) de la convention type a été reprise dans les accords entre Bureaux nationaux que lorsqu'elle ne l'a pas été, ces accords laissent pratiquement intacte la faculté qu'a l'assureur étranger de demander l'intervention d'un «loss adjuster» et la faculté qu'a le Bureau gestionnaire de recourir ou non aux services de ce genre d'entreprises ou de laisser ou non à ses membres la faculté de le faire. C'est pourquoi la Commission estime que ni la convention type, ni par conséquent les accords qui la reproduisent n'apparaissent comme restreignant la concurrence, étant donné qu'ils n'exercent aucune contrainte sur la liberté de choix des Bureaux nationaux quant à l'éventuelle désignation d'un «loss adjuster» au cours de la phase de liquidation du sinistre.

L'entreprise demanderesse au principal soutient qu'en Italie, l'UCI exclurait entièrement les «loss adjusters» des activités de liquidation des «sinistres carte verte». Il s'agirait donc de déterminer si un tel comportement est susceptible de porter

atteinte aux dispositions du traité en matière de concurrence.

L'article 85

L'UCI constituerait non seulement une entreprise, mais également une association d'entreprises. Par conséquent ses décisions sont des décisions d'une association d'entreprises.

Un comportement de l'UCI visant à exclure les «loss adjusters» du marché des «sinistres carte verte», qui en Italie représenterait de loin la plus grande partie des activités des «loss adjusters» concernant les sinistres automobiles, serait un comportement restreignant la concurrence.

Ce comportement reviendrait en effet à éliminer toute concurrence que les «loss adjusters», par une prestation de services qui leur est propre et qu'ils effectuent pour les assureurs qui les ont désignés, sont susceptibles de faire aux autres assureurs, altérant ainsi, en faveur de ces derniers, le jeu du marché. Sous un autre aspect, il ôterait aux assureurs qui le désirent la possibilité de s'adresser à des «loss adjusters» en vue de la réalisation de ces opérations particulières du service d'assurance que ceux-ci sont en mesure d'effectuer, ce qui réduirait les moyens par lesquels ces assureurs peuvent concurrencer les autres compagnies d'assurance. De plus, il éliminerait du marché aussi ce facteur de progrès que constituerait une concurrence entre «loss adjusters» visant à fournir le meilleur service.

Le comportement en question aurait également une incidence sur les échanges entre États membres. Le fait d'empêcher des entreprises d'un État membre de prêter un service à des entreprises d'autres États membres, et d'empêcher celles-ci d'utiliser les services de celles-là, altérerait en effet les conditions de la circulation des services dans un sens contraire au marché commun.

Dès lors que plusieurs compagnies d'assurance choisissent de manière libre et indépendante de procéder directement à la liquidation des sinistres, l'exclusion des «loss adjusters», qui pourrait en découler, ne serait pas incompatible avec l'article 85, mais dans le cas où pareil résultat serait recherché ou atteint par un comportement concerté de ces entreprises, celui-ci tomberait sous le coup de l'interdiction sanctionnée par l'article 85, paragraphe 1.

Le comportement en question pourrait se traduire par l'exclusion systématique et injustifiée des «loss adjusters» par l'UCI, ou encore par l'interdiction faite par ce bureau à ses membres de recourir aux services de «loss adjusters».

Dans le cas où l'assureur étranger auprès duquel l'assurance RCA a été contractée demanderait de pouvoir recourir, pour les opérations de liquidation, aux services d'un «loss adjuster» désigné par lui, on pourrait se trouver en présence d'un comportement restrictif lorsque, sans indication de motifs valables, l'UCI ne donne pas suite à cette demande. Naturellement, même si le Bureau central acueillait la demande, il demeurerait seul responsable à l'égard des victimes. Toutefois, il ne serait pas concevable en ce cas que, dans ses rapports avec le Bureau et l'assureur étranger, l'UCI soit jugé responsable de ne pas avoir correctement effectué l'opération de liquidation en ce qu'il aurait recouru, sur la demande même de l'assureur étranger, à un «loss adjuster» désigné par ce dernier.

L'article 86

Selon la Commission, l'UCI occuperait une position dominante. En effet, il a le droit exclusif de liquider directement ou indirectement les sinistres survenus en Italie et concernant des véhicules automobiles assurés à l'étranger. A l'égard des «loss adjusters», l'importance de la position de l'UCI serait également déterminée par le fait que, selon toute apparence, les sinistres automobiles traités par les «loss adjusters» seraient en fait, dans la plupart des cas, des sinistres concernant des véhicules assurés à l'étranger.

