RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 152/83 *

I — La réglementation pertinente et les faits de la procédure au principal

A — *La réglementation pertinente*

1. Le 17 décembre 1953 a été signée la « convention type interbureaux », convention de droit privé en matière d'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, qui met sur pied un système conçu par les assureurs, dans une perspective plutôt pragmatique. Le système est autrement connu comme « système de la carte verte », sur la base d'une carte verte standardisée d'assurance. Ce système de coopération prévoit que chaque bureau central national, association composée de la totalité ou de la majorité des compagnies d'assurances, s'engage, d'une part, à régler, dans son propre pays, les sinistres causés par les véhicules immatriculés dans les autres pays membres, munis de la carte verte, et, d'autre part, à rembourser les bureaux étrangers qui ont réglé les sinistres provoqués par des véhicules assurés dans son propre pays. Le fonctionnement du système reposait intégralement sur l'existence matérielle de la carte verte, qui était contrôlée à la frontière. Un aperçu détaillé du régime en question est contenu dans la partie « En fait » de l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 90/76, Van Ameyde/UCI (Rec. 1977, p. 1091).

2. L'article 13 de ladite convention stipule que:

« ... tout différend entre bureaux sur l'interprétation et les effets de la présente convention sera soumis à des arbitres désignés suivant une procédure réglée par le conseil des bureaux.

La décision des arbitres sera définitive et engagera les bureaux.

Toute décision des arbitres sur une question qui leur a été soumise sera communiquée à tous les bureaux... ».

3. La directive 72/166 du Conseil, du 24 avril 1972, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (JO L 103, p. 1), a pour objet de faciliter davantage le trafic de voyageurs entre les États membres. Elle a mis en place un système dont les caractéristiques essentielles, exposées dans les trois derniers considérants, peuvent être résumées comme suit:

a) prévision dans chaque législation nationale des États membres de l'obligation d'assurance de la responsabilité civile résultant des véhicules et, partant,

b) présomption que tout véhicule automoteur communautaire circulant sur le territoire de la Communauté est couvert par une assurance;

c) suppression du contrôle de la carte verte pour les véhicules ayant leur stationnement habituel dans un État membre et pénétrant sur le territoire d'un autre État membre;

d) ce système ne pouvait fonctionner que si, grâce à un accord entre les six bureaux nationaux d'assurance, chaque bureau national garantissait, dans les conditions

* Langue de procédure: le français.

prévues par la législation nationale, l'indemnisation des dommages ouvrant droit à réparation, causés sur son territoire par un de ces véhicules, assuré ou non; chaque bureau national disposerait d'une action récursoire contre le responsable ou son assureur.

4. Au vu de cette dernière nécessité, l'article 2, paragraphe 2, de cette directive dispose que:

« 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 accord. »

5. Le 19 décembre 1972, la directive ci-dessus a été modifiée par la directive 72/430 du Conseil (JO L 291, p. 162) uniquement en ce qui concerne le nombre des États membres destinataires, suite au premier élargissement de la Communauté.

6. Au vu de la première directive, les bureaux nationaux des pays communautaires, ainsi que de la Suisse et du Liechtenstein, ont conclu, le 16 octobre 1972, une convention complémentaire de celle de 1953, précitée, qui prendrait effet « à la date visée par l'article 2, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive du Conseil des Communautés européennes... », c'est-à-dire à la date fixée par la Commission. L'article 1er, sous c), de la convention relève que les parties contractantes se basent sur la directive. L'article 2 se réfère à la notion du « stationnement habituel » et en donne la définition.

7. La lettre d) dudit article prévoit que

« tout différend entre bureaux sur l'interprétation de la notion de stationnement habituel non défini déjà ci-avant sera soumis à un collège de trois arbitres... »

et la lettre e) stipule que

« les arbitres ainsi désignés statuent à la majorité en dernier ressort et sans aucun recours ».

8. L'article 3 prévoit en outre que

« la présente convention modifie pro tanto les accords existants sous forme de la convention type interbureaux... ».

