ARRÊT DE LA COUR
4 décembre 1986 *

Dans l'affaire 220/83,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. David Gilmour, conseiller juridique, et M. Jacques Delmoly, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agents, ayant élu domicile chez M. Georges Kremlis, membre du service juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par

1) **Royaume-Uni,** représenté par M. J. R. J. Braggins, Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assisté de M. N. Phillips, Q. C., et de M. P. Lasok, Barrister, ayant élu domicile au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 28, boulevard Royal, à Luxembourg,

2) **Royaume des Pays-Bas,** représenté par M. A. Bos, en qualité d'agent, ayant élu domicile au siège de l'ambassade des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo, à Luxembourg,

parties intervenantes,

contre

République française, représentée par M. Gilbert Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des Relations extérieures, et M. Alain Sortais, en qualité d'agents, ayant élu domicile au siège de l'ambassade de France, 2, rue Bertholet, à Luxembourg,

partie défenderesse,

soutenue par

1) **République italienne,** représentée par M. Arnaldo Squillante, Presidente di sezione del Consiglio di Stato, et M. Oscar Fiumara, Avvocato dello Stato, en qualité d'agents, ayant élu domicile au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde, à Luxembourg,

* Langue de procédure: le français.

2) **Royaume de Belgique,** représenté par MM. R. Hoebaer, G. Vernaillen et Ph. Beaufay, ayant élu domicile au siège de l'ambassade de Belgique, 4, rue des Girondins, à Luxembourg,

3) **République fédérale d'Allemagne,** représentée par M. Martin Seidel, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, en qualité d'agent, ayant élu domicile au siège de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne, 20-22, avenue E. Reuter, à Luxembourg,

4) **Irlande,** représentée par M. Louis J. Dockery, Chief State Solicitor, en qualité d'agent, ayant élu domicile au siège de l'ambassade d'Irlande, 28, route d'Arlon, à Luxembourg,

parties intervenantes,

ayant pour objet de faire constater que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions communautaires, notamment des articles 59 et 60 du traité, en ce qui concerne la libre prestation des services dans le domaine de la coassurance,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, Y. Galmot, C. Kakouris, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, présidents de chambre, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, U. Everling, K. Bahlmann et R. Joliet, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience complété suite à la procédure orale des 6 et 7 novembre 1985,

l'avocat général entendu en ses conclusions à l'audience du 20 mars 1986,

rend le présent

ARRÊT

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 octobre 1983, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République française

a) en adoptant la loi n° 81-5, du 7 janvier 1981, et le décret n° 81-443, du 7 mai 1981, qui obligent les entreprises d'assurance communautaires à s'établir en France, ou à se soumettre à une procédure d'autorisation préalable en vue d'effectuer en France des prestations de services dans le domaine de la coassurance en assumant le rôle d'apériteur, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité;

b) en adoptant le décret n° 81-443, du 7 mai 1981, qui empêche les entreprises d'assurance communautaires non établies en France de participer à des opérations de coassurance pour des risques qui, par leur nature ou leur importance, ne sont pas visés par l'article 1er du décret en question, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité;

c) en appliquant, par le biais de décisions des autorités nationales, les dispositions législatives et réglementaires visées aux points a) et b) ci-dessus au lieu des dispositions des articles 59 et 60 du traité, a manqué aux obligations qui découlent de l'effet direct desdites dispositions du traité et de la règle de la primauté du droit communautaire.

2 La Commission a également introduit des recours en manquement contre le royaume de Danemark (affaire 252/83) et l'Irlande (affaire 206/84) relatifs à la libre prestation de services dans le domaine de la coassurance. Dans ces recours, la Commission fait valoir des griefs qui concordent largement avec ceux soulevés dans la présente affaire. La Commission a par ailleurs introduit un recours contre la République fédérale d'Allemagne (affaire 205/84), qui comporte des griefs similaires, mais qui est également dirigé contre les obligations d'agrément et d'établissement imposées à tout prestataire de service dans le secteur de l'assurance en général.