Les mêmes comportements de l'UCI qui, considérés comme des décisions d'association d'entreprises, apparaîtraient incompatibles avec l'article 86, constitueraient des abus de position dominante au regard de l'article 86, si l'UCI était reconnu comme détenant une telle position.

L'article 90

Étant donné que les dispositions concernées de la loi italienne ne restreignent pas la concurrence, elles ne sauraient constituer des mesures étatiques susceptibles de tomber sous le coup de l'interdiction édictée à l'article 90, paragraphe 1. La Commission ne considère pas l'UCI comme une entreprise chargée de gérer des services d'intérêt économique général, puisque son activité ne bénéficierait pas à l'ensemble de l'économie nationale. Si, toutefois, cette thèse n'est pas exacte, les comportements jugés incompatibles avec l'article 85 ou l'article 86 pourraient naturellement constituer autant de violations de l'article 90, paragraphe 2.

La Commission suggère dès lors la réponse suivante à la deuxième question:

a) Une disposition nationale attribuant à un organisme constitué en Italie la responsabilité exclusive, à l'égard des victimes, de la liquidation des sinistres relatifs à des véhicules automobiles assurés par des compagnies étrangères, mais laissant à cet organisme, sans préjudice de cette responsabilité, la faculté de faire appel à d'autres entreprises qualifiées, en ce compris des organismes privés exerçant uniquement une activité de liquidation, n'est pas incompatible avec l'article 90, paragraphe 1, du traité CEE en liaison avec les articles 85 et 86.

b) Les accords conclus entre Bureaux nationaux d'assurance qui, rendant ainsi applicable la disposition visée sous a), autorisent le Bureau national d'un État membre à procéder, sous sa responsabilité et pour le compte de l'assureur étranger, à la liquidation des sinistres survenus dans ledit État membre et relatifs à des véhicules automobiles assurés par des assureurs étrangers, tout en obligeant ce Bureau national, lorsque l'assureur dispose d'un établissement sur le territoire national et en fait la demande, à confier à cet établissement la liquidation en question, ne tombent pas sous le coup de l'interdiction édictée par l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE.

c) Un comportement destiné ou de nature à exclure les entreprises dont le rôle s'exerce uniquement dans la phase de la liquidation des activités qui leur sont propres ou, tout au moins, à opposer des obstacles substantiels à l'exercice de ces activités sur le territoire d'un État membre, restreint sensiblement la concurrence et affecte les échanges intracommunautaires. En conséquence, ce comportement, s'il est l'objet ou la conséquence d'une entente ou d'une pratique concertée entre compagnie d'assurance ou de décisions d'association de celles-ci, tombe sous le coup de l'interdiction édictée par l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE, sans préjudice de l'article 85, paragraphe 3; s'il est le fait d'une entreprise occupant une position dominante, il constitue un abus de cette position au sens de l'article 86 dudit traité; et s'il est le fait d'entreprises chargées de gérer un service d'intérêt économique général, il peut constituer une infraction à l'article 90, paragraphe 2, en liaison avec les articles 85 et 86.
Constitue un comportement de cette nature le fait de ne pas faire droit, sans motifs valables, à la demande de confier les opérations de liquidation relatives à un sinistre automobile à une entreprise dont le rôle s'exerce uniquement dans la phase de la liquidation, dans les limites de la compétence propre à une entreprise de cette catégorie, lorsque cette demande émane de l'assureur ayant assuré la responsabilité civile relative à la circulation du véhicule automobile qui a causé le sinistre et lorsque cet assureur n'a pas le droit de procéder directement à ladite liquidation.

