ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

28 avril 2009 *

Dans l'affaire C-518/06,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 20 décembre 2006,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. E. Traversa et M^me^ N. Yerrell, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. I. M. Braguglia, en qualité d'agent, assisté de M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'italien.

soutenue par:

République de Finlande, représentée par M^me^ J. Himmanen, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts et M. Ilešič (rapporteur), présidents de chambre, MM. A. Tizzano, A. Borg Barthet, J. Malenovský, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits et J.-J. Kasel, juges,

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M^me^ M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 13 mai 2008,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 9 septembre 2008,

rend le présent

Arrêt

1 Par son recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que:

— en mettant en œuvre et en maintenant une législation en vertu de laquelle les primes de l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs (ci-après l'«assurance responsabilité civile automobile») doivent être calculées sur la base de paramètres déterminés et en soumettant ces primes à un contrôle a posteriori, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49/CEE du Conseil, du 18 juin 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive «assurance non-vie») (JO L 228, p. 1);

— en exerçant un contrôle sur les modalités selon lesquelles les entreprises d'assurances dont le siège principal est situé dans un autre État membre, mais qui exercent leurs activités en Italie en vertu de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services, calculent leurs primes d'assurance et en imposant, notamment à l'égard de telles entreprises, des sanctions en cas de violation des règles nationales relatives aux modalités de calcul des primes d'assurance, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 9 de la directive 92/49, et

— en maintenant l'obligation de souscrire l'assurance responsabilité civile automobile pour toutes les entreprises d'assurances, y compris celles dont le siège principal est

situé dans un autre État membre, mais qui exercent leurs activités en Italie en vertu de la liberté d'établissement ou de la libre prestation de services, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 43 CE et 49 CE.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

Les directives 72/166/CEE, 84/5/CEE et 2005/14/CE

2 Aux fins de faciliter la circulation des voyageurs entre les États membres, la directive 72/166/CEE du Conseil, du 24 avril 1972, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (JO L 103, p. 1), a mis en place un système fondé, d'une part, sur la suppression du contrôle de la carte verte d'assurance lors du passage des frontières internes à la Communauté européenne et, d'autre part, sur l'obligation pour chacun des États membres de faire en sorte que la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules soit couverte par une assurance.

3 Aux termes du deuxième considérant de cette directive:

«[…] tout contrôle aux frontières de l'obligation d'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs a comme objectif la sauvegarde des intérêts des personnes susceptibles d'être victimes d'un sinistre causé par ces véhicules […]»

4 Le septième considérant de ladite directive énonce:

«[…] la suppression du contrôle de la carte verte pour les véhicules ayant leur stationnement habituel dans un État membre et pénétrant sur le territoire d'un autre État membre peut être réalisée sur la base d'un accord entre les […] bureaux nationaux d'assurance, aux termes duquel chaque bureau national garantirait, dans les conditions prévues par la législation nationale, l'indemnisation des dommages ouvrant droit à réparation, causés sur son territoire par un de ces véhicules, assuré ou non».

5 Par ailleurs, les cinquième et sixième considérants de la même directive soulignent que la libéralisation du régime de circulation des véhicules automoteurs dans le trafic de voyageurs entre les États membres contribue à l'ouverture des marchés de ceux-ci.

6 L'article 3, paragraphe 1, de la directive 72/166 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. […]»

7 Les cinquième et sixième considérants 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 de véhicules automoteurs (JO 1984, L 8, p. 17), énoncent:

«[…] les montants à concurrence desquels l'assurance est obligatoire doivent permettre en tout état de cause de garantir aux victimes une indemnisation suffisante quel que soit l'État membre où le sinistre est survenu;

[…] 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; […]»

8 Par l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 84/5, les États membres ont été obligés de créer ou d'agréer un fonds de garantie pour l'indemnisation des victimes d'accidents causés par des véhicules pour lesquels il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance de responsabilité civile automobile.

9 Il est précisé, à la même disposition, que cette obligation ne porte pas atteinte au droit des États membres de donner ou non à l'intervention de cet organisme un caractère subsidiaire.

10 Les directives 72/166 et 84/5 ont été modifiées en dernier lieu par la directive 2005/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, modifiant les directives 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE et 90/232/CEE du Conseil et la directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs (JO L 149, p. 14). La transposition de la directive 2005/14/CE ne devait pas encore être achevée à la date d'expiration du délai fixé dans le dernier avis motivé émis dans la présente affaire.

11 Ainsi que le souligne le premier considérant de cette directive, le renforcement et la consolidation du marché unique de l'assurance en ce qui concerne l'assurance automobile constituent un objectif fondamental dans le domaine des services financiers, eu égard à l'importance particulière de l'assurance responsabilité civile automobile pour les citoyens européens, qu'ils soient preneurs d'assurance ou victimes d'un accident, d'une part, et pour les entreprises d'assurances, d'autre part.

12 Par ailleurs, le vingt et unième considérant de la directive 2005/14 énonce que le droit d'invoquer le contrat d'assurance et d'opposer celui-ci directement à l'entreprise d'assurance est très important pour la protection des victimes d'accidents de la route.

La directive 92/49

13 Les premier, cinquième à septième et dix-huitième considérants de la directive 92/49 énoncent:

«(1) considérant qu'il est nécessaire d'achever le marché intérieur dans le secteur de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, sous le double aspect de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services, afin de faciliter aux entreprises d'assurances ayant leur siège social dans la Communauté la couverture des risques situés à l'intérieur de la Communauté;

[…]

(5) considérant que la démarche retenue consiste à réaliser l'harmonisation essentielle, nécessaire et suffisante pour parvenir à une reconnaissance mutuelle des agréments et des systèmes de contrôle prudentiel, qui permette l'octroi d'un agrément unique valable dans toute la Communauté et l'application du principe du contrôle par l'État membre d'origine;

(6) considérant qu'en conséquence l'accès à l'activité d'assurance et l'exercice de celle-ci sont dorénavant subordonnés à l'octroi d'un agrément administratif unique, délivré par les autorités de l'État membre où l'entreprise d'assurance a son siège social; que cet agrément permet à l'entreprise de se livrer à ses activités partout dans la Communauté, soit en régime d'établissement, soit en régime de libre prestation de services; […]

(7) considérant qu'il incombe désormais aux autorités compétentes de l'État membre d'origine d'assurer la surveillance de la solidité financière de l'entreprise d'assurance, notamment en ce qui concerne son état de solvabilité et la constitution de provisions techniques suffisantes ainsi que leur représentation par des actifs congruents;

[…]

(18) considérant que l'harmonisation du droit du contrat d'assurance n'est pas une condition préalable de la réalisation du marché intérieur des assurances; que, en conséquence, la possibilité laissée aux États membres d'imposer l'application de leur droit aux contrats d'assurance qui couvrent des risques situés sur leur territoire est de nature à apporter des garanties suffisantes aux preneurs d'assurance qui ont besoin d'une protection particulière».

