

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M<sup>ME</sup> CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 5 octobre 2006<sup>1</sup>

### I — Introduction

1. Dans la présente affaire préjudicielle, la Cour est amenée à répondre à la question de savoir si, en matière d'assurance obligatoire de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, une personne est à considérer comme «passager», au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 90/232/CEE du Conseil<sup>2</sup>, lorsqu'elle est victime d'un accident de la circulation, alors qu'elle lorsqu'elle avait pris place à bord d'un véhicule qui n'était ni destiné au transport de passagers ni équipé de sièges destinés à cet usage. Par une deuxième question, la juridiction de renvoi interroge en outre la Cour sur la possibilité pour les justiciables d'invoquer devant les juridictions nationales des droits qui leur seraient conférés par l'article 1<sup>er</sup> de la directive 90/232.

1 — Langue originale: le français.

2 — Troisième directive 90/232/CEE du Conseil, du 14 mai 1990, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs (JO L 129, p. 33, ci-après dénommée la «troisième directive»).

### II — Cadre juridique

#### A — *Le droit communautaire*

2. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de la directive 72/166/CEE du Conseil<sup>3</sup>, il faut entendre par véhicule «tout véhicule automoteur destiné à circuler sur le sol et qui peut être actionné par une force mécanique, sans être lié à une voie ferrée, ainsi que les remorques, même non attelées».

3. L'article 3, paragraphe 1, de la première directive prévoit:

«Chaque État membre prend toutes les mesures utiles [...] pour que la responsabilité

3 — ... 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, ci-après dénommé la «première directive»).

civile relative à la circulation des véhicules ayant leur stationnement habituel sur son territoire soit couverte par une assurance. Les dommages couverts ainsi que les modalités de cette assurance sont déterminés dans le cadre de ces mesures.»

- des personnes non titulaires d'un permis leur permettant de conduire le véhicule concerné,

ou

4. L'article 2, paragraphe 1, de la deuxième directive 84/5/CEE du Conseil <sup>4</sup> dispose:

«Chaque État membre prend les mesures utiles pour que toute disposition légale ou clause contractuelle qui est contenue dans une police d'assurance délivrée conformément à l'article 3 paragraphe 1 de la directive 72/166/CEE, qui exclut de l'assurance l'utilisation ou la conduite de véhicules par:

- des personnes qui ne se sont pas conformées aux obligations légales d'ordre technique concernant l'état et la sécurité du véhicule concerné,

- des personnes n'y étant ni expressément ni implicitement autorisées,

soit, pour l'application de l'article 3 paragraphe 1 de la directive 72/166/CEE, réputée sans effet en ce qui concerne le recours des tiers victimes d'un sinistre.

ou

4 — ... du 30 décembre 1983, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, telle que modifiée par la troisième directive (JO L 8, p. 17, ci-après dénommée la «deuxième directive»)

Toutefois, la disposition ou la clause visée au premier tiret peut être opposée aux personnes ayant de leur plein gré pris place dans le véhicule qui a causé le dommage, lorsque l'assureur peut prouver qu'elles savaient que le véhicule était volé.

Les États membres ont la faculté — pour les sinistres survenus sur leur territoire — de ne pas appliquer la disposition du premier alinéa si et dans la mesure où la victime peut obtenir l'indemnisation de son préjudice d'un organisme de sécurité sociale.»

5. Aux termes des deuxième, troisième, quatrième et cinquième considérants de la troisième directive:

«considérant que la directive 72/166/CEE, dans son article 3, impose à chaque État membre de prendre toutes mesures utiles pour que la responsabilité civile relative à la circulation des véhicules ayant leur stationnement habituel sur son territoire soit couverte par une assurance; que les dommages couverts ainsi que les modalités de cette assurance devraient être déterminés dans le cadre de ces mesures;

considérant qu'il y a lieu de garantir aux victimes d'accidents de la circulation automobile un traitement comparable quels que soient les endroits de la Communauté où les accidents se sont produits;

considérant qu'il existe en particulier des lacunes dans la couverture d'assurance obligatoire des passagers des véhicules automobiles dans certains États membres; que, pour protéger cette catégorie particulièrement vulnérable de victimes potentielles, il convient de combler ces lacunes;

[...]»

6. Selon l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive:

considérant que la directive 84/5/CEE [...] a réduit considérablement les divergences entre les États membres en ce qui concerne le niveau et le contenu de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile; que des divergences significatives subsistent cependant dans la couverture de cette assurance;

«Sans préjudice du deuxième alinéa de l'article 2 paragraphe 1 de la directive 84/5/CEE, l'assurance visée à l'article 3 paragraphe 1 de la directive 72/166/CEE couvre la responsabilité des dommages corporels de tous les passagers autres que le conducteur résultant de la circulation d'un véhicule.

Aux fins de la présente directive, on entend par "véhicule" un véhicule tel que défini à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 72/166/CEE.»

sentant personnel pourraient être tenus de payer à toute personne (à l'exception des personnes exceptées) à titre d'indemnisation ou de frais pour dommages corporels ou matériels dus à un usage négligent du véhicule par l'utilisateur [...].»

B — *Le droit national*

7. La section 56 du Road Traffic Act 1961 (la loi sur la circulation routière, ci-après le «1961 Act») prévoit dans les termes suivants l'obligation de souscrire une assurance relativement à l'utilisation d'un véhicule:

8. La section 65 (1) (a) du 1961 Act, telle qu'elle a été insérée par la Regulation 7 of the European Communities (Road traffic) (Compulsory Insurance) (Amendment) Regulations 1992 (ci-après la «Regulation 1992»), définit la personne exceptée dans les termes suivants:

«(1) Personne (ci-après 'utilisateur') n'est autorisé à circuler avec un véhicule à propulsion mécanique dans un lieu public à moins qu'un assureur automobile, ou une personne exemptée, ne soit responsable des dommages causés par l'utilisation négligente du véhicule, ou à moins que ne soit en vigueur:

