

RECHTSPRAAK

JURISPRUDENCE

COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE 27 AVRIL 2017

ASSURANCES

Droit européen – Principe de l'agrément unique – Principe du contrôle par l'Etat membre d'origine – Réputation des actionnaires et des dirigeants – Compétence de l'Etat membre de la prestation de services – Situation d'urgence – Interdiction faite à une société d'assurances établie dans un autre Etat membre de conclure de nouveaux contrats sur le territoire de l'Etat membre de la prestation de services

Le droit de l'Union s'oppose à ce que les autorités de contrôle d'un Etat membre prennent, à l'égard d'une entreprise d'assurance opérant sur le territoire de cet Etat membre sous le régime de la libre prestation de services, des mesures telles que l'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur ce territoire, fondées sur le non-respect, originaire ou non, apprécié discrétionnairement, d'une condition d'agrément telle que celle relative à la réputation des actionnaires et des dirigeants.

En revanche, le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que cet Etat membre, dans l'exercice des prérogatives qui, en situation d'urgence, lui sont propres, établisse si certaines insuffisances ou incertitudes relatives à l'honorabilité des actionnaires ou des dirigeants de l'entreprise d'assurance concernée révèlent un danger réel et imminent que se produisent des irrégularités au détriment des intérêts des assurés ou des autres personnes susceptibles de bénéficier des couvertures d'assurance souscrites et, si tel est le cas, qu'il adopte immédiatement des mesures conservatoires telles qu'une interdiction de conclure de nouveaux contrats sur son territoire.

VERZEKERINGEN

Europees recht – Beginsel van één enkele vergunning – Beginsel van toezicht door de lidstaat van herkomst – Reputatie van de aandeelhouders en de bestuurders – Bevoegdheid van de lidstaat waar de diensten worden verricht – Dringend geval – Verbod voor een in een andere lidstaat gevestigde verzekeringsmaatschappij om nieuwe overeenkomsten te sluiten op het grondgebied van de lidstaat waar de diensten worden verricht

Het Europees recht verzet zich ertegen dat de toezichhoudende autoriteiten van een lidstaat, jegens een onderneming die in het kader van het vrij verrichten van diensten op het grondgebied van deze lidstaat werkzaam is, maatregelen treffen, zoals het verbod om op het grondgebied van deze staat nieuwe verzekeringsovereenkomsten te sluiten, op grond van het discretionaire oordeel dat van meet af aan niet was voldaan, of thans niet meer wordt voldaan, aan een vereiste voor het verlenen van de vergunning om verzekeringswerkzaamheden te verrichten, zoals het vereiste betreffende de reputatie van de aandeelhouders en de bestuurders.

Het Europees recht verzet zich er echter niet tegen dat deze lidstaat in het kader van de uitoefening van de bevoegdheden die hij in dringende gevallen heeft, uitmaakt of bepaalde tekortkomingen of onzekerheden betreffende de goede reputatie van de aandeelhouders of bestuurders van de betrokken verzekeringsonderneming wijzen op een daadwerkelijk en dreigend gevaar dat onregelmatigheden worden begaan ten nadele van de belangen van de verzekerden of van de andere personen die voor dekking door afgesloten verzekeringen in aanmerking komen, en indien dat het geval is, onmiddellijk conservatoire maatregelen treft, zoals het opleggen van een verbod om op zijn grondgebied nieuwe overeenkomsten te sluiten.

Onix Asigurari SA / Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS)

Siège.: L. Bay Larsen (président de chambre), M. Vilaras, J. Malenovský (rapporteur), M. Saffjan et D. Šváby (juges)

M.P.: M. Y. Bot (avocat général)

Pl.: Mes G. Buscemi, G. Pellegrino et P. Rosatone, E. Galanti et P. Gentili

Affaire: C-559/15

(...)

1. La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 40, 6., de la directive n° 92/49/CEE du

Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et

modifiant les directives n° 73/239/CEE et n° 88/357/CEE (troisième directive « assurance non-vie ») (*J.O.*, 1992, L. 228, p. 1).

2. Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant Onix Asigurari S.A. (ci-après « Onix »), une société de droit roumain, à l'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private e di interesse collettivo (ISVAP) (Autorité de surveillance du secteur des assurances privées et de l'intérêt collectif, Italie), devenu ultérieurement l'Istituto per la Vigilanza Sulle Assicurazioni (IVASS) (Autorité de surveillance du secteur des assurances, Italie), qui est l'autorité de contrôle des assurances italiennes, au sujet de la décision prise par cette dernière d'interdire à Onix de conclure de nouveaux contrats d'assurance sur le territoire italien.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

3. La directive n° 92/49 a été abrogée par la directive n° 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II) (*J.O.*, 2009, L. 335, p. 1). Les considérants 1, 3, 5, 6 et 29 de la directive n° 92/49 énonçaient :

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

[...]

