CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 21 octobre 1999 *

Table des matières

I — Introduction I-6714
II — Le cadre juridique communautaire I-6715
III — Les faits et le cadre juridique national I-6718
IV — Les questions préjudicielles I-6720
V — Les réponses aux questions préjudicielles I-6721
A — Le système consacré par les trois directives I-6722
a) En général I-6722
b) Nature de la responsabilité civile I-6723
c) Réponse aux deux premières questions I-6729
1) Réponse à la première question I-6729
2) Réponse à la deuxième question I-6729
B — Les questions de l'interprétation conforme et de l'effet direct horizontal des directives I-6730
VI — Conclusion I-6731

I — Introduction

1. Dans la présente affaire, le Tribunal da Comarca de Setúbal (Portugal) a saisi la Cour d'une série de questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la deuxième directive 84/5/CEE du Conseil, du 30 décembre 1983, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs [1].

2. Ces questions visent en substance à préciser les droits des victimes d'un accident de la route qui sont membres de la famille de l'assuré, à la lumière des dispositions communautaires en matière d'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automobiles.

3. Concrètement, les questions se réfèrent principalement aux points de savoir si cette directive impose aux États membres de faire en sorte que l'assurance obligatoire de la responsabilité civile résultant de l'usage et de la circulation des véhicules automobiles couvre le préjudice même lorsque la responsabilité est simplement objective, c'est-à-dire en l'absence de faute, ou si un État membre peut, en cas de responsabilité

* Langue originale: le grec.

1 — JO 1984, L 8, p. 17, ci-après la «deuxième directive».

objective, exclure toute indemnisation ou si la directive impose simplement de couvrir les dommages qui sont dus à une erreur du conducteur, auquel cas nous serions en présence d'une responsabilité pour faute. Il se pose également la question de la nécessité d'une interprétation conforme au droit communautaire et de l'effet direct horizontal de la directive.

II — Le cadre juridique communautaire

4. L'harmonisation des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile qui résulte de la circulation de véhicules automobiles a été mise en œuvre par le législateur communautaire au moyen de directives dès l'année 1972.

5. Les trois premières directives correspondantes ont en commun de vouloir faciliter la circulation des véhicules et garantir les intérêts des victimes d'accidents de la route dans la Communauté, quel que soit le lieu de cet accident. Ainsi, elles ont pour objet non pas seulement de faciliter la libre circulation au sein du marché commun, en supprimant les contrôles frontaliers de la carte verte, qui établit que le véhicule est couvert par une assurance, mais également d'imposer un certain nombre de règles minimales d'assurance obligatoire de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules.

6. La directive 72/166/CEE du Conseil, du 24 avril 1972, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automobiles, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité [2] (ci-après la «première directive»), prévoit la suppression des contrôles frontaliers de la carte verte et la création dans tous les États membres d'une assurance obligatoire de la responsabilité civile couvrant les préjudices provoqués sur tout le territoire communautaire.

7. Adoptant le principe de l'indemnisation des victimes d'accidents de la route une fois la responsabilité établie, l'article 3, paragraphe 1, de la première directive dispose:

«Chaque État membre prend toutes les mesures utiles... pour que la responsabilité civile relative à la circulation des véhicules ayant leur stationnement habituel sur son territoire soit couverte par une assurance. Les *dommages couverts* ainsi que les *modalités* de cette assurance sont déterminés dans le cadre de ces mesures» (mis en italiques par nous).

8. Avec la deuxième directive, le législateur communautaire a voulu harmoniser les différents éléments du contenu de cette assurance obligatoire en vue de garantir un niveau minimal de protection aux victimes

2 — JO L 103, p. 1.

d'accidents de la route et de diminuer les écarts existant dans la Communauté en ce qui concerne la portée de cette assurance.

9. La deuxième directive concerne la portée, c'est-à-dire l'étendue de la couverture fournie par l'assurance obligatoire, pour laquelle elle fixe des montants plancher. Plus précisément, l'article 1er, paragraphes 1 et 2, de la deuxième directive dispose ce qui suit:

«1. L'assurance visée à l'article 3 paragraphe 1 de la directive 72/166/CEE couvre obligatoirement les dommages matériels et les dommages corporels.

2. Sans préjudice de montants de garantie supérieurs éventuellement prescrits par les États membres, chaque État membre exige que les montants pour lesquels cette assurance est obligatoire s'élèvent au minimum:

— pour les dommages corporels, à 350 000 Écus lorsqu'il n'y a qu'une victime; lorsqu'il y a plusieurs victimes lors d'un seul sinistre, ce montant est multiplié par le nombre des victimes,

— pour les dommages matériels, à 100 000 Écus par sinistre quel que soit le nombre de victimes.

Les États membres peuvent prévoir en lieu et place des montants minimaux précédents un montant minimal de 500 000 Écus pour les dommages corporels, lorsqu'il y a plusieurs victimes lors d'un seul et même sinistre, ou, pour les dommages corporels et matériels, un montant global minimal de 600 000 Écus par sinistre quels que soient le nombre de victimes ou la nature des dommages.

...»

10. L'article 3 de cette directive dispose:

«Les membres de la famille du preneur, du conducteur ou de toute autre personne dont la responsabilité civile est engagée dans un sinistre et couverte par l'assurance visée à l'article 1er, paragraphe 1, ne peuvent être exclus en raison de ce lien de parenté du bénéfice de l'assurance pour leurs dommages corporels».