3 Dans la présente affaire, le Royaume-Uni et le royaume des Pays-Bas sont intervenus à l'appui de la Commission, alors que le royaume de Belgique, la République fédérale d'Allemagne, l'Irlande et la République italienne sont intervenus à l'appui de la partie défenderesse.

4 En ce qui concerne les dispositions de la législation française en cause, les directives communautaires de coordination dans le secteur de l'assurance et les moyens et arguments tant des parties au recours que des parties intervenantes, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

I — Sur la recevabilité

5 A titre liminaire, il convient d'examiner certains problèmes de recevabilité qui ont été débattus devant la Cour.

6 Le gouvernement irlandais a fait valoir que, en introduisant l'ensemble de ces recours, la Commission tente d'anticiper sur les procédures déjà engagées par le Conseil en vertu de l'article 57, paragraphe 2, du traité. La proposition de deuxième directive concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie (JO 1976, C 32, p. 2, ci-après dénommée « la proposition de deuxième directive »), actuellement soumise à l'examen du Conseil, traiterait exactement les mêmes problèmes de délimitation de la libre prestation des services qui sont en cause en l'espèce. En fait, la Commission demanderait à la Cour d'assurer la mission que le traité a assignée au Conseil.

7 A cet égard, il convient de rappeler que, selon l'article 155 du traité, il incombe à la Commission de veiller à l'application des dispositions du traité. Dans l'accomplissement de cette mission, il lui appartient, si elle estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui incombent à celui-ci en vertu du traité, d'introduire un recours en application de l'article 169. Le seul fait que la proposition d'un acte législatif, dont l'adoption et la transposition en droit national seraient de nature à mettre fin à l'infraction alléguée par la Commission, se trouve déja soumise au Conseil, n'exclut pas que la Commission introduise un tel recours en manquement.

8 Le gouvernement français et certains des gouvernements intervenant à son appui ont soutenu qu'en réalité la Commission met en cause la conformité avec le traité de la directive 78/473 du Conseil, du 30 mai 1978, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de coassurance communautaire (JO L 151, p. 25) et, partant, conteste la légalité de celle-ci. Or, la Commission n'aurait pas introduit en temps utile un recours en annulation contre cette directive. Ces gouvernements expriment, dès lors, des doutes sérieux quant à la recevabilité de l'action de la Commission, qui tend à remettre en cause un texte de droit communautaire réputé définitif.

9 Il y a lieu de constater que cette argumentation met en lumière une divergence d'interprétation de la directive. Dans son recours, la Commission entend celle-ci dans un sens conforme à son interprétation des articles 59 et 60 du traité, alors que les gouvernements susvisés comprennent la directive de manière contraire à ladite interprétation des articles 59 et 60. Or, ces problèmes d'interprétation ne peuvent être tranchés qu'au moment de l'examen du fond de l'affaire.

10 Dans ces conditions, rien ne s'oppose à ce que la Cour procède à l'examen au fond.

II — Sur le fond

A — *Quant au premier grief de la Commission*

11 En substance, la Commission fonde ce grief sur la thèse selon laquelle il est contraire aux articles 59 et 60 du traité d'exiger qu'une entreprise d'assurance, établie dans un État membre et désireuse d'exercer des activités sur le territoire d'un autre État membre sous la seule forme de prestations de services, soit agréée et dispose d'un établissement stable dans ce dernier État. Selon la Commission, il n'y a aucune raison de distinguer à cet égard entre la situation de l'assureur en général et celle de l'apériteur en particulier.

12 La Commission reconnaît que la directive 78/473, précitée, est ambiguë sur ce point, mais elle soutient que celle-ci doit être interprétée dans le sens de la conformité avec le traité, ce que les États membres ont admis dans leur déclaration commune figurant au procès-verbal de la réunion du Conseil du 23 mai 1978. Par conséquent, la directive ne pourrait en aucune manière être considérée comme obligeant l'apériteur à être agréé et à s'établir dans l'État membre où le risque est

situé. Il s'ensuivrait que la République française a violé les articles 59 et 60 du traité lorsque, en transposant la directive 78/473, elle a uniquement dispensé les autres coassureurs, et non l'apériteur, desdites obligations.

