l'article 85, et, si le bureau national détient une position dominante, sous l'interdiction de l'article 90 du traité en liaison avec l'article 86;

3) Une réglementation ou un comportement ayant pour effet de réserver au bureau national d'un État membre, ou à ses membres, ou aux sociétés d'assureurs qui y ont un établissement, la décision finale quant au paiement de dommages aux victimes des sinistres causés sur le territoire de cet État par des véhicules ayant leur stationnement habituel dans un autre État membre, ne sont pas discriminatoires au sens des articles 52 et 59 du traité.

Kutscher Donner Mertens de Wilmars

Sørensen Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 9 juin 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 11 MAI 1977 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — 1. Les questions qui vous ont été transmises par ordonnance du 29 avril 1976 du «Tribunale Civile e Penale» de Milan, statuant au civil, se situent dans le cadre d'un litige qui oppose une société à responsabilité limitée de droit italien, l'Ufficio Henry van Ameyde, au Bureau central italien d'assurance automobile (Ufficio Centrale Italiano di assistenza assicurativa automobilisti in circolazione internazionale, UCI).

La demanderesse au principal est une filiale de la société à responsabilité limitée H. van Ameyde B.V. de La Haye. Cette dernière, qui n'est pas membre du Bureau néerlandais des assureurs véhicules automoteurs, contrôle elle-même d'autres sociétés établies dans le Marché commun et en Espagne. Sa filiale italienne a été constituée le 24 janvier 1963 et a notam-

1 — Traduit de l'allemand.

ment pour objet la gestion et la liquidation, pour le compte de compagnies d'assurance, de sinistres couverts par des polices d'assurance.

Cette filiale est une des entreprises que l'on désigne habituellement par le terme anglais de «loss-adjuster». Il s'agit d'auxiliaires des compagnies d'assurance, distincts de celles-ci, qui interviennent en tant qu'experts pour établir les circonstances d'un accident ou sinistre, de même que le montant des dommages qui en dérivent, et pour *liquider* les dommages pour le compte d'une compagnie d'assurance. L'activité de ces cabinets de liquidation a souvent un caractère international; ils sont mandatés par des sociétés d'assurance de nationalités diverses, qui se trouvent confrontées à des problèmes de règlement de sinistres survenus dans un pays étranger, dans lesquels leur clientèle est impliquée.

En droit italien, cette activité, tout en étant accessoire par rapport à celle d'assurance, en est cependant nettement distincte. L'exercice, par une entreprise telle que la demanderesse au principal, de l'activité auxiliaire de gestion et de liquidation des sinistres n'est pas soumis au régime de l'autorisation gouvernementale qui est applicable aux compagnies d'assurance.

Le défendeur au principal, c'est-à-dire l'UCI, a quant à lui été constitué le 23 avril 1953, sous la forme d'une société à responsabilité limitée de droit italien, entre les entreprises autorisées à pratiquer l'assurance de la responsabilité civile automobile, pour donner application en Italie au système de la carte verte. Ce système, qui a été instauré par les assureurs de divers pays en 1952 en exécution de la recommandation du 25 janvier 1949 du sous-comité des transports routiers de la Commission économique pour l'Europe de l'ONU, doit garantir, dans les pays traversés par les véhicules à moteur en circulation internationale et selon les dispositions légales en vigueur dans ces pays, le caractère opérationnel des assurances de la responsabilité civile attestées pour ces véhicules par un certificat international d'assurance dénommé «carte verte».

Comme l'exercice de l'activité d'assurance est notamment interdit, en droit italien, aux sociétés à responsabilité limitée, l'UCI ne saurait pas être qualifié lui-même de compagnie d'assurance: il ne conclut pas de contrats d'assurance et il ne s'engage pas à couvrir, contre versement d'une prime, les risques d'accidents de la circulation.

2. L'assurance obligatoire de la responsabilité civile automobile — qui existait déjà dans tous les autres États membres — a été introduite en Italie par la loi du 24 décembre 1969, n° 990. Cette loi devait entrer en vigueur six mois après la publication de son règlement d'exécution. Ce règlement a été arrêté par un décret du président de la République du 24 novembre 1970, publié le 14 décembre 1970, et l'assurance de la responsabilité civile automobile est devenue obligatoire en Italie le 12 juin 1971.