11. Le neuvième considérant de cette deuxième directive se réfère à cette disposition et prévoit qu'«il convient d'accorder aux membres de la famille du preneur, du

conducteur ou de toute autre personne responsable, une protection comparable à celle des autres tiers victimes, en tout cas en ce qui concerne leurs dommages corporels».

12. Dans la version modifiée par l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités, annexe I, chapitre IX, intitulé «Rapprochement des législations», sous F, «Assurances» [3], l'article 5 de la deuxième directive dispose:

«1. Les États membres modifient leurs dispositions nationales pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 1987. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Les dispositions ainsi modifiées sont appliquées au plus tard le 31 décembre 1988.

3. Par dérogation au paragraphe 2:

a) le royaume d'Espagne, la République hellénique et la République portugaise disposent d'un délai allant jusqu'au 31 décembre 1995 pour augmenter les montants de garantie jusqu'aux montants prévus à l'article 1er, paragraphe 2. S'ils font usage de cette faculté, les montants de garantie doivent, par rapport aux montants prévus dans ledit article, atteindre:

— un pourcentage supérieur à 16 % au plus tard le 31 décembre 1988,

— un pourcentage de 31 % au plus tard le 31 décembre 1992;

...»

13. La troisième directive 90/232/CEE du Conseil, du 14 mai 1990, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs [4] (ci-après la «troisième directive»), a été adoptée pour clarifier certaines dispositions relatives à

3 — Le traité et l'acte d'adhésion à la CEE et à la CEEA ont été signés le 12 juin 1985 (JO L 302); l'adhésion de la République portugaise aux Communautés est entrée en vigueur le 1er janvier 1986.

4 — JO L 129, p. 33.

l'assurance obligatoire, au motif qu'il subsistait des divergences significatives dans la couverture de cette assurance [5].

14. D'après le cinquième considérant de la troisième directive, «il existe en particulier des lacunes dans la couverture d'assurance obligatoire des passagers des véhicules automobiles dans certains États membres;... pour protéger cette catégorie particulièrement vulnérable de victimes potentielles, il convient de combler ces lacunes».

15. L'article 1er, paragraphe 1, de la troisième directive prévoit que «l'assurance visée à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 72/166/CEE couvre la responsabilité des dommages corporels de tous les passagers autres que le conducteur résultant de la circulation d'un véhicule».

16. Enfin, à l'article 6, la directive 90/232 dispose:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 1992. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Par dérogation au paragraphe 1:

— la République hellénique, le royaume d'Espagne et la République portugaise disposent d'un délai allant jusqu'au 31 décembre 1995 pour se conformer aux articles 1er et 2,

...»

III — Les faits et le cadre juridique national

17. Le 12 février 1995, un véhicule automobile appartenant à M. Mendes Ferreira, et conduit par un de ses enfants, a subi un accident qui a entraîné le décès d'un autre enfant, âgé de 12 ans, également fils du propriétaire du véhicule et passager à bord de ce dernier. Aucune autre voiture n'a été impliquée. Par ailleurs, le juge national considère comme établi que le conducteur n'a commis aucune faute.

5 — Voir, notamment, le troisième considérant de la troisième directive.

18. Par contrat d'assurance, M. Mendes Ferreira avait transféré à la société Companhia de Seguros Mundial Confiança SA (ci-après «Mundial Confiança») la responsabilité civile afférente à l'utilisation du véhicule en question. Le capital assuré se montait à 50 000 000 PTE.

19. M. Mendes Ferreira et son conjoint se sont adressés au Tribunal da Comarca de Setúbal pour demander la condamnation de Mundial Confiança au versement d'indemnités en réparation des dommages subis. Cette dernière a soutenu que le droit portugais en vigueur à l'époque des faits excluait toute obligation d'indemnisation.

20. D'après le juge national, l'article 504, paragraphe 2, du code civil portugais (ci-après le «code civil»), dans la version en vigueur au moment des faits, prévoyait que, en cas de transport gratuit, le transporteur ne répondait, de manière générale, que des dommages causés par sa faute. Cette disposition était interprétée par la jurisprudence portugaise comme imposant au passager transporté gratuitement de prouver une faute du conducteur ayant provoqué l'accident pour obtenir une indemnisation.

21. L'article 504 du code civil a été modifié par le décret-loi portugais n° 14/96, du 6 mars 1996. Le texte modifié prévoit, en son paragraphe 3, la possibilité de mettre en jeu la responsabilité civile objective (sans faute) en faveur des passagers transportés gratuitement; cette responsabilité est limitée aux seuls dommages corporels [6].

22. D'après le juge national, le préambule du décret-loi n° 522/85, du 31 décembre 1985, qui a transposé la deuxième directive en droit portugais, mentionne notamment que la couverture de l'assurance obligatoire du véhicule devrait être élargie aux passagers transportés gratuitement [7]. Étant donné que, en cas de faute du conducteur, les passagers transportés gratuitement étaient protégés par la responsabilité civile pour fait délictueux, consacrée en 1966 par les articles 483 et suivants du code civil, le législateur ne pouvait élargir la couverture de l'assurance automobile obligatoire aux passagers transportés gratuitement que dans le cadre de la responsabilité civile pour risque. Cependant, cette protection était refusée par l'article 504, paragraphe 2, du code civil.

23. De surcroît, le juge national explique que, même si la législation nationale reconnaissait le droit à indemnisation du passager transporté gratuitement dans un cas de responsabilité sans faute, l'article 508, paragraphe 1, du code civil limite le montant de l'indemnisation pour un accident de

6 — Comme indiqué dans l'ordonnance de renvoi, le préambule du décret-loi n° 14/96 justifie la modification de l'article 504 du code civil par la nécessité d'adapter le droit interne à la troisième directive, et en particulier à son article 1er.