Sur la troisième question

De l'avis de la Commission, le contenu de la réponse que la Cour donnera à la troisième question devrait correspondre en substance à celui de la réponse ci-après:

a) L'article 7 du traité CEE est une disposition générale, dont les articles 52 et 59 garantissent l'application dans les secteurs particuliers du droit d'établissement et de la libre prestation des services. En conséquence, la compatibilité avec l'article 7 d'une disposition nationale relevant desdits secteurs est fonction de sa compatibilité avec les articles 52 et 59.

b) Les articles 52 et 59 du traité CEE interdisent avec effet direct, à compter de la fin de la période de transition, toute discrimination fondée sur la nationalité et résultant d'une réglementation visant à régler, de façon collective, l'exercice d'une activité déterminée, quelle que soit la nature de cette réglementation.

c) Toutefois, le fait de réserver à des compagnies d'assurance ou à un Bureau d'assurance répondant à la définition donnée par la directive 72/166, établis sur le territoire de l'État membre où le sinistre est causé par un véhicule automobile ayant son stationnement habituel dans un autre État membre, la liquidation de ce sinistre, ne constitue pas une discrimination au sens du premier de ces articles, à condition que l'exclusion dont sont ainsi l'objet des entreprises appartenant à une catégorie différente, telles que, par exemple, les entreprises dont le rôle s'exerce uniquement dans la phase de la liquidation, porte aussi bien sur les entreprises des autres États membres que sur celles de l'État membre dont il s'agit.

d) Pour les catégories d'entreprises dont l'exclusion est compatible avec l'article 52, il n'y a pas lieu d'envisager l'hypothèse d'une activité exercée sous la forme de prestation de services au sens de l'article 59.

Sur la quatrième question

De l'avis de la Commission la réponse à la quatrième question résulte des réponses données aux questions précédentes.

II — Procédure orale

Attendu qu'au cours de la procédure orale, qui a eu lieu le 16 mars 1977, la demanderesse au principal, représentée par Me Fernand Jeantet, du barreau de Paris, la défenderesse au principal représentée par Me Gianguido Scalfi, avocat à Milan, le gouvernement italien représenté par Me Arturo Marzano, avvocato dello Stato, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. A. Marchini-Camia, conseiller juridique, ont développé les arguments qu'ils avaient fait valoir au cours de la procédure écrite;

attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 mai 1977.

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 29 avril 1976, parvenue au greffe de la Cour le 27 septembre 1976, le «Tribunale civile e penale» de Milan a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions sur l'interprétation de la directive 72/166/CEE du Conseil du 24 avril 1972 concernant le rapprochement des législations des États 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. 5. 1972, p. 2), de la recommandation (CEE) n° 73/185 de la Commission du 15 mai 1973 (JO n° L 194 du 16. 7. 1973, p. 13), de la décision n° 74/166/CEE de la Commission du 6 février 1974 (JO n° L 87 du 30. 3. 1974, p. 14), ainsi que des articles 7, 52, 59, 85, 86 et 90 du traité;

2 que ces questions ont été posées dans le cadre d'un litige qui oppose une entreprise de «loss adjusters», requérante au principal, et l'Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale, ci-après UCI, défenderesse au principal, et dans lequel la requérante demande au tribunal national de déclarer illégale la prétention de l'UCI de confier l'instruction et la liquidation des sinistres causés par des véhicules assurés à l'étranger aux seules compagnies d'assurance qui sont les propres membres de la défenderesse et, en conséquence, de prononcer l'illégalité de toute intervention effectuée par l'UCI vis-à-vis des tiers dans le but de restreindre la libre activité de la requérante et de détourner sa clientèle;

3 que l'UCI est le bureau national, reconnu par la législation nationale, qui réunit la totalité ou la majorité des assureurs en matière de responsabilité civile automobile exerçant leur activité en Italie et qui est responsable, dans le cadre du système dit carte verte, de l'indemnisation des sinistres causés par des véhicules étrangers assurés par les compagnies d'assurance étrangères aux termes des conventions entre les bureaux nationaux des pays participant à ce système ou même, après des accords complémentaires, causés par des véhicules étrangers non assurés;

Observations générales

4 Attendu que les questions posées appellent deux observations de nature générale, l'une concernant la portée du mot «liquider» employé dans les questions et l'autre concernant l'évolution du système carte verte sur le plan communautaire;

5 (a) attendu que, dans la formulation des questions, le tribunal national, parlant de «loss adjusters», se réfère à leur activité comme étant celle de «liquider» les sinistres causés par les véhicules non nationaux;

que, cependant, il ressort du dossier que la profession de «loss adjuster» consiste notamment à fournir à une compagnie d'assurance les informations

amples, précises et complètes qui lui permettent de décider si le sinistre doit ou non donner lieu à un remboursement des dommages et à combien devra s'élever celui-ci, la décision finale quant au paiement appartenant toujours à l'assureur:

que, par rapport à l'assureur, le «loss adjuster» joue un rôle auxiliaire et non indispensable, compte tenu du fait que l'assureur peut effectuer les mêmes tâches au moyen de sa propre organisation;

que c'est en ce sens limité, pour la réponse à donner aux questions posées, qu'il y a lieu d'entendre le mot «liquider» en ce qui concerne la profession de «loss adjuster»;