«(a) Toute personne demandant l'indemnisation de dommages corporels qu'elle a subis alors qu'elle était dans ou sur un véhicule à propulsion mécanique [...] que le document pertinent concerne, autre qu'un ou des véhicules à propulsion mécanique formant une combinaison de véhicules d'une classe désignée aux fins du présent paragraphe par des réglementations adoptées par le Ministre dans la mesure où lesdites réglementations ne prévoient pas une assurance obligatoire de la responsabilité civile couvrant les passagers pour:

(a) une police d'assurance approuvée par laquelle l'utilisateur ou toute autre personne qui pourrait être responsable des dommages causés par l'utilisation négligente du véhicule par l'utilisateur, est assuré pour tous les montants sans limitation [...] que l'utilisateur ou son repré-

(i) toute partie d'un véhicule à propulsion mécanique, autre qu'un grand

véhicule de service public, à moins que cette partie du véhicule ne soit conçue [...] et construite avec des sièges pour passagers;

(b) les cycles motorisés conçus et construits avec des sièges pour passagers.

[...]»

(2) Le sous-paragraphe (a) du paragraphe (1) de cet article entrera en vigueur le 31 décembre 1995.

9. En vertu des pouvoirs conférés au ministre par la section 5 et la section 65 (1) (a) du 1961 Act, le Ministre a adopté la Regulation 1992, dont l'article 4 prévoit l'insertion d'un nouvel article 6 dans les Road Traffic (Compulsory Insurance) Regulations 1962 (ci-après les «Regulations 1962») dans les termes suivants:

(3) Le sous-paragraphe (b) du paragraphe (1) de cet article entrera en vigueur le 31 décembre 1998.»

«(1) Les véhicules suivants sont désignés aux fins de l'application du paragraphe (a) de la sous-section (1) de la section 65 de l'Act:

(a) les véhicules, autres que les cycles motorisés, conçus et construits avec des sièges pour passager;

10. La juridiction de renvoi précise qu'une lecture combinée de la section 56 et de la section 65 (1) (a) du 1961 Act implique qu'une personne circulant avec un véhicule doit avoir souscrit une police d'assurance approuvée aux fins de couvrir sa responsabilité à propos des dommages corporels subis par les personnes voyageant dans le véhicule, autres que les personnes exceptées. Les personnes exceptées sont celles qui demandent la réparation du dommage subi alors qu'elles se trouvaient dans un véhicule d'un type différent de ceux désignés par le ministre dans le cadre des regulations. Par conséquent, s'agissant des véhicules désignés par le ministre dans le cadre des regulations, il existe une obligation de souscrire une assurance obligatoire de responsabilité civile pour les dommages causés aux personnes

voyageant dans ces véhicules. Pourtant, lorsque le ministre désigne un véhicule ou une classe de véhicules, le ministre n'a pas le pouvoir d'étendre l'obligation de souscrire une assurance pour les dommages causés aux personnes voyageant dans toute partie de ce véhicule ou classe de véhicules qui n'est ni conçue ni construite avec des sièges pour passagers.

### III — Faits et déroulement de l'affaire au principal, questions préjudicielles

11. M<sup>me</sup> Farrell a été victime d'un accident de route le 26 janvier 1996, alors qu'elle était passagère d'un véhicule. Le propriétaire et conducteur du véhicule, M. Whitty, a perdu le contrôle du véhicule, qui s'est écrasé contre un mur. Ce véhicule était une camionnette qui n'était ni conçue ni construite pour transporter des passagers à l'arrière, si bien que le véhicule n'était pas équipé de sièges à l'arrière. Au moment de l'accident, M<sup>me</sup> Farrell était assise sur le sol à l'arrière du véhicule, c'est-à-dire dans la zone du véhicule non équipée de sièges.

12. À la suite de l'accident, il s'est avéré que M. Whitty n'était pas assuré. C'est pourquoi M<sup>me</sup> Farrell a cherché à obtenir une indem-

nisation auprès du MIBI, conformément à une convention conclue avec le Ministre de l'Environnement en 1988 (ci-après dénommée la 'convention'). Par cette convention, le MIBI s'engageait à indemniser les victimes d'accidents de la route impliquant des conducteurs n'ayant pas respecté l'obligation d'assurance obligatoire qui leur est impartie par le 1961 Act.

13. Le MIBI a cependant refusé d'indemniser M<sup>me</sup> Farrell au motif que celle-ci voyageait dans une partie du véhicule qui n'était ni conçue ni construite pour transporter des passagers. Il a estimé que la responsabilité des dommages corporels subis par la demanderesse n'était donc pas une responsabilité pour laquelle l'assurance était obligatoire en vertu du 1961 Act, par conséquent, la convention ne s'appliquait pas et le MIBI n'était tenu ni d'indemniser M<sup>me</sup> Farrell ni d'exécuter une décision que M<sup>me</sup> Farrell pourrait obtenir à l'encontre de M. Whitty.

14. En septembre 1997, M<sup>me</sup> Farrell a engagé une procédure de l'ensemble des défendeurs au principal. Elle a obtenu, en juillet 2001, une décision condamnant M. Whitty. L'évaluation des dommages a été reportée au moment de la décision sur le fond.

15. Dans son argumentation, la demanderesse cherchait à obtenir un jugement

déclaratoire indiquant que la législation nationale en vigueur au moment de l'accident ne transposait pas correctement toutes les dispositions pertinentes de la première directive, telle que modifiée par la troisième directive et, en particulier, l'article 1<sup>er</sup> de cette troisième directive. Devant le juge national, les autorités appelées à la cause et le MIBI ont rejeté l'idée que les mesures nationales en vigueur au moment de l'accident ne transposaient pas correctement les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive. Les autorités en question ont ainsi fait valoir que, dans la mesure où les dispositions de droit national ne prévoyaient pas une assurance obligatoire pour couvrir la responsabilité civile à l'égard des passagers se trouvant dans toute partie d'un véhicule à propulsion mécanique, autre qu'un grand véhicule de service public, à moins que la partie en question ne soit conçue et construite avec des sièges pour passagers, elles mettaient en œuvre les dispositions pertinentes des directives de manière adéquate et autorisée; en effet, les dispositions pertinentes du droit communautaire permettraient de ne pas étendre l'obligation d'assurance de la responsabilité civile à l'égard des passagers se trouvant dans ladite partie d'un véhicule.