7 — Le juge national ajoute que, comme le confirme l'arrêt du Supremo Tribunal de Justiça du 23 septembre 1997 (*Boletim do Ministério da Justiça*, n° 469, p. 535), «il convient de souligner que les objectifs formulés dans le préambule du décret-loi n° 522/85, conformément aux principes figurant dans la deuxième directive du Conseil, du 30 décembre 1983, n'ont pas été dûment consacrés dans ce décret-loi... Ces objectifs consistaient à étendre la couverture de l'assurance automobile obligatoire aux passagers transportés gratuitement».

la route en l'absence de faute du responsable. Concrètement, le plafond est fixé, en cas de décès ou de blessure, au double du taux de compétence en dernier ressort des juridictions portugaises de première instance, qui est depuis 1987 de 2 000 000 PTE [8]. Autrement dit, c'est le double de ce montant qui peut être alloué comme indemnité en l'absence de faute, soit 4 000 000 PTE.

24. Le juge national demande si, eu égard à l'article 1er, paragraphe 2, et à l'article 5, paragraphe 2, de la deuxième directive, dans la version modifiée par l'acte d'adhésion, les États membres sont en droit de fixer, pour l'indemnisation des accidents de la route dans lesquels le conducteur responsable n'a pas commis de faute, des plafonds qui sont inférieurs aux montants minimaux de la couverture d'assurance obligatoire imposée par la directive. Selon le juge national, la deuxième directive ne fait aucune distinction entre la responsabilité civile fondée sur la faute du conducteur et la responsabilité objective, sans faute.

IV — Les questions préjudicielles

25. Pour trancher le litige dont il a été saisi, le Tribunal da Comarca de Setúbal a saisi la Cour de justice des questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 3 de la directive 84/5/CEE exige-t-il qu'une assurance obligatoire de responsabilité civile automobile garantisse les dommages causés aux membres de la famille du preneur d'assurance ou du conducteur du véhicule, même lorsque ces membres de sa famille sont transportés gratuitement et que seule la responsabilité civile pour risque est engagée, en l'absence de faute, ou bien l'État membre peut-il exclure en pareil cas l'attribution de toute indemnisation?

2) Les montants minimaux du capital assuré établis à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 84/5/CEE sont-ils également applicables aux situations où la responsabilité civile pour risque est engagée, en l'absence de faute, ou bien l'État membre peut-il légiférer en ce sens que, si aucune faute n'est imputable au conducteur du véhicule responsable de l'accident, les limites maximales de l'indemnisation à payer seront inférieures à ces montants minimaux?

3) La juridiction nationale doit-elle interpréter son droit interne de manière à le rendre conforme aux dispositions d'une directive, soit en cas de transposition déficiente de la directive, soit

8 — Article 20, paragraphe 1, de la loi n° 38/1987, du 23 décembre 1987. Comme le juge national le souligne, ce montant est resté le même en dépit de la dépréciation significative subie depuis lors par la monnaie portugaise.

en cas de maintien en vigueur de règles du droit interne préexistantes?

4) La juridiction nationale doit-elle interpréter son droit interne de manière à le rendre conforme aux dispositions d'une directive, même lorsque cette interprétation est contraire au sens et à la portée des règles de son droit interne telles qu'elles sont généralement entendues, ou lorsque cette interprétation est conforme aux intentions du législateur national, qui n'est cependant pas parvenu à les traduire dans le dispositif de la loi?

5) La juridiction nationale doit-elle procéder à cette interprétation conforme aux dispositions de la directive communautaire, même dans un litige n'impliquant que des particuliers?

6) La juridiction nationale doit-elle procéder à une interprétation de son droit interne conforme aux dispositions de l'article 1er de la directive 90/232/CEE, même dans le cas d'un accident survenu avant l'expiration du délai imparti à l'État membre pour transposer cette norme dans son droit interne?

7) Dans l'hypothèse où il ne serait pas possible d'interpréter le droit interne de manière à le rendre conforme aux dispositions d'une directive, la primauté du droit communautaire oblige-t-elle la juridiction nationale à exclure l'application des normes de droit interne incompatibles avec une directive, même dans le cas d'un litige n'impliquant que des particuliers?»

V — Les réponses aux questions préjudicielles

26. À titre liminaire, il faut souligner que l'accident qui est à l'origine du litige au principal s'est produit le 12 février 1995, c'est-à-dire après l'entrée en application des deux premières directives, mais avant l'expiration du délai de transposition que la troisième directive fixait à la République portugaise [9].

27. Les questions posées doivent être examinées en deux groupes. En un premier temps, il faut clarifier le système établi par les trois directives pour l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, tel qu'il se dégage de leurs dispositions, et répondre aux deux premières questions préjudicielles relatives à ce point (A). Ensuite, si nécessaire, nous examinerons les cinq autres questions qui sont relatives à l'interprétation conforme au droit communautaire et à l'effet direct horizontal des directives (B).

9 — Rappelons que l'article 6, paragraphe 2, de la troisième directive a fixé à cet État membre un délai jusqu'au 31 décembre 1995 pour se conformer notamment à l'article 1er, qui prévoit que l'assurance couvre la responsabilité des dommages corporels de tous les passagers autres que le conducteur résultant de la circulation d'un véhicule.