14 Sous le titre II de la directive 92/49, intitulé «Accès à l'activité d'assurance», l'article 6 dispose:

«L'article 8 de la [première] directive 73/239/CEE [du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et son exercice (JO L 228, p. 3)] est remplacé par le texte suivant.

'[…]

[…] [L]es États membres ne prévoient pas de dispositions exigeant l'approbation préalable ou la communication systématique des conditions générales et spéciales des polices d'assurance, des tarifs et des formulaires et autres imprimés que l'entreprise a l'intention d'utiliser dans ses relations avec les preneurs d'assurance.

Les États membres ne peuvent maintenir ou introduire la notification préalable ou l'approbation des majorations de tarifs proposées qu'en tant qu'élément d'un système général de contrôle des prix.

[…]'»

15 Aux termes de l'article 9 de cette directive, qui figure sous le titre III de celle-ci, intitulé «Harmonisation des conditions d'exercice»:

«L'article 13 de la directive 73/239/CEE est remplacé par le texte suivant.

'[…]

1. La surveillance financière d'une entreprise d'assurance, y compris celle des activités qu'elle exerce par le biais de succursales et en prestation de services, relève de la compétence exclusive de l'État membre d'origine.

2. La surveillance financière comprend notamment la vérification, pour l'ensemble des activités de l'entreprise d'assurance, de son état de solvabilité et de la constitution de provisions techniques et des actifs représentatifs conformément aux règles ou aux pratiques établies dans l'État membre d'origine, en vertu des dispositions adoptées au niveau communautaire.

[…]'»

16 L'article 11 de ladite directive dispose:

«À l'article 19 de la directive 73/239/CEE, les paragraphes 2 et 3 sont remplacés par les textes suivants.

'[…]

3. Chaque État membre prend toutes dispositions utiles afin que les autorités compétentes disposent des pouvoirs et des moyens nécessaires à la surveillance des activités des entreprises d'assurances ayant leur siège social sur leur territoire, y compris les activités exercées en dehors de ce territoire, conformément aux directives du Conseil concernant ces activités et en vue de leur application.

Ces pouvoirs et moyens doivent notamment donner aux autorités compétentes la possibilité:

[…]

b) de prendre, à l'égard de l'entreprise, de ses dirigeants responsables ou des personnes qui contrôlent l'entreprise, toutes mesures adéquates et nécessaires pour assurer que les activités de l'entreprise restent conformes aux dispositions législatives, réglementaires et administratives que l'entreprise est tenue d'observer dans les différents États membres […]

[…]'»

17 L'article 29 de la directive 92/49 énonce:

«Les États membres ne prévoient pas de dispositions exigeant l'approbation préalable ou la communication systématique des conditions générales et spéciales des polices d'assurance, des tarifs et des formulaires et autres imprimés qu'une entreprise d'assurance se propose d'utiliser dans ses relations avec les preneurs d'assurance. Dans le but de contrôler le respect des dispositions nationales relatives aux contrats d'assurance, ils ne peuvent exiger que la communication non systématique de ces conditions et de ces autres documents, sans que cette exigence puisse constituer pour l'entreprise une condition préalable de l'exercice de son activité.

Les États membres ne peuvent maintenir ou introduire la notification préalable ou l'approbation des majorations des tarifs proposés qu'en tant qu'élément d'un système général de contrôle des prix.»

18 Aux termes de l'article 39, paragraphes 2 et 3, de cette directive, qui figure sous le titre IV de celle-ci, intitulé «Dispositions sur le libre établissement et la libre prestation des services»:

«2. L'État membre de la succursale ou de la prestation de services ne prévoit pas de dispositions exigeant l'approbation préalable ou la communication systématique des conditions générales et spéciales des polices d'assurance, des tarifs et des formulaires et autres imprimés que l'entreprise se propose d'utiliser dans ses relations avec les preneurs d'assurance. Dans le but de contrôler le respect des dispositions nationales relatives aux contrats d'assurance, il ne peut exiger de toute entreprise souhaitant effectuer sur son territoire des opérations d'assurance, en régime d'établissement ou en régime de libre prestation de services, que la communication non systématique des

conditions et des autres documents qu'elle se propose d'utiliser, sans que cette exigence puisse constituer pour l'entreprise une condition préalable de l'exercice de son activité.

3. L'État membre de la succursale ou de la prestation de services ne peut maintenir ou introduire la notification préalable ou l'approbation des majorations de tarifs proposés qu'en tant qu'élément d'un système général de contrôle de prix.»

19 L'article 40 de ladite directive prévoit:

«[…]

3. Si les autorités compétentes d'un État membre constatent qu'une entreprise ayant une succursale ou opérant en régime de libre prestation de services sur son territoire ne respecte pas les règles de droit de cet État qui lui sont applicables, elles invitent l'entreprise concernée à mettre fin à cette situation irrégulière.

4. Si l'entreprise en question ne fait pas le nécessaire, les autorités compétentes de l'État membre concerné en informent les autorités compétentes de l'État membre d'origine. Celles-ci prennent, dans les plus brefs délais, toutes les mesures appropriées pour que l'entreprise concernée mette fin à cette situation irrégulière. La nature de ces mesures est communiquée aux autorités compétentes de l'État membre concerné.

5. Si, en dépit des mesures ainsi prises par l'État membre d'origine ou parce que ces mesures apparaissent inadéquates ou font défaut dans cet État, l'entreprise persiste à enfreindre les règles de droit en vigueur dans l'État membre concerné, ce dernier peut,

après en avoir informé les autorités compétentes de l'État membre d'origine, prendre les mesures appropriées pour prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités et, pour autant que cela soit absolument nécessaire, empêcher l'entreprise de continuer à conclure de nouveaux contrats d'assurance sur son territoire. Les États membres veillent à ce qu'il soit possible d'effectuer sur leur territoire les notifications aux entreprises d'assurances.