(3) considérant que la [deuxième directive 88/357/CEE du Conseil, du 22 juin 1988, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation de services et modifiant la directive 73/239/CEE (*J.O.*, 1988, L. 172, p. 1)] constitue, par conséquent, une étape importante vers le rapprochement des marchés nationaux dans un marché intégré, étape qui doit être complétée par d'autres instruments communautaires dans le but de permettre à tous les preneurs d'assurance, quelle que soit leur qualité, leur importance ou la nature du risque à garantir, de faire appel à tout assureur ayant son siège social dans la Communauté et y exerçant son activité en régime d'établissement ou en régime de libre prestation de services, tout en leur garantissant une protection adéquate;

[...]

(5) considérant que la démarche retenue consiste à réaliser l'harmonisation essentielle, nécessaire et suffisante pour parvenir à une reconnaissance mutuelle des agréments et des

systèmes de contrôle prudentiel, qui permette l'octroi d'un agrément unique valable dans toute la Communauté et l'application du principe du contrôle par l'Etat membre d'origine;

(6) considérant qu[e] l'accès à l'activité d'assurance et l'exercice de celle-ci sont dorénavant subordonnés à l'octroi d'un agrément administratif unique, délivré par les autorités de l'Etat membre où l'entreprise d'assurance a son siège social; que cet agrément permet à l'entreprise de se livrer à ses activités partout dans la Communauté, soit en régime d'établissement, soit en régime de libre prestation de services; que l'Etat membre de la succursale ou de la libre prestation de services ne pourra plus demander de nouvel agrément au[x] entreprises d'assurance qui souhaitent y exercer leurs activités d'assurance et qui ont déjà été agréées dans l'Etat membre d'origine; qu'il convient, pour en tenir compte, de modifier en ce sens les directives 73/239/CEE [du Conseil, du 24 juillet 1973, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que sur la vie, et son exercice (*J.O.*, 1973, L. 228, p. 3)] et 88/357/CEE;

[...]

(29) considérant qu'il convient de prévoir un régime de sanctions applicables lorsque l'entreprise d'assurance ne se conforme pas, dans l'Etat membre où le risque est situé, aux dispositions d'intérêt général qui lui sont applicables. »

4. L'article 4 de la directive n° 92/49 énonçait :

« L'article 6 de la directive 73/239/CEE est remplacé par le texte suivant.

‘Article 6

L'accès aux activités d'assurance directe est subordonné à l'octroi d'un agrément administratif préalable.

Cet agrément doit être sollicité auprès des autorités de l'Etat membre d'origine par :

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

b) l'entreprise qui, après avoir reçu l'agrément visé au premier alinéa, étend ses activités à l'ensemble d'une branche ou à d'autres branches.’ »

5. L'article 5 de la directive n° 92/49 prévoyait :

« L'article 7 de la directive 73/239/CEE est remplacé par le texte suivant.

‘Article 7

1. L'agrément est valable pour l'ensemble de la Communauté. Il permet à l'entreprise d'y réaliser des activités, soit en régime d'établissement, soit en régime de libre prestation de services.

[...]’ »

6. L'article 6 de la directive n° 92/49 disposait:

« L'article 8 de la directive 73/239/CEE est remplacé par le texte suivant.

‘Article 8

1. L'Etat membre d'origine exige que les entreprises d'assurance qui sollicitent l'agrément:

[...]

e) soient dirigées de manière effective par des personnes qui remplissent les conditions requises d'honorabilité et de qualification ou d'expérience professionnelles.

[...]’ »

7. Aux termes de l'article 8 de la directive n° 92/49:

« Les autorités compétentes de l'Etat membre d'origine n'accordent pas l'agrément permettant l'accès d'une entreprise à l'activité d'assurance avant d'avoir obtenu communication de l'identité des actionnaires ou associés, directs ou indirects, personnes physiques ou morales, qui y détiennent une participation qualifiée, et du montant de cette participation.

Ces mêmes autorités refusent l'agrément si, pour tenir compte du besoin de garantir une gestion saine et prudente de l'entreprise d'assurance, elles ne sont pas satisfaites de la qualité des actionnaires ou associés. »

8. L'article 14 de cette directive mentionnait:

« L'article 22 de la directive 73/239/CEE est remplacé par le texte suivant.

‘Article 22

1. L'agrément accordé à l'entreprise d'assurance par l'autorité compétente de l'Etat membre d'origine peut être retiré par cette autorité lorsque l'entreprise:

a) ne fait pas usage de l'agrément dans un délai de douze mois, y renonce expressément, ou a cessé d'exercer son activité pendant une période supérieure à six mois, à moins que l'Etat membre concerné ne prévoie dans ces cas que l'agrément devient caduc;

b) ne satisfait plus aux conditions d'accès;

c) n'a pu réaliser, dans les délais impartis, les mesures prévues par le plan de redressement ou par le plan de financement visé à l'article 20;

d) manque gravement aux obligations qui lui incombent en vertu de la réglementation qui lui est applicable.