A — *Le système consacré par les trois directives*

a) En général

28. Tout d'abord, la première directive consacre le caractère obligatoire de l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs. D'une part, le législateur communautaire impose à tout État membre de prendre toutes les mesures nécessaires pour que la responsabilité civile soit couverte par une assurance, mais, d'autre part, il laisse aux États membres le pouvoir discrétionnaire de déterminer, au niveau national, l'étendue de la responsabilité couverte et les modalités de l'assurance.

29. Ensuite, la deuxième directive, qui s'inscrit en substance dans le cadre consacré par la première, concerne la portée du pouvoir discrétionnaire laissé aux États membres pour la détermination de l'étendue de la responsabilité couverte et des modalités de l'assurance. Elle prévoit que les membres de la famille de l'assuré, du conducteur ou de toute autre personne dont la responsabilité civile est engagée dans un sinistre et couverte par l'assurance, ne peuvent être exclus, en raison du lien de parenté, du bénéfice de l'assurance pour leurs dommages corporels.

30. Autrement dit, la deuxième directive vise à accorder aux membres de la famille des personnes citées ci-dessus la même protection que celle qui est accordée à des tiers. Les États membres restent compétents pour déterminer l'étendue de la couverture des tiers et les modalités de cette couverture, conformément à la première directive, dans le cadre des conditions posées tant par la première que par la deuxième directive. Cependant, quel que soit le degré de protection des tiers [10], l'objectif de la deuxième directive était d'éviter que le lien de parenté puisse constituer un motif d'exclusion, c'est-à-dire d'accorder aux membres de la famille de l'assuré, du conducteur ou de tout autre responsable, une protection équivalente à celle accordée aux tiers, comme le souligne à juste titre la Commission au point 12, sous b), de ses observations écrites.

31. Ainsi lorsque, dans un État membre, la couverture obligatoire s'étend aux tiers passagers, les passagers membres de la famille de l'assuré, du conducteur ou de toute autre personne responsable doivent également être couverts. Cependant, dans un État membre qui n'imposerait pas la couverture du tiers passager, les passagers membres de la famille ne bénéficieraient pas de la couverture d'assurance sur la base de la deuxième directive, puisque dans cette hypothèse la protection est la même et le degré de parenté n'intervient pas comme moyen d'exclusion.

32. Enfin, la troisième directive a résolu le problème de la couverture du préjudice corporel des passagers d'un véhicule, quels qu'ils soient, à l'exception du conducteur.

10 — Par exemple, dans un État membre, l'assurance s'étend au tiers passager alors que, dans un autre État, il n'en est rien.

En effet, comme indiqué dans le cinquième considérant, la couverture d'assurance obligatoire des passagers des véhicules automobiles présentait des lacunes dans certains États membres et il convenait de combler ces lacunes pour protéger cette «catégorie particulièrement vulnérable de victimes potentielles».

33. En conséquence, la différence spécifique entre la réglementation de la deuxième directive et celle de la troisième directive est que, tandis qu'avec la deuxième directive le législateur communautaire veut que le degré de parenté cesse d'être un motif d'exclusion de la couverture d'assurance, il se préoccupe avec la troisième directive de la question essentielle de la portée de la couverture d'assurance des passagers des véhicules automoteurs.

b) Nature de la responsabilité civile

34. Comme le soulignent à la fois le gouvernement italien et la Commission dans leurs observations écrites, il résulte du libellé de la première directive ainsi que des deux directives suivantes que, si elles traitent de la couverture de la responsabilité civile, elles ne se préoccupent cependant pas de la question essentielle des formes que peut revêtir cette responsabilité, c'est-à-dire qu'elles ne font pas de distinction entre la responsabilité pour faute et la responsabilité objective ou responsabilité pour risque.

35. Plus précisément, il est constant que la responsabilité civile doit être établie pour mettre en branle le mécanisme protecteur des directives communautaires. Cela signifie qu'une action déterminée (le fait d'avoir provoqué un accident dans le cadre de la circulation de véhicules automoteurs) doit être rattachée à une personne déterminée, à laquelle elle sera imputée aux fins de l'indemnisation.

36. Tous les ordres juridiques partent du postulat que le préjudice pèse en principe sur celui qui le subit (casum sentit dominus), à moins qu'une raison particulière n'impose et ne justifie d'en répercuter la charge sur un tiers, qui devra finalement assumer l'obligation de verser l'indemnisation [11]. Les systèmes juridiques fondent la responsabilité extra-contractuelle en principe sur la faute de celui qui est à l'origine du dommage.

37. Cependant, les ordres juridiques connaissent également des cas de responsabilité objective, c'est-à-dire indépendante de la faute. Un type particulier de responsabilité objective est la responsabilité pour risque. Le trait caractéristique de la responsabilité pour risque est que la création ou la conservation d'une source de danger est employée comme critère d'imputation. Ce critère permet ainsi d'imposer l'obliga-

11 — Voir, notamment, Kornilakis P. K., «Η ευθύνη από διακινδύνευση. Δογματική και δικαιοπολιτική προσέγγιση» (La responsabilité pour risque. Approche dogmatique et juridico-politique) Thessalonique, 1982, dans la collection «Δίκαιο και Κοινωνικοί Προβληματισμοί» (Droit et problématique sociale), n° 1 (227 pages), p. 36 et suiv. ainsi que p. 113 et suiv.

tion de réparer le dommage subi par la personne lésée.