14 mai 1990, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, l'Irlande est-elle obligée, depuis le 31 décembre 1995 — date limite à laquelle l'Irlande était tenue de transposer les dispositions de ladite troisième directive relatives aux passagers des véhicules autres que les motocycles — de rendre obligatoire l'assurance de la responsabilité civile pour les dommages causés aux personnes voyageant dans une partie d'un véhicule automoteur qui n'a été ni conçue ni construite avec des sièges pour passagers?

- 2) En cas de réponse positive à la première question, l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive confère-t-il des droits que les individus peuvent invoquer directement devant les juridictions nationales?»

16. C'est dans ces conditions que la High Court of Ireland a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

#### IV — Analyse

##### A — Remarques liminaires

«1) En vertu de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive 90/232/CEE du Conseil, du

17. La présente affaire est relative au cadre communautaire en matière d'assurance obli-

gatoire de responsabilité civile automobile. Ce cadre résulte d'une série de directives destinées à faciliter la circulation automobile entre les États membres.

directive impose la création d'un fonds de garantie ayant pour mission de prendre en charge les dommages matériels ou corporels causés par un véhicule non identifié ou non assuré<sup>6</sup>.

18. Ainsi, s'agissant des véhicules automoteurs, la première directive a posé l'obligation de souscrire une assurance de responsabilité civile relative à leur circulation en vue de la couverture des dommages corporels. La couverture d'assurance devait s'étendre aux dommages causés sur le territoire des autres États membres selon les législations en vigueur dans ces États.

20. La troisième directive tend également à réduire les divergences entre États membres, notamment en comblant les lacunes dans la couverture d'assurance obligatoire des passagers<sup>7</sup>. La troisième directive comprend également des dispositions relatives à l'étendue territoriale de la garantie ainsi qu'à l'accès au fonds de garantie.

19. La deuxième directive tend à réduire les divergences entre les États membres en ce qui concerne le niveau et le contenu de l'assurance obligatoire de la responsabilité en fixant notamment des montants minimaux de garantie. En outre, l'assurance obligatoire doit couvrir tant les dommages corporels que les dommages matériels. La deuxième directive prévoit par ailleurs l'inopposabilité aux tiers lésés de clauses contractuelles, selon lesquelles la garantie n'est pas acquise en cas d'utilisation du véhicule ou de conduite par des personnes non-autorisées, des personnes non titulaires d'un permis de conduire ou des personnes qui ne se sont pas conformées aux obligations légales d'ordre technique concernant l'état et la sécurité du véhicule concerné<sup>5</sup>. Enfin la deuxième

21. La quatrième directive<sup>8</sup>, qui n'est pas applicable aux faits de l'affaire au principal, porte essentiellement sur le règlement des sinistres liés à des accidents de la circulation survenus à l'extérieur du pays d'origine de la victime. Afin de faciliter l'action du tiers lésé, la directive lui permet d'agir dans son État de résidence contre le représentant chargé du règlement des sinistres qui a été

6 — Article 1, paragraphe 4, de la deuxième directive.

7 — Voir en particulier le cinquième considérant de la troisième directive: «... il existe en particulier des lacunes dans la couverture d'assurance obligatoire des passagers des véhicules automobiles dans certains États membres; que, pour protéger cette catégorie particulièrement vulnérable de victimes potentielles, il convient de combler ces lacunes».

8 — Directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 mai 2000 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs et modifiant les directives 73/239/CEE et 88/357/CEE du Conseil (Quatrième directive sur l'assurance automobile) (JO L 181, p. 65, ci-après dénommé «quatrième directive»).

5 — Article 2, paragraphe 1 de la deuxième directive.

désigné dans cet État par l'entreprise d'assurance de la personne responsable.

que les automobilistes aient à contracter une couverture d'assurance à chacune des frontières des pays dans lesquels ils se rendent.

22. Enfin, la directive 2005/14/CE<sup>9</sup> actualise et améliore le système communautaire d'assurance automobile, en étendant notamment le droit d'action directe prévu par la quatrième directive à l'ensemble des victimes.

24. Le système de la carte verte repose sur des bureaux nationaux<sup>10</sup> assumant d'une part la responsabilité de la gestion et du règlement des sinistres résultant d'accidents causés par des automobilistes étrangers et garantissant, d'autre part, les certificats d'assurance automobile («carte verte») que les sociétés d'assurance membres délivrent à leurs assurés.

23. Il importe d'observer que le cadre communautaire s'insère dès l'origine dans un cadre plus ancien, celui du système de la carte verte, créé le 1<sup>er</sup> janvier 1953 sous l'égide de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies et administré par le Conseil des Bureaux, organe instauré à Londres en 1949. Ce système a pour objectif, d'une part, de veiller à ce que les tiers victimes d'accidents de la circulation n'aient pas à souffrir du fait que les dommages matériels ou personnels qu'ils subissent soient dus à la faute d'un automobiliste étranger plutôt qu'à celle d'un automobiliste résident de leur pays et, d'autre part, éviter

25. En résumé, il convient de retenir que le droit communautaire a prévu la mise en place d'une assurance obligatoire de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs. Les tiers lésés bénéficient d'un recours direct contre l'assureur de responsabilité civile, à défaut contre le fonds de garantie automobile territorialement compétent. En revanche, le droit communautaire n'a pas procédé au rapprochement des règles de responsabilité civile en matière d'accidents de la circulation. Dans ces conditions, la question qui se

9 — Directive 2005/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 modifiant les directives 72/166/CEE, 84/5/CEE, 88/357/CEE et 90/232/CEE du Conseil et la directive 2000/26/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs (JO L 149, p. 14).

