RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 206/84 *

I — Faits et procédure écrite

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

a) La *directive 73/239* du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et son exercice (JO L 228, p. 3), a été adoptée sur la base de l'article 57, paragraphe 2, du traité et vise à faciliter la création d'agences et de succursales d'entreprises d'assurance d'autres États membres par la coordination des conditions d'accès et d'exercice des activités des entreprises d'assurance directe dont le siège social est à l'intérieur de la Communauté (articles 6 à 22), ainsi que des activités des agences ou succursales établies à l'intérieur de la Communauté et relevant d'entreprises d'assurance directe dont le siège social est hors de la Communauté (articles 23 à 29).

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

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

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

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

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

b) l'entreprise dont le siège social se trouve dans un autre État membre et qui ouvre une succursale ou une agence sur le territoire de l'État membre intéressé;

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

d) ... ».

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

* Langue de procédure: l'anglais.

d'ailleurs la coordination en cette matière à des directives ultérieures.

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

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

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

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

b) La *directive 78/473* du Conseil, du 30 mai 1978, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives en matière de coassurance communautaire (JO L 151, p. 25), a été adoptée sur la base des articles 57, paragraphe 2, et 66 du traité et réglemente de manière spécifique les opérations de coassurance communautaire. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 2, alinéa 1, elle concerne « les risques qui, de leur nature ou leur importance, nécessitent la participation de plusieurs assureurs pour leur garantie ». L'article 2, paragraphe 1, précise que sont visées les seules opérations de coassurance communautaire qui répondent aux conditions suivantes:

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

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

c) pour garantir ce risque, l'apériteur est agréé dans les conditions prévues par la première directive de coordination, c'est-à-dire qu'il est traité comme l'assureur qui couvrirait la totalité du risque;

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

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

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

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

« Le Conseil souligne que l'adoption de la présente directive, et notamment de l'article 2, paragraphe 1, ne préjuge en rien la solution du différend entre les États membres et la Commission sur l'interprétation à donner aux arrêts de la Cour de justice en matière de libre prestation de services (33/74, Van Binsbergen, Rec. 1974, p. 1299).

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

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

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

« *Article 4*

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

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

Article 5

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

Article 6

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Il ressort du dossier que des progrès sensibles ont été réalisés sur un certain nombre de points, à savoir la définition des grands risques, le choix de la loi applicable, les assurances obligatoires et les procédures d'accès et d'exercice respectivement pour les grands risques et pour les risques de masse.

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

2. Aux fins de la transposition en droit interne de la directive 78/473, l'*Irlande* a adopté les *European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983* (règlement sur la coassurance communautaire — SI n° 65 de 1983, ci-après « la réglementation de 1983 »).

a) L'*article 4, paragraphe 1*, de cette réglementation a pour effet de n'autoriser un assureur communautaire à participer à une opération de coassurance d'un risque situé en Irlande qu'à la condition que l'apériteur soit agréé par les autorités de surveillance irlandaises. Pour obtenir un tel agrément, l'apériteur en question doit, selon l'*article 9* des « European Communities (Non-life Insurance) Regulations, 1976 » (règlement sur l'assurance communautaire autres que

l'assurance sur la vie — SI n° 115 de 1976), soit être lui-même établi en Irlande, soit proposer de s'y établir.

b) L'*article 4, paragraphe 2*, de la réglementation prévoit une exception pour certains risques de transport (« véhicules ferroviaires », « véhicules aériens, véhicules maritimes, lacustres et fluviaux », « marchandises transportées », « responsabilité véhicules aériens » et « responsabilité véhicules maritimes, lacustres et fluviaux »). Toutefois, il ressort des dispositions combinées de l'article 8, paragraphe 1, de la réglementation de 1983 et de l'article 4, paragraphe 6, de celle de 1976, que l'apériteur doit d'abord, dans ces cas, informer le ministre irlandais de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme, de son intention de participer à des opérations de coassurance et obtenir son consentement.

c) En outre, le *paragraphe 3, de l'annexe* à la réglementation de 1983 vise à restreindre le droit des compagnies d'assurance communautaire de pratiquer la coassurance en Irlande aux contrats qui excèdent une certaine valeur. Ainsi, dans le cas de risques des classes 8, 9 et 16, définis au *paragraphe 2* de cette annexe (« incendie et éléments naturels », « autres dommages aux biens » et « pertes pécuniaires diverses »), la somme totale assurée au titre d'un contrat ne doit pas être inférieure à 50 millions d'unités de compte. Dans le cas de risques de la classe 13, définis à l'article 2 de ladite annexe (« responsabilité générale »), le chiffre d'affaires de l'assuré, en ce qui concerne les activités qui donnent lieu à couverture, ne doit pas être inférieur à 200 millions d'unités de compte.

d) Enfin, il ressort de l'*article 9* de la réglementation de 1983 que toute personne (ou personne morale) agissant en violation des dispositions des règlements est passible de poursuites pénales.

3. Estimant que la réglementation irlandaise exposée ci-dessus était contraire aux articles 59 et 60 du traité et à la directive 78/473, la Commission a, le 6 octobre 1983, adressé au gouvernement irlandais une *lettre de mise en demeure* au titre de l'article 169, alinéa 1, du traité.

Dans sa réponse du 26 décembre 1983, le gouvernement irlandais a allégué notamment que, selon la jurisprudence de la Cour, les États membres ont le droit d'imposer des restrictions à la libre prestation de services du type en question lorsqu'elles sont requises dans l'intérêt général, dès lors que la matière en cause n'a pas été harmonisée. Or, l'obligation d'établissement serait objectivement nécessaire pour assurer une protection adéquate de l'assuré et des tiers. Ensuite, l'article 2, paragraphe 1, de la directive 78/473 permettrait l'imposition à l'apériteur d'une obligation d'établissement, compte tenu notamment des dispositions de la directive 73/239. Enfin, en ce qui concerne la coassurance en matière de contrats dont la valeur n'atteint pas les seuils fixés à l'annexe des règlements de 1983, l'exclusion de la coassurance communautaire dans les circonstances indiquées serait expressément permise par les articles 1er, paragraphe 2, et 8 de la directive 78/473.