38. La responsabilité pour risque est indépendante de la faute du responsable et, parfois, elle n'exige même pas de comportement illégal ni, plus généralement, d'intervention humaine [12]. La reconnaissance de cette responsabilité est le résultat de l'expansion graduelle des principes de justice sociale et de l'idée que, puisque la nature et l'évolution rapide de la civilisation technique ont permis à l'homme certaines activités, en mettant à sa disposition des machines et des procédures qui constituent autant de sources de danger potentiel pour des tiers (par exemple, l'utilisation de forces naturelles, le fonctionnement des véhicules automobiles, etc.), il est juste que les dommages causés pèsent non pas sur les personnes lésées, mais sur ceux qui ont créé ou eu le contrôle des risques, et ce indépendamment de toute faute ou de tout comportement en général. La charge imposée à ces personnes constitue en quelque sorte la contrepartie de la reconnaissance juridique des sources de danger, qui sont au demeurant à l'origine des avantages correspondants [13].

39. Dans un grand nombre d'ordres juridiques, cette responsabilité résultant de la circulation d'un véhicule est objective (responsabilité pour risque) et indépendante de l'existence d'une faute. Il en est ainsi, par exemple, en droits grec [14], français [15] et allemand [16]. Il faut observer que, contrairement à la plupart des droits continentaux, le droit anglais ne prévoit pas de responsabilité objective pour les dommages provoqués par le fonctionnement de véhicules automobiles, mais exige qu'il y ait eu une faute («negligence») [17].

40. À première vue, les directives ne se réfèrent pas au point de savoir si la responsabilité résultant de la circulation d'une automobile est subjective, c'est-à-dire si elle présuppose une faute, un dol ou une négligence du responsable en tant que critère d'imputation du dommage ou si, au contraire, elle est objective, c'est-à-dire si elle est constituée sans élément de faute, en employant le risque comme critère d'imputation.

41. Ce point a-t-il pu être volontairement laissé au pouvoir discrétionnaire des États membres? La réponse à cette question sera déduite de l'interprétation grammaticale,

12 — Ainsi, le fait générateur de cette responsabilité peut être un événement physique (par exemple, le comportement d'un animal ou la chute d'une construction) ou un fait technique (par exemple, le fonctionnement d'une voiture automobile); voir, notamment, Georgiadis A. S., «Ενοχικό Δίκαιο. Γενικό μέρος» (Droit des obligations. Partie générale), Athènes, P.N. Sakkoulas, 1999 [dans la collection «Δίκαιο και Οικονομία» (Droit et économie), 779 pages]; paragraphe 65, points 1 et suiv. ainsi que P. Kornilakis, op. cit., p. 127 et suiv.

13 — Voir A. Georgiadis, op. cit., paragraphe 65, point 2.

14 — Voir A. Georgiadis, op. cit., paragraphe 65, points 1 et suiv.

15 — Pour la présentation du système en vigueur en droit français, voir Lambert-Faivre Y., «Droit des assurances», Paris, *Précis Dalloz*, 10e édition, 1998 (dans la collection «Droit privé», 837 pages), p. 509 et suiv., paragraphes 724 et suiv. et p. 539 et suiv., paragraphes 754 et suiv.

16 — Pour une analyse comparative de la responsabilité pour risque dans les systèmes juridiques contemporains, voir, par exemple, A. Georgiadis, op. cit., paragraphe 65, points 9 et suiv., ainsi que P. Kornilakis, op. cit., passim.

17 — Voir, notamment, Heuston R. F. V. et Buckley R. A., *Salmond and Heuston on the law of torts*, London, Sweet and Maxwell, 21e édition, 1996 (592 pages), p. 223 et suiv. ainsi que Markesinis B. S. et Deakin S. F., *Tort law*, Oxford, 3e édition, 1994 (758 pages), p. 268 et suiv.

systématique et téléologique des dispositions des trois directives.

42. En premier lieu, en harmonisant les législations nationales, les directives ont pour but d'assurer notamment la sauvegarde des intérêts des victimes d'accidents de la route qui se produisent au sein de la Communauté, quel que soit le lieu de l'accident. C'est pourquoi, en adoptant le principe du dédommagement des victimes des accidents de la route dès le moment où la responsabilité est établie, l'article 3, paragraphe 1, de la première directive prévoit que chaque État membre prend toutes les mesures utiles pour que *la responsabilité civile* relative à la circulation des véhicules ayant leur stationnement habituel sur son territoire *soit couverte par une assurance*. L'*étendue* de la couverture ainsi que *les modalités* de l'assurance sont déterminées dans le cadre de ces mesures.

43. Le texte de l'article 3, paragraphe 1, de la première directive montre clairement que le législateur communautaire: a) ne fait pas de distinction entre responsabilité pour faute et responsabilité pour risque [18]. Plus particulièrement, il se réfère à une obligation de couvrir la responsabilité civile, quelle qu'elle soit; dès le moment où elle est établie, elle doit être couverte par une assurance. Par conséquent, pour nous en tenir au texte du règlement, nous pourrions soutenir que, dans la mesure où la directive ne se réfère pas aux différentes formes de responsabilité civile et ne fait pas de distinction entre elles, le législateur communautaire a laissé la réglementation de la nature de la responsabilité civile au pouvoir discrétionnaire des États membres; b) le législateur communautaire se préoccupe d'établir des règles relatives non pas à la détermination *de la nature* de la responsabilité, mais à l'institution d'une *obligation* d'assurance et à la fixation de *la portée* de cette obligation. Il traite par exemple de la question de savoir si cette assurance couvrira uniquement les dommages corporels et matériels, comme le prévoit en effet l'article 1er, paragraphe 1, de la deuxième directive, ou (également) le préjudice moral. De même, il fixe les modalités de la couverture. Ce libellé est extrêmement large et s'accommode de l'existence de disparités entre les législations nationales en ce qui concerne l'étendue de la couverture [19]. Autrement dit, comme l'a relevé la Cour [20], l'article 3, paragraphe 1, de la première directive «dans sa rédaction initiale... laissait, toutefois, aux États membres le soin de déterminer les dommages couverts ainsi que les modalités de l'assurance obligatoire».