L'article 6 de la loi italienne du 24 décembre 1969 dispose:

«Les véhicules ... immatriculés dans les États étrangers, qui circulent temporairement sur le territoire ... de la République, doivent être couverts, pour la durée du séjour en Italie, par une assurance au sens de la présente loi ... L'obligation d'assurance est toutefois réputée exécutée lorsque l'utilisateur est en possession d'un certificat international d'assurance délivré par l'organisme approprié créé à l'étranger et attestant l'existence d'une assurance de la responsabilité civile pour les dommages causés par le véhicule ... à la condition qu'il soit établi que le certificat est reconnu par un organisme homologue créé en Italie auprès duquel l'assuré est réputé domicilié, qui s'engage à procéder, dans les limites et dans les formes fixées par la présente loi, à la *liquidation* des dommages causés sur le territoire ... de la République, en en

garantissant le paiement aux ayants droit et qui, à cet effet, est *reconnu* par le ministère de l'industrie, du commerce et de l'artisanat . . .».

L'«organisme homologue créé en Italie» est en vertu du décret ministériel du 26 mai 1971, qui l'a reconnu comme tel, l'UCI qui, par autorisation ministérielle du 27 juin 1957, était devenu membre du «Conseil des bureaux» de Londres, une organisation qui coiffe tous les bureaux nationaux.

L'UCI regroupe obligatoirement toutes les entreprises italiennes qui, au sens de l'article 10 de la loi du 24 décembre 1969, sont autorisées à pratiquer l'assurance de la responsabilité civile automobile, y compris les représentations en Italie des compagnies d'assurance étrangères.

3. Aux frontières subsistait cependant toujours le contrôle de l'existence de la carte verte, avec tous les retards qu'un pareil contrôle impliquait.

La voie choisie pour supprimer cette formalité a été l'adoption de la directive n° 72/166 du Conseil, du 24 avril 1972. Ce texte a réintroduit un mécanisme conventionnel à deux niveaux:

— d'une part, les bureaux nationaux, réunis au sein du Comité européen des assurances, ont avec l'appui du Conseil des bureaux de Londres conclu une convention de pur droit privé, en vue de garantir le règlement des sinistres, même en l'absence d'une assurance;
— d'autre part, la directive suppose une convention entre chaque bureau national et son administration.

La suppression du contrôle de la carte verte aux frontières italiennes est devenue possible lorsque, par décret ministériel du 12 octobre 1972, l'UCI a été habilité à procéder à l'indemnisation des dommages causés par des véhicules des cinq autres États originaires de la CEE (habilitation qui par décret du 11 décembre 1973 a été étendue aux véhicules des nouveaux États membres), et à partir du moment où, le 16 octobre 1972 à Bruxelles, avec les bureaux des cinq autres États originaires, puis le 12 décembre 1973 à Paris, avec les bureaux des trois nouveaux États membres, l'UCI a passé l'accord prévu à l'article 2, paragraphe 2, de la directive du Conseil du 24 avril 1972.

Cet accord garantit, dans les conditions fixées par chaque législation nationale relative à l'assurance obligatoire, la prise en charge des dommages ouvrant droit à réparation aux victimes d'accidents par le bureau du territoire sur lequel l'accident s'est produit, ce bureau étant ensuite remboursé par le bureau de l'État dont l'auteur de l'accident est ressortissant. L'article 4 de l'accord régit les rapports entre le bureau émetteur et le bureau gestionnaire, ainsi que les relations entre les membres de ces bureaux et leurs correspondants mandatés pour gérer et régler les réclamations. L'article 4 (a) stipule:

«Si un membre du bureau émetteur dispose dans le pays du bureau gestionnaire d'une organisation établie en vue d'effectuer des opérations d'assurance automobile, le bureau gestionnaire, s'il en est sollicité, abandonnera la gestion et le règlement des réclamations à ce membre»,

Quant à l'article 4 (b) qui comporte une clause facultative, le bureau italien n'en a accepté que la disposition selon laquelle:

«b) Un membre du bureau émetteur peut demander au bureau gestionnaire d'abandonner la gestion et le règlement des réclamations à un correspondant désigné qui peut être:
(i) . . . un membre du bureau gestionnaire».

En revanche il n'a pas souscrit aux dispositions facultatives selon lesquelles le correspondant désigné peut être:

«(ii) soit une organisation établie dans le pays du bureau gestionnaire en vue d'effectuer des opérations d'assurance pour des risques automobiles ou autres;

(iii) soit une organisation établie dans le pays du bureau gestionnaire et spécialisée dans le règlement des réclamations pour le compte d'assureurs».

