sur son territoire, en ce qui concerne non seulement leurs activités exercées sur son territoire, mais également celles exercées, sous la forme de prestations de services, dans d'autres États membres. Une telle exigence est au contraire conforme aux principes consacrés par la directive 73/239. En effet, cette directive s'inspire de la conception selon laquelle l'État d'établissement est autorisé à prendre en considération l'ensemble des activités des entreprises constituées sur son territoire, afin de pouvoir procéder à un contrôle efficace des conditions de leur exercice.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 252/83 *

I — Faits et procédure écrite

1. Le secteur de la coassurance, c'est-à-dire l'assurance caractérisée par la participation de plusieurs assureurs, fait l'objet des directives d'harmonisation suivantes:

a) 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) a été adoptée sur la base de l'article 57, paragraphe 2, du traité et vise à faciliter la création d'agences et de succursales d'entreprises d'assurance d'autres États membres par la coordination des conditions d'accès et d'exercice des activités des entreprises d'assurance directe dont le siège social est à l'intérieur de la Communauté (articles 6 à 22) ainsi que des activités des agences ou succursales établies à l'intérieur de la Communauté et relevant d'entreprises d'assurance directe dont le siège social est hors de la Communauté (articles 23 à 29).

En vertu de cette directive, l'accès à l'activité de l'assurance directe sur le territoire d'un État membre, tant pour les entreprises ayant leur siège social à l'intérieur de la Communauté que pour celles dont le siège social est hors de la Communauté, est subordonné à l'octroi d'un agrément administratif (articles 6 et 23).

Plus spécifiquement, pour ce qui est des entreprises ayant leur siège social à l'intérieur de la Communauté, la directive prévoit à son article 6, paragraphes 1 et 2:

« 1) Chaque État membre fait dépendre d'un agrément administratif l'accès à l'activité de l'assurance directe sur son territoire.

2) Cet agrément doit être sollicité auprès de l'autorité compétente de l'État membre intéressé par:

a) l'entreprise qui fixe son siège social sur le territoire de cet État;

b) l'entreprise dont le siège social se trouve dans un autre État membre et qui ouvre une succursale ou une

* Langue de procédure: le danois.

agence sur le territoire de l'État membre intéressé;

c) l'entreprise qui, après avoir reçu l'agrément visé sous a) ou sous b), étend sur le territoire de cet État ses activités à d'autres branches;

d) l'entreprise qui, ayant obtenu, conformément à l'article 7, paragraphe 1, l'agrément pour une partie du territoire national, étend son activité au-delà de cette partie. »

L'agrément dont il s'agit « est valable pour l'ensemble du territoire national, sauf si, dans la mesure où la législation nationale le permet, le requérant demande l'autorisation d'exercer son activité seulement sur une partie du territoire national » (article 7, paragraphe 1).

D'autre part, la directive 73/239 règle le contrôle des conditions d'exercice de l'activité de l'assurance directe, et notamment de la situation financière des entreprises concernées (article 13). A cet égard, l'autorité de contrôle de l'État membre sur le territoire duquel est situé le siège social de l'entreprise doit vérifier l'état de solvabilité de cette entreprise pour l'ensemble de ses activités (article 14). De plus, la directive énonce des règles relatives à la constitution d'une marge de solvabilité suffisante concernant l'ensemble des activités et correspondant au patrimoine libre de l'entreprise (articles 16 à 18). Pour les réserves techniques, la directive prévoit qu'elles doivent être suffisantes et représentées par des actifs congruents et localisés dans chaque pays d'exploitation (article 15), mais réserve d'ailleurs la coordination en cette matière à des directives ultérieures.

En matière de contrôle des entreprises concernées, l'article 19 dispose:

« 1) Chaque État membre impose aux entreprises ayant leur siège social sur son territoire de rendre compte annuellement, pour toutes leurs opérations, de leur situation et de leur solvabilité.

2) Les États membres exigent des entreprises qui exercent leur activité sur leur territoire, la fourniture périodique des documents qui sont nécessaires à l'exercice du contrôle, ainsi que des documents statistiques. Les autorités de contrôle compétentes se communiquent les documents et renseignements utiles à l'exercice du contrôle. »

Enfin, la directive prévoit une étroite collaboration entre la Commission et les autorités compétentes des États membres « en vue de faciliter le contrôle de l'assurance directe à l'intérieur de la Communauté et d'examiner les difficultés qui pourraient surgir dans l'application de la directive » (article 33).

b) 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), a été adoptée sur la base des articles 57, paragraphe 2, et 66 du traité et réglemente de manière spécifique les opérations de coassurance communautaire. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, alinéa 1, elle concerne « les risques qui, de leur nature ou leur importance, nécessitent la participation de plusieurs assureurs pour leur garantie ». L'article 2, paragraphe 1, précise que sont visées les seules opérations de coassurance communautaire qui répondent aux conditions suivantes:

« a) le risque, au sens de l'article 1er, paragraphe 1, est couvert par plusieurs entreprises d'assurance, ci-après dénommées 'coassureurs', dont un est l'apériteur, sans qu'il y ait de solidarité entre eux, au moyen d'un contrat

unique, moyennant une prime globale et pour une même durée;

b) ce risque est situé à l'intérieur de la Communauté;

c) pour garantir ce risque, 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;

d) au moins un des coassureurs participe au contrat par son siège social ou par une agence ou succursale établis dans un État membre autre que celui de l'apériteur;

e) l'apériteur assume pleinement le rôle qui lui revient dans la pratique de la coassurance et, en particulier, détermine les conditions d'assurance et de tarification. »

En revanche, les opérations de coassurance qui ne répondent pas à ces conditions ou qui portent sur des risques autres que ceux énumérés à l'article 1er « demeurent soumises aux législations nationales existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente directive » (article 2, paragraphe 2).

L'adoption de l'article 2, paragraphe 1, est à l'origine de la déclaration suivante qui figure au procès-verbal de la réunion du Conseil du 23 mai 1978:

« Le Conseil souligne que l'adoption de la présente directive, et notamment de l'article 2, paragraphe 1, ne préjuge en rien la solution du différend entre les États membres et la Commission sur l'interprétation à donner aux arrêts de la Cour de justice en matière de libre prestation de services (33/74, Van Binsbergen).

Ce texte ne préjuge en rien les dispositions nationales relatives à l'établissement de l'apériteur qui sont à apprécier en fonction du traité, le cas échéant en dernier lieu par la Cour de justice. »

La faculté de participer à une coassurance communautaire, pour les entreprises qui ont leur siège social dans un État membre et qui sont soumises et safisfont aux dispositions de la directive 73/239, ne peut être subordonnée à d'autres dispositions que celles de la directive 78/473 (article 3).

Les conditions et modalités de la coassurance communautaire font l'objet, notamment, des dispositions suivantes:

« *Article 4*

1) Le montant des réserves techniques est déterminé par les différents coassureurs suivant les règles fixées par l'État membre où ils sont établis ou, à défaut, suivant les pratiques en usage dans cet État. Toutefois, la réserve pour sinistres à payer est au moins égale à celle déterminée par l'apériteur suivant les règles ou pratiques de l'État où celui-ci est établi.

2) Les réserves techniques constituées par les différents coassureurs sont représentées par des actifs congruents. Toutefois, des assouplissements à la règle de la congruence peuvent être accordés par les États membres où les coassureurs sont établis pour tenir compte des nécessités de la bonne gestion des entreprises d'assurance. Les actifs sont localisés soit dans les États membres où les coassureurs sont établis, soit dans l'État

membre où est établi l'apériteur, au choix de l'assureur.

Article 5

Les États membres veillent à ce que les coassureurs établis sur leur territoire disposent d'éléments statistiques faisant apparaître l'importance des opérations de coassurance communautaire ainsi que les pays concernés.