10 — Voir la définition à l'article 1<sup>er</sup> de la première directive: «organisation professionnelle qui est constituée, conformément à la recommandation n° 5 adoptée le 25 janvier 1949 par le sous-comité des transports routiers du comité des transports intérieurs de la Commission économique pour l'Europe de l'Organisation des Nations Unies et qui groupe des entreprises d'assurance ayant obtenu dans un État l'agrément pour l'exercice de la branche 'responsabilité civile véhicules terrestres automoteurs'».

pose est de savoir si, et dans quelle mesure, l'assureur de responsabilité ou le fonds de garantie peut opposer au tiers lésé non seulement l'absence de responsabilité de l'assuré, mais également le comportement du tiers lésé ou des exceptions tirées du contrat d'assurance<sup>11</sup>.

deuxième directives n'obligeaient pas les États membre à rendre l'assurance obligatoire en matière de responsabilité civile résultant de dommages corporels occasionnés aux personnes voyageant dans une partie du véhicule qui n'est ni destinée au transport de passagers ni équipée à cette fin. En outre, elle souligne que l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive a modifié les obligations des États en matière d'assurance obligatoire, en leur imposant de garantir que l'assurance couvre tous les passagers des véhicules. La troisième directive ne laisserait donc aucun pouvoir d'appréciation aux États sur ce point.

## B — Sur la première question préjudicielle

### 1. Résumé de l'argumentation des parties

26. *M<sup>me</sup> Farrell* et la *Commission* estiment en substance que l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive exige que l'assurance obligatoire couvre dans tous les États membres les dommages causés aux personnes voyageant dans une partie d'un véhicule qui n'a été ni conçue pour le transport de passagers ni équipée de sièges à cette fin, tandis que le *gouvernement irlandais* et le *MIBI* sont d'avis contraire.

27. *M<sup>me</sup> Farrell* rappelle, en faisant référence à l'affaire *Withers*<sup>12</sup>, que les première et

28. *M<sup>me</sup> Farrell* indique que la notion de «passager» visée à l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive ne fait l'objet d'aucune définition. Il ressortirait de l'ordonnance rendue dans l'affaire *Withers*<sup>13</sup> que les passagers sont des individus voyageant à bord de véhicules, qu'ils soient assis ou non. Selon elle, si le terme de «passager», utilisé dans la troisième directive était interprété comme désignant les seules personnes assises, la Cour n'aurait pas dû utiliser l'adjectif «assis» dans l'ordonnance précitée. En outre, *M<sup>me</sup> Farrell* relève que la Cour mentionne également les passagers dans le passage relatif à la partie d'un véhicule non équipée de places assises. Il serait évident que si la Cour avait voulu établir une distinction entre passagers et autres personnes voyageant à bord d'un véhicule, la Cour aurait pu utiliser les termes «personne» ou «individu» plutôt que celui de «passager».

11 — Voir à cet égard la règle précitée à l'article 2, paragraphe 1 de la deuxième directive ainsi que, s'agissant du fonds de garantie, l'article 1 paragraphe 4, alinéa 3 de la deuxième directive.

12 — Ordonnance de la Cour (première chambre) du 14 octobre 2002, *Withers* (C-158/01, Rec. p. I-8301).

13 — Précitée note 12, point 21.

29. Selon M<sup>me</sup> Farrell, il s'ensuivrait que l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive doit être interprété comme imposant aux États membres de rendre obligatoire l'assurance de responsabilité civile pour les dommages occasionnés aux personnes installées dans une partie d'un véhicule qui n'a été ni conçue pour le transport de passagers ni équipée de sièges à cette fin. Cette conclusion ne serait pas remise en cause par le passage du procès-verbal du Conseil à propos de l'adoption de la position commune relative à la troisième directive, aux termes duquel «le Conseil et la Commission déclarent que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> ne préjugent pas des dispositions des législations des États membres quant à l'indemnisation du passage dont la responsabilité est engagée dans l'accident, du passager en surnombre ou du passager qui est transporté dans un véhicule qui n'est pas conçu pour le transport de personnes autres que le conducteur». En effet, M<sup>me</sup> Farrell rappelle que, selon la jurisprudence<sup>14</sup>, en l'absence de référence expresse dans la directive à la déclaration figurant dans le procès-verbal du Conseil, ce procès-verbal ne peut contribuer à l'interprétation de cette dernière.

30. Le *gouvernement irlandais* estime avoir correctement transposé la troisième directive, dès lors que cette dernière n'obligerait pas les États membres à garantir que l'assurance obligatoire de responsabilité civile couvre les dommages corporels subis par les personnes installées dans une partie d'un véhicule qui n'a été ni conçue pour le

transport de passagers ni équipée de sièges à cette fin.

31. Puisque la notion de «passager» n'est pas définie dans la troisième directive, le gouvernement irlandais estime qu'il appartient aux États membres de déterminer quelles sont les personnes voyageant à bord de véhicules qui sont à considérer comme des «passagers» aux fins de la troisième directive. Selon le gouvernement irlandais, la notion de «passager» suppose nécessairement un véhicule pourvu de places assises et la présence d'un siège pour le passager. Cette approche serait conforme à l'intention du Conseil au moment de l'adoption de la directive en question. Le gouvernement irlandais fait en outre valoir que la Commission aurait indiqué que la troisième directive n'empêchait pas les États membres de prévoir des exclusions à la couverture tels que ceux visés dans les Regulations 1992<sup>15</sup>.

32. Le *gouvernement irlandais* estime qu'il convient de distinguer le terme «passager» au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième

14 — Arrêts du 30 janvier 1985, *Commission/Danemark* (143/83, Rec. p. 427, points 12 et 13), et du 26 février 1991, *Antonissen* (C-292/89, Rec. 1991, p. I-745, points 17 et 18).