[...]’ »

9. L'article 40, 3. à 7., de la directive n° 92/49 prévoyait:

« 3. Si les autorités compétentes d'un Etat membre constatent qu'une entreprise ayant une succursale ou opérant en régime de libre prestation de services sur son territoire ne

respecte pas les règles de droit de cet Etat qui lui sont applicables, elles invitent l'entreprise concernée à mettre fin à cette situation irrégulière.

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

5. Si, en dépit des mesures ainsi prises par l'Etat membre d'origine ou parce que ces mesures apparaissent inadéquates ou font défaut dans cet Etat, l'entreprise persiste à enfreindre les règles de droit en vigueur dans l'Etat membre concerné, ce dernier peut, après en avoir informé les autorités compétentes de l'Etat membre d'origine, prendre les mesures appropriées pour prévenir ou réprimer de nouvelles irrégularités et, pour autant que cela soit absolument nécessaire, empêcher l'entreprise de conclure de nouveaux contrats d'assurance sur son territoire. Les Etats membres veillent à ce qu'il soit possible d'effectuer sur leur territoire les notifications aux entreprises d'assurance.

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

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

Le droit italien

10. L'article 14, paragraphe 1, sous e), du Code des assurances privées, adopté par le décret législatif n° 209 du 7 septembre 2005, dans la version applicable à l'époque des faits au principal (ci-après le « CAP »), prévoyait ce qui suit:

« [l'IVASS] délivre l'agrément lorsque [...]:

e) [pour] les titulaires de participations qualifiées [...] les conditions pour délivrer l'agrément prévu à l'article 68 sont réunies. »

11. L'article 68, paragraphe 5, du CAP énonçait:

« L'[IVASS] délivre l'agrément lorsque sont remplies les conditions visant à garantir une gestion saine et prudente de l'entreprise d'assurance ou de réassurance, en évaluant la qualité de l'acquéreur potentiel et la solidité financière du projet d'acquisition, eu égard également aux possibles effets de l'opération sur la protection des assurés de l'entreprise concernée, sur la base des critères suivants: la réputation de l'acquéreur potentiel [...] »

12. L'article 76 du CAP disposait:

« 1. Les personnes qui exercent des fonctions d'administration, de direction ou de contrôle auprès d'entreprises d'assurance et de réassurance doivent remplir les exigences de compétence, d'honorabilité et d'indépendance imposées par le règlement 130 adopté par le ministre des Activités productives, après consultation de l'[IVASS].

2. Le non-respect, initial ou ultérieur, des conditions entraîne la déchéance. Le conseil d'administration, le conseil de surveillance ou le conseil de gestion déclarent la déchéance dans les 30 jours qui suivent le moment où le non-respect des conditions est mis au jour ou porté à leur connaissance. En cas d'inaction, la déchéance est prononcée par l'[IVASS].

3. En cas de non-respect des conditions d'indépendance prévues par le Code civil ou les statuts de l'entreprise d'assurance ou de réassurance, le paragraphe 2 s'applique.

4. Le règlement visé au paragraphe 1 définit les motifs entraînant la suspension temporaire des fonctions ainsi que sa durée. La suspension est déclarée selon les modalités indiquées au paragraphe 2. »

13. L'article 193 du CAP prévoyait:

« 1. Les entreprises d'assurance qui ont leur siège social dans d'autres Etats membres sont soumises au contrôle prudentiel de l'autorité de l'Etat membre d'origine, y compris pour l'activité exercée en régime d'établissement ou en régime de libre prestation de services sur le territoire de la République.

2. Sans préjudice de ce qui est prévu au paragraphe 1, lorsque l'[IVASS] constate que l'entreprise d'assurance ne respecte pas les dispositions de la loi italienne en vigueur, elle lui notifie cette violation et lui ordonne de se conformer aux lois en vigueur.

3. Si l'entreprise ne se conforme pas aux lois en vigueur, l'[IVASS] en informe l'autorité de contrôle de l'Etat membre d'origine et lui demande que soient adoptées les mesures nécessaires pour faire cesser les irrégularités constatées.

4. Lorsque l'autorité de l'Etat d'origine ne prend pas de mesures ou lorsque celles-ci se révèlent inadéquates, lorsque les irrégularités commises peuvent porter préjudice à l'intérêt général, ou lorsqu'il y a urgence à protéger les intérêts des assurés et des autres personnes ayant droit à des prestations d'assurance, l'[IVASS] peut adopter à l'égard de l'entreprise d'assurance, après en avoir informé l'autorité de contrôle de l'Etat membre d'origine, les mesures nécessaires, y compris l'interdiction de conclure de nouveaux contrats d'assurance en régime d'établissement ou de libre prestation de services avec les effets visés à l'article 167.