Article 6

Les autorités de contrôle des États membres collaborent étroitement pour l'exécution de la présente directive et se communiquent à cet effet tout renseignement nécessaire. »

Par ailleurs, la directive 78/473 prévoit l'étroite collaboration entre la Commission et les autorités de contrôle des États membres (article 8):

« La Commission et les autorités compétentes des États membres collaborent étroitement en vue d'examiner les difficultés qui pourraient surgir dans l'application de la présente directive.

Dans le cadre de cette collaboration, sont notamment examinées les éventuelles pratiques qui révéleraient que les dispositions de la présente directive, et notamment de l'article 1er, paragraphe 2, et de l'article 2, sont détournées de leur objet soit que l'apériteur ne joue pas le rôle qui lui revient dans la pratique de la coassurance, soit que les risques ne requièrent manifestement pas la participation de plusieurs assureurs pour leur garantie. »

Enfin, selon les quatre premiers considérants de la directive, celle-ci a été arrêtée, notamment:

« considérant qu'il y a lieu de faciliter l'exercice effectif de l'activité de coassurance communautaire par un minimum de coordination afin d'éviter des distorsions de concurrence et des inégalités de traitement, sans qu'il soit porté atteinte au régime de liberté existant dans plusieurs États membres;

considérant que cette coordination ne porte que sur les opérations de coassurance qui présentent l'intérêt le plus grand du point de vue économique, c'est-à-dire celles qui, de par leur nature ou leur importance, sont susceptibles d'être couvertes par la coassurance internationale;

considérant que la présente directive constitue ainsi un premier pas vers la coordination de toutes les opérations susceptibles d'être pratiquées en libre prestation de services; que tel est d'ailleurs l'objet de la proposition de deuxième directive du Conseil portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services...;

considérant que l'apériteur est mieux placé que les autres coassureurs pour évaluer les sinistres et fixer le montant minimal des réserves pour sinistres à payer. »

c) Ladite proposition de deuxième directive du Conseil (JO 1976, C 32, p. 2) a été présentée par la Commission le 30 décembre 1975. Cette proposition, telle qu'elle a été notifiée en février 1978 après avis du comité économique et social et du Parlement européen, vise à fixer les dispositions spécifiques de nature à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services pour les entreprises et branches d'assurances visées dans la directive 73/239, précitée, notamment en ce qui concerne le calcul des réserves techniques, les règles applicables aux contrats d'assurance et le contrôle des entreprises concernées.

Il ressort du dossier que des progrès sensibles ont été réalisés sur un certain nombre de points, à savoir la définition des grands

risques, le choix de la loi applicable, les assurances obligatoires et les procédures d'accès et d'exercice respectivement pour les grands risques et pour les risques de masse.

En revanche, d'autres questions qui revêtent un aspect plus technique, par exemple les dispositions traitant des transferts de portefeuilles ou du calcul des réserves techniques restent toujours en examen. En outre, les discussions n'ont jusqu'à présent pas permis de dégager de solution unanimement acceptable en ce qui concerne l'application de règles relatives à la congruence ou la façon de traiter certaines assurances, comme l'assurance construction en France ou l'assurance immobilière contre l'incendie au Danemark. Il en est de même des problèmes fiscaux (question des modes de perception et de contrôle). Enfin, la démarcation entre libre prestation de services et établissement dans le domaine de l'assurance directe est toujours sujette à controverses.

2. Aux fins de la transposition en droit interne de la directive 78/473, précitée, le gouvernement danois a pris l'arrêté n° 459 du 10 septembre 1981 relatif à la coassurance communautaire.

a) L'article 7 de cet arrêté dispose que l'apériteur doit être établi au Danemark en ce qui concerne la couverture des risques qui doivent être considérés comme danois.

b) L'article 2, paragraphe 1, point 2, de l'arrêté susvisé fixe, en ce qui concerne le montant de la garantie ou le chiffre d'affaires du preneur d'assurance, des seuils à partir desquels les dispositions relatives à la coassurance communautaire peuvent s'appliquer.

c) Les articles 18, 19, 21 et 28 de l'arrêté susvisé prescrivent que les entreprises d'assurance étrangères dont le siège statutaire est situé dans la Communauté et qui se sont établies au Danemark par le biais d'une succursale doivent obtenir un agrément pour effectuer des opérations de coassurance communautaire.

D'autre part, les dispositions combinées des articles 12 et 17 de l'arrêté susvisé, des articles 2 et 4 de l'arrêté n° 455 du 10 septembre 1981 relatif à l'autorisation d'exercer des activités d'assurance-dommages, ainsi que de l'arrêté n° 457 du 10 septembre 1981 relatif à la marge de solvabilité et au capital social des entreprises d'assurance-dommages exigent que l'entreprise d'assurance qui a son siège statutaire au Danemark doit obtenir un agrément pour exercer des activités, et notamment des activités de coassurance communautaire, à l'étranger.

3. Estimant que la réglementation danoise exposée ci-dessus était contraire aux dispositions du traité en matière de droit d'établissement et de libre prestation des services, la Commission a notifié au gouvernement danois, le 2 juin 1982, une lettre de mise en demeure au titre de l'article 169, alinéa 1, du traité.

Dans cette lettre, la Commission a fait valoir que l'obligation de s'établir au Danemark faite aux entreprises d'assurance qui n'y sont pas établies et qui entendent assumer le rôle d'apériteur, constitue une restriction à la libre prestation des services interdite par les articles 59 et 60 du traité; ensuite que la fixation de seuils à partir desquels les opérations de coassurance communautaire sont permises a pour effet d'exclure toute prestation de services, lorsque la coassurance porte sur des risques en deçà de ces seuils, et constitue donc une infraction aux articles 59 et 60 du traité, et enfin, que l'obligation d'obtenir un agrément spécial, faite aux succursales étrangères qui entendent effectuer des opérations de coassurance communautaire, est à la fois contraire aux articles 59 et 60 du traité, à l'article 3 de la directive sur la coassurance et à l'article 7 du traité.

Dans sa réponse du 7 septembre 1982, le gouvernement danois a, notamment, allégué que l'article 7 de l'arrêté relatif à la coassurance communautaire était conforme à l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 78/473 et, de ce fait, ne pouvait être contraire aux dispositions du traité. En ce qui concerne les seuils prévus à l'article 2 de l'arrêté, le gouvernement danois a fait observer que, en vertu de la directive, ces seuils doivent être fixés loyalement par l'État membre, et qu'ils l'ont été. Enfin, pour ce qui est de l'agrément requis pour effectuer des opérations d'assurance dans la Communauté, il a invoqué, pour les succursales, la necessité d'une surveillance adéquate et, pour les entreprises danoises, le fait qu'elles sont traitées de la même manière que les succursales.

Le 10 janvier 1983, la Commission a émis l'avis motivé, en application de l'article 169, alinéa 1, du traité. Dans cet avis, elle a soutenu, en se fondant sur la jurisprudence de la Cour, que l'obligation d'établissement au Danemark imposée à l'apériteur par le droit danois constituait une restriction interdite par l'article 59 du traité. Cette restriction ne serait pas justifiée, étant donné que toutes les entreprises d'assurance de la Communauté seraient aujourd'hui soumises, dans tous les États membres, à une procédure commune d'agrément instituée par l'article 6 de la directive 73/239.

En vertu du principe de la reconnaissance mutuelle des agréments ainsi délivrés, les États membres seraient tenus de permettre le plein exercice de la libre prestation de services aux entreprises communautaires non établies sur leur territoire.

La Commission signalait, enfin, que les arguments avancés par le gouvernement danois pour justifier les dispositions soumettant à un agrément l'exercice d'activités d'assurance en dehors du Danemark, amenaient à conclure que ces dispositions étaient à la fois contraires aux articles 52 et 59 du traité et à l'article 6 de la directive 73/239.

Le gouvernement danois a été invité à mettre fin aux infractions dans un délai de deux mois à compter de la notification de l'avis motivé.