6. Les paragraphes 3, 4 et 5 n'affectent pas le pouvoir des États membres concernés de prendre, en cas d'urgence, des mesures appropriées pour prévenir les irrégularités commises sur leur territoire. Ceci comporte la possibilité d'empêcher une entreprise d'assurance de continuer à conclure de nouveaux contrats d'assurance sur leur territoire.

7. Les paragraphes 3, 4 et 5 n'affectent pas le pouvoir des États membres de sanctionner les infractions sur leur territoire.

[…]»

La réglementation nationale

20 L'article 11, paragraphe 1, de la loi n° 990 sur l'assurance obligatoire de la responsabilité civile découlant de la circulation des véhicules à moteur et des embarcations (assicurazione obbligatoria della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti), du 24 décembre 1969 (GURI n° 2, du 3 janvier 1970), telle qu'en vigueur lors de la procédure précontentieuse (ci-après la «loi n° 990/69»), impose

aux entreprises d'assurances l'obligation de fournir l'assurance responsabilité civile automobile à la demande de tout client potentiel. Il dispose:

«Les entreprises sont tenues d'accepter, selon les conditions des polices et les tarifs qu'elles ont l'obligation d'établir préalablement pour tout risque découlant de la circulation des véhicules à moteur et des embarcations, les propositions relatives à l'assurance obligatoire qui leur sont présentées.»

21 Cette obligation de contracter a pour l'essentiel été maintenue à l'article 132 du code des assurances privées (codice delle assicurazioni private), établi par le décret-loi n° 209, du 7 septembre 2005, et entré en vigueur le 1er janvier 2006 (supplément ordinaire à la GURI n° 239, du 13 octobre 2005, ci-après le «code des assurances privées»). Cet article énonce:

«1. Les entreprises d'assurances sont tenues d'accepter, selon les conditions des polices et les tarifs qu'elles ont l'obligation d'établir préalablement pour tout risque découlant de la circulation des véhicules à moteur et des embarcations, les propositions relatives à l'assurance obligatoire qui leur sont présentées, sans préjudice de la nécessité de vérifier l'exactitude des données qui figurent dans l'attestation de risque ainsi que l'identité du preneur d'assurance et du titulaire du véhicule, s'il s'agit d'une autre personne.

2. Les entreprises d'assurances peuvent demander que l'autorisation soit limitée, aux fins du respect des obligations visées au paragraphe 1, aux risques découlant de la circulation de parcs de véhicules à moteur ou d'embarcations.»

22 L'article 11, paragraphe 1 bis, de la loi nº 990/69 dispose:

«Aux fins du respect des obligations visées au paragraphe 1, lors de la fixation des tarifs, les entreprises calculent de manière distincte les primes pures et les chargements en conformité avec leurs bases techniques, suffisamment vastes et remontant à cinq exercices au minimum. Lorsque de telles bases ne sont pas disponibles, les entreprises peuvent avoir recours à des relevés statistiques du marché. Si [l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP)] constate le contournement de l'obligation de contracter dans des zones territoriales déterminées ou avec certaines catégories d'assurés, il convient d'appliquer une sanction pécuniaire équivalant à 3 % des primes pour la responsabilité civile relative aux dommages causés par la circulation des véhicules figurant dans le dernier bilan approuvé, avec un minimum de 1 million d'euros et jusqu'à concurrence de 5 millions d'euros. En cas de récidive, l'autorisation d'exercer l'activité dans la branche de l'assurance des responsabilités civiles pour les dommages causés par la circulation des véhicules peut être révoquée.»

23 Les parties essentielles de cette disposition ont été reprises aux articles 35, paragraphe 1, et 314, paragraphe 2, du code des assurances privées.

24 L'article 12 bis de la loi nº 990/69 dispose:

«1. En vue de garantir la transparence et la compétitivité des offres des services d'assurance ainsi qu'une information appropriée aux usagers, les entreprises qui exercent leurs activités dans la branche de l'assurance obligatoire des responsabilités civiles découlant de la circulation des véhicules à moteur et des embarcations doivent rendre publiques les primes et les conditions générales et spéciales des polices d'assurance pratiquées sur le territoire de la République italienne.

2. Les primes pratiquées, en fonction de la détermination de chaque entreprise d'assurance, en faveur des assurés figurant dans la catégorie bénéficiant d'un bonus maximal au cours des deux dernières années, doivent être uniformes sur l'ensemble du territoire national.

3. La publication des primes et des conditions des polices d'assurance visée au paragraphe 1 doit être réalisée à chaque point de vente de l'entreprise ainsi que sur des sites Internet permettant aux usagers de calculer les primes et de prendre connaissance des conditions des polices d'assurance […].

[…]

5. Toute exécution erronée ou incomplète des obligations visées aux paragraphes 1 et 3 entraîne l'application d'une sanction administrative pécuniaire allant de 2 600 à 10 300 euros. En cas d'omission ou de retard supérieur à trente jours, la sanction est doublée.»

25 Ces règles ont, pour l'essentiel, été reprises aux articles 131 et 313 du code des assurances privées.

26 Enfin, l'article 12 quater, paragraphe 1, de la loi n° 990/69 dispose:

«1. Le refus ou le contournement par les entreprises d'assurances de l'obligation d'accepter les propositions présentées par les preneurs d'assurance potentiels au sens de

l'article 11 pour l'assurance obligatoire pour les risques découlant de la circulation des véhicules à moteur et des embarcations sont soumis à une sanction pécuniaire […]»

27 Par analogie, l'article 314, paragraphe 1, du code des assurances privées énonce:

«1. Le refus ou le contournement de l'obligation de contracter visée à l'article 132, paragraphe 1, sont passibles d'une sanction administrative pécuniaire allant de 1 500 à 4 500 euros.»

La procédure précontentieuse

28 Par lettre du 22 mars 2004, la Commission a attiré l'attention de la République italienne sur des problèmes de compatibilité de la loi nº 990/69 ainsi que de l'application de celle-ci par l'ISVAP avec les articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49. À cet égard, la Commission signalait avoir reçu des plaintes d'entreprises d'assurances à propos de sanctions infligées par l'ISVAP au motif que l'obligation de contracter énoncée à l'article 11, paragraphe 1, de ladite loi aurait été contournée par la fixation de tarifs exorbitants.