6 (b) attendu qu'il ressort aussi du dossier que, par suite d'une convention internationale à laquelle tous les États membres, anciens et nouveaux, sont parties, signée à Strasbourg le 20 avril 1959, le régime de l'assurance obligatoire en matière de responsabilité civile pour les véhicules automoteurs a été adopté par l'Italie, et que l'UCI doit assumer directement la responsabilité, tant en vertu de la législation nationale qu'en vertu d'un réseau de conventions bilatérales, de régler le montant des dommages de tout accident causé en Italie par un véhicule étranger dont le conducteur est muni d'une carte verte;

7 que, selon l'article 6 de la loi italienne n° 990 du 24 décembre 1969, les véhicules immatriculés ou enregistrés dans les États étrangers et qui circulent à titre temporaire sur le territoire italien, doivent être couverts par une assurance au sens de ladite loi;

que cette obligation est toutefois réputée exécutée lorsque l'utilisateur est en possession d'un certificat international d'assurance délivré par l'organisme approprié étranger, dit «le Bureau émetteur», et attestant l'existence d'une assurance de responsabilité civile pour les dommages causés par le véhicule, à la condition que ce certificat soit accepté par l'UCI, reconnu à cette fin par décret du ministre de l'industrie, du 26 mai 1971;

8 attendu que les accords inter-bureaux qui forment une partie intégrante du système carte verte prévoient que, lorsqu'un accident donne lieu à une réclamation contre un assuré, le bureau du pays où l'accident a eu lieu, dit «le Bureau gestionnaire», instruit et règle la réclamation comme si la police en cause était délivrée par lui;

que si le Bureau émetteur, ayant fourni un certificat à un membre qui l'a lui-même délivré à un assuré, dispose dans le pays du Bureau gestionnaire d'une organisation en vue d'effectuer des opérations d'assurance automobile, le Bureau gestionnaire, s'il en est sollicité, abandonne la gestion et le règlement des réclamations à ce membre;

9 qu'en revanche, ce n'est qu'en vertu d'une clause facultative (paragraphe 4 (b) de l'accord inter-bureaux) que le Bureau émetteur peut demander au Bureau gestionnaire d'abandonner la gestion et le règlement des réclamations à un correspondant désigné qui, selon les termes de cette clause, peut être:

(i) soit un membre du Bureau gestionnaire;

(ii) soit une organisation établie dans le pays du Bureau gestionnaire en vue d'effectuer des opérations d'assurance pour des risques automobiles ou autres;

(iii) soit une organisation établie dans le pays du Bureau gestionnaire et spécialisée dans le règlement des réclamations pour le compte d'assureurs;

que, même quand le Bureau gestionnaire a accepté la clause facultative, le correspondant désigné reste responsable de la gestion des réclamations envers le Bureau gestionnaire, en tant qu'agent dûment mandaté dudit bureau, et doit tenir compte des instructions tant générales que particulières reçues du Bureau gestionnaire;

10 attendu que, sur le plan communautaire, la directive n° 72/166/CEE du Conseil, du 24 avril 1972, concerne le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automobiles et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité et qu'elle a pour objet de faciliter la libre circulation des marchandises et des personnes par la suppression du contrôle de la carte verte aux frontières entre les États membres pour les véhicules ayant leur stationnement habituel dans un État membre et pénétrant sur le territoire d'un autre État membre;

que, selon le sixième considérant de la directive, cet objet peut être réalisé sur la base d'un accord entre les six bureaux nationaux d'assurance, aux termes duquel chaque bureau national garantirait, dans les conditions prévues par la législation nationale, l'indemnisation des dommages ouvrant droit à réparation causés sur son territoire par un véhicule, assuré ou non, ayant son stationnement habituel dans un autre État membre;

11 attendu que la Commission, par sa recommandation n° 73/185/CEE du 15 mai 1973, considérant que les États membres originaires ont pris ou sont sur le point de prendre les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive du 24 avril 1972, a prévu, par l'article 1 qu'