Le 22 mai 1984, la Commission a, en application de l'article 169, alinéa 1, du traité, émis un *avis motivé*, dans lequel elle a soutenu, en se fondant sur la jurisprudence de la Cour, notamment que les États membres n'avaient le droit de subordonner la prestation de services de coassurance sur leur territoire ni à l'exigence que l'apériteur y soit établi ou reçoive l'agrément du gouvernement de l'État dans lequel les services sont rendus, ni à l'observation de certains seuils. De l'avis de la Commission, les articles 59 et 60 du traité interdisent clairement de telles restrictions.

La Commission a invité le gouvernement irlandais à prendre les mesures appropriées

en vue de se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de la notification de celui-ci.

Par lettre du 30 juillet 1984, le gouvernement irlandais a répondu à l'avis motivé. Il a maintenu son point de vue en faisant valoir notamment que la réglementation de 1983 se justifiait par la nécessité de protéger l'intérêt général.

4. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 14 août 1984, la Commission a introduit le présent recours.

Par requêtes déposées au greffe de la Cour respectivement les 29 novembre et 4 décembre 1984, les gouvernements du Royaume-Uni et du royaume des Pays-Bas ont demandé à être admis à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission. Par requêtes déposées au greffe de la Cour respectivement les 22 octobre, 22 novembre et 10 décembre 1984, les gouvernements du royaume de Belgique, du royaume de Danemark et de la République française ont demandé à être admis à intervenir à l'appui des conclusions de la partie défenderesse.

Par ordonnances du 24 octobre et du 12 décembre 1984, la Cour, l'avocat général entendu, a décidé d'admettre les interventions.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Elle a toutefois demandé à la Commission de préciser quelles sont les dispositions de la directive 78/473 qui ont été enfreintes, selon elle, par la réglementation litigieuse.

Répondant à cette question, la Commission a observé notamment que les réglementations litigieuses, en prescrivant, dans le cas de risques situés dans l'État membre concerné, que l'apériteur doit y être établi et autorisé à couvrir seul les risques assurés, constituent une transposition incorrecte de l'article 2, paragraphe 1, sous c), et une violation de l'article 3 de la directive 78/473. L'article 2, paragraphe 1, sous c), serait plutôt vague en ce qui concerne le problème posé, à savoir l'exigence pour l'apériteur d'être établi et agréé dans le pays du risque. Toutefois, cet article devrait être interprété à la lumière des articles 59 et 60 du traité, ainsi que le Conseil lui-même l'a souligné dans la déclaration précitée au procès-verbal d'adoption de la directive en cause. De plus, l'article 2, paragraphe 1, sous c), renverrait à la première directive de coordination 73/239, laquelle n'imposerait nullement, et ne permettrait pas d'imposer à un assureur de solliciter un agrément et de s'établir dans l'État membre où le risque est situé. Cette dernière expression ne se rencontrerait nulle part dans les directives. Aux termes de l'article 6 de la première directive de coordination, l'agrément serait requis dans l'État membre où l'entreprise exerce son activité, c'est-à-dire où l'entreprise fixe son siège, ou ouvre une agence ou une succursale, pour faire des opérations d'assurance, quel que soit le lieu où se situent les risques ou la résidence des preneurs. Selon l'article 3 de la directive coassurance, la faculté pour les entreprises communautaires de participer à une coassurance au sens de la directive, que ce soit en qualité d'apériteur ou de simple coassureur, ne pourrait être subordonnée à des exigences autres que celles que prévoit la directive elle-même. En ce qui concerne la coassurance en dessous des seuils, celle-ci serait permise par l'article 59. Il serait évident que l'Irlande cherche à utiliser la directive et son interprétation pour entraver cette liberté. Dans cette mesure, la législation irlandaise constituerait une distorsion et

donc une violation de la directive coassurance, et notamment de son article 1er, paragraphe 2.

II — Conclusions des parties

La *Commission*, soutenue par le gouvernement britannique en ce qui concerne la demande indiquée ci-dessous au point 1, sous a), ainsi que par le gouvernement néerlandais, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que:

a) en adoptant les dispositions de l'article 4 des « European Communities (Co-insurance) Regulations, 1983 », qui obligent les compagnies d'assurance communautaires souhaitant fournir des services d'assurance en Irlande en qualité d'apériteur, soit à être agréées et donc à avoir un établissement, soit, selon le cas, à informer le ministre et à obtenir son consentement, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité et de la directive 78/473;

b) pour autant que les dispositions du paragraphe 3 de l'annexe aux règlements précités ne permettent pas aux assureurs de la Communauté de fournir des prestations de coassurance en Irlande pour des contrats d'un total inférieur à celui spécifié au paragraphe 3, précité, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité et de la directive 78/473;

c) en appliquant les dispositions de droit interne mentionnées ci-dessus, au lieu des dispositions des articles 59 et 60 du traité, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'effet direct desdits articles du traité et de la primauté du droit communautaire;

2) condamner l'Irlande aux dépens.