29 Par lettre du 8 juin 2004, la République italienne a répondu que la loi nº 990/69 et l'application de celle-ci par l'ISVAP étaient conformes au droit communautaire. Elle exposait que la loi nº 990/69 n'exige ni une approbation préalable des tarifs ni une communication systématique de ceux-ci à l'ISVAP. Cette loi laisserait les entreprises d'assurances libres de choisir leurs tarifs, tout en garantissant la possibilité pour les consommateurs de conclure la police d'assurance de responsabilité civile automobile obligatoire. À ce dernier égard, elle soulignait la nature sociale de la responsabilité civile pour les dommages causés par la circulation des véhicules.

30 Par lettre du 9 juillet 2004, la Commission a officiellement mis la République italienne en demeure de lui faire part de ses observations au sujet de la compatibilité des articles 11, paragraphes 1 et 1 bis, 12 bis ainsi que 12 quater de la loi nº 990/69, tels qu'interprétés et appliqués par l'ISVAP, avec la directive 92/49.

31 Par lettre du 31 août 2004, la République italienne a transmis ses observations, qui correspondaient, en substance, à celles transmises par sa lettre du 8 juin 2004.

32 Le 22 décembre 2004, la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure complémentaire, dans laquelle elle soutenait que, suivant les principes énoncés par la Cour dans son arrêt du 5 octobre 2004, CaixaBank France (C-442/02, Rec. p. I-8961), l'obligation de contracter est également contraire aux articles 43 CE et 49 CE. Un délai d'un mois a été accordé à la République italienne pour répondre à cette mise en demeure complémentaire.

33 En l'absence de réponse à la lettre de mise en demeure complémentaire, la Commission a adressé à la République italienne, le 18 octobre 2005, un avis motivé, confirmant les griefs invoqués dans les deux lettres de mise en demeure et invitant cet État membre à s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

34 Par lettre du 3 novembre 2005, la République italienne a communiqué la publication du code des assurances privées.

35 Par lettre du 30 décembre 2005, la République italienne a répondu à l'avis motivé, insistant sur la compatibilité de la réglementation nationale avec le droit communautaire.

36 À la lumière de la réponse de la République italienne, la Commission a considéré nécessaire de préciser ses griefs et a donc émis, le 10 avril 2006, un avis motivé complémentaire. Cet État membre était invité à se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

37 Par lettre du 16 mai 2006, la République italienne a répondu à l'avis motivé complémentaire. Elle réaffirmait la compatibilité de sa législation avec le droit communautaire.

38 La Commission, non satisfaite de la réponse de la République italienne, a décidé d'introduire le présent recours.

La procédure devant la Cour

39 Par requête déposée au greffe de la Cour le 20 décembre 2006, la Commission a introduit le présent recours et conclu à ce que la Cour fasse les constatations énumérées au point 1 du présent arrêt et condamne la République italienne aux dépens.

40 La République italienne demande à la Cour de rejeter le recours.

41 Par ordonnance du 21 juin 2007, le président de la Cour a admis la République de Finlande à intervenir à l'appui des conclusions de la République italienne.

Sur le recours

42 Dans son mémoire en réplique, la Commission a indiqué que la principale violation de droit communautaire reprochée à la République italienne est l'incompatibilité de l'obligation de contracter avec les articles 43 CE et 49 CE. Il convient donc de traiter ce grief en premier lieu.

Sur le grief tiré d'une violation des articles 43 CE et 49 CE en raison de l'obligation de contracter

Argumentation des parties

43 La Commission soutient que l'obligation de contracter, imposée à toutes les entreprises d'assurances exerçant dans le domaine de la responsabilité civile automobile et cela par rapport à tous les propriétaires de véhicules, de même que la possibilité offerte à l'ISVAP d'appliquer des sanctions en cas de violation de ladite obligation, sont incompatibles avec les articles 43 CE et 49 CE.

44 Cette obligation dissuaderait les entreprises d'assurances établies dans d'autres États membres de s'établir ou de fournir des services en Italie, entravant ainsi l'accès au marché italien. En particulier, ces entreprises seraient empêchées de déterminer librement leur offre de services d'assurance et les destinataires de ces services. Ainsi, elles seraient contraintes de supporter des coûts excessifs par rapport à leurs stratégies commerciales. Ces coûts seraient encore plus importants pour les entreprises qui ont uniquement l'intention d'exercer des activités sporadiques en Italie.

45 L'effet restrictif de l'obligation de contracter serait comparable à celui constaté par la Cour dans l'arrêt CaixaBank France, précité.

46 La Commission expose, ensuite, que l'obligation de contracter est non justifiée et disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

47 S'agissant de l'objectif, invoqué par la République italienne, de protéger les propriétaires de véhicules, la Commission reconnaît que l'obligation de contracter contribue à garantir qu'un propriétaire de véhicule trouve une entreprise d'assurances disposée à conclure une police d'assurance responsabilité civile automobile. Toutefois, l'obligation de contracter irait au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de la protection des consommateurs, puisqu'elle est imposée aux entreprises d'assurances à l'égard de l'ensemble des propriétaires de véhicules sur tout le territoire italien, alors que la République italienne a soulevé des difficultés à trouver une entreprise d'assurance disposée à conclure une police d'assurance responsabilité civile automobile pour une zone géographique précise et une catégorie de personnes spécifique, à savoir le sud de l'Italie et les nouveaux conducteurs.

48 Pour ce qui concerne l'objectif, également invoqué par la République italienne, consistant à garantir une indemnisation adéquate aux victimes d'accidents de la route, la Commission estime que celui-ci est déjà atteint par l'obligation imposée, après transposition de l'article 3 de la directive 72/166, aux propriétaires de véhicules de souscrire une police d'assurance responsabilité civile automobile et par l'existence dans chaque État membre d'un fonds de garantie en vertu de la directive 84/5.

49 Enfin, la Commission observe qu'il existe dans d'autres États membres des régimes moins restrictifs pour obtenir les mêmes résultats que la législation italienne prétend poursuivre. Elle mentionne, à cet égard, le Bureau central de tarification établi tant en Belgique qu'en France, le Consorcio de Compensación de Seguros établi en Espagne, le consortium des principales entreprises d'assurances établi aux Pays-Bas et le système de coassurance établi au Portugal.

50 La République italienne rappelle que l'assurance responsabilité civile automobile, tout en étant une assurance de type privé, est inspirée par des finalités sociales, notamment celle visant à garantir que les victimes d'accidents de la route reçoivent une indemnisation. Ce serait la raison pour laquelle a été introduite une obligation pour les propriétaires de véhicules de contracter une assurance aux fins d'indemniser les tiers.