«A compter du 1er juillet 1973, chaque État membre originaire 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 européen d'un autre État membre originaire et n'ont pas fait l'objet de la notification prévue à l'article 4, [illegible] b), de la directive du Conseil du 24 avril 1972»;

12 attendu que, par sa décision n° 74/166/CEE du 6 février 1974, la Commission, considérant que les bureaux nationaux d'assurance relevant des neuf États membres ont conclu, le 12 décembre 1973, un accord conforme à ladite directive, a prévu qu'

«A compter du 15 mai 1974, chaque État membre s'abstient d'effectuer un contrôle de l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules, lorsque ceux-ci ont leur stationnement habituel sur le territoire européen d'un autre État membre et font l'objet de la convention des bureaux nationaux d'assurance du 12 décembre 1973»;

13 qu'ainsi l'objectif de ladite directive, qui est de faciliter la libre circulation des marchandises et des personnes, a été atteint par le moyen desdits accords et de ladite décision;

Quant à la première question

14 Attendu que cette question tend à savoir si lesdites directive, recommandation et décision doivent être interprétées dans le sens qu'elles autorisent l'existence des dispositions nationales, accords, décisions et pratiques concertées entre bureaux d'assurance nationaux ou un comportement de tout bureau national individuel ou des entreprises qui lui sont affiliées, qui ont pour objet ou effet de restreindre l'activité des «loss adjusters» dans le domaine de la liquidation des sinistres causés par des véhicules étrangers;

15 que, comme exposé ci-dessus, lesdites directive, recommandation et décision ayant pour objet d'éliminer le contrôle de la carte verte aux frontières entre

les États membres, ne sauraient être censées autoriser l'existence de dispositions nationales ou d'accords entre bureaux nationaux d'assurance ou leurs membres, qui seraient incompatibles avec les dispositions du traité régissant la concurrence, le droit d'établissement et la libre prestation des services;

qu'à plus forte raison il est exclu qu'elles autorisent d'éventuels accords ou pratiques concertées entre bureaux d'assurance nationaux ou d'éventuels comportements de ceux-ci incompatibles avec lesdites dispositions du traité;

Quant à la deuxième question

16 Attendu que, par la deuxième question, il est demandé si les règles des articles 85, 86 et 90 du traité régissant la concurrence interdisent toute disposition nationale, tout accord inter-bureaux et toute décision ou pratique concertée susceptibles d'exclure les «loss adjusters» de la liquidation des dommages causés par des véhicules non nationaux, même lorsqu'ils sont désignés par les assureurs de l'auteur du dommage qui exercent leur activité dans le pays d'origine;

17 qu'il convient de traiter séparément les dispositions nationales et les accords inter-bureaux, d'une part, et les décisions et pratiques concertées, d'autre part;

Dispositions nationales et accords inter-bureaux

18 Attendu que le système carte verte, reconnu et perfectionné par les dispositions communautaires, a pour but de faciliter la libre circulation des personnes et des marchandises tout en sauvegardant l'intérêt des sinistrés, par la création dans chaque pays participant d'un bureau national composé des compagnies d'assurance, dont chacune est soumise à des contrôles particuliers et dont chacune doit fournir les garanties exigées par la législation nationale;

qu'une disposition nationale qui réserve ainsi aux seules compagnies d'assurance la liquidation de sinistres causés par des véhicules non nationaux, au sens de décision finale relative au dédommagement des victimes, remplit un des objectifs du système carte verte;

qu'en accordant au bureau national dont les membres sont des compagnies d'assurance le droit exclusif de liquider lui-même des sinistres au sens décrit ci-dessus, ou de confier la liquidation à un de ses membres, l'État membre ne crée aucune mesure contraire aux règles du traité, et notamment à l'article 90,

en liaison avec les articles 85 et 86, pourvu que cette exclusivité n'entrave pas la liberté de l'assureur, auquel la tâche de liquidation est confiée, de faire appel, aux fins de l'instruction du sinistre, à une autre entreprise, non membre du bureau, spécialisée dans ce domaine;

19 attendu que, selon la partie demanderesse au principal, le refus du bureau italien d'incorporer dans ses accords la clause facultative, de sorte que les membres des bureaux étrangers se voient privés de la possibilité de choisir comme correspondant en Italie pour la gestion et le règlement des réclamations une organisation du type figurant sous (b) (iii) de ladite clause, constituerait une décision d'association d'entreprises d'assurance interdite par l'article 85, paragraphe 1, du traité;