9. Sur la base de l'article 2, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive 72/166, la Commission, en constatant que l'accord conclu le 16 octobre 1972 entre les bureaux nationaux remplissait les conditions du premier tiret de ce paragraphe, a émis, le 15 mai 1973, la recommandation 73/185 (JO L 194, p. 13), en fixant au 1er juillet 1973 la date à partir de laquelle les États membres originaires devaient s'abstenir d'effectuer à la frontière un contrôle de l'assurance de responsabilité civile pour les véhicules ayant

leur stationnement habituel sur le territoire européen d'un autre État membre.

10. Suite au premier élargissement de la Communauté, la Commission, par la décision 74/166, du 6 février 1974 (JO L 87, p. 13), a fixé au 15 mai 1974 la date pour la suppression du contrôle de l'assurance. La formulation de cette décision est identique à celle de la recommandation susmentionnée.

11. Suite à l'adhésion ultérieure de pays tiers ainsi que de pays de l'Est au système susmentionné par la conclusion de nouvelles conventions complémentaires entre bureaux nationaux, la Commission a toujours procédé par l'émission de décisions sur la même base légale et avec la même formulation que sa première recommandation, en fixant chaque fois la date à partir de laquelle les États membres s'abstiennent d'effectuer un contrôle de l'assurance responsabilité civile pour les véhicules ayant leur stationnement habituel sur le territoire des pays en question. Signalons que la convention complémentaire du 12 décembre 1973 a été annexée à la décision 74/167 de la Commission, du 6 février 1974 (JO L 87, p. 14).

B — *Les faits de la procédure au principal et la question préjudicielle*

12. Le 22 août 1973, M. Demouche, ressortissant français, a été blessé à Neuf-Brisach (France) par un véhicule immatriculé en Allemagne, assuré auprès de la compagnie « Allianz » (Munich), dont le conducteur n'était pas titulaire de permis de conduire. Par jugement du 25 janvier 1978, la chambre correctionnelle du tribunal de grande instance de Colmar a condamné le conducteur (entre-temps décédé) à payer à M. Demouche 34 175,79 FF, avec les intérêts légaux, en réparation du préjudice corporel subi. Le jugement a été déclaré commun au Fonds de garantie automobile, organisme qui prend en charge l'indemnisation due aux victimes d'accidents de voiture lorsque cette indemnisation n'incombe pas au bureau central.

13. Le Fonds de garantie automobile refusant de l'indemniser, M. Demouche l'a assigné en paiement de la somme due. Le Fonds de garantie automobile ayant invoqué l'article R 420-1 du code des assurances français, le tribunal de grande instance, par jugement du 19 mai 1982, a invité M. Demouche à mettre en cause le Bureau central français.

14. Par acte du 25 mai 1982, M. Demouche a appelé en cause le Bureau central français, qui, à son tour, a appelé en garantie la compagnie d'assurances « Allianz » et le bureau central allemand « HUK-Verband ».

15. Par jugement prononcé le 6 juillet 1983, le tribunal de grande instance de Colmar a condamné le Bureau central français à indemniser M. Demouche, aux termes d'une interprétation de la directive 72/166, susmentionnée.

16. Le bureau central allemand « HUK-Verband » a soulevé l'incompétence du tribunal de grande instance de Colmar, en se basant sur la clause compromissoire de l'article 13 de la convention interbureaux du 17 décembre 1953, aux termes duquel « tout différend entre bureaux sur l'interprétation et les effets de la présente convention sera soumis à des arbitres... ». Le Bureau central français a soutenu que cette clause a été modifiée par la convention complémentaire interbureaux du 16 octobre 1972 [article 2, sous c)], qui a eu pour effet de limiter désormais l'application de la clause compro-

missoire au seul cas où un différend porte sur l'interprétation de la notion de « stationnement habituel ».

17. Le tribunal de grande instance de Colmar, considérant manifestement qu'en l'occurrence il s'agit de l'interprétation d'actes assimilables à des « actes pris par les institutions de la Communauté » au sens de l'article 177 du traité CEE, a, par le même jugement du 6 juillet 1983, sursis à statuer sur l'appel en garantie et a posé à la Cour la question de savoir

« si la convention complémentaire du 16 octobre 1972 a limité l'application de la clause compromissoire, que la convention du 17 décembre 1953 avait prévue générale, au seul cas où il existe un différend entre bureaux sur l'interprétation de la notion de stationnement habituel ».