15 — À cet égard, le gouvernement irlandais fait référence à une lettre du 4 mai 1990 émanant du directeur de la direction générale institutions financières et droit des sociétés de la Commission européenne, mentionnant notamment qu'il serait tout à fait clair qu'en l'absence de définition dans la directive du concept de «passager», les États membres disposeraient manifestement d'une certaine liberté pour décider des cas dans lesquels une personne roulant dans ou sur un véhicule de manière dangereuse et non prévue par le constructeur automobile ne peut plus être considérée comme un «passager».

directive de celui de «passager» lorsque ce terme est utilisé dans un sens plus général pour désigner quelqu'un se trouvant dans ou sur un véhicule, autre que le conducteur. Du fait du pouvoir d'appréciation revenant aux États membres, comme l'illustrerait l'affaire Mendes Ferreira<sup>16</sup>, il serait loisible à ceux-ci, en l'absence de toute définition de la notion de «passager» dans la troisième directive, de décider des cas dans lesquels une personne circulant dangereusement dans ou sur un véhicule, d'une manière qui n'a pas été prévue par le constructeur automobile, n'est plus considérée comme un passager au sens de l'article 1<sup>er</sup> de cette directive.

33. Par ailleurs, le gouvernement irlandais fait valoir que son approche correspondrait pleinement aux exigences de la sécurité. Selon lui, l'une des finalités d'un véhicule est de transporter en sécurité des personnes autres que le conducteur. À cet égard, ce gouvernement fait référence, d'une part, à l'effort permanent en vue d'améliorer la sécurité des véhicules et, d'autre part, aux exigences tant du droit interne que du droit communautaire au sujet de la pose et l'utilisation des ceintures de sécurité dans les véhicules<sup>17</sup>. Le choix de l'Irlande de ne

pas exiger d'assurance obligatoire à l'égard des passagers voyageant dans des parties de véhicules qui n'ont pas été conçues pour transporter des passagers (par exemple sur la pelle d'une excavatrice) serait donc tout à fait conforme avec la politique nationale en matière de sécurité routière.

34. Il serait incompatible avec une telle approche d'admettre que des passagers voyagent dans des parties de véhicules qui n'ont pas été conçues pour transporter des passagers et ne sont pas équipées de systèmes de retenue appropriés. Du point de vue du droit communautaire également, il serait paradoxal d'introduire des directives concernant la construction, l'équipement et l'utilisation de véhicules pour en normaliser la sécurité et d'exiger la présence de ceintures de sécurité pour tous les passagers et, en même temps, d'insister pour que les personnes, voyageant dans n'importe quelle partie d'un véhicule, y compris sur le toit ou sous le véhicule, soient indemnisées par une assurance alors que ces personnes se sont placées elles-mêmes dans une situation dangereuse.

16 — Arrêt du 14 septembre 2000, Mendes Ferreira et Delgado Correia Ferreira (C-348/98, Rec. p. I-6711).

17 — Le gouvernement irlandais mentionne, à titre d'exemple, la directive 76/115/CEE du Conseil, du 18 décembre 1975, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ancrages des ceintures de sécurité des véhicules à moteur (JO L 24, p. 6); la directive 77/541/CEE du Conseil, du 28 juin 1977, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux ceintures de sécurité et aux systèmes de retenue des véhicules à moteur (JO L 220, p. 95), modifiée par la directive 90/628/CEE de la Commission, du 30 octobre 1990, portant adaptation au progrès technique de la directive 77/541/CEE (JO L 341, p. 1), et la directive 91/671/CEE du Conseil, du 16 décembre 1991, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au port obligatoire de la ceinture de sécurité dans les véhicules de moins de 3,5 tonnes (JO L 373, p. 26).

35. La *Commission* constate quant à elle que le débat a trait, pour l'essentiel, à la portée de l'obligation de mettre en place une couverture d'assurance obligatoire couvrant les dommages corporels des passagers résultant de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive. Elle précise que la situation des passagers des

véhicules n'était pas expressément réglementée au niveau communautaire avant l'adoption de cette directive. En revanche, la Commission soutient que ledit article a expressément étendu la couverture d'assurance obligatoire imposée à l'article 3, paragraphe 1, de la première directive aux dommages corporels de «tous les passagers autres que le conducteur», comme le démontre, par ailleurs, le point 34 de l'arrêt Mendes et Delgado Correia Ferreira<sup>18 19</sup>.

36. Selon la Commission, l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive viserait à mettre en place une approche uniforme de la couverture des passagers, avec comme corollaire nécessaire l'existence d'une définition communautaire de la notion de «passager». Cette notion n'étant cependant pas expressément définie dans la troisième directive, un «passager» est simplement un «voyageur dans ou sur un véhicule public ou privé; tout occupant d'un tel véhicule qui n'est ni le conducteur, ni le pilote, ni un membre de l'équipage»<sup>20</sup>.

37. La Commission rappelle que la troisième directive a pour but de garantir un niveau

élevé de protection des consommateurs dans le secteur de l'assurance automobile et qu'une définition large du «passager» permettrait de mieux atteindre cet objectif en fournissant une protection à toute personne voyageant dans un véhicule. Elle ajoute que le terme «véhicule» est défini en termes très généraux à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, de la première directive. La Commission constate que la réglementation contient une exclusion spécifique pour les personnes entrées de leur plein gré et en connaissance de cause dans un véhicule volé. En revanche, celle réglementation ne dirait rien de la situation d'une personne occupant un véhicule de façon non prévue par le constructeur, bien que l'on puisse évidemment considérer que cela pose les mêmes problèmes d'ordre public.

38. S'agissant de la déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil au moment de l'adoption de la position commune du Conseil, la Commission fait valoir qu'une telle déclaration générale qui n'est pas mentionnée dans le libellé d'une disposition du droit dérivé ne peut être utilisée aux fins de son interprétation<sup>21</sup>. En particulier, une déclaration qui contredit le libellé ou la structure d'une directive ne pourrait pas modifier la catégorie de personnes devant être couvertes par l'assurance obligatoire<sup>22</sup>.

39. En outre, la Commission estime que la déclaration n'a pas été expressément rédigée

18 — Arrêt précité note 16.

