ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

16 septembre 2004 *

Dans l'affaire C-28/03,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE,

introduite par le Symvoulio tis Epikrateias (Grèce), par ordonnance du 23 octobre 2002, parvenue à la Cour le 24 janvier 2003, dans la procédure

Epikouriko kefalaio

contre

Ypourgos Anaptyxis,

en présence de:

Omospondia Asfalistikon Syllogon Ellados,

* Langue de procédure: le grec.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. A. Rosas et S. von Bahr, M^me^ R. Silva de Lapuerta et M. K. Lenaerts (rapporteur), juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M^me^ M.-F. Contet, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 mai 2004,

considérant les observations présentées:

— pour l'Epikouriko kefalaio, par M^e^ A. Gratsia-Plati, dikigoros,

— pour le gouvernement grec, par MM. S. Spyropoulos et K. Georgiadis et M^me^ M. Tassopoulou, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M^me^ P. Ormond, en qualité d'agent, assistée de M. K. Smith, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. G. Zavvos et M. Shotter, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 juin 2004,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation des articles 15 et 16 de la première directive 73/239/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice (JO L 228, p. 3), telle que modifiée par la deuxième directive 88/357/CEE du Conseil, du 22 juin 1988, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239 (JO L 172, p. 1), et par la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239 et 88/357 (troisième directive «assurance non-vie») (JO L 228, p. 1). Elle porte également sur les articles 17 et 18 de la première directive 79/267/CEE du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice (JO L 63, p. 1), telle que modifiée par la deuxième directive 90/619/CEE du Conseil, du 8 novembre 1990, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 79/267 (JO L 330, p. 50), et par la directive 92/96/CEE du Conseil, du 10 novembre 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267 et 90/619 (troisième directive assurance vie) (JO L 360, p. 1).

2 Cette demande survient dans le cadre d'un litige opposant l'Epikouriko kefalaio (fonds de secours relatif à l'assurance responsabilité liée aux accidents de la route) au ministre du Développement grec, à la suite de la décision de ce dernier de débloquer une partie du fonds de garantie de l'entreprise d'assurances grecque Intercontinental AE (ci-après «Intercontinental») pour payer des créances salariales.

Le cadre juridique

Le droit communautaire

3 Les directives 73/239 et 79/267, telles que modifiées, respectivement, par la directive 92/49 et par la directive 92/96, ont consacré les principes de l'agrément unique (articles 6 et 7 de chacune de ces directives) et de la compétence exclusive de l'État membre dans lequel est situé le siège social de l'entreprise d'assurances (État membre d'origine) en ce qui concerne la surveillance financière de cette entreprise (articles 13 de la directive 73/239 et 15 de la directive 79/267).

4 Aux termes des articles 15 de la directive 73/239 et 17 de la directive 79/267, l'État membre d'origine impose à chaque entreprise d'assurances de constituer des provisions techniques suffisantes relatives à l'ensemble de ses activités. Les actifs représentatifs de ces provisions font l'objet de dispositions tendant à assurer la diversification de leur placement.

5 En vertu des articles 16 de la directive 73/239 et 18 de la directive 79/267, l'État membre d'origine exige que chaque entreprise d'assurances constitue une marge de solvabilité suffisante relative à l'ensemble de ses activités et correspondant au patrimoine libre de l'entreprise d'assurances. Conformément aux articles 18 de la directive 73/239 et 21 de la directive 79/267, les États membres ne peuvent fixer aucune règle concernant le choix des actifs dépassant ceux qui représentent les provisions techniques.

6 Les articles 22 de la directive 73/239 et 26 de la directive 79/267 énoncent une série d'hypothèses dans lesquelles l'agrément peut être retiré par l'autorité compétente de l'État membre d'origine et disposent que, dans de telles hypothèses, cette autorité prend toute mesure propre à sauvegarder les intérêts des assurés et restreint la libre disposition des actifs de l'entreprise.

7 Le 19 mars 2001 a été adoptée la directive 2001/17/CE du Parlement européen et du Conseil, concernant l'assainissement et la liquidation des entreprises d'assurances (JO L 110, p. 28).