La suppression du contrôle de la carte verte, qui dans les relations entre les États membres originaires avait été fixée au 1er juillet 1973 par la *recommandation* de la Commission n° 73/185 du 15 mai 1973 (JO n° L 194 du 16. 7. 1973) a finalement été étendue aux neuf États membres à compter du 15 mai 1974, par la *décision* de la Commission n° 74/166 du 6 février 1974 (JO n° L 87 du 30. 3. 1974, p. 13).

Il en est résulté une notable modification du rôle des bureaux nationaux et de la place qu'ils entendent laisser aux «cabinets liquidateurs», notamment en Italie. Avant l'instauration de l'assurance obligatoire dans ce pays, les tiers lésés par un véhicule étranger devaient actionner directement l'assureur étranger de ces véhicules. Le bureau central italien intervenait seulement comme «bureau *instructeur*» et non pas comme «bureau gestionnaire». Sur demande adressée par un assuré titulaire d'une carte verte au bureau italien ou à un de ses représentants autorisés, le bureau italien instruisait toute réclamation formulée contre cet assuré. A cet effet, il se mettait immédiatement en rapport (soit directement, soit par l'intermédiaire du bureau émetteur) avec le membre du bureau émetteur qui avait délivré la carte verte, pour s'entendre avec lui sur la gestion ou l'instruction de la réclamation pour le compte du membre du bureau émetteur, les conditions du règlement de la réclamation devant être soumises à l'approbation de ce membre.

C'est ainsi que, durant près de trois ans, l'UCI a reconnu les délégations données par des assureurs étrangers, membres de bureaux étrangers, au cabinet Van Ameyde pour les représenter, et qu'il a admis la participation de ce cabinet à l'instruction et à la liquidation des sinistres survenus en Italie, dans lesquels étaient impliqués des véhicules étrangers assurés auprès de ces membres de bureaux étrangers, tout en se réservant expressément de reconsidérer son attitude dès que le régime d'assurance obligatoire serait introduit en Italie.

Depuis l'introduction de l'assurance automobile obligatoire en Italie, les tiers lésés par un véhicule étranger peuvent et doivent actionner directement l'UCI pour tous les dommages causés sur le territoire italien, quels que soient la nationalité et le domicile de l'assureur et de l'assuré, puisque le législateur italien a entendu garantir sur son territoire la sécurité publique, en conférant à l'UCI le *monopole légal de l'instruction et de la liquidation* des sinistres internationaux.

Au lieu de se borner à *instruire* l'affaire avec l'assureur d'origine, l'UCI est devenu bureau *gestionnaire,* c'est-à-dire qu'il est investi du pouvoir de gérer et de régler les sinistres comme s'il avait lui-même délivré la police. L'UCI reste personnellement responsable vis-à-vis des victimes, même lorsqu'il habilite à liquider les sinistres des compagnies d'assurance qui opèrent en Italie comme correspondants des compagnies étrangères auprès desquelles a été conclue l'assurance et qui ont délivré la carte verte. Il est également habilité à procéder directement au paiement des indemnités quand le sinistre a été causé par un véhicule non assuré au sens de la loi du 24 décembre 1969, sans préjudice de son droit de se retourner contre le propriétaire et le conducteur du véhicule.

A partir de ce moment, le bureau italien a désigné lui-même le correspondant en Italie des assureurs étrangers couvrant la responsabilité civile des étrangers impliqués dans ce pays dans un accident de la circulation automobile. Il a adressé une note dans ce sens tant aux autres bureaux étrangers qu'à leurs membres; il n'a approuvé que la désignation, comme correspondant, de la société d'assurance italienne membre du bureau italien, territorialement compétente et il n'a transmis

les dossiers à instruire qu'à cette société italienne, en indiquant par ailleurs que l'assureur étranger *ne devait* plus s'adresser à lui, mais directement à l'assureur italien ainsi désigné.

Le «Service Motor Policies» de Lloyd's qui avait confié des sinistres au cabinet italien Van Ameyde, a averti ce dernier de cette situation, ajoutant qu'il n'avait pas d'autre choix que d'accepter cet état de choses, et il a par conséquent prié Van Ameyde de se dessaisir des dossiers dont il l'avait chargé et de les transmettre au bureau italien.

Bien plus, le bureau italien a déposé une plainte contre une compagnie française qui continuait de transmettre des dossiers au cabinet Van Ameyde, «alors que celui-ci n'a plus qualité pour gérer des dossiers depuis juin 1971» (lettre du bureau français du 9 septembre 1975).