19 — «Il y a lieu toutefois de rappeler que, si l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive a étendu la couverture obligatoire imposée par l'article 3, paragraphe 1, de la première directive, tel que précisé et complété par la deuxième directive, aux dommages corporels causés aux passagers autres que le conducteur, il ressort ... du présent arrêt qu'il n'impose pas le type de responsabilité civile que l'assurance obligatoire automobile doit couvrir.»

20 — Définition du New Shorter Oxford Dictionary, 1993, retenue par la Commission.

21 — Arrêts Antonissen, précité note 14, et du 10 janvier 2006, Skov e.a., C-402/03, Rec. p. I-199.

22 — Voir, par analogie, arrêt Skov, précité, point 43.

pour clarifier la notion de «passager» en tant que telle, ni, en conséquence, l'étendue de l'obligation d'assurance. Elle comprend plutôt que ladite déclaration envisage certaines situations dans lesquelles l'indemnisation pourrait être limitée en raison de considérations liées à la responsabilité de la victime.

40. À propos de cette limitation, la Commission évoque l'affaire *Candolin*<sup>23</sup> dans laquelle la Cour a été amenée à se pencher sur une disposition du droit finlandais permettant de réduire l'indemnisation d'un passager eu égard à sa propre responsabilité si le conducteur du véhicule était en état d'ivresse. Elle souligne que la Cour a rejeté dans cette affaire l'affirmation que le droit communautaire ne fixe aucune limite à l'appréciation, selon le droit national de la responsabilité civile, de la portée de la contribution du passager à la réalisation du dommage qu'il a subi et que ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que l'étendue de l'indemnisation peut être limitée, sur la base d'une appréciation individuelle (et non sur la base de critères généraux et abstraits)<sup>24</sup>. La Commission signale, à cet égard, la modification de la troisième directive, postérieure à l'affaire au principal, par la directive 2005/14/CE<sup>25</sup>, qui insère un nouvel alinéa à l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive<sup>26</sup>.

23 — Arrêt du 30 juin 2005, *Candolin*, C-537/03, Rec. p. I-5745.

24 — Arrêt *Candolin*, précité, points 29 et 30.

25 — Précitée note 9.

26 — «Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que toute disposition légale ou toute clause contractuelle contenue dans une police d'assurance, qui exclut un passager de cette couverture d'assurance au motif qu'il savait ou aurait dû savoir que le conducteur du véhicule était sous l'influence de l'alcool ou d'une drogue au moment de l'accident, soit réputée sans effet en ce qui concerne le recours de ce passager.»

41. Par ailleurs, la Commission considère que la situation d'une personne qui accepte simplement ou choisit de voyager dans une partie du véhicule non équipée de sièges pour passagers ne peut être assimilée aux circonstances très particulières et graves qui justifient l'exception à l'obligation d'assurance. Une telle exception est prévue par la troisième directive pour les passagers qui voyagent de leur plein gré et en connaissance de cause dans une voiture volée, ainsi que par la deuxième directive qui contient une dérogation à l'obligation d'indemnisation en ce qui concerne les personnes ayant de leur plein gré pris place dans le véhicule qui a causé le dommage, lorsqu'il est prouvé qu'elles savaient que le véhicule n'était pas assuré.

42. La Commission est donc d'avis que la notion de «passager» aux fins de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive est une notion très large qui recouvre toute personne transportée dans un véhicule.

## 2. Appréciation

a) Libellé et contexte normatif de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive

43. Si la notion de véhicule est définie à l'article 1<sup>er</sup> de la première directive, il n'en va de même pour la notion de passager. Au reste, l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive se réfère à «tous les passagers autres que le conducteur», indiquant que la qualité de passager est exclusive de celle de conducteur<sup>27</sup>.

44. Le gouvernement irlandais ne conteste pas que, selon une acception large, la notion de passager englobe toute personne se trouvant «dans ou sur» un véhicule.

45. La question qui se pose alors est celle de savoir s'il convient de retirer du cercle des passagers au sens large ceux qui se trouvent à bord du véhicule, alors que celui-ci n'est pas destiné à leur transport et/ou n'est pas équipé à cette fin.

46. Le gouvernement irlandais, soutenu par le MIBI, se prononce en faveur d'une notion plus étroite de passager, qui exclurait de la couverture de l'assurance obligatoire les tiers

lésés ayant pris place dans un véhicule qui n'était ni destiné à leur transport ni équipé à cette fin. Le gouvernement irlandais justifie cette approche par un souci de cohérence avec la réglementation relative à la sécurité routière, en faisant valoir que l'inclusion de telles personnes dans le champ de la garantie d'assurance obligatoire reviendrait à faire prendre en charge par l'assurance un comportement dangereux délibéré.

47. Si le souci de cohérence du gouvernement irlandais mérite de retenir l'attention, il n'en demeure pas moins que l'interprétation ainsi préconisée de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive tend à introduire une distinction entre les tiers lésés qui ne résulte pas du libellé de la directive. La Commission relève à bon droit que le droit communautaire pertinent prévoit explicitement une exception à l'obligation d'assurance, à l'égard des passagers qui voyagent de leur plein gré et en connaissance de cause dans une voiture volée<sup>28</sup>, ainsi qu'une dérogation à l'obligation d'indemnisation en ce qui concerne les personnes ayant de leur plein gré pris place dans le véhicule qui a causé le dommage, lorsqu'il est prouvé qu'elles savaient que le véhicule n'était pas assuré<sup>29</sup>. Il n'apparaît donc pas opportun d'introduire des limitations implicites à la couverture d'assurance accordée aux passagers.

27 — Sur les difficultés de la détermination concrète du conducteur, voir l'étude fort instructive du Centre du droit de la consommation de l'université de Louvain, consacrée à la situation en droit belge: «La notion de conducteur sous l'empire de la loi du 21 novembre 1989», Forum de l'assurance 2006

28 — Article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa de la deuxième directive.

29 — Article 1, paragraphe 4, troisième alinéa de la deuxième directive.