Le *gouvernement irlandais*, soutenu par le gouvernement belge, le gouvernement danois et le gouvernement français, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours totalement ou partiellement irrecevable;

— rejeter le recours, dans la mesure où il serait déclaré recevable;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

1. *Sur la recevabilité*

a) Le *gouvernement irlandais* observe que, par ce recours, la Commission tente d'anticiper sur les procédures constitutionnelles déjà engagées par le Conseil en vertu de l'article 57, paragraphe 2, du traité. En effet, le Conseil examinerait actuellement la proposition de deuxième directive concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et, entre autres, la coassurance. Par conséquent, la Commission demanderait à la Cour d'assurer la mission que le traité assigne au Conseil. Dans cette mesure, le recours devrait être rejeté ratione materiae.

b) La *Commission* souligne que les directives de coordination, prévues par les dispositions combinées de l'article 57, paragraphe 2, et de l'article 66, sont destinées à faciliter la libre prestation des services et non pas à la réaliser, dès lors que la liberté des prestations de services résulte déjà directement des articles 59 et 60. Elle ne pourrait donc en aucun cas être considérée comme étant différée jusqu'à l'entrée en vigueur des directives de coordination qui pourraient s'avérer utiles, voire nécessaires. Ce serait dans ce contexte que se situent les travaux sur la deuxième directive.

c) Le *gouvernement britannique* rappelle notamment que l'article 57, paragraphe 2, du traité charge le Conseil d'adopter des directives de coordination et que, dans son recours, la Commission n'allègue nullement que l'Irlande a violé les obligations découlant de la proposition de deuxième directive de coordination, mais invoque une violation des articles 59 et 60 du traité. En conséquence, on ne pourrait pas soutenir qu'en rendant un arrêt favorable en l'espèce à la Commission, la Cour accomplirait une tâche assignée au Conseil par l'article 57, paragraphe 2. D'autre part, le programme d'adoption des directives, tel qu'il est envisagé à l'article 57, paragraphe 2, serait censé être achevé à la fin de la période de transition, ce qui se serait également avéré impossible, la proposition de deuxième directive étant débattue depuis plus de neuf ans. Dans ces circonstances, on ne saurait reprocher à la Commission d'entreprendre une action visant à obliger l'Irlande à se conformer aux articles 59 et 60 du traité et à la directive 78/473.

2. *Sur le fond*

i) Observations générales sur les dispositions du traité en matière de libre prestation des services et sur les directives d'harmonisation

a) La *Commission* soutient que les articles 59 et 60 du traité obligent les États membres, après la période de transition, à permettre la libre prestation des services dans tous les domaines, donc aussi dans celui de la coassurance. Toute mesure nationale qui restreint la prestation de services tant par l'apériteur que par les autres assureurs serait donc en principe contraire au traité. Par conséquent, ces articles supprimeraient notamment toute exigence, vis-à-vis d'une personne fournissant un service, d'une résidence habituelle sur le territoire où les services doivent être accomplis, car une telle exigence aurait pour résultat de priver l'article 59 de tout effet utile.

Dans le contexte de l'article 60, alinéa 3, du traité — disposition qui ne viserait que le cas où le prestataire des services doit, pour l'exécution de sa prestation, exercer son activité dans le pays où cette prestation est fournie et pour autant que cette activité y est exercée à titre temporaire par une présence physique —, la Cour aurait reconnu que certaines restrictions peuvent toujours être imposées à la libre prestation des services, dans la mesure où ces restrictions sont objectives, requises par l'intérêt général, nécessaires à la protection de l'activité particulière ou du secteur économique en question et dans la mesure où elles sont imposées à toute personne ou entreprise opérant dans l'État. De telles restrictions ne pourraient cependant pas être imposées lorsque le prestataire des services est déjà assujetti à des dispositions similaires dans l'État de son établissement.

Par ailleurs, la Commission rappelle que les directives de coordination prévues à l'article 57, paragraphe 2, et à l'article 66 du traité visent non pas à mettre en œuvre, mais seulement à faciliter les libertés du traité. Par conséquent, pour la coassurance, ni la première directive de coordination, à savoir la directive 73/239, ni notamment la directive 78/473, ne pourraient être interprétées comme ayant eu pour objectif de réaliser dans le domaine des assurances les libertés que le traité prévoit. A fortiori, elles ne pourraient pas non plus être interprétées dans un sens qui limite ou exclut (provisoirement) certaines activités de la libre prestation des services. Les deux directives devraient être interprétées en conformité avec les dispositions du traité.

En ce qui concerne plus particulièrement la directive 78/473, la Commission explique

qu'elle a présenté sa première proposition au Conseil en mai 1974. Elle aurait basé son projet sur l'idée qu'il était licite pour un État membre d'exiger que l'apériteur soit établi dans le pays du risque. Or, à la suite de l'arrêt du 3 décembre 1974 (Van Binsbergen, 33/74, Rec. p. 1299), la Commission aurait estimé, pour des raisons clairement indiquées dans l'exposé des motifs de la proposition modifiée, qu'il n'était pas licite, au regard des articles 59 et 60 du traité, d'exiger que l'apériteur soit établi dans ce pays. Telle serait la raison pour laquelle la Commission n'a pas repris cette disposition de sa proposition initiale dans la proposition modifiée, qu'elle a soumise au Conseil en mai 1975. Toutes les autres dispositions figurant dans la proposition originale et reprises dans la proposition modifiée et adoptée ensuite par le Conseil devraient être considérées à la lumière de ce changement fondamental de l'attitude de la Commission. En particulier, aucune d'entre elles ne saurait être invoquée à l'appui d'une interprétation de l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive 78/473, qui permettrait de conclure que cette disposition autorise les États membres à exiger que l'apériteur soit établi dans l'État du risque. La Commission souligne que le texte a laissé cette question sans réponse, comme le montre clairement la déclaration précitée du 23 mai 1978, inscrite au procès-verbal de la session du Conseil au cours de laquelle la directive a été adoptée.

b) Le *gouvernement néerlandais* rappelle que la Cour a déclaré clairement, à plusieurs reprises, que les dispositions inscrites à l'article 59 du traité sont devenues directement et inconditionnellement applicables à l'expiration de la période de transition. Selon une jurisprudence constante de la Cour, il n'en serait pas moins permis, en raison de la nature particulière de certains services, de fixer des règles spécifiques susceptibles de limiter la libre prestation des services. Cela impliquerait notamment que dans des domaines particulièrement sensibles, on peut, afin de garantir l'intérêt général, arrêter des réglementations applicables à toute personne ou entreprise se trouvant sur le territoire de l'État membre où le service est fourni, dès lors que l'intérêt envisagé n'est pas déjà protégé par les règles auxquelles la personne ou l'entreprise qui fournit le service est soumise dans l'État membre où elle est établie.