Les autres bureaux nationaux ont de manière comminatoire averti leurs membres qu'ils devaient s'aligner sur cette façon de procéder «en conformité avec les accords inter-bureaux» (lettre du 5. 9. 1975 du bureau belge).

C'est dans ces conditions que le cabinet italien Van Ameyde, obtempérant aux demandes précises des sociétés étrangères qui l'avaient mandaté, s'est dessaisi des dossiers qui lui avaient été confiés, pour les transmettre au bureau italien, mais que, s'estimant victime d'un boycottage en règle, non pas en raison de sa nationalité puisqu'il s'agit d'une société italienne, mais en raison de sa qualité de cabinet «privé», il a demandé au tribunal de Milan de déclarer illégale la prétention émise par l'UCI à l'effet de confier l'*instruction et la liquidation* des sinistres aux seules compagnies d'assurance qui sont ses membres.

Par ordonnance du 29 avril 1976, le tribunal de Milan a suspendu la procédure et posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1. La directive 72/166/CEE du Conseil (JO n° L 103 du 2. 5. 1972), la recommandation 73/185/CEE de la Commission (JO n° L 194 du 16. 7. 1973) et la décision 74/166/CEE de la Commission (JO n° L 87 du 30. 3. 1974) doivent-elles être interprétées comme autorisant les dispositions nationales, accords, décisions et pratiques concertées entre bureaux d'assurance nationaux ou un comportement de tout bureau national individuel ou des entreprises qui lui sont affiliées, dans la mesure où ils ont pour objet ou pour effet de restreindre ou de supprimer la concurrence des compagnies exerçant une activité consistant uniquement à liquider les sinistres causés par les véhicules non nationaux, en réservant l'intégralité de ces activités aux compagnies d'assurance affiliées à ce bureau national?

2. Quelle que soit la réponse donnée à la question sous 1), les articles 85, 86 et 90 du traité CEE interdisent-ils toute disposition nationale, tout accord inter-Bureaux et toute décision, pratique concertée ou comportement susceptibles de réserver aux seules compagnies d'assurance affiliées au bureau national la liquidation des dommages causés par la circulation des véhicules non nationaux, à l'exclusion des compagnies procédant seulement à la liquidation et non affiliées au bureau, alors même qu'elles sont désignées par les assureurs du véhicule à l'origine du préjudice exerçant leur activité dans le pays d'origine?

3. Quelle que soit la réponse à la question posée sous 1), le principe de non-discrimination (art. 7 du traité) et les dispositions relatives au droit d'établissement (art. 52 du traité) ainsi qu'à la libre prestation des services (art. 59 du traité) interdisent-ils toute disposition nationale et tout comportement qui ont directement ou indirectement pour effet d'empêcher sur le territoire d'un État membre l'exercice effectif et la ges-

tion de l'activité économique de la liquidation des sinistres par une entreprise qui s'établit sur le territoire dudit État membre, alors même que la disposition ou le comportement sont imputables à un bureau national d'assurance au sens de la définition donnée par la directive 72/166/CEE?

4. En cas de réponse affirmative à la question sous 1), les actes communautaires mentionnés dans le texte de cette question doivent-ils être considérés comme valides, eu égard à leur conformité aux articles 7, 52, 59, 85, 86 et 90 du traité CEE et eu égard par ailleurs à tout autre vice de légalité à l'inclusion du défaut de motivation et de violation des formes substantielles?

II — Sur ces questions nous observerons ce qui suit.

1. La première question tend à savoir si les actes en cause de la Communauté, à savoir la directive 72/166/CEE du Conseil, du 24 avril 1972, (JO n° L 103 du 2. 5. 1972, p. 1), la recommandation 73/185/CEE de la Commission, du 15 mai 1973, (JO n° L 194 du 16. 7. 1973, p. 13) et la décision 74/166/CEE de la Commission, du 6 février 1974 (JO n° L 87 du 30. 3. 1974, p. 13) doivent être interprétés comme autorisant des dispositions nationales, accords, décisions et pratiques concertées qui aboutissent à restreindre l'activité des «loss-adjusters» ou à exclure ceux-ci de la liquidation des sinistres causés par des véhicules étrangers. Conformément à toutes les opinions qui ont été exprimées durant la procédure, cette question appelle selon nous, disons-le immédiatement, une réponse négative.