5. Si l'entreprise d'assurance qui a commis l'infraction exerce ses activités par l'intermédiaire d'une succursale ou possède des biens sur le territoire de la République, les sanctions administratives applicables en vertu des dispositions de

la loi italienne sont adoptées à l'égard de ladite succursale ou prennent la forme d'une confiscation des biens présents sur le territoire italien.

6. Les mesures qui imposent des sanctions ou des restrictions à l'exercice d'activités en régime d'établissement ou de libre prestation de services sont notifiées à l'entreprise concernée. Dans ses échanges avec l'[IVASS], l'entreprise d'assurance communique en italien. »

Le litige au principal et la question préjudicielle

14. Onix est une société d'assurance ayant son siège à Bucarest (Roumanie). Elle exerce, depuis le 24 octobre 2012, des activités, en Italie, en régime de libre prestation de services, notamment au bénéfice des pouvoirs adjudicateurs, en se portant caution d'entreprises privées retenues à la suite de procédures d'appel d'offres, afin de garantir leur participation aux marchés publics concernés et l'exécution de ceux-ci.

15. D'après les informations communiquées par l'Autoritatea de Supraveghere Financiara (Autorité de surveillance financière, Roumaine, ci-après l'« ASF ») à l'IVASS, pendant les deux mois au cours desquels Onix a exercé ses activités en 2012, celle-ci a encaissé des primes d'un montant total de 795.363 EUR, environ 75% de ce montant provenant d'Italie et 25% de Roumanie.

16. En réponse à une demande d'informations adressée par l'IVASS, elle-même précédemment saisie de demandes de renseignements par des administrations publiques bénéficiaires de la garantie d'Onix, l'ASF a indiqué que l'actionnaire de référence d'Onix était un citoyen italien, contrôlant, en tant qu'actionnaire personne physique, 0,01% du capital d'Onix et, en tant qu'actionnaire unique d'Egady Company SRL, une société de droit roumain, les 99,99% du capital restant. L'ASF a également précisé que ce citoyen était le président et le directeur général d'Onix.

17. Or, l'IVASS a constaté que plusieurs condamnations entachent la réputation de cet actionnaire de référence. Tout d'abord, ce dernier a été condamné, le 29 juillet 2013, par le Tribunal de Marsala (tribunal de Marsala, Italie) pour tentative d'escroquerie aggravée au préjudice de l'Etat italien. Ensuite, ledit actionnaire aurait été l'administrateur unique de G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni SpA, société de droit italien qui a été radiée, le 28 août 2008, sur décision de la Banca d'Italia (Banque d'Italie) de la liste des intermédiaires financiers, en raison de graves irrégularités de gestion et du non-respect des exigences minimales en matière de fonds propres. Dans ce cadre, la Banque d'Italie lui a infligé une sanction administrative d'un montant de 80.000 EUR. Enfin, les fonds détenus par Garanzie Crediti e Cauzioni Srl, société de droit italien issue de la transformation de G.C.C. Garanzie Crediti e Cauzioni SpA, ont fait l'objet de deux décisions de séquestre rendues par l'Agenzia delle entrate (administration fiscale, Italie), les 27 avril et 28 mai 2010,

afin d'assurer l'exécution d'engagements de caution non honorés.

18. Par lettre du 4 octobre 2013, l'IVASS a transmis à l'ASF les informations et les documents en sa possession, lui demandant d'adopter toute mesure appropriée visant à protéger les assurés, et l'avertissant que, en l'absence d'intervention, elle prendrait elle-même toute mesure utile et nécessaire pour protéger les intérêts des assurés italiens.

19. Par lettre du 8 novembre 2013, l'ASF a offert sa collaboration, annonçant la mise en place d'un groupe de travail interne chargé d'apprécier les mesures à adopter et a demandé à l'IVASS de collaborer avec elle.

20. Par lettre du 19 novembre 2013, l'IVASS a confirmé qu'elle était disposée à collaborer, tout en soulignant l'urgence du dossier et en annonçant que, si l'ASF n'avait pas, dans les 30 jours, révoqué l'agrément d'Onix, elle se verrait dans l'obligation d'interdire à cette société de conclure de nouveaux contrats d'assurance en Italie.

21. Le 9 décembre 2013, une réunion a eu lieu entre les deux autorités de contrôle, au cours de laquelle l'ASF aurait indiqué qu'elle n'était pas en mesure de révoquer l'agrément octroyé à Onix, notamment en raison de l'absence de transposition dans le droit roumain des critères prévus par les lignes directrices pour l'évaluation prudentielle des acquisitions et des augmentations de participation dans les établissements financiers, requise par la directive n° 2007/44/CE.