Le gouvernement néerlandais estime toutefois que, bien que la coordination en la matière ne soit pas encore complète, l'application intégrale de l'article 59 du traité et des dispositions de la directive 78/473 ne saurait en fait être soumise à la condition que cette coordination soit achevée (voir arrêt du 27 février 1980, Commission/Danemark, 171/78, Rec. p. 447, 466), étant donné notamment que les conditions essentielles pour un contrôle pertinent dans l'État d'établissement ont déjà été coordonnées par la directive 73/239.

c) Le *gouvernement britannique* souligne que l'état actuel de l'harmonisation en la matière n'a aucune incidence sur l'interdiction primaire de discrimination contenue dans le traité, en particulier à son article 59. Étant donné l'effet direct des dispositions du traité dès la fin de la période de transition, les programmes de directives prévus par le traité auraient pour rôle de faciliter l'exercice des libertés qu'il garantit, et non pas de mettre en place des libertés. Dans cette mesure, l'absence de dispositions communautaires coordonnant les conditions prévues sur le plan national ne pourrait pas justifier le fait d'imposer des restrictions à la libre prestation des services. Il resterait nécessaire d'adopter des directives aux fins d'assurer la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres preuves de qualifications formelles acquises, ainsi que la coordination des dispositions nationales

relatives à l'accès et à l'exercice d'activités indépendantes. Toutefois, lorsque l'intérêt général serait suffisamment protégé par des mesures appliquées dans l'État membre dans lequel une personne ou une entreprise est établie, l'État membre dans lequel cette personne ou entreprise fournit des services ne pourrait invoquer l'absence de mesures de coordination pour justifier des restrictions imposées à la libre de prestation des services.

d) Le *gouvernement irlandais* estime que les articles 59 et 60 du traité doivent être interprétés à la fois dans le contexte de la jurisprudence de la Cour, notamment des arrêts du 3 décembre 1974 (Van Binsbergen, précité), du 26 novembre 1975 (Coenen, 39/75, Rec. p. 1547), du 17 décembre 1981 (Webb, 279/80, Rec. p. 3305) et du 10 février 1982 (Transporoute, 76/81, Rec. p. 417) et à la lumière des négociations entamées par le Conseil conformément à l'article 57, paragraphe 2, du traité.

Selon cette jurisprudence, les articles 59 et 60 seraient directement applicables et créeraient des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder, même sans l'adoption préalable de directives d'harmonisation du Conseil. A priori, il serait contraire aux règles du traité qu'un État membre, avant d'autoriser la libre prestation des services, exige que le prestataire, établi dans un autre État membre, s'établisse sur son territoire. La Cour aurait cependant considéré qu'il pouvait y avoir des exceptions.

Ainsi, la nécessité de protéger l'intérêt général pourrait justifier qu'un État membre impose certaines conditions, y compris, le cas échéant, l'obligation pour l'entreprise concernée d'être en possession d'une autorisation officielle délivrée par l'État en question.

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

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

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

Enfin, le gouvernement belge soutient que la Cour a admis, à plusieurs reprises, le principe selon lequel certaines règles ou exigences nationales, bien qu'entravant ou gênant la libre prestation de services, peuvent être conformes au traité si elles sont justifiées par l'intérêt général et si elles sont objectivement nécessaires pour assurer la réalisation des objectifs qu'elles tendent à sauvegarder.

f) Le *gouvernement danois* insiste surtout sur le fait que les règles du droit communautaire et la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la circulation des marchandises

et les prestations de services sont fondées sur les mêmes réflexions et qu'il faut respecter le niveau de protection fixé politiquement par les États membres, tant pour les marchandises que pour les prestations de services, lorsque cette protection sert l'intérêt général et satisfait par ailleurs à des conditions déterminées, fixées par la jurisprudence de la Cour.

L'économie même du traité démontrerait que, comme point de départ, de telles différences doivent disparaître à la suite des travaux d'harmonisation. Si les États membres étaient toujours tenus d'accepter l'importation de services légalement fournis dans l'État d'origine, il en découlerait des conséquences imprévisibles pour ce qui est de la possibilité de déterminer d'une manière autonome le niveau de protection souhaité dans chaque État. En ce qui concerne la circulation des marchandises, la Cour aurait reconnu notamment dans son arrêt du 17 décembre 1981 (Frans-Nederlandse Maatschappij, 272/80, Rec. p. 3277) la possibilité d'exiger un agrément supplémentaire dans l'État d'importation, en vue de protéger certains intérêts de caractère général, tout en tenant compte des contrôles effectués dans l'État d'exportation. Transposée au domaine des services, cette jurisprudence signifierait que, faute d'une harmonisation communautaire, l'État membre peut imposer au prestataire de services un système d'agrément, à condition que ce système soit fondé sur des motifs d'intérêt général, dignes de protection, qu'il ne soit pas discriminatoire et qu'il soit nécessaire pour assurer le niveau de protection voulu, entre autres au motif que les dispositions de l'État d'établissement ne suffisent pas à cet égard. Le gouvernement danois estime que ces critères correspondent à ceux qui sont susceptibles d'être déduits de la jurisprudence de la Cour en matière de prestations de services.

g) Selon le *gouvernement français*, la libre prestation des services est une liberté qui n'est cependant pas inconditionnelle ni absolue car, en l'absence d'harmonisation, les États membres conserveraient leur compétence de réglementation qui ne pourrait, par définition, qu'avoir des effets restrictifs sur l'activité qu'elle encadre. De plus, les États membres pourraient appliquer cette réglementation aux prestataires non établis. Cela résulterait notamment de l'article 60, alinéa 3, du traité, qui viserait expressément l'exercice d'une activité par le prestataire et non pas son déplacement physique. En conséquence, en l'absence de normes harmonisées, ou dès lors que cette harmonisation reste limitée, les États membres auraient la compétence de réglementer toute activité de services. Cette législation nationale serait applicable également aux prestataires non établis, sous la réserve qu'il soit tenu compte de la spécificité de l'activité exercée à titre temporaire par rapport à la même activité exercée à titre permanent. Par ailleurs, et compte tenu de la nature particulière de certaines prestations de services, des exigences spécifiques pourraient être imposées au prestataire pour autant qu'elles répondent à l'intérêt général, qu'elles soient motivées par l'application de règles régissant ce type d'activité, qu'elles soient appliquées de manière non discriminatoire et que l'intérêt en cause ne soit pas déjà sauvegardé par les règles auxquelles le prestataire est soumis dans l'État membre où il est établi.