La directive 72/166/CEE du Conseil, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité, ne contient — si l'on fait abstraction de la question du champ d'application territorial de la garantie fondée sur les contrats d'assurance obligatoire en matière de véhicules automoteurs — aucune mesure de coordination ou d'harmonisation des législations nationales. Elle suppose au contraire la conclusion d'un accord entre les bureaux nationaux, en vue de permettre la suppression du contrôle de la carte verte aux frontières intracommunautaires. A ce propos l'article 2, paragraphe 2, de la directive prescrit:

«En ce qui concerne les véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire d'un des États membres, les dispositions de la présente directive, à l'exception des articles 3 et 4, ont effet:

— après qu'a été conclu un accord entre les six bureaux nationaux d'assurance aux termes duquel chaque bureau national se porte garant pour les règlements des sinistres survenus sur son territoire et provoqués par la circulation des véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire d'un autre État membre, qu'ils soient assurés ou non, dans les conditions fixées par sa propre législation nationale relative à l'assurance obligatoire;
— à partir de la date fixée par la Commission après qu'elle aura constaté, en collaboration étroite avec les États membres, l'existence de cet accord;
— pour la durée dudit acccord».

La recommandation 73/185/CEE et la décision 74/166/CEE de la Commission constatent simplement la conclusion des accords prévus dans la directive du Conseil: entre les bureaux nationaux des États membres originaires le 16 octobre 1972 et entre les bureaux nationaux de tous les États membres le 12 décembre 1973, et elles en tirent conformément à la directive la conclusion qu'il y a lieu de supprimer le contrôle de la carte verte aux frontières intracommunautaires. Ni le texte, ni l'esprit et le but de ces actes communautaires ne fournissent par conséquent un indice permettant d'affirmer qu'ils ont autorisé de quelconques restrictions de l'activité des «loss-adjusters».

Ainsi que le gouvernement italien l'a justement remarqué, les prescriptions de la directive du Conseil ne pouvaient toutefois prendre effet qu'après la conclusion d'un accord entre les bureaux nationaux des États membres; de plus leur effet est limité à la durée de validité de ces accords. La première question exige donc d'examiner aussi la Convention inter-bureaux, afin de déterminer la portée des prescriptions communautaires que cette convention sert à parfaire et dont l'interprétation doit suivre l'interprétation de la convention.

D'après la demanderesse au principal, les articles 4 (b), 6 et 7 de la convention inter-bureaux comportent des restrictions illicites de la concurrence. A notre avis, il ne saurait pas en être question. Le fait que l'article 4 (b) ne permette à un assureur étranger de choisir un représentant autre qu'un membre du bureau national que dans le cadre d'une clause facultative, que le bureau national concerné peut ou non accepter lors de la conclusion de l'accord, tient compte de la circonstance que le droit et l'organisation de l'assurance obligatoire des véhicules automoteurs diffèrent totalement d'un État membre à l'autre. Chaque bureau national doit par conséquent pouvoir accepter l'accord dans la forme qui est conciliable avec son droit national. En droit italien, l'activité d'assureur ne peut être exercée que par celui qui a été agréé à cette fin par l'État, qui remplit certaines conditions d'ordre patrimonial, qui fournit certaines garanties et constitue des réserves et qui est soumis à un contrôle de l'État. De plus la loi italienne réserve la décision sur le dédommagement de la victime exclusivement à un assureur établi en Italie ou à un assureur étranger qui possède en Italie un établissement. Compte tenu de cette réglementation, le bureau italien ne pouvait accepter de la clause facultative que la lettre (i). Le fait que l'UCI s'estime au surplus libre de choisir l'assureur correspondant et de révoquer à tout moment le mandat est une conséquence logique de la responsabilité que l'UCI assume à l'égard de la victime. Il en va de même pour les règles énoncées aux articles 6 et 7 de la convention inter-bureaux.

La demanderesse au principal estime que la convention inter-bureaux limite illégalement les possibilités d'un assureur étranger, qui n'a pas d'établissement en Italie, de choisir son auxiliaire, puisqu'il ne peut pas confier le règlement du sinistre à un «loss-adjuster» ayant sa confiance. En réalité, la convention inter-bureaux n'exclut pas que soit confiée à un «loss-adjuster» l'activité qui le caractérise, c'est-à-dire l'instruction du sinistre et la préparation de son règlement par la réunion de tous les documents qui ont de l'importance pour la constatation du montant de la réparation. La convention inter-bureaux n'empêche en effet pas l'assureur étranger qui n'a pas d'établissement en Italie de prier l'assureur italien qu'il s'est choisi comme entreprise correspondante ou qui lui a été désigné comme entreprise correspondante par l'UCI, de recourir pour le règlement du sinistre aux services d'un «loss-adjuster» déterminé. Un «loss-adjuster» ne peut de toute manière pas se charger de l'ensemble de la liquidation, puisqu'il ne peut pas payer de manière autonome le dédommagement et puisque, en droit italien, il n'a du reste pas le pouvoir de le faire.