Par lettre du 20 avril 1983, le gouvernement danois a répondu à l'avis motivé. Il a maintenu son point de vue en faisant notamment valoir que l'obligation d'établissement trouve sa justification dans la jurisprudence de la Cour et qu'elle est nécessaire pour assurer le respect de la législation danoise par tous ceux qui exercent des activités d'assurance sur le territoire danois.

Par requête du 9 novembre 1983, la Commission a introduit le présent recours.

4. Le recours a été enregistré au greffe de la Cour le 11 novembre 1983.

Par requêtes déposés au greffe de la Cour respectivement le 9 février et le 1er mars 1984, le royaume des Pays-Bas et le Royaume-Uni ont demandé à être admis à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission. Par requêtes deposées au greffe de la Cour respectivement les 3 et 14 février 1984, le royaume de Belgique et l'Irlande ont demandé à être admis à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

Par ordonnances du 29 février et du 14 mars 1984, la Cour, l'avocat général entendu, a décidé d'admettre les interventions en application de l'article 93 du règlement de procédure.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a toutefois, conformément à l'article 21 du statut de la Cour de justice de la CEE, demandé à la Commission et au gouvernement danois de répondre par écrit, avant l'audience, à certaines questions et de fournir à la Cour certains renseignements concernant en substance l'interprétation de la directive 78/473, l'état des travaux relatifs au projet de deuxième directive en matière d'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, l'évolution de la coassurance communautaire, les réglementations et pratiques nationales en matière d'agrément des activités de coassurance, l'exigence d'un agrément spécial pour les activités de coassurance dans d'autres États membres, ainsi que les seuils pour l'application des règles de la coassurance. En réponse à ces questions, un certain nombre de renseignements et de documents ont été fournis à la Cour dont est tenu compte, pour l'essentiel, dans l'exposé des moyens et arguments des parties.

II — Conclusions des parties

La *Commission*, soutenue par le royaume des Pays-Bas et le Royaume-Uni, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer que le royaume de Danemark,

a) en prenant l'arrêté n° 459 du 10 septembre 1981 qui oblige les entreprises d'assurance communautaires à s'établir au Danemark pour pouvoir y effectuer en qualité d'apériteur des prestations de services dans le domaine de la coassurance, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité;

b) en prenant l'arrêté n° 459 du 10 septembre 1981 qui empêche les entreprises d'assurance communautaires non établies au Danemark de participer à des activités de coassurance qui, en raison de leur nature ou de leur importance ou du chiffre d'affaires du preneur d'assurances, ne relèvent pas dudit arrêté, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité;

c) en obligeant, par la législation danoise relative au contrôle des assurance et par les arrêtés pris pour son application, les entreprises d'assurance qui ont leur siège social au Danemark ainsi que les succursales danoises d'entreprises d'assurance qui ont leur siège social dans un autre État membre de la Communauté, à obtenir un agrément spécial pour pouvoir effectuer dans les autres États membres de la CEE des prestations de services dans le domaine des assurances, notamment en qualité de coassureurs et en fixant, pour l'obtention dudit agrèment, des conditions qui ne sont pas les mêmes pour les entreprises qui ont leur siège social au Danemark et pour les succursales danoises d'entreprises d'assurance ayant leur siège social dans un autre État membre de la Communauté, a enfreint les articles 52, 59 et 60 du traité ainsi que l'article 6 de la première directive de coordination 73/239/CEE du 24 juillet 1973;

d) en appliquant, par le biais de décisions des autorités nationales les dispositions mentionnées aux points a), b) et c) 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 CEE et de la règle de primauté du droit communautaire;

— condamner le royaume de Danemark aux dépens.

Le *royaume de Danemark*, soutenu par le royaume de Belgique et l'Irlande, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours comme non fondé;

— condamner la Commission aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties

1. *Observations générales sur les dispositions du traité en matière de libre prestation des services et les directives d'harmonisation*

a) La *Commission* fait valoir que les articles 59 et 60 du traité visent à l'élimination immédiate des restrictions à la libre prestation des services. Selon une jurisprudence établie de la Cour, ces dispositions auraient un effet direct et conféreraient aux particuliers des droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder. Étant donné qu'elles ne comporteraient aucune restriction ratione materiae, elles s'appliqueraient également au secteur de l'assurance quelle que soit la nature ou l'importance des risques couverts.

Leur portée ne saurait pas être limitée par des dispositions du droit communautaire dérivé ni subordonnée à la mise en œuvre de directives de coordination arrêtées conformément à l'article 57, paragraphe 2, du traité, car de telles directives viseraient non pas à mettre en œuvre, mais seulement à faciliter les libertés du traité, par l'élimination des disparités entre les législations nationales non discriminatoires. Par conséquent, elles ne sauraient être interprétées et appliquées d'une manière dérogeant aux exigences fondamentales des articles 59 et 60 du traité.

L'article 60, alinéa 3, du traité, aux termes duquel le prestataire est soumis aux mêmes conditions que celles que l'État membre de la prestation impose à ses propres ressortissants ne serait applicable en l'espèce, étant donné qu'il viserait seulement le cas où le prestataire doit exercer son activité par une présence physique dans le pays de la prestation et non le fait que le service presté produit des effets dans le pays du destinataire, comme c'est le cas lorsque le risque couvert est situé dans ce pays.

En ce qui concerne la directive 78/473 (directive coassurance), la Commission explique qu'elle a présenté sa proposition originelle au Conseil en mai 1974, c'est-à-dire avant l'arrêt du 3 décembre 1974 (Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299). Le texte serait donc encore basé sur la thèse que les États membres avaient le droit de prévoir dans leur législation des dispositions concernant l'établissement de l'apériteur et que le droit à la libre prestation de services dans le domaine de la coassurance, tant pour l'apériteur que pour les autres coassureurs, dépendait de l'adoption par le Conseil de directives appropriées.

La Commission aurait toutefois, dès sa proposition modifiée de mai 1975, défendu la thèse que l'objet de la directive ne devait pas être de libérer la coassurance communautaire, mais seulement de la faciliter, et que les dispositions nationales concernant la fixation du lieu d'établissement de l'apériteur n'étaient plus applicables, parce que non conformes au traité. Étant donné que plusieurs États membres n'auraient pas accepté cette thèse, la Commission aurait examiné la possibilité de modifier le texte de telle façon que les opérations de coassu-

rance communautaire visées par la directive étaient limitées à celles pour lesquelles le contrat était conclu sous l'égide d'un apériteur établi soit dans le pays du risque, soit dans le pays du domicile du preneur d'assurance. Il aurait toutefois été entendu que l'apériteur pouvait également être établi dans un pays autre que celui du risque ou du preneur, auquel cas il ne bénéficierait pas des facilités de la directive.

La Commission renvoie à cet égard à la déclaration du Conseil du 23 mai 1978, précitée (voir p. 3717 ci-dessus). Elle exclurait donc que l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 78/473 puisse être interprété en ce sens que l'apériteur doit être établi dans le pays du risque ou que les États membres ont la faculté d'exiger qu'il y soit établi.

b) Le *gouvernement britannique* observe qu'aux termes des 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), les impératifs de l'article 59 du traité comportent l'élimination de toutes discriminations à l'encontre du prestataire en raison de sa nationalité ou de la circonstance qu'il est établi dans un État membre autre que celui où la prestation doit être fournie. Cette obligation comprendrait également l'élimination de discriminations dissimulées.