Le droit national

8 Les directives mentionnées au point 1 du présent arrêt ont été transposées en droit grec par les décrets présidentiels n^{os} 118/1985 (FEK A' 35) et 252/1996 (FEK A' 186), qui ont modifié le décret-loi n° 400/1970 relatif à l'assurance privée (FEK A' 10, ci-après le «décret-loi»).

9 L'article 3, paragraphe 1, du décret-loi dispose que, pour exercer ses activités, une entreprise d'assurances ayant son siège social en Grèce doit avoir reçu un agrément délivré par le ministre du Commerce. En vertu de l'article 3, paragraphes 3 et 5, du décret-loi, le retrait total ou partiel, définitif ou provisoire, de l'agrément, dans l'un

des cas prévus par ledit décret-loi, a lieu par décision motivée du ministre du Commerce. Conformément au paragraphe 7 de ce même article, le retrait définitif de l'agrément emporte d'office le retrait de l'autorisation de constitution et la dissolution de l'entreprise d'assurances.

10 Aux termes de l'article 7 du décret-loi, les entreprises d'assurances ayant leur siège social en Grèce sont tenues de constituer des provisions techniques suffisantes pour l'ensemble de leurs activités. Ces provisions techniques doivent être représentées par des éléments d'actif de même valeur et exprimés dans la même monnaie.

11 En vertu de l'article 8 du décret-loi, les entreprises d'assurances ayant leur siège social en Grèce sont tenues de constituer un fonds de garantie qui consiste à affecter, en Grèce ou dans tout autre État membre de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen, certains éléments d'actif à la garantie des intérêts des personnes ayant droit à une prestation au titre d'un contrat d'assurance. Aux termes de cette même disposition, le fonds de garantie comprend les éléments d'actif représentant les provisions techniques visées à l'article 7 du décret-loi, ainsi que les éléments d'actif représentant le quart du minimum visé à l'article 20, paragraphe 2, A, sous e), du décret-loi.

12 L'article 9, paragraphe 1, du décret-loi dispose que, si une entreprise d'assurances ne se conforme pas aux dispositions des articles 7 et 8 en matière de provisions techniques, le ministre du Commerce peut arrêter différentes mesures, par décision publiée au *Journal officiel de la République hellénique*, prise après avoir informé les autorités compétentes des États membres dans lesquels l'entreprise opère par le truchement de succursales ou en régime de libre prestation de services. Il peut ainsi affecter au fonds de garantie tout ou partie des actifs disponibles de l'entreprise, interdire la libre disposition de tout ou partie du patrimoine de celle-ci, procéder au retrait provisoire ou définitif de l'agrément pour tout ou partie des branches dans lesquelles l'entreprise opère et prendre toute autre mesure appropriée en vue de préserver les intérêts des assurés ainsi que ceux de tout autre ayant droit au titre du contrat d'assurance.

13 L'article 10, paragraphe 1, premier alinéa, du décret-loi, tel que modifié par l'article 35, paragraphe 9, de la loi n° 2496/1997 (FEK A' 87), dispose:

«Les bénéficiaires de l'assurance et leurs ayants droit à titre universel et à titre particulier peuvent faire valoir sur le fonds de garantie un privilège qui a priorité sur tout autre privilège, général ou particulier, autre que le privilège visé à l'article 12a, paragraphe 8, et le privilège revenant aux créances salariales autres que celles des personnes exerçant le droit d'administration et de gestion de l'entreprise d'assurance.»

14 L'article 12a, paragraphe 8, du décret-loi consacre un privilège de premier rang, sur tous les actifs de l'entreprise, au profit des rémunérations et des frais du superviseur de la liquidation ou de la faillite et du liquidateur, ainsi que des rémunérations et des frais du syndic pour les opérations de liquidation du portefeuille d'assurance.

15 Par décret présidentiel n° 27/1996 (FEK A' 19), la compétence de contrôle des entreprises d'assurances a été transférée au ministre du Développement.

Le litige au principal et la question préjudicielle

16 L'Epikouriko kefalaio est un organisme créé par la loi n° 489/1976 (FEK A' 331), auquel sont affiliées les entreprises exerçant des activités d'assurance de la responsabilité civile automobile en Grèce. Sa fonction consiste, notamment, à indemniser les victimes (personnes lésées et ayants droit) d'un accident de la circulation en cas de faillite ou de retrait d'agrément de l'entreprise assurant la responsabilité de l'auteur de cet accident. Après indemnisation, il est, en vertu de la loi précitée, subrogé dans le privilège institué par l'article 10 du décret-loi en faveur de l'assuré, responsable de l'accident.