18. Le jugement de renvoi a été enregistré au greffe de la Cour le 26 juillet 1983.

19. Il faut signaler que, le 16 septembre 1983, le Bureau central français avait interjeté appel du jugement ci-dessus. Étant donné que l'appel a, en France, un effet suspensif, la Cour, par ordonnance du 9 novembre 1983, avait ordonné la suspension de la procédure préjudicielle. Suite à l'ordonnance de désistement d'appel rendue le 14 janvier 1987 par le tribunal de grande instance, la Cour, par ordonnance du 25 février 1987, a ordonné la reprise de la procédure préjudicielle.

II — Procédure écrite

1. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées: le 3 octobre 1983, par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jacques Delmoly, membre de son service juridique, en qualité d'agent; le 17 octobre 1983, par le HUK-Verband, représenté par Me C. Hootz, avocat au barreau de Stuttgart; le 19 octobre 1983, par le Bureau central français, représenté par Me L. Funck-Brentano, avocat au barreau de Paris; le 20 octobre 1983, par le gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M. C. P. J. Muttukumaru, du Treasury Solicitors' Department, en qualité d'agent; et le 26 octobre 1983, par le gouvernement danois, représenté par M. Laurids Mikaelsen, conseiller juridique auprès du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent.

2. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Observations écrites déposées devant la Cour

a) *Quant à la compétence de la Cour*

3. Le *Bureau central français* observe, en substance, que la convention type interbureaux de 1953 ainsi que la convention complémentaire de 1972 revêtent le caractère d'une convention privée, puisqu'elles ont été conclues entre des organismes de droit privé. Elles n'auraient donc pas le caractère d'un acte pris par les institutions de la Communauté tel que défini à l'article 189 du traité CEE. Seuls les actes énumérés à cet article, à l'exception des accords internationaux, relèveraient du pouvoir d'interprétation de la Cour.

4. Le Bureau central français fait valoir que, si la convention complémentaire de 1972 est intervenue entre les bureaux sur injonction de la Commission en application de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 72/166 et la

convention complémentaire du 12 décembre 1973 a été publiée en annexe à la décision 74/167 de la Commission, les conditions de la mise en œuvre de la directive 72/166, dictées par l'existence de la convention de 1953, revêtent toutefois un caractère exceptionnel, cette mise en œuvre étant diligentée par des organismes de droit privé, et non pas par les autorités des États membres. Cette procédure exceptionnelle ne saurait donc conférer à la convention complémentaire le caractère d'acte communautaire, caractère nécessaire à la compétence de la Cour.

5. Le *bureau central allemand « HUK-Verband »* reconnaît que la convention type interbureaux de 1953 a été conclue dans sa forme originale en tant que convention de droit privé entre des associations nationales d'assureurs. Mais la directive 72/166 du Conseil aurait fait de ce système un instrument d'harmonisation de la législation des États membres et, par conséquent, ce système serait devenu un système de la Communauté. La directive, qui aurait pour but de faciliter le trafic de voyageurs entre les États membres par la suppression du contrôle de la « carte verte » au passage de la frontière, ferait dépendre son entrée en vigueur de la réalisation d'une convention complémentaire dans le cadre de la convention type interbureaux, et ses dispositions — à l'exception des articles 3 et 4 — seraient seulement valides tant que cette convention complémentaire existerait.

6. La Commission aurait constaté, par la recommandation 73/185, que ladite convention correspond aux principes de la directive. Cela aurait été également constaté par les décisions 74/166, 74/167 et 75/23 de la Commission en ce qui concerne des conventions complémentaires ultérieures. En outre, le texte de la convention complémentaire du 12 décembre 1973 aurait été publié dans le Journal officiel en tant qu'annexe à la décision 74/167, du 6 février 1974.

7. Ces conventions reposeraient sur la directive 72/166 du Conseil et sur les décisions prises par la Commission à cet effet. Étant donné que le but de la directive 72/166 n'aurait pas été atteint sans l'aide desdites conventions, celles-ci seraient non seulement juridiquement reconnues et complétées par la Communauté, ainsi qu'il ressortirait de l'arrêt de la Cour du 9 juin 1977 dans l'affaire 90/76 (Rec. p. 1091, attendu 18), mais aussi, selon les conclusions de l'avocat général dans la même affaire, seraient partie constituante de la réglementation communautaire et, par conséquent, législation de la Communauté au sens large. Pour cette raison, la Cour de justice serait appelée à les interpréter.