20 attendu que dans le cas où la législation nationale réserve l'activité d'assurance, comprenant la décision relative au dédommagement de la victime, aux seuls assureurs, l'adoption de la clause facultative permettrait à l'assureur étranger de tourner ladite législation par le truchement d'un «loss adjuster»;

qu'en outre, dans le cas où la législation nationale précise que la responsabilité à l'égard des sinistrés incombe toujours au Bureau gestionnaire, l'abandon de la gestion et du règlement d'une réclamation à une organisation non membre du bureau, et n'exerçant pas une activité d'assureur, irait à l'encontre de la législation nationale;

qu'en revanche, rien dans la convention inter-bureaux n'exclut la collaboration des «loss adjusters», dans le cadre de l'activité auxiliaire qui les caractérise, au règlement des sinistres causés par des véhicules étrangers;

21 que, dès lors, sous cet aspect, cet accord ne contrevient ni à l'article 85, ni à l'article 86, du traité;

22 qu'une disposition nationale ou un accord entre les bureaux nationaux créés dans le cadre du système carte verte, qui déclare le bureau national seul responsable pour le règlement des dommages causés sur le territoire de cet État membre par les véhicules assurés par des compagnies d'assurance étrangères, mais qui laisse intacte la possibilité pour le bureau national ou ses membres de faire appel aux entreprises dont l'activité consiste uniquement à liquider des sinistres pour le compte d'assureurs dans le sens de la gestion et l'instruction de réclamations, n'est pas incompatible avec l'article 90, alinéa 1, du traité en liaison avec les articles 85 et 86;

Décisions et pratiques concertées

23 Attendu qu'une telle législation nationale n'étant pas incompatible avec les dispositions du traité relatives à la concurrence, le refus du Bureau gestionnaire, pour se conformer à cette législation, d'accepter la clause facultative dans sa totalité, et en particulier en ce qui concerne les points (b) (iii) de cette clause, ne peut constituer une violation des articles 85 et 86 du traité;

que d'ailleurs, ni une telle législation, ni le fait de ne pas avoir accepté la clause facultative ne s'opposent à ce que le Bureau gestionnaire ou ses membres fassent appel, s'ils l'estiment nécessaire, à un «loss adjuster» pour exercer son activité normale et auxiliaire, c'est-à-dire la gestion et l'instruction des sinistres;

24 qu'une décision ou un comportement d'un bureau national ou des pratiques concertées de ses membres, qui ont pour objet ou qui sont susceptibles d'exclure des entreprises dont l'activité consiste uniquement dans la liquidation, au sens limité déjà indiqué, des sinistres pour le compte d'assureurs, pourraient tomber, éventuellement, sous l'interdiction de l'article 85, et, si le bureau national détient une position dominante, sous l'interdiction de l'article 90 du traité en liaison avec l'article 86;

25 qu'il appartient au juge national de constater si les conditions pour l'application de ces interdictions sont accomplies;

Quant à la troisième question

26 Attendu que par la troisième question il est demandé si les articles 7, 52 et 59 du traité interdisent toute disposition nationale et tout comportement qui ont directement ou indirectement pour effet d'empêcher, sur le territoire d'un État membre, l'exercice effectif de l'activité d'un «loss adjuster» établi dans cet État membre, même lorsque la disposition concerne un bureau national d'assurance au sens de la définition donnée par la directive n° 72/166/CEE ou lorsque le comportement est imputable à ce dernier;

27 attendu que l'article 7 du traité interdit d'une manière générale toute discrimination exercée en raison de la nationalité;

que les articles 52 et 59 garantissent, dans leurs domaines respectifs du droit d'établissement et de la libre prestation des services, l'application du principe consacré à l'article 7;

qu'il s'ensuit, dès lors, que lorsqu'une réglementation est compatible avec les articles 52 et 59, elle l'est aussi avec l'article 7;

28 attendu que les articles 52 et 59 interdisent directement toute discrimination fondée sur la nationalité;

qu'afin que la discrimination tombe sous le coup des interdictions édictées par lesdits articles, il suffit qu'elle résulte d'une réglementation, de quelque nature qu'elle soit, visant à régler, de façon collective, l'exercice de l'activité considérée;

que, dans ce cas, il est sans importance que cette discrimination ait son origine dans des actes de l'autorité publique ou, au contraire, dans des actes imputables aux bureaux nationaux d'assurance, c'est-à-dire les bureaux répondant à la définition donnée par la directive n° 72/166/CEE;