44. Le législateur communautaire n'a en effet pas voulu imposer aux États membres l'adoption d'un type déterminé de respon-

18 — Rappelons que, au point 34 de ses conclusions dans l'affaire Ruiz Bernáldez (arrêt du 28 mars 1996, C-129/94, Rec. p. I-1829), l'avocat général Lenz a souligné ce qui suit: «Lorsqu'on lit les directives, on est frappé de constater qu'elles ne visent pas spécifiquement des relations contractuelles entre les parties au contrat d'assurance. Les directives sont muettes sur les conséquences découlant des manquements éventuels du preneur d'assurance ou de l'auteur du dommage à l'obligation d'agir avec prudence. Il s'ensuit que les États membres et les cocontractants jouissent d'une liberté relative dans l'aménagement des relations entre parties au contrat d'assurance, qui ne peut évidemment être exercée que dans le respect des autres dispositions des directives. Il apparaît dès lors parfaitement admissible d'attacher des conséquences juridiques à des manquements spécifiques à l'obligation d'agir avec prudence».

19 — Voir, à ce propos, le point 25 des conclusions de l'avocat général Lenz dans l'affaire Ruiz Bernáldez, précitée à la note 18.

20 — Arrêt Ruiz Bernáldez, précité à la note 18, point 15.

sabilité (responsabilité pour faute ou sans faute, c'est-à-dire responsabilité pour risque), mais il exige que la responsabilité civile en question, lorsqu'elle est constituée au regard du droit national, soit couverte par une assurance. La thèse que les dispositions communautaires ne vont pas aussi loin et laissent aux États membres la faculté d'inclure la notion de faute dans les conditions de la responsabilité civile peut encore s'appuyer sur d'autres arguments de poids, tirés de l'interprétation faite par la Cour d'autres dispositions de la première directive.

45. Dans l'affaire Bureau central français (64/83) [21], il s'est posé la question de l'interprétation de l'article 2, paragraphe 2, de la première directive, qui prévoit que, en ce qui concerne les véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire d'un des États membres, les dispositions de la première directive, à l'exception des articles 3 et 4, ont effet après la conclusion d'un accord entre les bureaux nationaux d'assurance, aux termes duquel «chaque bureau national se porte garant pour les règlements des sinistres survenus sur son territoire et provoqués par la circulation des véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre État membre, qu'ils soient assurés ou non, *dans les conditions fixées par sa propre législation nationale relative à l'assurance obligatoire*» (mis en italiques par nous).

46. S'efforçant de délimiter la portée de cette disposition contenue à l'article 2, paragraphe 2, l'avocat général Sir Gordon Slynn a souligné ce qui suit [22]: «Il n'y a aucune obligation absolue de garantir que la responsabilité soit couverte dans chaque cas pour les dommages physiques ou matériels causés par un véhicule ni de garantir que cette couverture soit identique dans tous les États membres... Aussi souhaitable que puisse être le fait que la législation sur l'assurance obligatoire pour les accidents provoqués par des véhicules automobiles soit identique dans tous les États membres de la Communauté, de sorte que le citoyen sait qu'il sera couvert partout selon les mêmes modalités, nous ne pensons pas que la présente directive [72/166] soit allée aussi loin. Elle a aboli la nécessité du contrôle de la carte verte à la frontière, mais, sous réserve de celles de ses dispositions qui imposent des obligations expresses, comme par exemple l'article 3, elle a laissé intacte les dispositions de droit national sur l'assurance obligatoire».

47. Dans son arrêt dans la même affaire, la Cour a suivi son avocat général en jugeant [23] que «l'expression 'dans les conditions fixées par sa propre législation nationale relative à l'assurance obligatoire', contenue dans l'article 2, paragraphe 2, de la directive 72/166, doit être entendue comme se référant *aux limites et conditions de la responsabilité civile* applicables à l'assurance obligatoire, étant entendu que le conducteur du véhicule au moment où le sinistre est survenu est censé être couvert par une assurance valide conformément à

21 — Arrêt du 9 février 1984 (Rec. p. 689).

22 — Voir les conclusions dans l'affaire Bureau central français, précitée à la note 21, Rec. p. 718.

23 — Point 29 des motifs et point 1 du dispositif.

cette législation» (mis en italiques par nous)[24]. Autrement dit, la Cour a estimé en substance que la directive laisse aux États membres le soin de définir les conditions de mise en œuvre de la responsabilité civile, parmi lesquelles il faut manifestement inclure le point de savoir si cette responsabilité est objective ou subjective, auquel cas il convient d'examiner si une faute est nécessaire ou non.

48. Au demeurant, l'interprétation téléologique de la disposition ci-dessus corrobore notre conclusion que le législateur communautaire exige la couverture de *toute responsabilité civile* découlant de la circulation de véhicules automoteurs, que cette responsabilité soit objective ou subjective, sans imposer pour autant l'adoption d'un type déterminé de responsabilité. L'objectif fondamental du législateur communautaire est de protéger les victimes d'accidents de la route au moyen de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile[25]; il n'a pas voulu mettre en péril cette protection en abandonnant la couverture de cette responsabilité par l'assurance à la discrétion du législateur national[26].