ii) *Sur l'obligation pour l'apériteur soit d'être agréé, et donc établi en Irlande, soit, selon le cas, d'informer le ministre compétent et d'obtenir son consentement*

a) De l'avis de la *Commission*, l'obligation pour l'apériteur soit d'être agréé, et donc

établi en Irlande (conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la réglementation de 1983), soit, dans certains cas, d'informer le ministre de l'Industrie et d'obtenir son consentement (conformément à l'article 4, paragraphe 2, de cette même réglementation), constitue une restriction injustifiée à la libre prestation des services, contraire aux articles 59 et 60 du traité et non autorisée par la directive 78/473.

En ce qui concerne les arguments du gouvernement irlandais, basés sur l'interprétation de la directive 78/473, la Commission renvoie notamment à la genèse de celle-ci, telle qu'elle a été décrite ci-dessus. En effet, le texte de base de la directive revêtirait, quant à lui, un caractère essentiellement neutre et la question qui fait l'objet du présent litige ne pourrait être tranchée que par référence à l'interprétation fondamentale des articles 59 et 60.

La Commission précise que les services d'assurance sont, par leur nature, des opérations transfrontalières qui peuvent être de trois types:

— l'assureur peut se rendre en personne dans le pays où est situé le risque (type 1);

— l'assuré peut se rendre au lieu d'activité de l'assureur, dans un autre État membre, et y conclure l'opération en question (type 2);

— aucun des deux ne se déplace et le contrat peut être conclu par l'une des diverses méthodes de communication moderne (type 3).

De l'avis de la Commission, toute exigence, vis-à-vis de l'apériteur, soit d'un établissement en Irlande soit au moins de l'obtention de l'agrément du ministre irlandais compétent, rendrait illusoire la liberté de fournir les trois types de services. En outre, en ce qui concerne les opérations des types 2 et 3, l'Irlande semblerait chercher, par l'exigence d'un établissement, à contrôler non seulement les activités des assureurs qui se rendent en personne sur le territoire pour conclure des opérations, mais aussi le comportement des assureurs qui ne quittent jamais leur lieu d'établissement. Or, les États membres ne seraient pas libres de décider des méthodes de prestation de services qu'ils autoriseront ni des méthodes qu'ils interdiront effectivement, dès lors que la liberté de fournir ces services est garantie par le traité.

En ce qui concerne les restrictions que la Cour a effectivement reconnues à la libre prestation des services, la Commission rappelle qu'elles avaient largement trait à une opération du type 1, décrit ci-dessus. Toutefois, la portée du problème actuel irait bien au-delà de cette situation, la prestation de services par l'apériteur dans le cadre de la coassurance, à savoir assumer le risque, fournir ou offrir une couverture du risque, n'exigeant nullement un déplacement transfrontalier du prestataire. Or, aucune exception admise par la Cour, sur la base de l'article 60, alinéa 3, du traité ne saurait s'appliquer aux deux autres types de prestations indiquées.

La Commission comprend que les États membres maintiennent une certaine faculté de surveiller l'activité de la coassurance dans l'intérêt général. Cette surveillance ne pourrait toutefois en aucun cas aboutir à une annulation du droit de l'apériteur d'exercer

ses fonctions en libre prestataire de services. Encore faudrait-il que la surveillance, dans la mesure où elle a un effet restrictif, soit nécessaire. A cet égard, la Commission ne peut pas admettre que l'exigence d'un établissement ou même, en ce qui concerne les risques de transport en question, la nécessité d'obtenir le consentement du ministre compétent soit objectivement nécessaire pour protéger l'assuré et les tiers. En effet, par sa nature, la coassurance ne viserait normalement que les grands risques, principalement industriels, commerciaux ou liés aux transports, de sorte qu'il n'existerait pas d'inégalité foncière entre l'assureur et le preneur d'assurance qui exige une protection particulière de ce dernier. En outre, l'activité d'assurance serait une activité qui a été largement contrôlée dans tous les États membres, avant même la première directive de coordination. Les assureurs des États membres seraient donc, en tout cas, des entreprises admises à exercer l'activité d'assurance dans leur pays. De plus, et en tout état de cause, depuis l'adoption de la première directive, les intérêts financiers des assurés et des tiers seraient dûment protégés dans le cadre des dispositions harmonisées du droit communautaire existant. En effet, par cette directive, une compétence globale de surveillance et même de contrôle des aspects financiers des opérations d'entreprises d'assurance serait conférée à l'État d'établissement. La transposition en droit national de cette directive aurait donc pour conséquence que tous les assureurs établis dans un État membre répondent déjà à des exigences dictées par l'intérêt général. Les États membres, dans lesquels la prestation des services d'assurance est fournie, pourraient et devraient faire confiance aux États membres de l'établissement, auxquels incombe la responsabilité en vertu de la directive. En ce qui concerne les aspects de surveillance qui ne sont pas couverts par la première directive, les États membres ne pourraient pas imposer une mesure dont l'effet restrictif sur la libre prestation des services est démesuré par rapport à l'objectif poursuivi. Enfin, la Commission estime que l'assurance en tant que secteur d'activité n'a rien d'intrinsèquement « sensible », qu'elle occupe effectivement une place importante dans la vie économique des États développés, mais que, à elle seule, cette raison ne suffit pas pour faire ranger l'assurance sous l'exception élargie de l'article 59 du traité, établie par la Cour.

b) Le *gouvernement néerlandais* ne peut souscrire à l'interprétation irlandaise de la directive 78/473, selon laquelle l'article 2, paragraphe 1, sous c), de cette directive imposerait à l'apériteur d'être agréé et établi dans l'État membre dans lequel se situe le risque. A cet égard, le gouvernement néerlandais se fonde notamment sur l'historique de la directive, tel qu'il a été décrit ci-dessus.