17 En 1995, l'agrément d'Intercontinental a été retiré par le ministre du Commerce, lequel a décidé que l'ensemble des biens mobiliers et immobiliers de cette entreprise devait être affecté au fonds de garantie de celle-ci.

18 Par la décision n° K3-9086, du 4 novembre 1998 (Bulletin des SA et SARL du 10 novembre 1998, folio 8649, ci-après la «décision litigieuse»), le ministre du Développement a débloqué, à concurrence de 28 967 185 GRD, des biens correspondant au fonds de garantie d'Intercontinental pour assurer la couverture à titre préférentiel de créances salariales, conformément à la disposition mentionnée au point 13 ci-dessus.

19 Le 16 décembre 1998, l'Epikouriko kefalaio, qui a assuré le versement d'indemnités d'assurance dues par Intercontinental, a introduit devant le Symvoulio tis Epikrateias un recours tendant à l'annulation de la décision litigieuse, au motif que celle-ci a entamé le patrimoine susceptible de couvrir la créance dont il dispose par subrogation à l'égard d'Intercontinental.

20 Le Symvoulio tis Epikrateias souligne que la protection des assurés est un objectif fondamental de la législation communautaire. Il relève que l'obligation faite aux entreprises d'assurances de constituer des provisions techniques ainsi que l'article 9, paragraphe 1, du décret-loi tendent à la réalisation de cet objectif. Il considère que l'article 35, paragraphe 9, de la loi n° 2496/1997 viole les dispositions communautaires mentionnées aux points 4 à 6 du présent arrêt, dans la mesure où il prévoit, dans l'hypothèse d'une faillite, d'une liquidation ou d'une situation analogue d'insolvabilité, que le privilège que les employés de l'entreprise d'assurances peuvent faire valoir sur le fonds de garantie pour les créances tirées de la relation de travail a priorité sur le privilège que les assurés et leurs ayants droit peuvent faire valoir sur le même fonds de garantie. Selon lui, la décision litigieuse doit donc être annulée.

21 Estimant toutefois que son interprétation laisse place à un doute raisonnable, le Symvoulio tis Epikrateias a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Eu égard aux dispositions des articles 15 et 16 de la [...] directive 73/239[...], et eu égard aux articles 17 et 18 de la [...] directive 79/267[...], le législateur national peut-il adopter des dispositions prévoyant que, en cas de faillite, de liquidation ou de situation analogue d'insolvabilité d'une entreprise d'assurances, les éléments d'actif contenus dans les réserves techniques de l'entreprise soient utilisés pour payer en priorité les créances découlant d'une relation de travail salarié avec cette entreprise, avant les créances des assurés et de leurs ayants droit à titre universel ou particulier?»

Sur la question préjudicielle

22 Par sa question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande, en substance, si les dispositions communautaires prévoyant l'obligation pour les entreprises d'assurances de constituer des provisions techniques et une marge de solvabilité suffisantes pour l'ensemble de leurs activités s'opposent à des dispositions nationales par l'effet desquelles, en cas de faillite, de liquidation ou de situation analogue d'insolvabilité de l'entreprise d'assurances, les actifs représentatifs des provisions techniques sont utilisés en priorité pour le paiement des créances salariales avant celui des créances d'assurance.

23 Cette question concerne une législation qui institue un privilège en faveur des créances d'assurance, en cas de liquidation de l'entreprise d'assurances. L'assiette de ce privilège correspond au fonds de garantie de cette entreprise et couvre, outre les actifs représentatifs des provisions techniques, d'autres éléments d'actif de ladite entreprise. Par une décision ministérielle, elle peut avoir été étendue, comme en l'espèce au principal, à l'ensemble des actifs disponibles de l'entreprise. Le privilège a priorité sur tout autre privilège, général ou particulier, à l'exception de celui des

frais de liquidation et de celui des créances salariales autres que celles des personnes exerçant le droit d'administration et de gestion de l'entreprise d'assurances.