51 En choisissant de faire reposer cette obligation de contracter tant sur les entreprises d'assurances que sur les utilisateurs de véhicules à moteur, la République italienne aurait voulu protéger au maximum, d'une part, les preneurs d'assurance, dans leur qualité de consommateur, contre des discriminations en matière d'accès à l'assurance obligatoire et de liberté de circuler et, d'autre part, les victimes d'accidents de la route.

52 Selon la République italienne, ces objectifs ne sauraient être mis en échec par la liberté commerciale des entreprises. Cet État membre estime que, si la Cour devait accepter le raisonnement de la Commission, l'assurance responsabilité civile automobile deviendrait une assurance basée exclusivement sur des logiques de marché et perdrait largement son caractère social.

53 La République italienne souligne, ensuite, que l'obligation de contracter n'a aucun effet dissuasif sur les entreprises d'assurances établies dans un État membre autre que la République italienne qui veulent pénétrer le marché italien.

54 Pour le cas où la Cour devait néanmoins juger que l'obligation de contracter restreint la liberté d'établissement et la libre prestation des services, la République italienne fait valoir que ladite obligation est appropriée pour atteindre les objectifs susvisés de protection des consommateurs et de protection des victimes d'accidents de la route.

55 L'obligation de contracter serait, en outre, compatible avec le principe de proportionnalité. Contrairement à ce que fait valoir la Commission, il ne serait ni praticable ni légal de limiter l'obligation de contracter à certaines zones du territoire italien ou à certains types de consommateurs. Une limitation de cette obligation à certaines catégories de consommateurs soulèverait des problèmes de discrimination, tandis qu'une limitation géographique de ladite obligation inciterait les entreprises d'assurances à ne pas s'impliquer dans les zones soumises à l'obligation de contracter.

56 S'agissant, enfin, des mécanismes alternatifs établis dans d'autres États membres, la République italienne fait valoir que, en l'absence de réglementation harmonisée sur les modalités de réalisation de l'obligation d'assurance en matière de responsabilité civile automobile, chaque État membre reste libre de choisir la solution qui convient le mieux à la situation sociale nationale. Ce serait d'ailleurs précisément à cause du manque d'homogénéité des différentes situations nationales que le législateur communautaire n'a pas pu fixer des règles d'harmonisation à cet égard.

57 La République de Finlande expose que, indépendamment de la question de savoir si l'obligation de contracter restreint la liberté d'établissement et la libre prestation de services, elle est en tout état de cause justifiée.

58 À cet égard, cet État membre souligne qu'il existe un lien étroit entre l'assurance responsabilité civile automobile et la sécurité sociale en raison du remboursement des frais d'hospitalisation et de rétablissement des victimes d'accidents de la route ainsi que de ceux afférents aux pertes de salaire subies par celles-ci.

59 Selon la République de Finlande, l'obligation de contracter est nécessaire et proportionnée à la réalisation des objectifs visés. En effet, elle constitue pour le consommateur le moyen le plus simple de s'acquitter de son obligation légale.

Appréciation de la Cour

— Sur l'existence d'une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services

60 Il est constant que l'obligation de contracter s'applique indistinctement à l'ensemble des entreprises fournissant l'assurance responsabilité civile automobile sur le territoire italien.

61 La Commission estime toutefois que ladite obligation, dans la mesure où elle réduit la possibilité pour les entreprises d'assurances de réaliser de manière autonome leurs choix stratégiques de marché, gêne l'établissement et la prestation de services en Italie pour les entreprises ayant leur siège social dans un autre État membre.

62 Il est de jurisprudence constante que la notion de «restriction» au sens des articles 43 CE et 49 CE porte sur les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services (arrêts CaixaBank France, précité, point 11; du 13 décembre 2007, Commission/Italie, C-465/05, Rec. p. I-11091, point 17, et du 17 juillet 2008, Commission/France, C-389/05, Rec. p. I-5337, point 52).

63 S'agissant de la question de savoir dans quelles circonstances une mesure indistinctement applicable, telle que l'obligation de contracter en cause en l'espèce, peut relever de ladite notion, il convient de rappeler qu'une réglementation d'un État membre ne constitue pas une restriction au sens du traité CE du seul fait que d'autres États membres appliquent des règles moins strictes ou économiquement plus intéressantes aux prestataires de services similaires établis sur leur territoire (voir, en ce sens, arrêts du 10 mai 1995, Alpine Investments, C-384/93, Rec. p. I-1141, point 27, et du 12 juillet 2005, Schempp, C-403/03, Rec. p. I-6421, point 45).

64 En revanche, la notion de restriction couvre les mesures prises par un État membre qui, quoique indistinctement applicables, affectent l'accès au marché pour les entreprises d'autres États membres et entravent ainsi le commerce intracommunautaire (voir, en ce sens, arrêts précités Alpine Investments, points 35 et 38, ainsi que CaixaBank France, point 12).

65 En l'espèce, il est constant que l'obligation de contracter n'a pas de répercussions sur l'acceptation par les autorités italiennes de l'agrément administratif, mentionné au point 13 du présent arrêt, que les entreprises d'assurances ayant leur siège social dans un État membre autre que la République italienne obtiennent dans l'État membre où elles ont leur siège social. Elle laisse donc intact le droit d'accès au marché italien de l'assurance responsabilité civile automobile découlant dudit agrément.

66 Néanmoins, l'imposition par un État membre d'une obligation de contracter telle que celle en cause constitue une ingérence substantielle dans la liberté de contracter dont jouissent, en principe, les opérateurs économiques.

67 Dans un secteur tel que celui des assurances, une telle mesure affecte l'accès au marché des opérateurs concernés, en particulier lorsqu'elle soumet les entreprises d'assurances non seulement à l'obligation de prendre en charge tous les risques qui leur sont proposés, mais également à des exigences de modération tarifaire.

68 En effet, en ce qu'elle contraint les entreprises d'assurances accédant au marché italien d'accepter tout client potentiel, cette obligation de contracter est de nature à entraîner, en termes d'organisation et d'investissement, d'importantes charges supplémentaires pour ces entreprises.

69 Celles-ci sont tenues, si elles veulent pouvoir accéder au marché italien dans des conditions compatibles avec la législation italienne, de repenser leur politique et leur stratégie commerciales, notamment en élargissant considérablement le spectre de leur offre de services d'assurance.