Par ailleurs, si la conception du gouvernement irlandais était correcte, elle enlèverait tout effet utile à l'article 59, qui a précisément pour objectif d'éliminer les entraves à la libre prestation de services à l'intérieur de la Communauté par des personnes qui ne sont pas établies dans l'État membre où le service doit être fourni.

•

Selon le gouvernement néerlandais, après la coordination effectuée par la directive 73/239, aucun élément ne saurait justifier l'exigence d'agrément et d'établissement au titre de la réglementation incriminée. L'exigence d'agrément et d'établissement, posée par l'Irlande, aboutirait à un double contrôle ayant pour conséquence une discrimination injustifiable des assureurs établis dans d'autres États membres par rapport aux assureurs irlandais. De pareilles mesures de contrôle seraient aussi contraires au principe de proportionnalité en ce qu'elles vont au-delà de ce qui est strictement nécessaire

pour atteindre l'objectif visé. Ainsi, l'autorité de contrôle dans l'État membre où le service est fourni pourrait à tout moment demander a posteriori tous renseignements souhaités à l'assureur concerné et, éventuellement, engager une concertation avec l'autorité de contrôle de l'État membre dans lequel l'assureur est établi.

c) Le *gouvernement britannique* fait valoir que la directive 78/473, interprétée correctement, ne justifie pas que dans une opération de coassurance communautaire l'apériteur se voie imposer l'obligation d'être agréé dans le pays où le risque se situe.

Plus particulièrement, le gouvernement britannique observe que, conformément à l'article 3 de la directive 78/473, les entreprises, qui ont leur siège social dans un État membre et qui sont soumises et satisfont aux dispositions de la directive 73/239, sont en droit de participer aux opérations de coassurance, telles qu'elles sont définies à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 78/473, sans être soumises à d'autres dispositions que celles de cette dernière directive. En conséquence, il ne serait possible d'imposer à l'apériteur l'obligation d'être agréé et établi dans l'État membre dans lequel le risque est situé qu'à la condition que la directive le prévoie expressément ou implicitement. Or, la directive 78/473 ne stipulerait pas expressément que l'apériteur doit être agréé ou établi dans l'État membre indiqué. En particulier, en ce qui concerne l'article 2, paragraphe 1, sous c) de la directive, le gouvernement britannique est d'avis que les conditions prévues à l'article 2, paragraphe 1, de la directive ont un caractère descriptif et non normatif et qu'elles définissent les caractéristiques de la catégorie d'opérations de coassurance communautaire à laquelle les articles 4 à 7 de cette directive s'appliquent. Si l'article 2, paragraphe 1, sous c), se réfère aux « conditions prévues » par la directive 73/239, aucune disposition de cette directive ne prévoirait par ailleurs une autorisation spéciale pour l'activité consistant dans la prestation de services. De plus, interpréter la directive 78/473 en ce sens qu'elle exige que l'apériteur soit établi dans le pays dans lequel le risque est situé rendrait la coassurance impraticable lorsque le risque est situé dans plus d'un État membre. Or, les risques qui s'étendent au-delà des frontières de la Communauté constitueraient le type même de risques susceptibles de requérir la coassurance communautaire. Si l'apériteur devait être agréé dans l'État où le risque est situé, il devrait y avoir plus d'un apériteur, ce qui serait contraire à l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive.

En outre, l'article 4, paragraphe 1, de la réglementation de 1983 comporterait une restriction à la libre prestation des services, qui serait discriminatoire et non justifiée par l'intérêt général. A cet égard, le gouvernement britannique attire l'attention sur le fait que lorsqu'un assureur étranger souhaite agir en qualité d'apériteur en Irlande, le coût de cette opération est accru artificiellement par les frais supplémentaires supportés aux fins de se conformer à l'article 4 précité, ce qui a pour effet d'affecter la position concurrentielle des assureurs étrangers et de favoriser le recours aux assureurs déjà établis en Irlande en qualité d'apériteurs dans des opérations de coassurance communautaire. En outre, vu la nature de la coassurance, il serait impossible d'affirmer que la protection du consommateur justifie des restrictions, dans ce secteur, semblables à celles imposées par l'article 4. Par ailleurs, la directive 73/239 aurait déjà prévu un contrôle financier approprié.

Enfin, dans le cas des risques de transport visés à l'article 4, paragraphe 2, de la réglementation de 1983, l'obligation d'un agrément préalable du ministre aurait un effet

restrictif, affecterait les possibilités de fournir des services d'assurance en Irlande en tant qu'apériteurs, et créérait elle aussi une discrimination manifeste entre les assureurs installés en Irlande et ceux établis dans d'autres États membres.

d) Le *gouvernement irlandais* fait valoir que l'article 4 de la réglementation de 1983 satisfait aux obligations qui lui sont imposées par la directive 78/473 et qu'il est justifié par l'intérêt général.

Plus particulièrement, le gouvernement irlandais souligne que les termes de la directive 78/473 autorisent expressément les conditions d'agrément prévues à l'article 4, paragraphe 1. Comme, aux termes des dispositions de la directive 73/239, tous les assureurs participant à un contrat de coassurance communautaire doivent être agréés dans un État quelconque de la Communauté, il faudrait envisager une condition plus particulière dans le cas de l'apériteur visé par les dispositions expresses de l'article 2, paragraphe 1, sous c) de la directive 78/473. En conséquence, l'interprétation inévitable serait que l'apériteur doit être agréé dans l'État membre où se situe le risque. Cette interprétation serait corroborée notamment par le quatrième considérant, ainsi que par les dispositions de l'article 2, paragraphe 1, sous e) et de l'article 4 de la directive 78/473, qui ne pourraient avoir de sens que dans le contexte d'un apériteur établi dans l'État où se situe le risque, où cet apériteur possède une connaissance des dispositions pertinentes et où il est sujet à un contrôle.