Si la jurisprudence de la Cour laisse aux États membres la liberté d'appliquer leur législation nationale à des prestataires établis dans un autre État membre, dans la mesure où cette législation est objectivement justifiée, cette liberté comporterait toutefois deux réserves: d'une part, l'exigence d'une licence ne serait pas justifiée lorsque le prestataire établi dans un autre État membre y détient déjà une licence délivrée à des conditions comparables et que ces activités y sont soumises à une surveillance adéquate, quel que soit l'État membre destinataire de la prestation. D'autre part, toute justification devrait être considérée objectivement. Par conséquent, les dispositions les moins restrictives devraient être proportionnées au résultat à atteindre. L'existence de directives d'harmonisation dans le domaine considéré réduirait d'autant plus la marge de la compétence nationale.

c) Le *gouvernement danois* déduit d'une analyse circonstanciée de la jurisprudence de la Cour, et notamment des arrêts du 3 décembre 1974 (Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299), du 26 novembre 1975 (Coenen, 39/75, Rec. p. 1547), et du 18 janvier 1979 (Van Wesemael, précité), que des règles et exigences nationales, bien qu'entravant ou gênant la libre prestation des services, peuvent être objectivement nécessaires pour assurer la réalisation des objectifs que ces règles tendent à sauvegarder.

En l'espèce, le gouvernement considère qu'on ne peut, en pratique, mettre en application la libre prestation des services, à moins que les problèmes qu'on se propose de résoudre dans le cadre de la deuxième directive pour l'assurance-dommages ne soient également résolus de façon tout à fait

concrète par voie d'harmonisation sur le plan communautaire. C'est ainsi que des règles supplétives seraient nécessaires notamment en ce qui concerne les réserves techniques (congruence et équivalence), le droit applicable au contrat, l'agrément des conditions d'assurance, les assurances obligatoires et systèmes de pool, les règles de contrôle et de tutelle et les règles relatives aux sanctions, au retrait de l'agrément et au règlement judiciaire.

Cette considération serait confirmée, entre autres, par le plan général du 18 janvier 1961, sur l'élimination des restrictions à la libre circulation des services, lequel disposerait que la libre prestation des services ne peut être mise en œuvre qu'une fois satisfaites certaines conditions préalables, à savoir la mise en œuvre de la liberté d'établissement dans les différentes branches d'assurances, la coordination des règles nationales concernant les polices d'assurance dans la mesure où des divergences entre les clauses comportent des inconvénients pour les assurés et les tiers, et la simplification des formalités afférentes à la reconnaissance réciproque et à l'exécution des décisions judiciaires. De même, il serait reconnu dans les considérants de la proposition de deuxième directive concernant l'assurance directe que « l'exercice effectif de la libre prestation des services ne pourra pleinement dégager ses effets que pour autant qu'auront été réalisées certaines harmonisations ».

d) Le *gouvernement belge* précise que les articles 59 et 60 du traité, d'application directe, n'ont pas un caractère absolu. D'abord, la libre prestation de services aurait un caractère résiduaire en ce sens que son application doit être écartée lorsque l'exercice d'une activité tombe sous le coup des règles relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes (article 60, alinéa 1, du traité).

Ensuite, en vertu de l'article 60, alinéa 3, du traité, la prestation des services devrait s'exercer dans le respect des dispositions légales et réglementaires en vigueur dans le pays destinataire de la prestation, qu'il y ait déplacement physique du prestataire ou que celui-ci agisse à travers des intermédiaires ou par correspondance.

Enfin, l'interprétation des dispositions du traité ne pourrait se faire sans référence aux directives d'harmonisation prévues par l'article 57, paragraphe 2, du traité, de sorte qu'un manque d'harmonisation pourrait justifier le maintien temporaire de mesures spécifiques et adaptées à des situations objectives résultant de cette carence.

e) Le *gouvernement irlandais* ajoute que, si l'effet direct des articles 59 et 60 établi conformément à la jurisprudence de la Cour, et que l'on ne peut mettre en doute l'applicabilité de ces dispositions aux prestations dans le domaine de l'assurance ratione materiae, il existe toutefois des divergences objectives entre les différentes catégories et types d'assurance qui appelleraient dans l'intérêt général un traitement distinct dans le cadre de ces articles. La décision de la Cour devrait donc se limiter strictement au domaine de la coassurance.

2. *Sur l'obligation pour apériteur de s'établir au Danemark et de respecter l'ensemble des règles nationales*

a) La *Commission* soutient en premier lieu que le royaume de Danemark a manqué aux obligations découlant des articles 59 et 60 du traité en ce que la réglementation danoise obligerait les entreprises d'assurance communautaires à s'établir au Danemark pour pouvoir y effectuer des prestations de services dans le domaine de la coassurance en qualité d'apériteur, ainsi qu'à respecter les réglementations nationales en matière d'assurance dans leur intégralité.

Ces restrictions ne seraient pas justifiées par le souci d'assurer la protection des tiers, le respect des normes impératives danoises ou l'exercice d'un contrôle adéquat de la part des autorités de l'État d'établissement.

D'une part, aucune mesure préventive ne pourrait prémunir totalement des infractions commises de propos délibéré. D'autre part, pour ce qui est d'un éventuel manque de connaissance des dispositions impératives nationales, il suffirait que les autorités danoises établissent une liste de ces dispositions. Cette tâche répondrait notamment aux obligations découlant de l'article 5 du traité et des différentes dispositions de droit dérivé obligeant les États membres à coopérer entre eux et à se fournir une assistance mutuelle (voir l'article 33 de la directive 73/239 et les articles 6 et 8 de la directive 78/473).

En outre, la vérification du respect des règles impératives ne pourrait raisonnablement se situer qu'en aval de la fourniture de prestations et non en amont, c'est-à-dire qu'il faudrait orienter la recherche vers les contrôles à posteriori. Sous cet angle de vue, l'exigence d'un agrément préalable apparaîtrait disproportionnée.

Cette obligation paraîtrait également injustifiée puisqu'elle ferait double emploi avec l'agrément préalable obligatoire que les entreprises doivent obtenir des autorités publiques de l'État d'établissement (article 6 de la directive 73/239) et qu'elle enlèverait toute portée réelle au principe de la reconnaissance réciproque des documents et certificats qui font l'objet de coordination au plan communautaire.

La seule fonction que l'agrément préalable pourrait remplir serait de permettre de contrôler l'honorabilité et la compétence professionnelles reprises en général et la situation financière des entreprises non établies au Danemark. Or, il découlerait des articles 8, paragraphe 3, 10, paragraphe 3, 13, 14, 15 et 19 de la directive 73/239, ainsi que de l'article 5 de la directive 78/473 que ces contrôles relèvent, désormais, exclusivement de la compétence des autorités de l'État d'établissement.

Enfin, il conviendrait de souligner que l'obligation d'un agrément préalable donne lieu à une discrimination indirecte ou déguisée, puisque des entreprises qui ne sont pas dans la même situation se verraient soumises à un même traitement: les entreprises danoises ne seraient en effet soumises à l'agrément que lorsqu'elles commencent leur activité, alors que les entreprises établies dans un autre État membre et qui y sont déjà agréées seraient obligées de solliciter à nouveau un agrément.

L'argument selon lequel l'État membre d'établissement serait dans l'impossibilité d'exercer une surveillance adéquate sur les activités exercées à l'étranger ne serait pas pertinent en l'espèce, étant donné les moyens de détection et d'intervention à la disposition de l'État membre de la prestation.

D'une part, il existerait de multiples moyens de contrôle directs liés aux différents contacts que tout assureur ou preneur d'assurance doit nécessairement avoir avec les autorités de l'État de la prestation, par exemple, lors de l'acquittement des impôts et taxes, lors des contrôles des changes ou des comptes des sociétés.

D'autre part, l'obligation d'étroite collaboration entre les autorités de contrôle des États membres et l'obligation d'information imposée aux entreprises (voir articles 13, 14, 19 et 33 de la directive 73/239 et articles 5 et 6 de la directive 78/473) fourniraient des moyens de contrôle indirect.

A la demande de la Cour, la Commission a présenté, en outre, un schéma des réglementations et pratiques nationales relatives à la prestation de services dans le domaine de la coassurance, applicables dans les États membres autres que la France et le Danemark. Cet aperçu fait apparaître une grande divergence entre les législations des différents États membres.