13 Le gouvernement français conteste la thèse générale de la Commission. Selon lui, il serait tout à fait conforme aux articles 59 et 60 d'exiger que toute entreprise d'assurance qui exerce des activités sur le territoire français soit agréée par cet État membre, ce qui supposerait, selon le droit national, un établissement stable sur le territoire français. La directive 78/473 ne prescrirait la suppression de ces obligations que pour les coassureurs autres que l'apériteur. Elle autoriserait cependant expressément le maintien de ces obligations pour l'apériteur lorsque, dans son article 2, paragraphe 1, sous c), elle renvoie à la directive 73/239 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). Par conséquent, la législation française ne violerait pas les articles 59 et 60 du traité.

14 Il est vrai que ladite disposition de la directive prévoit que « l'apériteur est agréé dans les conditions prévues par la première directive de coordination, c'est-à-dire qu'il est traité comme l'assureur qui couvrirait la totalité du risque ». La directive n'indique toutefois pas dans quel État membre l'apériteur doit être agréé et, ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt de ce jour dans l'affaire 205/84 (Commission/République fédérale d'Allemagne), un assureur, déjà agréé et établi dans un État membre, ne doit pas nécessairement être établi dans un autre État membre pour pouvoir couvrir la totalité d'un risque situé sur le territoire de ce dernier État.

15 Ainsi que la Cour l'a constaté dans son arrêt du 13 décembre 1983 (Commission/Conseil, 218/82, Rec. p. 4063), lorsqu'un texte de droit communautaire dérivé est susceptible de plus d'une interprétation, il convient de donner la préférence à celle qui rend la disposition conforme au traité plutôt qu'à celle conduisant à constater son incompatibilité avec celui-ci. Dans ces circonstances, il n'y a pas lieu d'interpréter la directive isolément, mais d'examiner si les exigences en cause sont ou non contraires aux dispositions du traité précitées et d'appliquer le résultat de cet examen en vue de l'interprétation de la directive.

16 Selon une jurisprudence constante de la Cour, les articles 59 et 60 du traité sont devenus d'application directe à l'expiration de la période de transition, sans que leur applicabilité soit subordonnée à l'harmonisation ou à la coordination des législations des États membres. Ces articles exigent l'élimination non seulement de toutes discriminations à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité, mais également de toutes restrictions à la libre prestation de services imposées en raison de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être fournie.

17 La Cour a cependant admis, notamment dans ses arrêts du 18 janvier 1979 (van Wesemael, 110 et 111/78, Rec. p. 35) et du 17 décembre 1981 (Webb, 279/80, Rec. p. 3305), que, compte tenu de la nature particulière de certaines prestations de services, on ne saurait considérer comme incompatibles avec le traité des exigences spécifiques imposées au prestataire, qui seraient motivées par l'application de règles régissant ces types d'activités. Toutefois, la libre prestation des services, en tant que principe fondamental du traité, ne peut être limitée que par des réglementations justifiées par l'intérêt général et s'appliquant à toute personne ou entreprise exerçant une activité sur le territoire de l'État destinataire, dans la mesure où cet intérêt n'est pas sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi. En outre, lesdites exigences doivent être objectivement nécessaires en vue de garantir l'observation des règles professionnelles et d'assurer la protection des intérêts qui constitue l'objectif de celles-ci.

18 Il convient de constater que le fait d'exiger d'une entreprise d'assurance déjà établie et agréée dans un autre État membre et désireuse de fournir des prestations de services uniquement en tant qu'apériteur, d'obtenir l'agrément des autorités de l'État destinataire et d'y avoir un établissement stable constitue une restriction sérieuse à la libre prestation des services par cet apériteur, cela d'autant plus que les activités exercées par les entreprises d'assurance en tant qu'apériteurs ont un caractère typiquement occasionnel.