22. Par décision du 20 décembre 2013, adoptée sur le fondement de l'article 40, 6., de la directive n° 92/49 et de l'article 193, paragraphe 4, du CAP, l'IVASS a interdit à Onix de conclure de nouveaux contrats d'assurance sur le territoire italien.

23. A la suite de cette décision, Onix a, d'une part, déposé plainte, le 5 février 2014, auprès de l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP).

24. Par décision du 2 juin 2014, le président de l'AEAPP a déclaré cette plainte recevable, avant, toutefois de la rejeter par décision du 6 juin 2014, en considérant que le pouvoir des autorités compétentes de l'Etat membre de la prestation de services de prendre, en cas d'urgence, des mesures appropriées, telles que visées à l'article 40, 6., de la directive n° 92/49, peut être exercé lorsqu'il ne peut être répondu aux préoccupations desdites autorités d'une autre manière, à savoir, en particulier, au moyen de la coopération entre autorités de contrôle. Par cette même décision du 6 juin 2014, il a également considéré qu'il incombe à l'Etat membre de définir la portée et les limites de ce pouvoir, que le respect des règles nationales est soumis au contrôle juridictionnel des juridictions italiennes et qu'il n'existe aucun motif de reconnaître une violation de cette directive de la part de l'IVASS.

25. En réponse à une lettre d'Onix du 8 octobre 2014, les services de l'AEAPP ont confirmé cette position par lettre du 24 novembre 2014.

26. Onix a formé un recours contre cette lettre devant la commission de recours. Par décision du 3 août 2015, cette dernière a rejeté le recours au motif qu'il était irrecevable, en ce qu'il était dirigé contre un acte purement confirmatif d'un acte antérieur n'ayant pas été contesté en temps utile. Cette décision a fait l'objet d'un recours devant le Tribunal de l'Union européenne (affaire T-590/15).

27. Par ordonnance du 24 juin 2016, le Tribunal a rejeté ce recours comme étant en partie manifestement irrecevable et en partie manifestement dépourvu de tout fondement en droit.

28. D'autre part, Onix a formé un recours contre la décision de l'IVASS devant le Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (tribunal administratif régional pour le Latium, Italie), lequel, par jugement n° 478/2015, l'a rejeté, en considérant que la constatation selon laquelle l'actionnaire de référence de la société exerçant en libre prestation de services ne remplit pas les exigences de réputation pour pouvoir exercer l'activité d'assurance sur le territoire italien constitue un motif revêtant un caractère d'urgence, de nature à légitimer l'intervention de l'IVASS, par dérogation au principe du contrôle par l'Etat membre d'origine.

29. Onix a interjeté appel de ce jugement devant le Consiglio di Stato (Conseil d'Etat, Italie) en soutenant, en particulier, que l'autorité de contrôle de l'Etat membre de la prestation de services ne peut, par dérogation au principe du contrôle par l'Etat d'origine, interdire à l'opérateur d'assurance agréé dans l'Etat membre d'origine de conclure de nouveaux contrats sur son territoire au motif que la condition relative à la réputation ne serait pas respectée.

30. La juridiction de renvoi envisage de rejeter le recours en considérant que l'article 40, 6., de la directive n° 92/49 autorise les autorités de contrôle de l'Etat membre de la prestation de services, en raison des antécédents pénaux avérés de l'actionnaire de référence, à interdire préventivement à l'entreprise d'assurance de poursuivre ses activités sur le territoire de cet Etat membre afin de protéger les intérêts des assurés.

31. Ayant, toutefois, des doutes sur la compatibilité d'une telle solution avec le droit de l'Union, et notamment avec le principe de l'agrément unique et du contrôle de la condition relative à la réputation par l'Etat membre d'origine, le Consiglio di Stato (Conseil d'Etat) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Le droit communautaire et en particulier l'article 40, 6., de la directive n° 92/49, la communication interprétative 2000/C 43/03 [de la Commission, liberté de prestation de services et intérêt général dans le secteur des assurances (*J.O.*, 2000, C. 43, p. 5)], point 5, et le principe communautaire du con-

trôle par le pays d'origine s'opposent-ils à une interprétation (telle que celle faite de l'art. 193, paragraphe 4, du [CAP] et que partage la juridiction de céans) selon laquelle l'autorité de contrôle d'un Etat accueillant un opérateur d'assurance en libre prestation de services peut prendre d'urgence, afin de protéger les intérêts des assurés et des personnes ayant droit à des prestations d'assurance, des décisions d'interdiction et en particulier d'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur le territoire de l'Etat d'accueil, fondées sur le non-respect allégué, originaire ou constaté postérieurement, et apprécié discrétionnairement, d'une condition subjective d'autorisation prévue pour l'octroi de l'agrément pour l'exercice de l'activité d'assurance, et notamment de la condition relative à la réputation? »

Sur la demande de réouverture de la procédure orale

32. Par une lettre parvenue au greffe de la Cour le 1^{er} décembre 2016, Onix a demandé la réouverture de la procédure orale. Elle fait valoir, en substance, que certains arguments, présentés comme essentiels dans le cadre du présent renvoi préjudiciel, n'auraient pas été débattus entre les intéressés.