En résumé nous pouvons donc constater que la convention inter-bureaux non plus, qui sous un certain angle fait partie intégrante de la réglementation communautaire, n'autorise aucune espèce d'actes contraires aux règles de concurrence.

2. La deuxième question demande si les règles de concurrence des articles 85, 86 et 90 du traité CEE interdisent les dispositions nationales, accords inter-bureaux, décisions ou pratiques concertées qui excluent les «loss-adjusters» de la liquidation des dommages causés par des véhicules étrangers, même lorsqu'ils ont expressément été désignés par les assureurs de l'auteur du dommage qui exercent leur activité dans le pays d'origine.

a) Dans la mesure où cette question concerne la *convention inter-bureaux,*

nous y avons déjà répondu dans nos observations sur les dispositions communautaires: selon nous, la convention inter-bureaux ne contient aucune disposition qui exclurait la collaboration des «loss-adjusters», dans le cadre de l'activité auxiliaire qui les caractérise, au règlement des sinistres causés par des véhicules automoteurs étrangers. Sous cet angle cet accord ne contrevient donc ni à l'article 85, ni à l'article 86 du traité CEE.

b) Le *droit italien* exige que la liquidation des dommages causés sur le territoire national italien par des véhicules automoteurs étrangers soit exclusivement effectuée sous la responsabilité de l'UCI. Cette responsabilité, aussi à l'égard de la victime, reste entière même lorsque l'UCI confie la liquidation du dommage à un assureur établi en Italie ou à l'établissement italien de l'assureur étranger compétent, ce que le droit italien autorise explicitement. En revanche la loi italienne ne permet pas qu'à la demande d'un assureur étranger qui n'a pas d'établissement en Italie, l'UCI désigne comme auxiliaire direct de cet assureur un «loss-adjuster». D'après la loi italienne, seuls les assureurs établis en Italie ou qui ont dans ce pays un établissement sont en effet autorisés à liquider définitivement un dommage, en fixant le montant de la réparation, et à verser celle-ci. A l'instar de la Commission, nous estimons cette réglementation justifiée, puisqu'elle sert à protéger la victime. Si un assureur étranger était en effet autorisé à liquider le sinistre, directement ou par l'intermédiaire d'un «loss-adjuster», qui ne peut pas prendre la décision finale sur le paiement de la réparation, la victime de l'accident devrait en cas de litige faire valoir ses droits en-dehors de l'Italie; il lui serait alors très difficile de contrôler le respect des conditions et garanties applicables à la réparation. Si par contre il était permis que le «loss-adjuster» prenne lui-même, au nom de l'assureur étranger, la décision finale sur la réparation, cela équivaudrait à tourner la loi italienne, indépendamment du fait que le «loss-adjuster» excéderait ses compétences et qu'il exercerait de facto une activité d'assureur, en se soustrayant aux dispositions légales auxquelles ces derniers sont soumis. Ainsi donc, dans la mesure où le droit italien exclut le «loss-adjuster» comme correspondant direct d'un assureur étranger qui n'a pas d'établissement en Italie, il n'y a pas non plus atteinte au droit de la concurrence, puisque par rapport à un assureur le «loss-adjuster» est un aliud et qu'il ne saurait donc absolument pas entrer en concurrence avec lui. L'activité du «loss-adjuster» consiste en effet précisément dans une activité auxiliaire, exercée au profit d'un assureur en vertu d'un mandat, cependant que le «loss-adjuster» lui-même ne peut aucunement intervenir comme assureur.

En revanche aucune disposition du droit italien n'interdit que dans le cadre de la liquidation des sinistres automobiles, qu'un véhicule étranger y soit ou non impliqué, un assureur ait recours aux services d'un «loss-adjuster», pour l'accomplissement de tâches auxiliaires entrant dans la compétence d'une pareille entreprise. Le fait que pour charger de cette activité auxiliaire un «loss-adjuster» qui a sa confiance, un assureur étranger qui n'a pas d'établissement en Italie doit obligatoirement passer par un assureur correspondant italien, n'affecte pas de manière injustifiée selon nous sa situation concurrentielle, parce que ce détour est une conséquence proportionnée et acceptable du système nécessaire à la protection de la victime.