Par ailleurs, le gouvernement irlandais soutient que, en raison du caractère sensible du secteur des assurances et des motifs d'intérêt général qui obligent les autorités nationales à réglementer ce champ d'activités, il est évident qu'en l'absence d'une harmonisation préalable des législations nationales, une liberté illimitée de fournir des prestations de services en matière d'assurances représenterait une menace grave pour l'intérêt général. A cet égard, la directive 73/239 ne viserait pas à harmoniser tous les aspects du contrôle nécessaire des activités d'assurance ni les dispositions légales, applicables à cette activité. La nécessité d'une harmonisation ressortirait d'ailleurs des discussions relatives à la proposition de deuxième directive. En l'absence d'une harmonisation préalable, la condition d'agrément, telle qu'elle est prévue à l'article 4, paragraphe 1, de la réglementation de 1983, serait donc nécessaire afin d'assurer la protection adéquate des assurés et des tiers. A cet égard, le gouvernement irlandais souligne que c'est en premier lieu l'État membre sur le territoire duquel se situe le risque qui doit décider ce qui est l'intérêt général par rapport aux activités exercées sur son territoire, que la situation qui se produit lorsqu'un assureur connaît des difficultés affecte toutes les personnes qui sont assurées auprès de l'assureur en question et qu'elle est donc une de celles que l'intérêt général commande d'éviter et, enfin, que la condition qui exige que l'apériteur soit établi dans l'État membre du risque est la mesure la moins restrictive en vue d'assurer un contrôle correct des activités d'assurance.

Le gouvernement irlandais souligne également que la Cour a reconnu, dans sa jurisprudence, l'importance de la protection de l'intérêt général dans le domaine en cause et l'interaction de cet intérêt avec les articles 59 et 60 du traité. En particulier, le gouvernement irlandais conteste que les arrêts de la Cour offrent un fondement apparent pour les distinctions faites par la Commission entre les opérations dites des types 1, 2 et 3. Ces distinctions seraient artificielles et contradictoires et rien ne permettrait d'affirmer que le principe énoncé à l'alinéa 3 de l'article 60 du traité ou les arguments d'intérêt général avancés par le gouvernement irlandais ne doivent pas être pris en considération du fait que les aspects techniques de la prestation de service n'impliquent pas le déplacement physique du prestataire.

Enfin, en ce qui concerne le consentement du ministre, prévu à l'article 4, paragraphe 2, de la réglementation de 1983, le gouvernement irlandais souligne que ce consentement est général et qu'en pratique, il est donné dans tous les cas.

e) Le *gouvernement belge* estime que la réglementation incriminée est conforme à la directive 78/473. Un examen plus approfondi du texte de cette directive montrerait en effet qu'elle a été rédigée sur la base de l'hypothèse où l'apériteur est agréé dans le pays du risque, conformément à la directive 73/239.

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

Par ailleurs, le gouvernement belge estime que la spécificité du domaine de l'assurance et le degré très partiel de l'harmonisation réalisée justifient le maintien d'exigences nationales de contrôle dans le pays de la prestation. Ces exigences seraient justifiées par l'intérêt général, qui coïncide en la matière avec la protection des consommateurs, et elles s'avéreraient objectivement nécessaires pour assurer le respect des règles professionnelles, imposées aux entreprises établies, sans lesquelles l'égalité de concurrence ne serait pas possible.

Enfin, le gouvernement belge est d'avis que la réglementation litigieuse est conforme aux dispositions des articles 59 et 60 du traité. A cet égard, il souligne que, tout comme la directive 78/473, la réglementation nationale irlandaise n'a pas pour but d'obliger l'apériteur à s'établir ou à obtenir un agrément en Irlande, mais d'accorder des facilités aux coassureurs dans le cas où l'apériteur est établi ou agréé.

f) Le *gouvernement danois* estime que les obligations d'établissement et d'agrément en vigueur en Irlande satisfont aux critères fixés par le droit communautaire. En effet, les règles qui pourraient assurer un niveau de protection commun suffisant, et qui permettraient de supprimer les obligations nationales, n'auraient pas encore été adoptées par le Conseil; notamment l'harmonisation réalisée par la première directive 73/239 n'aurait pas pour objet d'instituer de manière exhaustive un niveau de protection commun et de créer ainsi une base satisfaisante à la libre prestation des services.

Selon le gouvernement danois, il serait bon de se référer aux expériences faites aux États-Unis, où on continue d'admettre que les États de la fédération peuvent établir des règles pour toutes les sociétés d'assurance exerçant une activité dans ledit État, y compris pour les sociétés d'autres États de la fédération. Cette compétence comprendrait également le droit d'imposer une obligation d'établissement et d'agrément.

g) Le *gouvernement français* estime qu'il est incontestable que la prestation de services d'assurance est d'une nature particulière et que les considérations d'ordre public et d'intérêt général qu'elle met en jeu justifient l'adoption et l'application au prestataire de règles professionnelles. Eu égard à cette situation, la coordination opérée par la directive 73/239 ne serait que partielle. Par conséquent, les États membres seraient en droit, selon la jurisprudence de la Cour, d'imposer au prestataire non établi des exigences spécifiques, justifiées par l'intérêt général et motivées par l'application de règles professionnelles.