En ce qui concerne l'exigence d'un agrément, il en ressort que certains États membres (Pays-Bas, Royaume-Uni) permettent, généralement, à une entreprise non agréée dans ces États de couvrir des risques situés sur leur territoire ou de conclure des contrats avec leurs résidents soit en tant qu'apériteur, soit en tant que coassureur autre qu'apériteur. En revanche, d'autres États membres (Belgique, République fédérale d'Allemagne, Irlande, Luxembourg) permettraient ce genre d'activité seulement dans certaines conditions, notamment lorsque le risque assuré atteint certains seuils quantitatifs. Enfin, certains États membres (Grèce, Italie) sembleraient exclure généralement de telles activités par des entreprises non agréées dans ces États.

La Commission précise que, dans la mesure où un agrément serait exigé, il s'agirait toujours d'un agrément du type de celui visé par la première directive de coordination (73/239), qui serait accordé aux entreprises d'assurance elles-mêmes (et non pas à leurs éventuels intermédiaires) et serait lié de façon ou autre à une exigence d'établissement.

Pour ce qui est des garanties financières exigées des entreprises d'assurance, la Commission souligne que, dans tous les cas où une entreprise d'assurance établie dans un autre État membre et non agréée dans le premier État serait admise à conclure un contrat d'assurance avec un des résidents de ce premier État ou à couvrir un risque situé sur son territoire, cet État membre n'imposerait lui-même le respect d'aucune garantie financière. Il serait donc laissé à l'État membre d'établissement de l'entreprise et, le cas échéant, à l'État de son siège social de surveiller la sécurité financière du contrat et de l'entreprise. Cela serait en conformité avec l'interprétation que la Commission donnerait de la directive 73/239 et selon laquelle il incombe à l'État membre d'établissement et à l'État membre du siège social de l'entreprise d'effectuer cette surveillance financière.

b) Le *gouvernement néerlandais* observe qu'il ressort de l'historique de la directive 78/473 que son article 2, paragraphe 1, sous c), n'oblige pas l'apériteur à chercher l'agrément de l'État membre du risque.

En effet, le projet initial présenté par la Commission au Conseil aurait encore permis aux États membres de prévoir que l'apériteur doit être établi dans l'État de la situation du risque. Dans le projet modifié, toutefois, cette disposition aurait été supprimée à la suite de l'arrêt du 3 décembre 1974 (Van Binsbergen, précité), considérant qu'une législation nationale prévoyant que l'apériteur doit être établi sur le territoire d'un certain État membre était contraire à l'article 59 du traité, tel qu'interprété par la Cour:

Il n'existerait pas de justification permettant d'exiger l'établissement ou l'agrément dans l'État membre de la prestation. Tout d'abord, les conditions essentielles permettant d'exercer un contrôle responsable sur les activités d'assurance-dommages directs seraient coordonnés par des directives d'harmonisation (voir articles 13, 14, 19, paragraphe 2, et 33 de la directive 73/239; article 6 de la directive 78/473).

Ensuite, la condition d'établissement ou d'agrément pour les apériteurs entraînerait comme conséquence un double contrôle qui constituerait une discrimination non justifiée des assureurs établis dans d'autres États membres par rapport aux assureurs danois.

Enfin, l'exigence d'un établissement ou d'un agrément dans l'État membre de la prestation ne serait pas non plus nécessaire pour assurer la perception des taxes frappant les assurances, car il suffirait, à cet égard, de prescrire que la taxe sera versée par le preneur d'assurance. La coassurance ne concernerait que des assurances dans lesquelles le preneur exerce une profession ou une activité industrielle et doit, de ce fait, tenir une comptabilité. Il serait donc à tout moment possible de contrôler à posteriori si des assurances ont été conclues et si l'impôt frappant ces assurances a été versé.

c) Le *gouvernement britannique* observe que les preneurs de la coassurance sont généralement des entreprises industrielles et commerciales d'une taille importante qui disposeraient de moyens considérables et de conseils qualifiés et n'auraient donc pas besoin d'une protection particulière. Dans cette perspective, l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 78/473 relatif à l'agrément de l'apériteur devrait être interprété, dans un sens compatible avec le traité, comme visant seulement un agrément délivré dans n'importe quel État membre de la Communauté.

La thèse du gouvernement danois selon laquelle, eu égard au caractère spécifique de l'assurance, une législation particulièrement restrictive s'impose dans ce domaine, ne saurait être retenue, dès lors que l'assurance aurait fonctionné au Royaume-Uni depuis des siècles sur la base du principe de la libre prestation des services et que, pour ce qui est plus spécifiquement de la coassurance, il n'existerait pas de parties faibles à protéger.

Le gouvernement danois n'aurait pas non plus démontré que l'agrément exigé par la réglementation danoise ne fait pas double emploi avec les garanties prévues dans les autres États membres. Dans la mesure où cette réglementation impose à des entreprises d'autres États membres un double agrément au sein de la Communauté, elle constituerait une discrimination, ce d'autant plus qu'un assureur ne pourrait qu'occasionnellement prendre part à la coassurance et que, de ce fait, l'obligation de s'établir enlèverait tout intérêt financier à cette participation.

Au demeurant, le fait d'imposer à un apériteur d'être établi au Danemark, en vue de garantir la conformité au droit danois, constituerait un moyen inadéquat et disproportionné, étant donné qu'il incomberait déjà à l'État sur le territoire duquel le siège social d'un assureur est situé, de garantir la solvabilité de celui-ci pour l'ensemble de ses activités, quelle que soit leur extension territoriale (voir article 14 de la directive 73/239).

Enfin, les violations du droit danois pourraient être examinées dans le cadre de la coopération entre les autorités de contrôle des États membres (voir article 33 de la directive 73/239 et article 8 de la directive 78/473).

d) De l'avis du *gouvernement danois*, en revanche, l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 78/473 doit être interprété en ce sens qu'il autorise à imposer à l'apériteur une obligation d'établissement dans le pays où se situe le risque. Cette interprétation donnerait seule une explication convaincante de la délimitation du champ d'application de la directive.

Le but de ladite directive serait de permettre des activités de coassurance transfrontalières pour tous les coassureurs autres que l'apériteur, lequel devrait toujours être établi dans

le pays du risque. L'élément transfrontalier serait donc garanti au moyen d'une règle imposant un établissement différent pour l'apériteur et un au moins des autres assureurs [voir article 2, paragraphe 1, sous d), de la directive 78/73]. Or, cette règle supposerait que l'apériteur soit établi dans le pays du risque.

Pour ce qui est du Danemark, l'obligation d'établissement impliquerait que l'entreprise doit posséder au Danemark, entre autres, des provisions techniques suffisantes représentant, au moins, la contrepartie des engagements de l'entreprise résultant des contrats d'assurance souscrits directement au Danemark. Cette obligation serait à mettre en relation avec les règles permettant à l'autorité de contrôle d'interdire à une entreprise de disposer de son actif en cas de difficultés économiques en vue de garantir, en cas d'effondrement économique, que les actifs restent au Danemark pour la couverture des créances détenues par les assurés danois.

La suppression de l'obligation d'établissement et d'agrément présupposerait donc l'adoption d'une série de règles nouvelles et autonomes régissant les problèmes spécifiques qui vont surgir, une fois que les entreprises étrangères non établies au Danemark commenceront à effectuer des prestations de services. Il serait notamment nécessaire que le prestataire de services soit soumis, tout au long de son activité, à un contrôle destiné à verifier qu'il satisfait en permanence aux obligations découlant de la législation. Ce contrôle devrait nécessairement, pour partie, être préalable et devrait couvrir l'existence de provisions techniques suffisantes non seulement pour l'ensemble de la période d'assurance visée au contrat, mais également la période postérieure consacrée à la recherche des responsabilités, à la liquidation des droits à indemnité et au versement du montant d'assurance.