49. Autrement dit, nous estimons que le législateur communautaire n'a pas entendu permettre aux États membres, dans le cas où ils admettent la responsabilité civile pour risque en raison de la circulation d'un véhicule automoteur, de limiter la protection découlant des directives aux seuls cas où il y a faute (dol ou négligence) du responsable légal ou aux cas où la faute atteint un certain degré (par exemple, dol ou négligence grave). Dans une telle hypothèse en effet, la protection au titre des directives et l'harmonisation recherchée feraient en substance défaut et l'article 3, paragraphe 1, de la première directive perdrait tout effet utile. En conséquence, la protection découlant des directives constitue la conséquence inéluctable[27] de la constatation d'une responsabilité civile au sens du droit national.

50. Par ailleurs, comme nous l'avons souligné, dans un grand nombre d'ordres juri-

24 — Voir également Berr C., «Droit européen des assurances: accidents de la circulation causés dans un État de la CEE par un véhicule étranger», chronique dans *Droit européen des assurances*, 1984 (p. 643 à 653), p. 650, où il formule certaines réserves à propos de cette expression.

25 — Voir également les points 21 et suiv. des conclusions de l'avocat général Lenz dans l'affaire Ruiz Bernáldez, précitée à la note 18.

26 — Le fait que la protection des victimes est un objectif fondamental de la réglementation communautaire découle également du sixième considérant de la deuxième directive, selon lequel «il est nécessaire de prévoir qu'un organisme garantira que la victime ne restera pas sans indemnisation dans le cas où le véhicule qui a causé le sinistre n'est pas assuré ou n'est pas identifié», même si les États membres restent libres de donner à l'intervention de cet organisme un caractère subsidiaire ou non. Comme la Cour l'a souligné dans l'arrêt Ruiz Bernáldez (point 17), précité à la note 18, l'article 1er, paragraphe 4, de la deuxième directive a renforcé la protection des victimes en imposant aux États membres l'obligation de créer ou d'agréer des organismes chargés de réparer les dommages matériels ou corporels causés par les véhicules non identifiés ou non assurés.

27 — Dans l'arrêt Ruiz Bernáldez, précité à la note 18, où il s'agissait de savoir dans quelle mesure un contrat pouvait exclure de la couverture de l'assurance obligatoire la réparation des dommages provoqués par les conducteurs se trouvant en état d'ivresse, la Cour a en effet jugé (point 18) que, compte tenu de l'objectif de protection des victimes d'accidents de la route, «qui a été constamment réaffirmé dans les directives, l'article 3, paragraphe 1, de la première directive, tel que précisé et complété par les deuxième et troisième directives, doit être interprété en ce sens que l'assurance automobile obligatoire doit permettre aux tiers victimes d'un accident causé par un véhicule, d'être indemnisés de tous les dommages corporels et matériels qu'ils ont subis, à concurrence des montants fixés à l'article 1er, paragraphe 2, de la deuxième directive». Mais la Cour a poursuivi (point 19): «Toute autre interprétation aurait pour conséquence de permettre aux États membres de limiter l'indemnisation des tiers victimes d'un accident de la circulation à certains types de dommages, entraînant ainsi des disparités de traitement entre les victimes selon le lieu où est survenu l'accident, ce que les directives ont précisément pour objet d'éviter. L'article 3, paragraphe 1, de la première directive serait alors privé de son effet utile». Elle a conclu (point 20): «Dans ces conditions, l'article 3, paragraphe 1, de la première directive s'oppose à ce que l'assureur puisse se prévaloir de dispositions légales ou de clauses conventionnelles pour refuser d'indemniser les tiers victimes d'un accident causé par le véhicule assuré».

diques, la responsabilité pour la circulation des véhicules est objective (responsabilité pour risque) et indépendante de l'existence d'une faute, quoique le droit anglais ne prévoie pas de responsabilité objective pour les dommages provoqués par le fonctionnement de véhicules et exige qu'il y ait eu faute («negligence»). Ainsi, le fait qu'une législation nationale érige la faute en condition de l'établissement d'une responsabilité civile soumise à une assurance obligatoire ne saurait être considéré comme équivalant en substance, d'une part, à un stratagème des États membres pour échapper aux obligations découlant de la législation communautaire et, d'autre part, à un obstacle sur la voie devant mener à la réalisation de la libre circulation des marchandises et des personnes, car la question de la nature de la responsabilité est de la compétence des autorités nationales.

51. Admettre la solution contraire poserait la question de savoir si les directives communautaires imposent aux États membres qui ne prévoient pas de responsabilité objective pour les dommages causés par le fonctionnement des véhicules de modifier les conditions d'existence de la responsabilité civile et d'envisager dans ces hypothèses l'institution d'une responsabilité objective, pour risque.

52. Mais dans la mesure où, comme nous l'avons souligné, cette exigence ne découle ni de la lettre ni de l'esprit de la réglementation communautaire, l'obligation d'harmonisation prévue par les directives n'est pas, croyons-nous, devenue l'otage des particularités des régimes juridiques nationaux, ce qui serait contraire au principe de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux.

53. En conséquence, l'interprétation littérale, systématique et téléologique des dispositions en cause montre que la définition des conditions d'intervention de la responsabilité civile liée à la circulation des véhicules automoteurs, autrement dit la question de savoir si une faute est requise ou non, est de la compétence des États membres.