8. Le *gouvernement du Royaume-Uni* remarque que les dispositions de la directive 72/166 du Conseil n'instituent aucune obligation dans le chef des bureaux nationaux d'assurance. Les obligations des bureaux seraient fixées par les conventions complémentaires, de même que les pays tiers qui adhèrent au système assumeraient leurs obligations en adhérant à la convention complémentaire, qui ne constituerait pas un acte pris par une institution de la Communauté, mais un accord multilatéral soumis au droit privé. L'interprétation desdites conventions ne relèverait donc pas du domaine de l'article 177 du traité CEE. En conséquence, le gouvernement britannique conclut à ce que la Cour se déclare incompétente pour répondre à la question posée.

9. Le gouvernement britannique soutient que sa thèse est étayée du fait que, lors de la réunion en session plénière du 17 octobre 1974, le conseil des bureaux a adopté une résolution figurant au procès-verbal officiel de la réunion et portant sur l'article 2, sous e), de la convention complémentaire du 12 décembre 1973. L'extrait du procès-verbal est rédigé comme suit:

« Article 2, sous e) — Procédure d'arbitrage. La sous-commission avait noté que la

procédure d'arbitrage prévue dans la convention complémentaire portait uniquement sur l'interprétation des termes 'stationnement habituel' et, partant, elle recommandait d'appliquer la procédure d'arbitrage prévue par la convention type en cas de litige entre bureaux, quel qu'en soit le sujet.

Cette recommandation a été approuvée. »

Les bureaux signataires devraient donc interpréter et appliquer les conventions complémentaires dans ce cadre.

10. De l'avis du *gouvernement danois*, le fait que tant la directive du Conseil que les décisions de la Commission présupposent l'existence de conventions conclues entre les bureaux nationaux et s'y réfèrent de façon expresse n'a pas pour effet de conférer auxdites conventions le même statut juridique que les actes des institutions. L'adoption des actes communautaires précités n'équivaudrait pas à une « ratification » ou à une « incorporation » des conventions interbureaux, qui ferait de ces dernières, en tant que telles, des instruments de droit communautaire. Ces actes communautaires envisageraient l'existence des conventions comme un fait et institueraient un certain régime sur la base de ce fait. En cas de résiliation de la convention par les parties contractantes, la directive ne pourrait pas fonctionner et l'obligation des États membres de s'abstenir de contrôles aux frontières disparaîtrait automatiquement. Les conventions conclues entres les bureaux nationaux seraient donc des accords purement privés (voir, à cet égard, conclusions de l'avocat général M. Reischl dans l'affaire 90/76, Rec. 1977, p. 1091, 1129).

11. Le gouvernement danois estime que, dans l'affaire 90/76, la Cour n'a pas interprété la convention de 1953 comme un acte de droit communautaire, mais elle a entendu la situer par rapport aux articles 85 et 86 du traité CEE. La formulation de l'attendu 18 de l'arrêt précité, selon lequel le système de la carte verte a été « reconnu et perfectionné par les dispositions communautaires », refléterait parfaitement l'opinion juridique du gouvernement danois, qui suggère donc à la Cour de refuser de répondre à la question posée.

12. La *Commission* estime que les conventions dont l'interprétation est demandée sont des accords de droit privé qui ne peuvent prétendre à la qualification d'actes de droit communautaire. Ils ne seraient ni des « actes pris par les institutions de la Communauté » [article 177, sous b)], ni des « statuts des organismes créés par un acte du Conseil » [article 177, sous c)]. La Commission reprend les termes de l'ordonnance de la Cour du 12 mars 1980 dans l'affaire 68/80 (Rec. 1980, p. 771), selon lesquels « il apparaît de la motivation et du libellé de la décision de renvoi que la portée de la question posée ne concerne à aucun égard ni l'interprétation du traité CEE ni la validité ou l'interprétation d'un acte pris par une institution de la Communauté ».