24 Comme le soulignent les gouvernements grec et du Royaume-Uni ainsi que la Commission, ni les dispositions communautaires relatives à l'obligation pour les entreprises d'assurances de constituer des provisions techniques et une marge de solvabilité suffisantes pour l'ensemble de leurs activités d'assurance ni aucune autre disposition des directives 73/239 et 79/267 ne comportent de règles de coordination concernant la liquidation d'une entreprise d'assurances (voir, en ce sens, le deuxième considérant de la directive 2001/17).

25 Certes, la coordination des dispositions nationales relatives aux garanties financières exigées des entreprises d'assurances, réalisée, notamment, par les dispositions communautaires mentionnées aux points 4 et 5 du présent arrêt vise à assurer une protection adéquate des assurés et des tiers bénéficiaires dans tout État membre de la Communauté (voir le deuxième considérant de la directive 73/239 et le premier considérant de la directive 79/267). En particulier, l'obligation faite aux entreprises d'assurances de constituer des réserves techniques suffisantes entend garantir que ces entreprises disposent des moyens financiers pour respecter leurs engagements contractuels à l'égard des assurés (voir arrêt du 4 décembre 1986, Commission/Allemagne, 205/84, Rec. p. 3755, point 38; voir également le neuvième considérant de la directive 73/239 et le septième considérant de la directive 79/267, ainsi que le douzième considérant de la directive 92/49 et le treizième considérant de la directive 92/96).

26 Les dispositions communautaires en cause ne sauraient pour autant être interprétées comme signifiant dans l'esprit du législateur communautaire que, en cas de liquidation de l'entreprise d'assurances, les actifs représentatifs des provisions techniques doivent, en toutes circonstances, être affectés par priorité absolue au paiement des créances d'assurance.

27 Une telle interprétation ne trouve aucun appui dans les directives 73/239 et 79/267. En outre, elle est contredite par l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2001/17, qui, en vue d'«assurer un bon équilibre entre la protection des créanciers d'assurance et celles d'autres créanciers privilégiés qui sont protégés par la législation des États membres» (quatorzième considérant), permet aux États membres d'accorder à certaines catégories de créances, notamment aux créances détenues par les membres du personnel salarié de l'entreprise d'assurances, un privilège de rang supérieur à celui des créances d'assurance, y compris sur les actifs représentatifs des provisions techniques, lorsque l'assiette du privilège des créances d'assurance n'est pas limitée à ces actifs représentatifs.

28 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre à la question préjudicielle que les articles 15 et 16 de la directive 73/239 et les articles 17 et 18 de la directive 79/267 ne s'opposent pas à une législation nationale en vertu de laquelle, en cas de faillite, de liquidation ou de situation analogue d'insolvabilité de l'entreprise d'assurances, les actifs représentatifs des provisions techniques peuvent être affectés au paiement des créances salariales avant celui des créances d'assurance, dès lors que cette législation reconnaît à ces dernières un privilège dont l'assiette comprend en tout état de cause, outre les actifs représentatifs des provisions techniques, d'autres éléments d'actif de l'entreprise et peut, en vertu d'une décision ministérielle, avoir été étendue à l'ensemble des actifs disponibles de l'entreprise.

Sur les dépens

29 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit:

Les articles 15 et 16 de la première directive 73/239/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice, telle que modifiée par la deuxième directive 88/357/CEE du Conseil, du 22 juin 1988, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239, et par la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239 et 88/357 (troisième directive «assurance non-vie»), et les articles 17 et 18 de la première directive 79/267/CEE du Conseil, du 5 mars 1979, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe sur la vie, et son exercice, telle que modifiée par la deuxième directive 90/619/CEE du Conseil, du 8 novembre 1990, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 79/267, et par la directive 92/96/CEE du Conseil, du 10 novembre 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267 et 90/619 (troisième directive assurance vie), ne s'opposent pas à une législation nationale en vertu de laquelle, en cas de faillite, de liquidation ou de situation analogue d'insolvabilité de l'entreprise d'assurances, les actifs représentatifs des provisions techniques peuvent être affectés au paiement des créances salariales avant celui des créances d'assurance, dès lors que cette législation reconnaît à ces dernières un privilège dont l'assiette comprend en tout état de cause, outre les actifs représentatifs des provisions techniques, d'autres éléments d'actif de l'entreprise et peut, en vertu d'une décision ministérielle, avoir été étendue à l'ensemble des actifs disponibles de l'entreprise.

Signatures.