29 que, toutefois, le fait de réserver à des compagnies d'assurance, ou à un tel bureau national, établis sur le territoire où le sinistre est causé par un véhicule ayant son stationnement habituel dans un autre État membre, la décision relative au dédommagement de la victime, ne constitue pas une discrimination au sens des articles 52 et 59, si l'exclusion d'autres catégories d'entreprises n'est pas fondée sur le critère de nationalité;

30 qu'une réglementation ou un comportement ayant pour effet de réserver au bureau national d'un État membre ou à ses membres, ou aux sociétés d'assurance qui y ont un établissement, la décision finale quant au paiement de dommages aux victimes des sinistres causés sur le territoire de cet État par des véhicules ayant leur stationnement habituel dans un autre État membre, ne sont pas discriminatoires au sens des articles 52 et 59 du traité;

Quant à la quatrième question

31 Attendu qu'une réponse négative ayant été donnée à la première question, la quatrième question est devenue sans objet;

Sur les dépens

32 Attendu que les frais exposés par le gouvernement italien ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations

à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement, et que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le «Tribunale civile e penale» de Milan par ordonnance du 29 avril 1976, dit pour droit:

1) **La directive 72/166/CEE du Conseil du 24 avril 1972, la recommandation (CEE) n° 73/185 de la Commission du 15 mai 1973 et la décision n° 74/166/CEE de la Commission du 6 février 1974, ayant pour objet d'éliminer le contrôle de la carte verte aux frontières entre les États membres, ne sauraient être censées autoriser l'existence de dispositions nationales ou d'accords entre bureaux nationaux d'assurance ou leurs membres qui seraient incompatibles avec les dispositions du traité régissant la concurrence, le droit d'établissement et la libre prestation des services;**

2) a) **Une disposition nationale ou un accord entre les bureaux nationaux créés dans le cadre du système carte verte qui déclare le bureau national seul responsable pour le règlement des dommages causés sur le territoire de cet État membre par les véhicules assurés par des compagnies d'assurance étrangères, mais qui laisse intacte la possibilité pour le bureau national ou ses membres de faire appel aux entreprises dont l'activité consiste uniquement à liquider des sinistres pour le compte d'assureurs dans le sens de la gestion et de l'instruction de la réclamation, n'est pas incompatible avec l'article 90, alinéa 1, du traité en liaison avec les articles 85 et 86;**

   b) **Une décision ou un comportement d'un bureau national, ou des pratiques concertées de ses membres qui ont pour objet ou qui sont susceptibles d'exclure des entreprises dont l'activité consiste uniquement dans la liquidation, au sens ci-dessus indiqué, des sinistres pour le compte d'assureurs, pourraient tomber, éventuellement, sous l'interdiction de**

l'article 85, et, si le bureau national détient une position dominante, sous l'interdiction de l'article 90 du traité en liaison avec l'article 86;

3) Une réglementation ou un comportement ayant pour effet de réserver au bureau national d'un État membre, ou à ses membres, ou aux sociétés d'assureurs qui y ont un établissement, la décision finale quant au paiement de dommages aux victimes des sinistres causés sur le territoire de cet État par des véhicules ayant leur stationnement habituel dans un autre État membre, ne sont pas discriminatoires au sens des articles 52 et 59 du traité.

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 juin 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 11 MAI 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — 1. Les questions qui vous ont été transmises par ordonnance du 29 avril 1976 du «Tribunale Civile e Penale» de Milan, statuant au civil, se situent dans le cadre d'un litige qui oppose une société à responsabilité limitée de droit italien, l'Ufficio Henry van Ameyde, au Bureau central italien d'assurance automobile (Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale, UCI).

La demanderesse au principal est une filiale de la société à responsabilité limitée H. van Ameyde B.V. de La Haye. Cette dernière, qui n'est pas membre du Bureau néerlandais des assureurs véhicules automoteurs, contrôle elle-même d'autres sociétés établies dans le Marché commun et en Espagne. Sa filiale italienne a été constituée le 24 janvier 1963 et a notam-

1 — Traduit de l'allemand.