70 En ce qu'elle entraîne des adaptations et des coûts d'une telle envergure pour lesdites entreprises, l'obligation de contracter rend moins attrayant l'accès au marché italien et, en cas d'accès à ce marché, réduit la capacité des entreprises concernées de livrer d'emblée une concurrence efficace aux entreprises traditionnellement implantées en Italie (voir, en ce sens, arrêt CaixaBank France, précité, points 13 et 14).

71 Dès lors, l'obligation de contracter restreint la liberté d'établissement et la libre prestation des services.

— Sur la justification de la restriction

72 Une restriction à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services peut être admise s'il s'avère qu'elle répond à des raisons impérieuses d'intérêt général, qu'elle est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et qu'elle ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêts du 5 décembre 2006, Cipolla e.a., C-94/04 et C-202/04, Rec. p. I-11421, point 61; du 13 décembre 2007,

United Pan-Europe Communications Belgium e.a., C-250/06, Rec. p. I-11135, point 39, ainsi que du 1er avril 2008, Gouvernement de la Communauté française et gouvernement wallon, C-212/06, Rec. p. I-1683, point 55).

73 Afin de justifier l'obligation de contracter, la République italienne a invoqué plusieurs objectifs, parmi lesquels la protection sociale des victimes d'accidents de la route.

74 Cet objectif de protection sociale, qui s'analyse essentiellement comme une garantie d'indemnisation adéquate desdites victimes, peut être pris en compte en tant que raison impérieuse d'intérêt général.

75 En effet, tel qu'il résulte de la réglementation communautaire citée aux points 3 à 12 du présent arrêt et ainsi que l'ont souligné la République italienne et la République de Finlande, le but même de l'assurance responsabilité civile automobile obligatoire est de garantir l'indemnisation des victimes d'accidents de la route.

76 Il ressort du même cadre juridique que ladite indemnisation est principalement financée sur la base de contrats souscrits auprès d'entreprises d'assurances, tandis que le fonds de garantie créé dans chaque État membre n'a qu'une vocation subsidiaire à indemniser les victimes d'accidents de la route, notamment, dans les cas où le sinistre a été causé par un véhicule pour lequel il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance.

77 L'article 3 de la directive 72/166 impose, dès lors, aux États membres de prendre toutes les mesures utiles pour que leurs ressortissants remplissent l'obligation consistant à conclure une assurance responsabilité civile automobile.

78 Force est de constater qu'un des moyens permettant aux États membres de respecter cette obligation imposée par l'article 3 de la directive 72/166 consiste à veiller à ce que tout propriétaire de véhicule soit en mesure de souscrire une telle assurance à un tarif non excessif.

79 À cet égard, l'argument de la Commission selon lequel l'objectif de protection sociale des victimes d'accidents de la route est de toute manière atteint par l'existence dans chaque État membre d'un fonds de garantie ne saurait être accueilli.

80 Certes, l'existence du fonds de garantie assure que les victimes de sinistres causés par des véhicules pour lesquels il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance seront indemnisées. Il est donc constant que, même en l'absence d'une obligation de contracter telle que celle instaurée par la République italienne, toute victime d'un accident de la route recevra une indemnisation.

81 Toutefois, ainsi qu'il a été relevé au point 76 du présent arrêt, il ressort également de la réglementation communautaire que l'existence d'un contrat individuel d'assurance responsabilité civile automobile et la possibilité d'opposer celui-ci directement à l'entreprise d'assurance constituent le fondement principal de la protection des victimes d'accidents de la route. Dans ces conditions, il ne saurait être reproché aux États membres de prendre des initiatives visant à éviter que des propriétaires de véhicules soient dans l'incapacité de satisfaire à leur obligation de souscrire une assurance responsabilité civile automobile.

82 Il ressort de ce qui précède que l'obligation de contracter en cause en l'espèce est propre à contribuer à la mise en œuvre de la réglementation communautaire afférente à l'obligation, pour chaque propriétaire de véhicule, de souscrire une assurance responsabilité civile automobile et, dès lors, à la réalisation de l'objectif de cette réglementation, qui est de garantir l'indemnisation adéquate des victimes d'accidents de la route.

83 S'agissant de la question de savoir si l'obligation de contracter telle qu'en vigueur dans la République italienne va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection sociale des victimes d'accidents de la route, il y a lieu de rappeler, tout d'abord, qu'il n'est pas indispensable, au regard du critère de proportionnalité, que la mesure restrictive édictée par les autorités d'un État membre corresponde à une conception partagée par l'ensemble des États membres en ce qui concerne les modalités de protection de l'intérêt légitime en cause.

84 En effet, la situation afférente à la circulation routière et aux objectifs d'intérêt public pertinents dans ce domaine varie d'un État membre à l'autre. Par conséquent, il convient de reconnaître aux États membres une marge d'appréciation en ce domaine. S'il est vrai qu'il incombe à l'État membre invoquant une exigence impérative pour justifier une restriction au sens du traité de démontrer que sa réglementation est appropriée et nécessaire en vue d'atteindre l'objectif légitime poursuivi, cette charge de la preuve ne saurait aller jusqu'à exiger que cet État membre démontre, de manière positive, qu'aucune autre mesure imaginable ne permet de réaliser ledit objectif dans les mêmes conditions (arrêt du 10 février 2009, Commission/Italie, C-110/05, Rec. p. I-519, points 65 et 66).

85 Dès lors, le fait que certains États membres ont choisi d'établir un régime différent de celui instauré par la République italienne pour garantir que tout propriétaire de véhicule puisse conclure à un tarif non excessif un contrat d'assurance responsabilité civile automobile n'est pas de nature à démontrer que l'obligation de contracter va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. Les explications fournies par la Commission à propos des régimes mis en place dans certains États membres autres que la République italienne ne permettent d'ailleurs pas de conclure que ces régimes soient, in fine, moins restrictifs et plus avantageux pour les entreprises d'assurances que l'obligation de contracter instaurée par le législateur italien.

86 Il convient, ensuite, d'examiner l'argumentation de la Commission selon laquelle il est disproportionné d'imposer aux entreprises d'assurances une obligation de contracter vis-à-vis de l'ensemble des clients potentiels et cela sur tout le territoire italien.

87 À ce sujet, la République italienne a soutenu, sans être contredite sur ce point par la Commission, qu'il existe dans la partie méridionale de son territoire des circonstances difficiles qui exigent une mesure correctrice de la part de l'autorité publique pour que l'assurance responsabilité civile automobile puisse être fournie dans des conditions qui soient acceptables tant pour les preneurs que pour les entreprises d'assurances.