Sur la base d'une analyse des dispositions de la directive 78/473, le gouvernement français conclut que la transposition effectuée par l'Irlande est conforme à la directive. En

outre, le gouvernement français considère que ni la directive ni la transpostion qu'en a effectuée l'Irlande ne sont contraires au traité. En effet, selon le gouvernement français, s'il est impératif que les règles d'ordre public ou d'intérêt général, édictées par les États membres, soient appliquées et respectées, il n'est pas possible à l'État d'origine du prestataire de contrôler le respect par ce dernier des règles en vigueur dans l'État de destination. En outre, l'exigence d'une autorisation préalable et/ou d'un établissement stable ne serait pas disproportionnée au but poursuivi et ne ferait nullement double emploi avec l'agrément que l'assureur doit obtenir dans son État d'origine, en application de la directive 73/239. En effet, l'agrément que l'assureur a dû obtenir dans son État d'origine ne vaudrait que pour les activités qu'il exerce sur le territoire de cet État.

iii) *Sur l'interdiction des opérations de coassurance pour des risques inférieurs à certains seuils*

a) La *Commission* soutient que l'Irlande a manqué aux obligations découlant des articles 59 et 60 du traité, en ce que les dispositions arrêtées par l'Irlande en vue de la transposition de la directive 78/473 excluent les prestations de services, dans le domaine de la coassurance, pour des risques inférieurs aux seuils visés par cette réglementation.

La Commission admet que le régime coordonné de la directive 78/473 ne s'étend qu'aux contrats d'une certaine importance. En outre, elle ne veut pas s'opposer aux seuils financiers que les États membres ont fixés en vue de délimiter le champ d'application de la directive 78/473. Cependant, compte tenu de la liberté fondamentale prévue aux articles 59 et 60 du traité, la Commission ne saurait admettre que, en vertu de la directive 78/473, tout État membre a le droit de s'opposer à la coassurance dès lors que ces seuils ne sont pas atteints. En effet, la coassurance concernant les contrats dont la valeur se situe au-dessous de ces seuils demeurerait assujettie à la liberté fondamentale du traité et serait permise en tant que telle, sans que l'apériteur soit soumis à l'exigence d'un établissement et ni même à l'obligation d'obtenir le consentement du ministre compétent.

b) Le *gouvernement irlandais* conteste que la coassurance relative à des contrats portant sur une valeur inférieure aux seuils fixés dans la réglementation de 1983 doive rester soumise aux libertés consacrées par le traité. A cet égard, le gouvernement irlandais rappelle notamment qu'en guise de premier principe, la directive 78/473 vise uniquement les risques qui, par leur nature ou leur ampleur, nécessitent la participation de plusieurs assureurs pour les garanties. Dans ce cas, il serait raisonnable de prévoir des seuils. Enfin, les seuils prévus dans la réglementation irlandaise n'auraient pas été fixés unilatéralement ou arbitrairement. Au contraire, ils auraient été définis dans le cadre de la conférence des autorités chargées du contrôle des assurances dans la Communauté.

c) Le *gouvernement belge* rappelle que selon l'article 1er, paragraphe 2, confirmé par l'article 8, alinéa 2, de la directive 78/473, celle-ci ne s'applique qu'à une certaine catégorie de risques. En conséquence, il irait de soi que seuls les risques dont l'importance est supérieure aux seuils peuvent bénéficier des facilités accordées par la directive. Les opérations de coassurance qui portent sur les autres risques demeureraient donc soumises, conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la directive 78/473, aux législations nationales existant au moment de l'entrée en vigueur de la directive. Le gouvernement belge en conclut que la réglementation irlandaise est conforme à la directive.

Par ailleurs, en attendant la coordination ultérieure, les opérations non visées par la directive relèveraient du régime général de

la prestation des services, régime qui comporterait des limitations provisoires à cette liberté, et cela en parfaite conformité avec le traité et avec la jurisprudence de la Cour. Par conséquent, le gouvernement belge soutient que la réglementation incriminée n'est pas non plus contraire aux articles 59 et 60 du traité.

iv) *Sur la violation de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire*

a) La *Commission* fait valoir que l'Irlande a manqué aux obligations découlant de l'effet direct des articles 59 et 60 du traité et de la règle de la primauté du droit communautaire, en ce que les autorités irlandaises appliquent une réglementation nationale contraire auxdites dispositions. En effet, dès lors qu'une disposition de droit communautaire est directement applicable, il incomberait aux autorités nationales de l'appliquer, nonobstant le droit interne. De l'avis de la Commission, le fait pour un État membre de ne pas donner la priorité au droit communautaire dans de telles circonstances serait constitutif d'une infraction, séparée et distincte, au droit communautaire.

b) Le *gouvernement irlandais* maintient qu'il a toujours transposé, dans sa législation interne, les obligations que lui imposent à la fois les articles 59 et 60 du traité et la directive 78/473. Par ailleurs, il se réfère à ses observations précédentes, lesquelles s'appliqueraient mutatis mutandis en ce qui concerne ce troisième grief de la Commission.

c) Les *gouvernements belge et français* concluent que la réglementation irlandaise étant conforme au droit communautaire, son application ne pourrait pas non plus constituer une infraction.

IV — Procédure orale

A l'audience des 6 et 7 novembre 1985, le gouvernement d'Irlande, partie défenderesse, représentée par MM. J. D. Cooke, SC, et J. O'Reilly, Barrister, le gouvernement belge, représenté par M. R. Hoebaer, le gouvernement danois, représenté par M. L. Mikaelsen, assisté de M. C. Gulmann, le gouvernement français, représenté par M. R. de Gouttes, le gouvernement néerlandais, représenté par M. D. J. Keur, le gouvernement britannique, représenté par MM. N. Phillips, QC, et P. Lasok, ainsi que la Commission des Communautés européennes, partie requérante, représentée par M. D. Gilmour, assisté de MM. E. Steindorff et A. Philip, ont été entendus en leurs observations orales.

Lors de l'audience, la Commission a précisé que le deuxième grief n'est pas dirigé contre la fixation unilatérale du niveau des seuils, mais contre l'existence même de tels seuils. Ce grief serait fondé sur la thèse selon laquelle toute exigence d'agrément et d'établissement en matière de libre prestation de services dans le secteur de l'assurance est contraire aux articles 59 et 60 du traité et que les États membres ne pourraient pas, en transposant la directive, limiter l'exemption des obligations d'établissement et d'agrément aux coassureurs participant à des activités d'assurance lesquelles, selon la conception de chaque État, sont inclues dans le champ d'application de la directive.

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

O. Due
Juge rapporteur