19 Il s'ensuit que ces exigences ne peuvent être considérées comme compatibles avec les articles 59 et 60 du traité que s'il est établi qu'il existe, dans le domaine de l'activité considérée, des raisons impérieuses liées à l'intérêt général qui justifient des restrictions à la libre prestation des services, que cet intérêt n'est pas déjà

assuré par les règles de l'État d'établissement et que le même résultat ne peut pas être obtenu par des règles moins contraignantes.

20 Dans son arrêt de ce jour dans l'affaire 205/84 (Commission/République fédérale d'Allemagne), la Cour a constaté qu'il existe, dans le secteur de l'assurance en général, des raisons impérieuses tenant à la protection des consommateurs en tant que preneurs d'assurances et assurés qui peuvent justifier des restrictions à la libre prestation des services. La Cour a également reconnu qu'en l'état actuel du droit communautaire, et notamment des travaux de coordination des règles nationales à cet égard, ledit intérêt n'est pas nécessairement garanti par les règles de l'État d'établissement. La Cour en a tiré la conséquence que l'exigence d'un agrément séparé accordé par les autorités de l'État destinataire reste justifiée sous certaines conditions, pour ce qui concerne le domaine des assurances directes en général. Par contre, la Cour a estimé que l'exigence d'un établissement, qui constitue la négation même de la libre prestation des services, va au-delà de ce qui est indispensable pour atteindre l'objectif recherché et que, partant, cette exigence est contraire aux articles 59 et 60 du traité.

21 En ce qui concerne plus particulièrement la coassurance, la Cour a constaté dans ce même arrêt que la situation de l'apériteur visée par la directive 78/473 se distingue nettement de celle d'un assureur en général et que, de ce fait, ni l'exigence d'un établissement ni même celle d'un agrément dans l'État destinataire ne peuvent être regardées comme compatibles avec les articles 59 et 60 du traité.

22 En effet, en premier lieu, il résulte de l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 78/473 que celle-ci ne concerne que les assurances contre des risques qui, par leur nature ou par leur importance, nécessitent la participation de plusieurs assureurs pour leur garantie. En outre, selon son article 1er, paragraphe 1, la directive ne s'applique qu'aux opérations de coassurance communautaire portant sur certains des risques énumérés à l'annexe de la directive 73/239. Par exemple, elle ne concerne ni les assurances sur la vie, ni les assurances contre les accidents et la maladie, ni les assurances de responsabilité civile résultant de la circulation routière. Les assurances visées par la directive ne sont prises que par de grandes entreprises ou des groupes d'entreprises qui sont en mesure d'apprécier et de négocier les polices d'assurance qui leur sont proposées; par conséquent, les arguments tirés de la protection des consommateurs n'ont pas la même pertinence que dans le cas d'autres formes d'assurance.

23 En second lieu, la directive 78/473 vise, ainsi qu'il ressort de ses considérants, à réaliser le minimum de coordination estimé nécessaire pour faciliter l'exercice effectif de l'activité de coassurance communautaire et la directive organise une collaboration particulière entre les autorités de contrôle des États membres et entre ces autorités et la Commission qui, pour les prestations de services dans le secteur de l'assurance en général, n'est prévue que dans la proposition de deuxième directive concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, proposition qui se trouve toujours à l'examen du Conseil. Il convient donc de constater que, pour la coassurance communautaire, il existe un instrument permettant à l'État membre d'établissement de sauvegarder l'intérêt général également à l'égard des prestations de services fournies dans d'autres États membres.

24 D'ailleurs, une différence de traitement à cet égard entre l'apériteur et les autres coassureurs n'apparaît pas objectivement justifiée. En effet, si c'est à l'apériteur qu'il revient de négocier le contrat et d'en assurer l'exécution, rien ne s'oppose à ce qu'il couvre une partie du risque bien inférieure à celle des autres coassureurs.