33. A cet égard, il convient de rappeler que, conformément à l'article 83 du règlement de procédure de la Cour, celle-ci peut, à tout moment, l'avocat général entendu, ordonner la réouverture de la phase orale de la procédure, notamment si elle considère qu'elle est insuffisamment éclairée ou lorsque l'affaire doit être tranchée sur la base d'un argument qui n'a pas été débattu entre les parties ou les intéressés visés à l'article 23 du statut de la Cour de justice de l'Union européenne.

34. En l'espèce, la Cour, l'avocat général entendu, considère qu'elle dispose de tous les éléments nécessaires pour répondre à la question posée et que ces éléments ont été débattus entre les parties au principal et les intéressés visés par cet article.

35. Dès lors, la demande d'Onix doit être rejetée.

Sur la question préjudicielle

36. Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la directive n° 92/49 et, en particulier, son article 40, 6., doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que les autorités de contrôle d'un Etat membre prennent en urgence, à l'égard d'une entreprise d'assurance directe autre que d'assurance sur la vie opérant sur le territoire de cet Etat membre sous le régime de la libre prestation de services, afin de protéger les intérêts des assurés et des autres personnes susceptibles de bénéficier des couvertures d'assurance souscrites, des mesures, telles que l'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur ce territoire, fondées sur le non-respect, originaire ou non, apprécié discrétionnairement, d'une condition subjective d'autorisation prévue pour l'octroi de l'agrément nécessaire à l'exercice de

l'activité d'assurance, telle que la condition relative à la réputation.

37. Il y a lieu d'emblée de relever que l'article 40, 6., de ladite directive prévoit, en substance, que, outre les mesures susceptibles d'être adoptées sur le fondement des paragraphes 3. à 5. de cet article, un Etat membre peut prendre, en cas d'urgence, des mesures appropriées afin de prévenir la survenance d'irrégularités sur son territoire, et notamment empêcher une entreprise d'assurance de conclure sur celui-ci de nouveaux contrats d'assurance.

38. A ce dernier égard, il y a lieu de relever que certaines versions linguistiques de cette disposition, notamment celles en langues espagnole et française, se réfèrent aux irrégularités « commises » sur le territoire de l'Etat membre concerné, ce qui pourrait éventuellement indiquer que ladite disposition ne s'applique que lorsque des actes irréguliers ont déjà été réalisés.

39. Il importe toutefois de rappeler que la nécessité d'une interprétation uniforme des règlements de l'Union exclut que, en cas de doute, le texte d'une disposition soit considéré isolément et exige au contraire qu'il soit interprété et appliqué à la lumière des versions établies dans les autres langues officielles (arrêt du 19 septembre 2013, C-251/12, *Van Bugenhout et Van de Mierop*, EU:C:2013:566, point 27).

40. Or, d'une part, d'autres versions linguistiques, telles que celles en langues allemande et anglaise, ne contiennent aucun qualificatif similaire. D'autre part, toutes les versions linguistiques utilisent, pour décrire l'objet des mesures susceptibles d'être adoptées, le verbe « prévenir » ou un mot analogue. Par conséquent, ladite disposition doit être interprétée comme permettant l'adoption de mesures visant à empêcher que de futures irrégularités se produisent.

41. Cela étant précisé, il y a lieu de relever que le libellé de l'article 40, 6., de la directive n° 92/49, considéré isolément, ne permet pas de répondre à la question posée. Dans ces conditions, il convient d'examiner le contexte dans lequel cette disposition s'insère, ainsi que les objectifs poursuivis par cette directive (voir, en ce sens, arrêt du 25 juin 2015, C-18/14, *CO Sociedad de Gestión y Participación e.a.*, EU:C:2015:419, point 27).

42. A cet égard, il ressort, en premier lieu, des considérants 1, 5 et 6 de la même directive que cette dernière, qui vise à achever le marché intérieur dans le secteur de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, repose sur deux principes. Ces derniers consistent, d'une part, dans la création d'un agrément unique qui, une fois accordé, permet aux entreprises d'assurance d'exercer leurs activités dans l'ensemble de l'Union et, d'autre part, dans le principe de contrôle des entreprises d'assurance par l'Etat membre d'origine.

43. Dans la poursuite de cet objectif, la directive n° 92/49 prévoit, tout d'abord, à son article 4, que l'agrément unique

ne peut être sollicité qu'auprès des autorités de l'Etat membre d'origine, étant précisé que l'article 6 de cette directive énonce les conditions d'octroi dudit agrément parmi lesquelles figure celle d'honorabilité des dirigeants de l'entreprise concernée. En outre, il résulte de l'article 14 de cette même directive qu'il appartient également à l'Etat membre d'origine de retirer l'agrément accordé à une entreprise d'assurance qui ne satisfait plus aux conditions d'accès ou manque gravement aux conditions qui lui incombent en vertu de la réglementation qui lui est applicable.