En résumé nous pouvons donc constater que dans le cadre du système de la carte verte, le droit italien ne provoque aucune restriction illicite de la concurrence.

c) La demanderesse au principal affirme que dans l'exécution du système de la carte verte, l'UCI et ses sociétés membres ont manifesté un *comportement* interdit par le droit de la concurrence du traité CEE. Ce comportement interdit aurait d'une part consisté dans le fait que l'UCI n'a pas accepté la clause facultative de l'article 4 (b) (iii) de la convention inter-

bureaux. En outre l'UCI aurait décidé de ne pas non plus admettre les «loss-adjuster», comme auxiliaires d'assureurs, pour le règlement des sinistres dans lesquels sont impliqués des véhicules étrangers. Enfin les membres de l'UCI — de toute évidence à la suite d'une recommandation de l'UCI ou d'une pratique concertée — auraient dans une large mesure refusé de prendre un «loss-adjuster» comme auxiliaire, lorsque des assureurs étrangers le leur demandaient.

Nous avons déjà montré que la non-acceptation de la clause facultative de l'article 4 (b) (iii) de la convention inter-bureaux était conditionnée par le droit italien et qu'elle n'a pas eu des conséquences contraires aux règles de concurrence.

Quant à la question de savoir dans quelle mesure il existe des décisions de l'UCI ou des pratiques concertées de ses sociétés membres qui aboutissent à une exclusion totale de la collaboration des «loss-adjusters», dans le cadre de leur compétence, au règlement des sinistres dans lesquels sont impliqués des véhicules étrangers, c'est au juge a quo qu'il appartiendra de la résoudre, puisqu'un pareil comportement est contesté par l'UCI. A supposer toutefois qu'un pareil comportement soit établi, on se trouverait pour divers motifs en présence d'une infraction aux règles de concurrence du traité CEE. Une pareille exclusion des «loss-adjusters» des activités auxiliaires qui entrent dans le cadre de leur compétence et qui sont typiques de ce genre d'entreprise supprimerait pour certains cas d'assurance toute concurrence des «loss-adjusters», empêchés d'offrir leurs services d'auxiliaire, avec les assureurs. De plus les assureurs étrangers se trouveraient dans l'impossibilité de faire intervenir au moins médiatement, dans la liquidation du sinistre, un «loss-adjuster» qui a leur confiance, et ils seraient ainsi privés d'un important moyen de soutenir la concurrence avec d'autres assureurs. Une pareille entrave de la concurrence de ces assureurs étrangers ne serait pas exigée par le système de la carte verte et serait par conséquent disproportionnée. Le prétendu comportement de l'UCI et de ses sociétés membres affecterait aussi la libre circulation des services entre les États membres de la CEE, puisqu'il empêcherait certaines entreprises d'un État membre d'offrir leurs services à des entreprises d'un autre État membre et qu'il empêcherait ces dernières de recourir aux services des premières. Il y aurait par conséquent infraction à l'article 85, paragraphe 1, du traité CEE. Compte tenu de la position légale de monopole détenue par l'UCI, et de ce fait aussi par ses sociétés membres, le même comportement constituerait toutefois aussi un abus de position dominante au sens de l'article 86 du traité CEE. En revanche, les dispositions du droit italien qui, comme nous l'avons vu, n'entraînent aucune restriction de la concurrence, ne pourraient pas non plus être considérées comme des mesures étatiques tombant sous le coup de l'interdiction de l'article 90, paragraphe 1, du traité CEE.

3. La troisième question tend à savoir si les articles 7, 52 et 59 du traité CEE interdisent les dispositions nationales ou les comportements qui directement ou indirectement ont pour effet d'empêcher, sur le territoire d'un État membre, l'exercice de l'activité d'un «loss-adjuster» établi dans cet État membre, même lorsque la norme se rapporte à un bureau national d'assurance ou lorsque le comportement est imputable à ce dernier. Pour la réponse à donner à cette question, nous pourrons être très bref.

L'article 7 du traité CEE interdit d'une manière générale toute discrimination exercée en raison de la nationalité. Pour les domaines de la liberté d'établissement et de la libre prestation des services il existe les prescriptions spécifiques des articles 52 et 59 du traité CEE, qui garantissent l'application du principe de l'article 7 dans leurs domaines respectifs. Il s'ensuit que lorsqu'une réglementation est compatible avec les articles 52 et 59, elle l'est aussi avec le principe de l'article 7.