Il serait pratiquement impossible, au stade actuel de développement du droit communautaire, à l'autorité de contrôle d'un autre État membre de veiller efficacement à ce que les entreprises d'assurance respectent les règles danoises concernant les provisions techniques, les assurances légales ou les polices d'assurance.

D'un autre côté, les autorités de contrôle danoises ne pourraient pas, de manière autonome, veiller au respect, par exemple, de la législation relative aux provisions techniques, pour autant que celles-ci ont été évaluées en fonction des règles d'un autre État membre.

Étant donné que le prestataire de services serait tenu de respecter tant les règles de fond du pays d'accueil que celles du pays d'établissement, il pourrait, au stade actuel d'harmonisation du droit communautaire, être soumis à une charge disproportionnée et même, dans certains cas, impossible. En vue d'éviter ce double contrôle, il serait nécessaire d'exiger d'une succursale autonome qu'elle s'établisse au Danemark, à la fois dans l'intérêt des compagnies et des autorités de contrôle.

Le gouvernement danois précise, en réponse à une question posée par la Cour, qu'il n'existe pas de règles particulières aux fins de la délivrance de l'agrément pour un apériteur. Les règles à cet égard correspondraient aux règles normalement applicables aux fins de la délivrance d'un agrément. Cette délivrance se ferait conformément aux règles visées dans la première directive de coordination (73/239).

Toute société, quelle qu'elle soit, aurait un droit à la délivrance de l'agrément ou à

l'extension de cet agrément, dès lors qu'elle satisferait aux conditions posées par la loi (loi n° 127 du 23 mars 1984 sur les assurances; arrêté n° 455 du 10 septembre 1981 relatif à l'autorisation d'exercer des activités d'assurance-dommages; arrêté n° 459 du 10 septembre 1981 relatif à la coassurance communautaire). La nécessité ou l'opportunité d'une telle demande ne ferait l'objet d'aucun examen.

L'apériteur devrait avoir un agrément des autorités de contrôle danoises si le risque est situé au Danemark. A cet égard, l'article 5 de l'arrêté n° 459 disposerait que « l'État membre où se trouve le risque est considéré comme celui:

a) où se trouve le bien assuré, pour autant que l'assurance couvre un bien immobilier ou des biens meubles et couvre des risques qui sont classés sous les branches...

b) où l'enregistrement a été effectué, si l'assurance a pour objet un bateau, un véhicule ferroviaire ou un appareil d'aviation enregistrés et couvre les risques classés sous les branches...

c) où le preneur d'assurance a son domicile habituel ou, si le preneur d'assurance est une personne morale, celui dans lequel est situé l'établissemnt principalement visé par le contrat, dans tous les cas qui ne sont pas expressément nommés sous a) et b), en particulier les risques qui sont classés sous la branche... ».

Dans quelques cas, il serait donc décisif, pour que le risque soit considéré comme situé au Danemark, qu'un certain bien s'y trouve.

Le gouvernement danois ajoute qu'une société ayant un agrément dans un autre État membre et qui est uniquement destinée à jouer le rôle de coassureur aux fins de la couverture de risques danois, n'a pas besoin, conformément à la directive 78/473, d'obtenir un agrément des autorités danoises.

e) Le *gouvernement belge* soutient que la directive 78/473 est basée sur l'hypothèse que l'apériteur est agréé dans le pays du risque. Ce n'est que partant de cette hypothèse qu'il n'aurait pas lieu de soumettre à un agrément spécifique les coassureurs ayant leur siège social dans un autre État membre.

Cette conception ressortirait notammment de l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 78/473, en liaison avec la directive 73/239, ainsi que de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 78/473, aux termes duquel la réserve pour sinistres à payer est au moins égale à celle déterminée par l'apériteur « suivant les règles ou pratiques de l'État où celui-ci est établi ».

L'exigence d'un agrément préalable dans l'État de la prestation serait justifiée en raison de la spécificité du secteur de l'assurance et, en particulier, de la coassurance. Le contrat d'assurance, par sa complexité et le vocabulaire souvent hermétique utilisé, dépasserait l'entendement de la plupart des preneurs d'assurance qui ne pourraient traiter sur un pied d'égalité avec l'assureur. D'autre part, l'assurance serait un produit de haute technicité qui ferait appel aux lois de la probabilité et de l'intérêt et qui présenterait donc pour l'assureur un risque élevé.

En l'absence d'harmonisation complète, l'exigence d'un agrément serait nécessaire en vue à la fois de protéger l'assuré — incapable de vérifier lui-même si l'entreprise présente des garanties financières suffisantes — et d'éviter des distorsions de la concur-

rence entre les entreprises établies et celles non établies et, partant, des perturbations de l'ordre public, économique et monétaire d'un État membre.

f) Le *gouvernement irlandais* considère, de même que les gouvernements danois et belge, que l'exigence d'agrément et d'établissement pour l'apériteur dans l'État du risque résulte directement du texte des directives d'harmonisation. Cette conception serait corroborée, entre autres, par les considérants de la directive 78/473 qui reconnaîtraient que « l'apériteur est mieux placé que les autres coassureurs pour évaluer les sinistres et fixer le montant minimal des réserves pour sinistres à payer ». Cette constatation impliquerait que l'apériteur a plus qu'un simple lien temporaire avec le marché de l'assurance dans l'État du risque.

L'exigence d'agrément et d'établissement serait compatible avec les articles 59 et 60 du traité, à la lumière notamment de l'arrêt du 17 décembre 1981 (Webb, précité). Le secteur des assurances serait en effet un secteur particulièrement sensible qui aurait des répercussions sur l'intérêt général. Dans l'optique de sauvegarder cet intérêt, les assurances feraient l'objet d'une réglementation détaillée dans tous les États membres comportant des contrôles gouvernementaux stricts.

Il faudrait également considérer que les opérations d'assurance impliquent le transfert de capitaux importants à la fois en vue du versement des indemnités et de l'investissement des réserves techniques en monnaies étrangères. Cette circonstance pourrait provoquer d'importants mouvements de capitaux susceptibles de causer tort à certains États membres.

3. *Sur l'interdiction des opérations de coassurance pour des risques inférieurs à certains seuils*

a) La *Commission* et le *gouvernement britannique* soutiennent, en outre, que le royaume de Danemark a manqué aux obligations découlant des articles 59 et 60 du traité en ce que la réglementation danoise interdirait les prestations de services dans le domaine de la coassurance pour des risques inférieurs à ceux visés par cette réglementation. La Commission précise que l'arrêté n° 459 du ministre de l'Industrie, du 10 septembre 1981, mettant en œuvre la directive 78/473 fixe, notamment, des seuils trop élevés pour les risques des branches incendie et responsabilité civile.

Il résulterait d'une analyse de la réglementation danoise qu'il y a dans l'état actuel au Danemark, d'une part, les opérations de coassurance qui rentrent dans le champ d'application de la directive 78/473, en vertu des seuils fixés unilatéralement par les autorités danoises, et qui bénéficient ainsi des avantages découlant de la coordination réalisée par ladite directive et, d'autre part, les autres opérations de coassurance qui ne peuvent bénéficier des dispositions de la directive et qui restent ainsi soumises au régime de droit commun, c'est-à-dire la législation nationale.

La Commission précise, en réponse à une question posée par la Cour, qu'à son avis, la coassurance visée par la directive 78/473 est une partie seulement de la coassurance au sens général, par laquelle il faudrait entendre l'assurance d'un risque par plusieurs entreprises d'assurance (coassureurs) dont l'un est l'apériteur, sans qu'il y ait de solidarité entre eux, au moyen d'un contrat unique moyennant une prime globale pour une même durée. La coassurance à laquelle s'applique la directive 78/473 n'inclurait pas, par exemple, la

couverture de risques classés sous certaines branches ni la coassurance de n'importe quel risque lorsque toutes les entreprises d'assurance y participent par un siège social ou par une agence ou succursale établis dans un même État membre.