25 Dans ces conditions, les exigences litigieuses, à savoir l'obligation d'être agréé dans l'État destinataire et d'y avoir un établissement stable, ne peuvent être justifiées par rapport à une entreprise d'assurance, établie et agréée dans un autre État membre et désirant exercer des activités en tant qu'apériteur dans le cadre de la directive 78/473 sous la seule forme de prestations de services. De telles exigences sont contraires aux articles 59 et 60 du traité.

26 Il y a donc lieu de constater que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité en obligeant les entreprises d'assurance communautaires à s'établir en France et à se soumettre à une procédure d'autorisation préalable en vue d'effectuer en France, en qualité d'apériteurs, des prestations de services dans le domaine de la coassurance communautaire.

B — *Quant au deuxième grief de la Commission*

27 Au cours de la procédure devant la Cour, la Commission a précisé que ce grief n'est pas dirigé contre le niveau des seuils fixés en France pour certains risques faisant l'objet de la coassurance communautaire, ni contre le fait que ce niveau a

été fixé par la France de manière unilatérale, mais contre l'existence même de tels seuils. Ce grief est donc fondé sur la thèse générale de la Commission, selon laquelle toute exigence d'agrément et d'établissement en matière de libre prestation des services dans le secteur de l'assurance est contraire aux articles 59 et 60 du traité. Comme, sur ces deux points, il ne pourrait subsister aucune différence entre les coassurances qui sont soumises aux dispositions de la directive 78/473 et celles qui ne le sont pas, les États membres ne pourraient pas, en transposant la directive, limiter l'exemption des obligations d'établissement et d'agrément aux coassureurs participant à des activités d'assurance lesquelles, selon la conception de chaque État, sont incluses dans le champ d'application de la directive.

28 A cet égard, il convient de rappeler que la Cour, en examinant le premier grief, a constaté que, dans le secteur de la coassurance communautaire visé par la directive 78/473, aussi bien l'exigence d'agrément que l'exigence d'établissement sont contraires au droit communautaire, alors que, dans son arrêt de ce jour dans l'affaire 205/84 (Commission/République fédérale d'Allemagne, Rec. 1986, pp. 3758, 3793), la Cour a constaté qu'en dehors de ce secteur et en l'état actuel du droit communautaire, l'exigence d'agrément ne saurait être considérée comme injustifiée. Il convient donc d'admettre la nécessité d'un critère de distinction précise entre la coassurance communautaire et les autres activités d'assurance, et les seuils incriminés constituent justement un tel critère. L'existence de tels seuils étant ainsi justifiée, le grief n'est pas fondé.

29 Il s'ensuit que le deuxième grief de la Commission doit être rejeté.

C — *Quant au troisième grief de la Commission*

30 Par son troisième grief, la Commission vise à faire constater que la République française, en appliquant les dispositions incriminées dans le cadre des deux premiers griefs, a manqué à son obligation de respecter l'effet direct des articles 59 et 60 du traité et, partant, d'observer la primauté du droit communautaire.

31 A cet égard, il suffit de constater que ce reproche porte sur la mise en application de la réglementation litigieuse et ne saurait de ce fait être considéré comme un grief distinct. Par conséquent, il n'y a pas lieu d'y statuer séparément.

III — Sur les dépens

32 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Toutefois, selon le paragraphe 3, alinéa 1, du même article, la Cour peut compenser les dépens en totalité ou en partie, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Chacune des parties ayant succombé sur certains chefs du recours, il y a lieu de compenser les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) La République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité en obligeant les entreprises d'assurance communautaires à s'établir en France et à se soumettre à une procédure d'autorisation préalable en vue d'effectuer en France, en qualité d'apériteurs, des prestations de services dans le domaine de la coassurance communautaire.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Chacune des parties, y inclus les parties intervenantes, supportera ses propres dépens.

Mackenzie Stuart Galmot Kakouris O'Higgins Schockweiler

Bosco Koopmans Due Everling Bahlmann Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 décembre 1986.

Le greffier

P. Heim

Le président

A. J. Mackenzie Stuart