54. Ces considérations nous mènent à conclure que le droit communautaire relatif à l'assurance de la responsabilité civile n'a pas complètement harmonisé les régimes particuliers de responsabilité civile. La réglementation communautaire porte sur l'assurance obligatoire, mais non sur la responsabilité civile. C'est pourquoi aucune des trois directives ne contient de disposition tenant compte de l'existence éventuelle de régimes nationaux de responsabilité civile différents, c'est-à-dire d'un régime national de responsabilité pour l'événement qui n'est pas dû à une faute (responsabilité objective ou responsabilité pour risque) dont les modalités différeraient, principalement en ce qui concerne les montants de l'indemnisation, de celles d'un régime parallèle de responsabilité civile fondée sur la faute du conducteur.

c) Réponse aux deux premières questions

1) Réponse à la première question

55. Avec sa première question, le juge national demande à la Cour de dire si l'article 3 de la deuxième directive exige que l'assurance obligatoire de responsabilité civile automobile couvre les dommages subis par les membres de la famille de l'assuré ou du conducteur du véhicule, même lorsque ceux-ci sont transportés gratuitement et que seule la responsabilité civile pour risque est engagée, sans qu'il y ait de faute, ou si l'État membre peut exclure toute indemnisation en pareil cas.

56. Conformément à l'analyse précédente, il appartient au juge national d'interpréter le droit national en vigueur au moment des faits pour déterminer si le passager transporté gratuitement et devenu victime d'un accident dans lequel il n'y a eu aucune faute du conducteur doit ou non être couvert par le régime d'assurance obligatoire de l'assuré.

57. Par ailleurs, dès lors que le droit national applicable impose la couverture des passagers qui ne sont pas membres de la famille de l'assuré ou du conducteur du véhicule, l'article 3 de la deuxième directive implique, à partir de la date d'expiration du délai de transposition de la directive en droit portugais, de laisser inappliquée toute disposition contractuelle ou réglementaire excluant une victime de l'accident, qui se trouve alors dans la situation juridique d'un tiers, simplement et uniquement parce qu'elle est membre de la famille de l'assuré ou du conducteur. En revanche, si le droit national en vigueur n'impose pas la couverture des passagers, l'article 3 de la deuxième directive ne saurait être invoqué pour imposer la couverture par l'assurance obligatoire d'un passager membre de la famille de l'assuré ou du conducteur.

2) Réponse à la deuxième question

58. La deuxième question vise à savoir dans quelle mesure les montants minimaux de capital assuré établis à l'article 1er, paragraphe 2, de la deuxième directive sont applicables aux situations dans lesquelles la responsabilité civile pour risque est engagée, en l'absence de faute, ou si un État membre peut légiférer en ce sens que, si aucune faute n'est imputable au conducteur du véhicule responsable de l'accident, les plafonds d'indemnisation seront inférieurs à ces montants minimaux.

59. La Commission se demande si cette réponse est vraiment utile pour statuer dans le litige au principal.

60. Selon nous, si la réponse à la première question contient déjà beaucoup d'éléments de réponse à la deuxième question, on ne

saurait considérer la réponse à cette dernière comme superflue pour la solution du litige au principal, car certains points méritent une analyse plus poussée.

61. Concrètement, il découle de l'article 1er, paragraphe 2, de la deuxième directive que, à partir du moment où il y a responsabilité civile et compte tenu du fait que la réparation doit couvrir les dommages réels (préjudices corporels ou matériels), les minima de capital assuré fixés dans cet article doivent être respectés, quelle que soit la nature de la responsabilité civile.

62. En conséquence, n'est pas conforme à la deuxième directive et doit rester inappliquée toute mesure législative nationale qui, en raison principalement du fait que la forme de responsabilité consacrée est la responsabilité pour risque, fixe des plafonds d'indemnisation inférieurs aux minima de l'assurance obligatoire établis dans cette directive.

B — *Les questions de l'interprétation conforme et de l'effet direct horizontal des directives*

63. Dans ses cinq dernières questions, le juge national soulève des points relatifs à l'obligation d'interprétation conforme au droit communautaire des dispositions nationales et à la reconnaissance de l'effet direct horizontal des dispositions des directives; il part à cet égard du postulat que la législation communautaire correspondante peut imposer des règles concernant le type de responsabilité (objective ou non) et, partant, la différenciation correspondante de l'obligation de couverture de cette responsabilité.

64. Partant de ce qui précède, nous avons donc conclu que les directives communautaires régissant l'assurance obligatoire de la responsabilité civile découlant de la circulation des véhicules automoteurs n'imposent aux États membres aucune obligation de prévoir un type particulier de responsabilité et, en conséquence, leur laissent toute latitude de réglementer cette question, et nous avons souligné que la législation communautaire concerne notamment la portée de la couverture obligatoire de cette responsabilité et impose des limites qui doivent être respectées par les États membres. Dès lors, l'examen de ces questions est superflu parce que dépourvu d'utilité pour la solution du litige au principal.

VI — Conclusion

65. Nous proposons en conséquence à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Tribunal da Comarca de Setúbal dans les termes suivants:

« 1) L'article 3 de la deuxième directive 84/5/CEE du Conseil, du 30 décembre 1983, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, doit être interprété en ce sens que l'assurance obligatoire de responsabilité civile automobile doit apporter aux passagers membres de la famille de l'assuré ou du conducteur du véhicule une protection identique à celle prévue par la législation nationale pour les passagers qui ne sont pas membres de la famille.

2) L'article 1er, paragraphe 2, de la deuxième directive doit être interprété en ce sens que les montants minimaux de couverture fixés dans cet article sont applicables aux situations où la responsabilité civile de l'assuré se trouve engagée, indépendamment de l'existence ou non de différents régimes nationaux de responsabilité civile fondés ou non sur l'existence d'une faute. »