La Commission estime que les articles 59 et 60 du traité s'appliquent à toute situation où un coassureur, y compris un apériteur, couvre un risque ou un assuré situé dans un État membre autre que l'État membre de l'établissement (siège social, agence ou succursale), alors que les dispositions de la directive ne concerneraient que les risques qui, de leur nature ou leur importance, nécessitent la participation de plusieurs assureurs pour leur garantie. Par conséquent, le royaume de Danemark exclurait, à tort, l'application des articles 59 et 60 du traité aux opérations de coassurance tombant en dessous des seuils qu'il a fixés.

b) Le *gouvernement danois* renvoie, en ce qui concerne le deuxième grief, pour l'essentiel à ses observations concernant le premier grief relatif à l'obligation pour apériteur de s'établir au Danemark.

Il ajoute, en réponse à une question posée par la Cour, que la fixation des seuils se fonderait à la fois sur le texte de la directive 78/473, et notamment l'article 1er de celle-ci définissant le champ d'application de la directive, et sur une déclaration du Conseil figurant au procès-verbal de sa réunion du 30 mai 1978, libellée comme suit:

« Le Conseil invite les autorités de contrôle des États membres à prendre, en collaboration avec la Commission, toute mesure pour dégager de commun accord et dans un délai de douze mois, à compter de la notification de la directive, les grandes orientations sur ce qu'il fait entendre par 'nature' et 'importance' des risques justifiant le recours à la technique de la coassurance.

Le Conseil admet que, pour des raisons législatives et administratives, les États membres peuvent être amenés à inclure dans leurs instruments donnant force de loi à cette directive des critères permettant l'interprétation de l'alinéa 1 de l'article 1er, paragraphe 2. »

Lors d'une réunion tenue en 1978 dans le cadre de la conférence des autorités de contrôle des États membres compétentes en matière d'assurances, un groupe de travail aurait été créé dont la mission était de préparer les décisions devant être prises, d'un commun accord, par les États membres en collaboration avec la Commission, en vue de donner suite aux souhaits exprimés par le Conseil. Le groupe de travail aurait estimé nécessaire de chercher à définir des critères suffisamment clairs et précis pour cerner la notion de « nature » et d'« importance », pour autant que les États membres jugeraient nécessaire ou souhaitable, sur la base de règles harmonisées, d'établir de tels critères aux fins de leur incorporation dans la législation nationale. Une majorité d'États membres auraient été d'avis que le groupe de travail devait chercher à définir des critères objectifs, alors qu'une minorité aurait estimé qu'il n'était pas nécessaire de spécifier la nature et l'importance des risques devant être couverts par la coassurance communautaire. Un compromis ne serait pas intervenu, en ce qui concerne le montant des seuils.

La majorité au sein du groupe de travail aurait toutefois recommandé que les États membres incorporent dans leur législation, pour chacune des branches, les montants suivants (qui correspondraient à des maxima):

— transport: 30 millions d'unités de compte par contrat,

— incendie et éléments naturels: 50 millions d'unités de compte par contrat,

— responsabilité civile générale: chiffre d'affaires de l'ordre de 200 millions d'unités de compte.

Le Danemark aurait suivi cette position de la majorité lors de la mise en œuvre de la directive par l'arrêté n° 459 du 10 septembre 1981 relatif à la coassurance communautaire. Le gouvernement danois souligne que, selon les informations dont il dispose, la plupart des États membres auraient fixé des seuils en accord avec les lignes directrices recommandées par la majorité des États membres.

c) Selon le *gouvernement belge*, les articles 1er, paragraphe 2, et 8, alinéa 2, de la directive 78/473 feraient apparaître que ce n'est que dans la mesure où la directive a complété la coordination pour certaines opérations que les coassureurs peuvent être dispensés des exigences imposées à tout prestataire dans le pays de la prestation. En revanche, les autres opérations relèveraient du régime général de la libre prestation de services qui comporterait des limitations provisoires.

d) De l'avis du *gouvernement irlandais*, la fixation des seuils serait logiquement nécessaire, étant donné que la directive 78/473 aurait pour seul objet de couvrir les risques qui de par leur nature ou leur importance sont susceptibles d'être couverts par la coassurance internationale. De surcroît, la fixation de ces seuils, en application de ladite directive, ne se ferait pas de manière unilatérale, mais dans le cadre de la conférence des autorités de contrôle de l'activité d'assurance de la CEE.

4. *Sur l'obligation d'un agrément spécial pour les activités de coassurance dans d'autres États membres*

a) La *Commission* soutient encore que le royaume de Danemark a manqué aux obligations découlant des articles 52, 59 et 60 du traité et de l'article 6 de la directive 73/239 en ce que la réglementation danoise obligerait les entreprises d'assurance ayant leur siège social au Danemark ainsi que les succursales danoises d'entreprise d'assurance ayant leur siège social dans un autre État membre à obtenir un agrément spécial pour pouvoir effectuer dans d'autres États membres des prestations de services dans le domaine de l'assurance et, notamment, de la coassurance.

A cet égard, la Commission soutient, en premier lieu, que la réglementation danoise est contraire à l'article 52 du traité, dès lors qu'elle subordonnerait l'octroi dudit agrément à des conditions plus rigoureuses pour les succursales d'entreprises d'assurance étrangères établies au Danemark que pour les entreprises danoises. Certes, les dispositions réglementaires nationales ne feraient pas apparaître si les conditions dans lesquelles une entreprise d'assurance danoise et une succursale danoise d'une entreprise d'assurance étrangère peuvent obtenir l'agrément sont les mêmes, mais il semblerait, à première vue, qu'elles ne le soient pas.

L'obligation d'un agrément spécial pour effectuer dans les autres États membres de la Communauté des prestations de services dans le domaine de l'assurance et, notamment, de la coassurance, constituerait une infraction aux articles 59 et 60 du traité ainsi qu'à l'article 6 de la directive 73/239 en vertu desquels une entreprise établie dans un État membre peut librement effectuer des prestations de services dans tout autre État membre.

La Commission a en outre répondu à une question de la Cour visant à savoir en quoi consisterait la prétendue discrimination entre assureurs danois et succursales d'entreprises d'assurance étrangères.

Elle observe à cet égard que les entreprises d'assurance danoises doivent obtenir l'autorisation d'effectuer des opérations à

l'étranger en vertu des dispositions de l'arrêté n° 455 du 10 septembre 1981 relatif à l'autorisation d'exercer des activités d'assurance-dommages, jointes aux dispositions de l'arrêté n° 457 du 10 septembre 1981 relatif à la marge de solvabilité et au capital social des entreprises d'assurance-dommages. L'article 12, paragraphe 3, de l'arrêté n° 457 disposerait qu'une entreprise d'assurance ayant son siège au Danemark doit élaborer un programme d'activité pour l'activité qu'elle envisage d'exercer à l'étranger. L'autorisation serait accordée sur la base de ce programme d'activité en vertu des articles 2 et 4 de l'arrêté n° 455. D'autre part, en application des articles 18 et 19 de l'arrêté n° 459, les entreprises d'assurance communautaires établies au Danemark par le biais d'une succursale seraient obligées d'obtenir un nouvel agrément pour participer à la coassurance communautaire de risques situés dans un autre État membre et dépassant les seuils danois.