44. Il en résulte que seules les autorités compétentes de l'Etat membre d'origine, à l'exclusion de celles des autres Etats membres, peuvent vérifier si une entreprise d'assurance satisfait à la condition relative à l'honorabilité de ses dirigeants.

45. En second lieu, il convient de relever que l'article 40 de la directive n° 92/49 institue deux procédures distinctes par lesquelles les autorités compétentes des Etats membres de prestation de services peuvent prendre, en cas d'irrégularités ou de risque d'irrégularités, des mesures à l'égard de l'entreprise concernée.

46. A cet égard, l'article 40, 4. et 5., de la directive n° 92/49 précise les modalités que les autorités compétentes des Etats membres de prestation de services doivent respecter lorsqu'elles envisagent de prendre de telles mesures, à savoir informer préalablement les autorités compétentes de l'Etat membre d'origine du non-respect de certaines règles de droit par une entreprise bénéficiant d'un agrément unique délivré par ces dernières et leur laisser la possibilité de prendre, dans les délais les plus brefs, des mesures appropriées pour y remédier.

47. L'article 40, 6., de ladite directive, dont l'application est limitée aux cas d'urgence, tout en étant subordonnée à l'existence d'un risque d'irrégularités, ne prévoit, par dérogation à la procédure ordinaire visée à cet article 40, 4. et 5., d'obligation, pour l'Etat membre de la prestation de services concerné, ni d'informer de ces irrégularités les autorités compétentes de l'Etat membre d'origine ni de faire part à ces dernières de son intention d'adopter des mesures appropriées.

48. En effet, l'imminence de la réalisation d'une irrégularité peut rendre nécessaire l'adoption immédiate de mesures. Aussi, il ne saurait être exigé de l'Etat membre de la prestation de services que, confronté à une urgence, celui-ci s'engage dans un processus d'information de l'Etat membre d'origine, susceptible de retarder, au détriment des intérêts des assurés et des bénéficiaires des couvertures d'assurance souscrites, l'adoption de telles mesures.

49. En revanche, en l'absence d'indication contraire, l'article 40, 6., de la directive n° 92/49 ne saurait être interprété comme permettant à l'Etat membre de la prestation de services de déroger à la compétence exclusive de l'Etat membre d'origine, telle qu'évoquée au point 44 du présent

arrêt, pour se prononcer sur le respect, par une entreprise d'assurance, des conditions d'agrément, en particulier, celle relative à l'honorabilité de ses dirigeants, dont le contrôle relève, conformément à l'article 4 de la directive n° 92/49, de la seule compétence de l'Etat membre d'origine.

50. Cependant, il revient à l'Etat membre de la prestation de services, dans l'exercice des prérogatives qui, en situation d'urgence, lui sont propres, d'établir, si certaines insuffisances ou incertitudes relatives à l'honorabilité des dirigeants de l'entreprise d'assurance concernée révèlent un danger réel et imminent que se produisent des irrégularités au détriment des intérêts des assurés ou des autres personnes susceptibles de bénéficier des couvertures d'assurance souscrites et, si tel est le cas, d'adopter immédiatement des mesures appropriées, telles que, le cas échéant, l'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur son territoire.

51. En effet, il ressort du considérant 3 de la directive n° 92/49 que cette dernière vise à garantir aux preneurs d'assurance une protection adéquate. Or, une telle protection ne pourrait pas être assurée si l'article 40, 6., de ladite directive devait être interprété comme excluant que, confronté à une situation d'urgence, l'Etat membre de la prestation de services concerné puisse apprécier l'existence d'un danger imminent pour les intérêts de ces preneurs et adopter immédiatement des mesures afin d'y remédier, sans être tenu de renvoyer aux autorités de l'Etat membre d'origine le soin d'entreprendre les actions appropriées à cette fin.

52. Toutefois, dans la mesure où, ainsi qu'il a été constaté au point 42 du présent arrêt, la même directive fait prévaloir le principe du contrôle des entreprises d'assurance par l'Etat membre d'origine, les mesures que l'Etat membre de la prestation de services est susceptible d'adopter, en situation d'urgence, ne sauraient être que conservatoires. Elles ne s'appliquent, par conséquent, que dans l'attente d'une décision des autorités compétentes de l'Etat membre d'origine tirant les conséquences, au regard des conditions d'octroi de l'agrément, notamment de celle d'honorabilité, des éléments factuels relevés par l'Etat membre de la prestation de services, ainsi que l'exige le principe de sécurité juridique qui fait partie de l'ordre juridique de l'Union.