La demanderesse au principal est une société de droit italien. Dans la mesure où le droit italien et le comportement de l'UCI qui en dérive excluent les «loss-adjusters» comme auxiliaires directs d'assureurs étrangers, qui n'ont pas d'établissement en Italie, de la liquidation des sinistres dans lesquels sont impliqués des véhicules étrangers, tous les «loss-adjusters» se trouvent concernés, quelle que soit leur nationalité. On ne voit donc pas en quoi il pourrait y avoir violation de l'article 52 ou de l'article 59 du traité CEE. Mais il n'est pas non plus possible de constater, comme la demanderesse au principal le prétend, une entrave indirecte à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services. Le droit italien ne comporte en effet aucune disposition qui exclurait la collaboration des «loss-adjusters», quelle que soit leur nationalité, au règlement des sinistres dans lesquels ne sont impliqués que des véhicules italiens. De même il n'existe aucun indice d'une pareille pratique de l'UCI ou des assureurs italiens. Enfin, nous avons déjà exposé en détail que le fait que les assureurs étrangers qui n'ont pas d'établissement en Italie et qui veulent confier le règlement de sinistres dans lesquels sont impliqués des véhicules étrangers à un «loss-adjuster» qui a leur confiance, doivent nécessairement passer par un assureur italien, ne constitue pas une discrimination disproportionnée des assureurs étrangers. Pour ce motif, l'article 62 du traité CEE non plus ne saurait pas trouver application, puisqu'il ne s'est agi que d'une modification insignifiante, et au surplus conditionnée par l'introduction en Italie de l'assurance obligatoire des véhicules automoteurs, de la situation juridique des assureurs étrangers en question.

En résumé il faut par conséquent constater que le système de la carte verte et sa mise en œuvre en Italie n'affectent ni la liberté d'établissement ni la libre prestation des services.

4. La quatrième question n'est posée que pour le cas où la première recevrait une réponse affirmative. Comme celle-ci, ainsi que nous l'avons montré, appelle selon nous une réponse négative, il n'est pas nécessaire de répondre à la quatrième question.

III — En conclusion, nous proposons de donner aux questions posées par le Tribunale civile e penale de Milan les réponses suivantes:

1) Ni la directive 72/166/CEE du Conseil, ni la recommandation 73/185/CEE de la Commission, ni la décision 74/166/CEE de la Commission ne doivent être interprétées comme autorisant des dispositions nationales, accords, décisions et pratiques concertées ou un comportement qui ont pour objet ou pour effet de restreindre ou d'exclure l'exercice de leur activité par les entreprises dont l'activité consiste exclusivement à liquider, pour le compte d'assureurs auxquels incombe la décision finale, des sinistres causés par des véhicules étrangers.

2) a) Une réglementation légale nationale ou un accord inter-bureaux, qui déclarent le bureau national d'un État membre seul responsable à l'égard de la victime de la liquidation des dommages causés sur le territoire de cet État membre par des véhicules étrangers, mais qui n'excluent pas la possibilité que des entreprises, dont l'activité consiste

uniquement à liquider des sinistres pour le compte d'assureurs, collaborent comme auxiliaires à cette liquidation, ne contreviennent pas aux articles 85 et 86 du traité CEE.

b) Une décision ou un comportement d'un bureau national ou des pratiques concertées de ses membres, qui ont pour objet ou qui sont susceptibles d'exclure des entreprises, dont l'activité consiste uniquement à liquider des sinistres pour le compte d'assureurs, de cette collaboration typique pour elles à la liquidation de sinistres causés par des véhicules étrangers, tombent sous l'interdiction de l'article 85, et si le bureau national détient une position dominante, sous l'interdiction de l'article 86 du traité CEE.

3) Une réglementation ou un comportement qui réservent au bureau national d'un État membre ou aux sociétés d'assurance qui sont établies sur le territoire de cet État membre ou qui y ont un établissement, la liquidation des sinistres qui ont été causés sur le territoire de l'État membre par des véhicules qui ont leur stationnement dans un autre État membre, ne sont pas discriminatoires au sens des articles 52 et 59 du traité CEE, puisqu'ils excluent de la liquidation de pareils sinistres des entreprises qui ne sont pas assureurs, quelle que soit leur nationalité.