La discrimination consisterait en ce que les entreprises d'assurance ayant leur siège au Danemark ont la possibilité, en vertu de l'article 12 de l'arrêté n° 457 (et à condition de solliciter une autorisation supplémentaire là où l'autorisation initiale ne couvrait pas la prestation de services) de participer à la coassurance de risques situés hors du Danemark qui sont en dehors du champ d'application de l'arrêté n° 459 ou en-dessous des seuils fixés dans ce même arrêté, alors que l'absence d'une disposition analogue se rapportant aux succursales danoises d'assureurs ayant leur siège ailleurs dans la Communauté semblerait dénier à ces succursales une telle possibilité.

b) Le *gouvernement néerlandais* précise que l'exigence d'un agrément particulier pour effectuer des prestations de services dans d'autres États membres est superflue, étant donné que tout assureur dans cette situation serait déjà en possession d'un agrément délivré par l'autorité de contrôle danoise pour exercer ses activités d'assurance au Danemark, ce qui devrait inclure la conclusion d'assurances dans d'autres États membres, à partir du Danemark dans le cadre de la prestation de services. L'exigence d'un agrément particulier pour faire des prestations de services dans d'autres États membres entraînerait donc un double contrôle.

c) Le *gouvernement danois,* en revanche, conteste qu'on puisse parler d'un agrément spécial pour la partie des activités exercées à l'étranger. Il s'agirait en réalité d'une obligation générale afférente à toute demande d'agrément et qui supposerait, non seulement l'indication du type de l'activité prévue, mais également du rayon géographique couvert par cette activité.

Il serait fréquent qu'au moment du dépôt de la première demande d'agrément, les entreprises fassent en même temps état de leur désir d'exercer des prestations de services à l'étranger, mais il arriverait aussi qu'une telle demande se limite à solliciter un agrément seulement pour un domaine d'activité sectoriel et géographique déterminé et que la zone d'activité est étendue par la suite pour couvrir également des prestations de services à l'étranger. Dans un tel cas, une nouvelle demande d'agrément — que les autorités de contrôle devraient nécessairement accueillir si les conditions de la loi sont remplies — serait nécessaire.

Cette pratique serait compatible avec l'article 6 de la directive 73/239 qui n'envisagerait de manière explicite un agrément que pour ce qui concerne le territoire de l'État membre d'établissement. D'ailleurs, les articles 6, paragraphe 2, et 7, paragraphe 1, de ladite directive prévoiraient expressément qu'un agrément peut être limité à une partie du territoire.

Le gouvernement danois précise que les conditions de l'agrément litigieux ne sont pas discriminatoires. La raison pour laquelle les entreprises autochtones, d'une part, et les succursales de sociétés étrangères, d'autre part, sont traitées séparément dans la loi serait — outre des considérations de technique législative — qu'il résulte de la directive 73/239 que ces dernières doivent être soumises à un régime plus souple que les entreprises établies au Danemark, compte tenu de ce qu'il s'agirait de succursales d'entreprises satisfaisant déjà dans leur pays d'origine aux conditions d'établissement.

d) Le *gouvernement belge* estime, de même que le gouvernement danois, que l'agrément visé à l'article 6 de la directive 73/239 ne vaut que pour le territoire de l'État où l'entreprise est établie. En attendant une coordination instaurant une collaboration plus étroite entre les autorités de contrôle de l'État de l'établissement et celui de la prestation, il ne paraîtrait donc pas abusif de soumettre l'exercice d'une activité à l'étranger à un certain accord de l'État de l'établissement responsable de l'équilibre financier de l'ensemble des activités de l'établissement.

Il serait par ailleurs contradictoire de refuser, ainsi que le fait la Commission, toute intervention préalable de l'autorité du pays de la prestation pour les opérations en libre prestation et, d'un autre côté, de méconnaître le droit de l'autorité du pays de l'établissement.

5. *Sur la violation de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire*

a) La *Commission* fait enfin valoir que le royaume de Danemark a manqué aux obligations découlant de l'effet direct des articles 52, 59 et 60 du traité et de la règle de la primauté du droit communautaire en ce que les autorités danoises appliqueraient une réglementation nationale contraire auxdites dispositions du traité.

Ainsi que la Cour l'aurait constaté dans l'arrêt du 9 mars 1978 (Simmenthal, 106/77, Rec. p. 629), les autorités nationales auraient l'obligation d'assurer le plein effet des dispositions du droit communautaire d'effet direct en laissant inappliquée de leur propre autorité toute disposition contraire de leur législation nationale.

Or, selon les informations dont disposerait la Commission, les autorités danoises continueraient d'appliquer les dispositions du droit danois en ce qui concerne l'obligation faite à l'apériteur de s'établir au Danemark, les seuils fixés pour l'applicabilité de la réglementation nationale et l'obligation d'obtenir un agrément pour pouvoir exercer des activités d'assurance dans d'autres États membres.

La Commission ajoute, en réponse à une question posée par la Cour, qu'en sollicitant la constatation d'un manquement aux règles de l'effet direct et de la primauté des articles 59 et 60 du traité, elle poursuivrait deux objectifs, à savoir, d'une part, d'assurer l'application immédiate desdits articles par les autorités nationales et, d'autre part, d'éviter aux particuliers la voie d'une procédure préjudicielle en vue d'obtenir la reconnaisance immédiate de leurs droits découlant de ces dispositions.

b) Le *gouvernement danois* conteste que l'application de règles de droit national prétendument contraires aux dispositions directement applicables du droit communautaire puisse être considérée comme une infraction autonome au droit communautaire.

La Commission utiliserait en fait le recours en manquement pour intenter une action en déclaration afin d'assurer une application directe et immédiate des dispositions du traité à l'avenir, sans que les autorités danoises attendent la modification des dispositions nationales en cause. Un tel objectif ne saurait toutefois être poursuivi dans la procédure au titre de l'article 169 du traité.

Par ailleurs, les autorités danoises n'auraient pas encore eu l'occasion dans les années précédentes d'appliquer, au moyen d'actes administratifs concrets, les règles litigieuses vis-à-vis des entreprises d'assurance.

c) Les *gouvernements belge et irlandais* rétorquent en substance que, la réglementation danoise étant conforme au droit communautaire, son application ne pourrait pas non plus constituer une infraction.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

Outre les éléments de fait dont il a déjà été tenu compte ci-dessus, il ressort des réponses données par la Commission aux questions de la Cour que le rapport sur l'évolution de la coassurance, prévu à l'article 9 de la directive 78/473, n'a pas encore été transmis au Conseil.

La Commission a indiqué en outre qu'elle ne disposait pas d'éléments statistiques suffisants pour pouvoir informer la Cour de l'évolution du volume de la coassurance communautaire.

V — Procédure orale

La Commission des Communautés européennes, représentée par M. F. Buhl, assisté de MM. E. Steindorff et A. Philip; le gouvernement danois, représenté par M. L. Mikaelsen, assisté de M. C. Gulmann; le gouvernement néerlandais, représenté par M. D. J. Keur; le gouvernement britannique, représenté par Mes N. Phillips et P. Lasok; le gouvernement belge, représenté par M. R. Hoebaer; ainsi que le gouvernement irlandais, représenté par Mes J. D. Cooke et J. O'Reilly, ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions posées par la Cour à l'audience des 6 et 7 novembre 1985.

Lors de l'audience, la Commission a déclaré se désister du deuxième grief concernant l'interdiction, pour les entreprises d'assurance communautaires, de participer à des activités de coassurance qui, en raison de leur nature ou de leur importance, ne relèvent pas de l'arrêté danois n° 459 du 10 septembre 1981. Elle a toutefois déclaré ultérieurement, au cours de cette même audience, qu'elle entendait maintenir ledit grief.

La Commission a également précisé à l'audience que le deuxième grief n'est pas dirigé contre la fixation unilatérale du niveau des seuils, mais contre l'existence même de tels seuils. Ce grief serait fondé sur la thèse selon laquelle toute exigence d'agrément et d'établissement en matière de libre prestation de services dans le secteur de l'assurance est contraire aux articles 59 et 60 du traité et que les États membres ne pourraient pas, en transposant la directive 78/473, 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.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 mars 1986.

U. Everling
Juge rapporteur