53. Dès lors, il convient de répondre à la question posée que la directive n° 92/49 et, en particulier, son article 40, 6., doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que les autorités de contrôle d'un Etat membre prennent en urgence, à l'égard d'une entreprise d'assurance directe autre que d'assurance sur la vie opérant sur le territoire de cet Etat membre sous le régime de la libre prestation de services, afin de protéger les intérêts des assurés et des autres personnes susceptibles de bénéficier des couvertures d'assurance souscrites, des mesures, telles que l'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur ce territoire, fondées sur le non-respect, originaire ou non, apprécié discrétionnairement, d'une condition subjective d'autorisation prévue pour l'octroi de l'agrément nécessaire à l'exercice de l'activité d'assurance,

telle que la condition relative à la réputation. En revanche, cette directive ne s'oppose pas à ce que cet Etat membre, dans l'exercice des prérogatives qui, en situation d'urgence, lui sont propres, établisse si certaines insuffisances ou incertitudes relatives à l'honorabilité des dirigeants de l'entreprise d'assurance concernée révèlent un danger réel et imminent que se produisent des irrégularités au détriment des intérêts des assurés ou des autres personnes susceptibles de bénéficier des couvertures d'assurance souscrites et, si tel est le cas, adopte immédiatement des mesures appropriées, telles que, le cas échéant, l'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur son territoire.

Sur les dépens

54. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (3^e ch.) dit pour droit:

La directive n° 92/49/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et modifiant les directives n° 73/

239/CEE et n° 88/357/CEE (troisième directive « assurance non-vie »), et, en particulier, son article 40, 6., doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à ce que les autorités de contrôle d'un Etat membre prennent en urgence, à l'égard d'une entreprise d'assurance directe autre que d'assurance sur la vie opérant sur le territoire de cet Etat membre sous le régime de la libre prestation de services, afin de protéger les intérêts des assurés et des autres personnes susceptibles de bénéficier des couvertures d'assurance souscrites, des mesures, telles que l'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur ce territoire, fondées sur le non-respect, originaire ou non, apprécié discrétionnairement, d'une condition subjective d'autorisation prévue pour l'octroi de l'agrément nécessaire à l'exercice de l'activité d'assurance, telle que la condition relative à la réputation. En revanche, cette directive ne s'oppose pas à ce que cet Etat membre, dans l'exercice des prérogatives qui, en situation d'urgence, lui sont propres, établisse si certaines insuffisances ou incertitudes relatives à l'honorabilité des dirigeants de l'entreprise d'assurance concernée révèlent un danger réel et imminent que se produisent des irrégularités au détriment des intérêts des assurés ou des autres personnes susceptibles de bénéficier des couvertures d'assurance souscrites et, si tel est le cas, adopte immédiatement des mesures appropriées, telles que, le cas échéant, l'interdiction de conclure de nouveaux contrats sur son territoire.

Note

Licence unique et home country control: les vertus salvatrices des clauses de sauvegarde

Jean-Marc Binon¹

LES FAITS À L'ORIGINE DE L'AFFAIRE

1. L'importance de cet arrêt² n'échappera pas aux professionnels de l'assurance, et, quand on sait l'essor qu'a pris, depuis le milieu des années 90, la libre prestation des services dans certaines branches d'assurance, l'on peut s'étonner qu'il ait fallu attendre aussi longtemps pour voir surgir, pour la première fois, dans les prétoires européens la question délicate de l'articulation des compétences respectives de l'Etat membre d'origine d'un assureur et de l'Etat membre vers lequel cet assureur dirige ses activités en libre prestation de services (Etat membre d'accueil/de la prestation).

2. Les faits à l'origine de cette affaire, qui sont antérieurs à l'entrée en vigueur de la directive « Solvabilité II » du 25 novembre 2009³ et qui relèvent, par conséquent, du champ d'application temporelle de la troisième directive « assurance non-vie » du 18 juin 1992 (directive n° 92/49)⁴, peuvent se résumer comme suit.

M. Lentini, un ressortissant italien, a créé, par personne morale interposée, une entreprise d'assurance de droit roumain, Onix Asigurari, principalement active en Italie par la

¹ L'auteur est référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne et maître de conférences invité à l'U.C.L. Les opinions exprimées dans cette note le sont à titre strictement personnel.
² Pour un commentaire approfondi de cet arrêt, voy. égal. G. PARLEANI, « Précisions sur les pouvoirs de l'Autorité de surveillance de l'Etat d'accueil en cas d'irrégularité de l'exercice en LPS », *RGDA*, 2017, pp. 384-387.
³ Directive n° 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (*J.O.U.E.*, 2009, L. 335, p. 1). Cette directive est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016.
⁴ Directive n° 92/49/CEE du Conseil du 18 juin 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance vie et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive « assurance non-vie ») (*J.O.U.E.*, 1992, L. 228, p. 1).