88 Il s'avère, notamment, que le nombre d'accidents de la route déclarés auprès des entreprises d'assurances est particulièrement élevé dans certaines zones du sud de l'Italie. Cette situation a conduit à une augmentation considérable des risques financiers courus par lesdites entreprises dans cette région.

89 Dans ces conditions, la République italienne a pu considérer qu'il était approprié d'imposer à l'ensemble des entreprises opérant sur son territoire une obligation de contracter vis-à-vis de tous les propriétaires de véhicules domiciliés en Italie, afin d'éviter que ces entreprises se retirent de la partie méridionale du territoire italien et privent ainsi les propriétaires de véhicules qui y sont domiciliés de la possibilité de souscrire l'assurance, pourtant obligatoire, de responsabilité civile automobile.

90 Il ressort, par ailleurs, de l'article 11, paragraphe 1 bis, de la loi n° 990/69 et de l'article 35, paragraphe 1, du code des assurances privées que, en prenant ladite mesure, la République italienne n'a pas interdit aux entreprises d'assurances d'appliquer des tarifs différenciés en fonction de statistiques historiques du coût moyen du risque au sein de catégories d'assurés définies de manière suffisamment large.

91 En particulier, il est constant que l'obligation de contracter n'empêche pas les entreprises d'assurances de calculer un tarif plus élevé pour un preneur d'assurance domicilié dans une zone caractérisée par un nombre important de sinistres que pour un preneur d'assurance domicilié dans une zone à risque moins élevé.

92 Du reste, il ne saurait être exclu qu'une limitation de l'obligation de contracter à la seule partie méridionale du territoire italien ferait naître, ainsi que le fait valoir la République italienne, une situation juridiquement douteuse dans la mesure où des propriétaires de véhicules domiciliés dans d'autres régions italiennes pourraient invoquer une inégalité de traitement dans l'hypothèse où ils auraient été confrontés, dans une région dans laquelle ne prévaudrait pas une telle obligation de contracter, à des difficultés à trouver une entreprise d'assurance disposée à conclure un contrat d'assurance responsabilité civile automobile.

93 Il résulte de tout ce qui précède que l'obligation de contracter est propre à garantir la réalisation de l'objectif qu'elle poursuit et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre.

94 Il s'ensuit que le grief tiré d'une violation des articles 43 CE et 49 CE doit être rejeté.

Sur le grief tiré d'une violation des articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49 en raison des critères à respecter pour le calcul des primes d'assurance et en raison du contrôle a posteriori auquel sont soumises ces primes

Argumentation des parties

95 Selon la Commission, une fois établie l'incompatibilité avec le droit communautaire de l'obligation de contracter imposée par l'article 11, paragraphe 1, de la loi nº 990/69, il s'ensuit inévitablement que l'article 11, paragraphe 1 bis, de cette loi est incompatible avec les articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49. En effet, comme la République italienne l'aurait elle-même affirmé, les critères fixés pour le calcul des primes d'assurance viseraient à garantir le respect de l'obligation de contracter.

96 En particulier, l'obligation pour les entreprises d'assurances de fixer les primes d'assurance conformément à leurs «bases techniques, suffisamment vastes et remontant à cinq exercices au minimum» et de les conformer à une certaine moyenne de marché, de même que l'assujettissement de ces primes à un contrôle a posteriori et la possibilité pour l'ISVAP d'appliquer des sanctions d'un montant considérable, constitueraient une violation du principe de la liberté tarifaire énoncé auxdits articles de la directive 92/49.

97 La République italienne observe que les principes tarifaires énoncés dans la loi nº 990/69 ont pour seul objectif de contenir le phénomène consistant à ce que certaines entreprises d'assurances découragent des consommateurs à souscrire une police d'assurance chez elles en calculant un tarif exorbitant. Lesdits principes correspondraient aux règles techniques ordinaires d'élaboration de tarifs et aux principes actuariels suivis par les entreprises d'assurances.

98 Selon la République italienne, lesdites dispositions n'obligent aucunement les entreprises d'assurances à pratiquer des prix semblables à la moyenne du marché ou à ne pas s'écarter de manière significative des tarifs appliqués au cours des cinq dernières années. Elle explique que les entreprises fixent leurs tarifs sur la base du développement qu'elles ont connu dans le passé et qu'elles ont le droit d'augmenter, même de manière significative, le niveau des primes d'assurance à cause d'une évolution négative en termes de sinistres.

99 S'agissant de l'ISVAP, la République italienne observe que cette autorité intervient uniquement contre des entreprises qui appliquent des primes d'assurance dénuées de toute justification technique valable, reflétant des abus tarifaires manifestes et des comportements discriminatoires entre les assurés. Elle souligne que dans les cas dans lesquels l'ISVAP intervient, il s'agit non pas de tarifs simplement élevés, mais d'une véritable tarification anormale, destinée à dénier une couverture d'assurance. Ainsi, des primes annuelles de plus de 7 000 euros auraient été proposées à certains consommateurs.

Appréciation de la Cour

100 Les articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49 interdisent à un État membre d'introduire un régime d'approbation préalable ou de communication systématique des tarifs qu'une entreprise d'assurance se propose d'utiliser sur son territoire dans ses relations avec les preneurs d'assurance.

101 Ainsi que la Cour l'a déjà relevé, le législateur communautaire a ainsi entendu garantir le principe de la liberté tarifaire dans le secteur de l'assurance non-vie, y compris en ce qui concerne l'assurance responsabilité civile automobile (arrêts du 25 février 2003, Commission/Italie, C-59/01, Rec. p. I-1759, point 29, et du 7 septembre 2004, Commission/Luxembourg, C-346/02, Rec. p. I-7517, point 21).

102 En l'espèce, l'article 11, paragraphe 1 bis, de la loi n° 990/69 et l'article 35, paragraphe 1, du code des assurances privées obligent les entreprises fournissant l'assurance responsabilité civile automobile à calculer de manière distincte les primes pures et les chargements en conformité avec leurs bases techniques, suffisamment vastes et remontant à cinq exercices au minimum.

103 S'agissant de la question de savoir si cette règle est compatible avec le principe de la liberté tarifaire tel que rappelé précédemment, il convient de relever, premièrement, qu'elle n'introduit pas un système d'approbation préalable ou de communication systématique des tarifs.