48. S'agissant de l'absence de couverture des personnes s'exposant volontairement à un danger dont elles auraient dû avoir conscience, conformément à la position adoptée par le gouvernement irlandais, il convient de citer l'affaire *Candolin*<sup>30</sup> portant sur une disposition du droit finlandais qui permettait de réduire l'indemnisation d'un passager — par l'admission d'une faute ayant contribué à la réalisation du dommage —, lorsque le conducteur du véhicule se trouvait en état d'ivresse. Après avoir souligné que les trois premières directives sur l'assurance automobile n'avaient pas procédé à une harmonisation des règles de responsabilité civile en matière d'accidents de la circulation, la Cour a estimé que de telles règles ne sauraient porter atteinte à l'effet utile desdites directives. Elle a admis une telle atteinte, lorsque le droit à indemnisation de la victime était réduit sur la base de critères généraux et abstraits et non sur la base d'une appréciation individuelle de son comportement. Transposé à la présente affaire, nonobstant le fait que les dispositions de droit national en cause ne sont pas relatives au droit de la responsabilité civile, ce raisonnement pourrait signifier que la couverture d'assurance de certaines catégories de personnes transportées ne saurait être réduite ou exclue sur la base de considérations tenant à la dangerosité abstraite de leur comportement.

49. Enfin, bien que la directive en question ne soit pas applicable à l'affaire au principal, force est de constater que la directive 2005/14 a également adopté une approche restrictive face aux limitations de la couver-

ture d'assurance accordée aux passagers. En effet, l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive, tel qu'il a été modifié par la directive 2005/14<sup>31</sup> prévoit que «[l]es États membres prennent les mesures nécessaires pour que toute disposition légale ou toute clause contractuelle contenue dans une police d'assurance, qui exclut un passager de cette couverture d'assurance au motif qu'il savait ou aurait dû savoir que le conducteur du véhicule était sous l'influence de l'alcool ou d'une drogue au moment de l'accident, soit réputée sans effet en ce qui concerne le recours de ce passager». Cette disposition est motivée par le fait que le passager «n'est d'ordinaire pas en mesure d'évaluer correctement le degré d'intoxication du conducteur»<sup>32</sup>.

b) Finalité de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive

50. Il convient de rechercher si la finalité de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive confirme les objections ci-dessus présentées sur la base du libellé de cet article et de son contexte normatif.

51. S'agissant de la couverture des passagers par l'assurance automobile obligatoire, la

30 — Arrêt précité, note 23.

31 — Précitée note 9.

32 — Quinzième considérant de la directive 2005/14.

troisième directive a modifié sensiblement l'état du droit communautaire. Dans l'affaire *Withers* portant sur des faits similaires à ceux de l'affaire au principal, la Cour a jugé au sujet de la première et la deuxième directive que «ne s'opposent pas au maintien d'une législation nationale qui ne prévoit pas que l'assurance obligatoire de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs couvre les dommages corporels des passagers transportés dans une partie d'un véhicule autre qu'un grand véhicule de service public, à moins que cette partie du véhicule n'ait été conçue et construite avec des places assises pour passagers» car les États membres étaient demeurés compétents pour déterminer le degré de couverture des passagers<sup>33</sup>.

52. Cette jurisprudence n'apparaît pas déterminante dans la présente affaire, dès lors que la première directive a pour objectif de combler les «lacunes dans la couverture d'assurance obligatoire des passagers des véhicules automobiles dans certains États membres»<sup>34</sup> en étendant la couverture d'assurance obligatoire prévue à l'article 3, paragraphe 1, de la troisième directive à «tous les passagers autres que le conducteur»<sup>35</sup>.

53. Il convient de relever ici que cette extension visait à protéger une «catégorie

particulièrement vulnérable de victimes potentielles»<sup>36</sup>. Or cette vulnérabilité existe dans le chef de toutes les personnes transportées, ainsi que la Commission l'a justement relevé. Les considérations de la Commission relatives à la nécessité d'un niveau élevé de protection des consommateurs, telle quelle a été exprimée dans le treizième considérant, n'emportent en revanche guère la conviction, car l'impératif de protection des consommateurs ne saurait faire fi du comportement de la personne transportée, lorsque celle-ci s'expose délibérément à un danger.

54. Eu égard au fait que la troisième directive poursuivait l'œuvre d'harmonisation du contenu et de la portée de l'assurance obligatoire de responsabilité civile automobile, il y a lieu de considérer que la notion de passager, visée à l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive, doit être interprétée de manière uniforme au niveau communautaire. En effet, l'absence d'une telle interprétation uniforme aurait précisément pour effet de permettre la subsistance des lacunes que la troisième directive entend éliminer.

55. À cet égard, il convient de relever que l'interprétation suggérée par le gouvernement irlandais risquerait d'introduire de nouvelles divergences entre États membres.

33 — Voir point 18 de l'ordonnance précitée note 12.

34 — Cinquième considérant de la troisième directive.

35 — Voir sur ce point l'arrêt *Mendes Ferreira*, précité note 16, point 34.

36 — Cinquième considérant de la troisième directive.

En effet, si la notion de passager est limitée aux passagers utilisant des places prévues aux fins de leur transport, des divergences portant sur le décompte de tels passagers pourraient apparaître<sup>37</sup>.

56. Dans ce contexte, il semble difficile de faire dépendre la notion de passager au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive du comportement de la victime d'un accident de la circulation. En réalité, la prise en compte de la dangerosité du comportement de la victime d'un accident de la circulation, que celle-ci ait ou non pris place à bord d'un véhicule soumis à l'obligation d'assurance, relève du droit de la responsabilité civile et non du champ d'application de l'action directe de la victime contre l'assureur de responsabilité civile ou, à défaut, l'organisme visé à l'article 1, paragraphe 4, de la deuxième directive. Il est loisible à l'assureur ou l'organisme précité d'exercer un recours contre la personne dont le comportement a contribué à la réalisation du dommage.