13. La Commission laisse le soin à la Cour de décider sur sa compétence.

b) *Quant au fond*

14. Dans le cas où la Cour se déclarerait compétente, le *Bureau central français* remarque que la question préjudicielle pose le problème de l'étendue des clauses compromissoires contenues dans la convention type de 1953 et la convention complémentaire de 1972, au vu de la réglementation de la responsabilité automobile telle que celle-ci découle de la directive 72/166.

15. Puisque l'harmonisation, comme l'étendue des garanties données aux victimes, ne dépend pas des bureaux (article 3, paragraphe 1, de la directive 72/166), l'intervention de ceux-ci est limitée aux problèmes posés par le règlement des sinistres occasionnés par les véhicules. Les bureaux ne sauraient donc compromettre sur l'étendue de la garantie telle que définie, d'ailleurs imparfaitement, par la directive, qui ne pourrait, en elle-même, être susceptible d'un arbitrage de nature privée.

16. Les clauses compromissoires des conventions complémentaires et de la convention de 1953 trouveraient application uniquement dans la mesure où le différend soumis au tribunal arbitral ne concernerait pas la définition de l'étendue de l'obligation d'assurance, celle-ci relevant de la compétence des juridictions nationales, qui pourraient et même devraient saisir la Cour au titre de l'article 177.

17. Cette définition entraînerait le problème de l'opposabilité des exclusions de garantie, problème que, en l'espèce, la juridiction de renvoi aurait résolu, et le problème de l'imputabilité finale de la réparation, sur lequel il ne se serait pas prononcé en raison de la clause compromissoire invoquée. Ce dernier problème serait étroitement lié à celui de la définition de l'obligation d'assurance et au mécanisme voulu par la directive, et se trouverait hors du champ d'application de la clause compromissoire.

18. Étant donné que les bureaux nationaux sont des associations sans capital social et qu'ils agissent en qualité de mandataire, le paiement final incombe aux mandants, bureau du pays d'origine ou compagnie d'assurance. L'imputabilité du sinistre ne peut dès lors être réglée par voie d'arbitrage, car décider de l'imputabilité conduit à déterminer la « loi applicable » et à définir l'étendue de la garantie. Seuls les tribunaux nationaux seraient donc compétents pour décider de l'imputabilité de la charge finale de la réparation en application de la loi nationale et, le cas échéant, la Cour au titre de l'article 177.

19. Si la clause compromissoire de la convention de 1953 trouvait application dans des litiges touchant aux problèmes de l'étendue de la garantie due par les bureaux et réglée par la directive, l'on courrait le risque de voir des sentences arbitrales créer, sans le contrôle de la Cour, un système de garantie différent, voire contraire, à celui voulu par la directive.

20. Le problème réellement posé à la Cour serait donc celui de l'étendue des clauses compromissoires. Le Bureau central français suggère donc à la Cour de reformuler la question posée et de répondre que la mise en œuvre de la directive 72/166 et de la convention complémentaire de 1972 intervenue pour son application ont eu pour effet de limiter la portée de la clause compromissoire générale de la convention de 1953 aux seuls cas où les différends entre bureaux ne concernent pas des problèmes mettant en cause la garantie d'assurance et les exceptions à cette garantie, l'interprétation de la directive ou ses modalités d'application.

21. Le « *HUK-Verband* » fait valoir que le rapport étroit entre la directive 72/166 et la convention complémentaire ainsi que la convention interbureaux exige une interprétation uniforme de celles-ci, qui peut être assurée uniquement par des instances arbitrales composées de membres connaisseurs

des problèmes. Il n'y aurait jamais eu l'intention d'abandonner la procédure de l'article 13 de la convention type, et les conventions complémentaires ultérieures n'auraient jamais eu pour but la limitation du champ d'application de la clause compromissoire initiale. La clause compromissoire de la convention complémentaire ne limiterait pas la clause de la convention de 1953, car elle se référerait à la seule nouvelle notion du « stationnement habituel ». Elle apporterait donc uniquement un complément à la convention de 1953.

22. L'article 3 de la convention complémentaire témoignerait du fait que la convention type interbureaux aurait été modifiée uniquement « pro tanto » et que, pour le surplus, elle devrait rester inchangée. Cela serait confirmé par l'attitude des représentants de tous les bureaux nationaux, exprimée clairement dans les procès-verbaux y afférents.

C. Kakouris
Juge rapporteur