104 Deuxièmement, contrairement à ce qu'affirme la Commission, ladite règle n'impose pas aux entreprises d'assurances d'orienter leur tarifs sur la moyenne du marché. Bien au contraire, l'article 11, paragraphe 1 bis, de la loi n° 990/69 et l'article 35, paragraphe 1, du code des assurances privées prévoient que les entreprises d'assurances calculent leurs tarifs en conformité avec leurs propres bases techniques, tout en précisant que, lorsque de telles bases ne sont pas disponibles, les entreprises d'assurances peuvent avoir recours à des relevés statistiques du marché.

105 Troisièmement, dans la mesure où l'article 11, paragraphe 1 bis, de la loi n° 990/69 et l'article 35, paragraphe 1, du code des assurances privées sont susceptibles d'avoir des répercussions sur les tarifs en ce qu'ils dessinent un cadre technique dans lequel les entreprises d'assurances doivent calculer leurs primes, force est de constater qu'une telle limitation de la liberté tarifaire n'est pas interdite par la directive 92/49.

106 Il convient de rappeler, à cet égard, qu'une harmonisation complète du domaine tarifaire en matière d'assurance non-vie excluant toute mesure nationale susceptible d'avoir des répercussions sur les tarifs ne saurait être présumée en l'absence d'une volonté clairement exprimée en ce sens par le législateur communautaire (arrêt Commission/Luxembourg, précité, point 24).

107 La Commission n'a d'ailleurs pas démontré ni même prétendu que la règle de calcul imposée par le législateur italien serait incompatible avec les règles techniques d'élaboration et les principes actuariels qui sont suivis dans le secteur des assurances.

108 Il résulte de ce qui précède que le grief tiré d'une violation des articles 6, 29 et 39 de la directive 92/49 doit être rejeté.

Sur le grief tiré d'une violation de l'article 9 de la directive 92/49 en raison du contrôle sur les modalités de calcul des primes d'assurance et en raison de l'application de sanctions

Argumentation des parties

109 Selon la Commission, le contrôle exercé par l'ISVAP en vertu de l'article 11, paragraphe 1 bis, de la loi nº 990/69 et, en dernier lieu, des articles 35, paragraphe 1, et 314, paragraphe 2, du code des assurances privées sur les modalités suivant lesquelles les entreprises d'assurances opérant en Italie en vertu de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services calculent leurs primes d'assurance ainsi que l'application de sanctions constituent une violation de la répartition des compétences entre l'État membre d'origine et l'État membre d'accueil fixée à l'article 9 de la directive 92/49.

110 Il résulterait du cinquième considérant de la directive 92/49 que le principe du contrôle par l'État membre d'origine constitue un des objectifs essentiels de ladite directive. Toute dérogation à ce principe devrait être d'interprétation stricte.

111 Or, aucune disposition ne légitimerait les interventions en cause de l'ISVAP. Au contraire, certaines dispositions de la directive 92/49, telles que ses articles 11 et 40, conféreraient un champ d'application très large au principe du contrôle par l'État membre d'origine.

112 Il résulterait de ces dispositions que, lorsque l'ISVAP envisage d'intervenir au sujet des primes d'assurance responsabilité civile automobile qui sont pratiquées par des entreprises d'assurances ayant leur siège principal dans un État membre autre que la République italienne, elle doit notifier les irrégularités présumées aux autorités de contrôle de l'État membre d'origine en demandant à ces dernières de prendre les mesures appropriées pour mettre fin aux infractions.

113 La République italienne observe que les interventions en matière tarifaire ayant pour objet la protection des consommateurs ne relèvent pas de la surveillance financière des entreprises d'assurances au sens de l'article 9 de la directive 92/49. En effet, les instruments de protection de la stabilité financière, dont l'usage est réservé aux autorités de l'État membre d'origine, sont constitués par les marges de solvabilité et par la couverture des réserves techniques. Or, ces instruments n'ont rien à voir avec la protection des droits du consommateur.

Appréciation de la Cour

114 Tel que l'a observé la Commission, la directive 92/49 établit, à son cinquième considérant et à son article 9, un principe du contrôle par l'État membre d'origine.

115 Toutefois, ainsi qu'il résulte sans ambiguïté du septième considérant et de l'article 9 de ladite directive, ce principe s'étend seulement à la surveillance financière des entreprises d'assurances.

116 Il est certes vrai que l'article 9 de la directive 92/49 définit de manière non exhaustive le champ d'application du principe du contrôle par l'État membre d'origine, en énonçant que la surveillance financière comprend «notamment» la vérification de l'état de solvabilité et de la constitution de provisions techniques. Néanmoins, cette disposition ne saurait être interprétée comme signifiant dans l'esprit du législateur communautaire que l'État membre d'origine a une compétence exclusive de contrôle s'étendant aux comportements commerciaux des entreprises d'assurances.

117 Il s'ensuit que ledit article 9 n'exclut pas la possibilité de contrôles tels que ceux exercés par l'ISVAP.

118 Les considérations qui précèdent ne sont pas contredites par les articles 11 et 40 de la directive 92/49, que la Commission invoque dans son mémoire en réplique.

119 Quant à l'article 11 de la directive 92/49, il convient de constater que celui-ci apporte des modifications à une disposition de la directive 73/239 qui, comme l'ensemble des autres dispositions faisant partie de la même section de la directive 73/239, concerne la solidité financière des entreprises d'assurances. La Commission ne saurait donc s'appuyer sur ledit article 11 pour faire valoir que la compétence de surveillance y énoncée dépasse la question de la solidité financière.

120 S'agissant de l'article 40 de la directive 92/49, il suffit de constater, d'une part, que la Commission n'a pas reproché à la République italienne d'avoir méconnu les obligations énoncées aux paragraphes 3 à 5 de cet article et, d'autre part, que l'article 40, paragraphe 7, de ladite directive confirme le pouvoir de l'État membre d'accueil de sanctionner les infractions commises sur son territoire.

121 Il ressort de l'ensemble des considérations qui précèdent que ce grief doit être rejeté.

Sur les dépens

122 Selon l'article 69, paragraphe 2, premier alinéa, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. En l'espèce, la Commission a succombé en ses conclusions. La République italienne ayant toutefois omis de conclure à la condamnation de la Commission aux dépens, il y a lieu de condamner la République italienne et la Commission à supporter chacune ses propres dépens.

123 Aux termes de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens. La République de Finlande, partie intervenante, supporte donc ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

1) Le recours est rejeté.

2) La Commission des Communautés européennes, la République italienne et la République de Finlande supportent leurs propres dépens.

Signatures