57. Enfin, la référence opérée par le gouvernement irlandais à la déclaration conjointe du Conseil et de la Commission inscrite au

procès-verbal du Conseil au moment de l'adoption de la position commune du Conseil, reprise dans la lettre du 4 mai 1990 précitée, n'apparaît guère pertinente. Selon la jurisprudence constante de la Cour, une déclaration générale inscrite au procès-verbal du Conseil qui n'est pas mentionnée dans le libellé d'une disposition du droit dérivé ne peut être utilisée aux fins de son interprétation<sup>38</sup>; en tout état de cause, la déclaration en question n'envisage que la limitation de l'«indemnisation du passager», lorsque celui-ci a contribué à la réalisation de son dommage. Cette déclaration paraît donc viser les règles de responsabilité civile et ne saurait limiter la portée des dispositions de droit communautaire garantissant une portée uniforme à la garantie d'assurance — à l'exclusion de toute limitation, sauf exception expressément prévue, tenant au comportement du passager.

### c) Conclusion

58. L'article 1<sup>er</sup> de la directive 90/232/CEE du Conseil doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre maintienne une législation nationale prévoyant une exclusion de l'obligation d'assurance en matière de responsabilité civile pour les dommages corporels subis par les particuliers voyageant dans des parties du véhi-

37 — Voir, par exemple, pour la France, article A211-3 du Code des assurances: «le transport est considéré comme effectué dans des conditions suffisantes de sécurité: a) En ce qui concerne les voitures de tourisme, ... lorsque les passagers sont transportés à l'intérieur des véhicules; b) En ce qui concerne les véhicules utilitaires, lorsque les personnes transportées ont pris place, soit à l'intérieur de la cabine, soit sur un plateau muni de ridelles, soit à l'intérieur d'une carrosserie fermée et lorsque leur nombre n'excède pas huit en sus du conducteur; ... Pour l'application des précédentes dispositions, les enfants de moins de dix ans ne comptent que pour moitié ...» (c'est nous qui soulignons).

38 — Voir les arrêts cités note 21.

cule qui ne sont ni conçues ni construites avec des sièges pour passagers.

### C — Sur la deuxième question préjudicielle

59. Pas sa deuxième question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive confère aux particuliers des droits qu'ils pourraient invoquer devant les juridictions nationales.

#### 1. Résumé de l'argumentation des parties

60. M<sup>me</sup> Farrell et la Commission soutiennent que l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive confère des droits que les particuliers peuvent invoquer directement devant les juridictions nationales. En revanche, le *gouvernement irlandais* et le MIBI prétendent que cette directive étant transposée correctement, cette question ne se pose même pas.

61. M<sup>me</sup> Farrel souligne que, lorsque les obligations imposées aux États membres sont suffisamment claires et précises, une directive peut avoir un effet direct. Elle est

d'avis que le fait que la Cour considère que tel est le cas de la troisième directive, découle du libellé de l'ordonnance Withers, précitée. Selon elle, la circonstance que, au point 20 de cette ordonnance<sup>39</sup>, la Cour n'a pas déclaré que la troisième directive ne présentait pas les caractéristiques nécessaires pour sortir un effet direct, démontre que seule la date à laquelle l'accident s'est produit empêchait d'invoquer la troisième directive. M<sup>me</sup> Farrell considère qu'il y a lieu, dès lors, de répondre à la seconde question préjudicielle que «[l']article 1<sup>er</sup> de la troisième directive, conçue pour conférer des droits dans des termes suffisamment précis et clairs, est susceptible d'avoir un effet direct».

62. Le *gouvernement irlandais*, soutenu par le MIBI, estime, puisqu'il a correctement mis en œuvre la troisième directive, qu'il n'est pas nécessaire d'invoquer l'effet direct de cette directive. Toutefois, sans préjudice de cette position, il fait valoir qu'un tel effet direct ne saurait découler nullement de l'ordonnance Withers, précitée. Le MIBI conteste être une émanation de l'État au sens des critères évoqués dans l'arrêt Foster<sup>40</sup>: il se réfère à cet égard à sa forme juridique privée et au fait qu'il exerce ses attributions en matière d'assurance automobile obligatoire en vertu d'une convention librement négociée avec l'État.

39 — «Toutefois, l'accident qui est à l'origine du litige au principal est survenu [...] avant l'expiration du délai de transposition fixé par la troisième directive pour l'Irlande [...]. Cette directive ne saurait donc être invoquée par les parties au principal devant la juridiction de renvoi.»

40 — Arrêt du 12 juillet 1990, Foster (C-188/89, Rec. p. I-3313, point 18).

63. La *Commission* rappelle pour sa part que les particuliers peuvent invoquer directement les dispositions d'une directive contre un État membre, pour autant que celles-ci soient inconditionnelles et suffisamment précises. En conséquence, la question préliminaire qui se pose, selon elle, est de savoir si le MIBI est une émanation de l'État au sens des critères évoqués dans l'arrêt *Foster*<sup>41</sup>. Pour une telle qualification, le MIBI doit être un organisme ou une entité qui est soumis à l'autorité ou au contrôle de l'État ou qui dispose de pouvoirs exorbitants par rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers. La Commission soutient que, vu la mission publique particulière du MIBI, il y a lieu de le considérer comme une émanation de l'État. Elle signale, par ailleurs, un arrêt du Circuit Court (Irlande), qui serait parvenu à une conclusion similaire<sup>42</sup>.

type de responsabilité à couvrir par l'assurance obligatoire. Elle ajoute que, certes, l'article 3, paragraphe 1, de la première directive laisse aux États membres un certain pouvoir d'appréciation quant à la façon d'organiser leur régime d'assurance obligatoire, ce pouvoir d'appréciation est cependant, selon elle, purement organisationnel et ne porterait pas sur l'étendue de l'obligation fondamentale d'assurance. La Commission propose dès lors à la Cour de juger que l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive peut être invoqué directement par les particuliers devant les juridictions nationales.

## 2. Appréciation

64. Selon la Commission, il ne reste alors qu'à vérifier si les termes de l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive sont inconditionnels et suffisamment précis pour être invoqués contre le MIBI. Elle constate que cet article dispose que l'assurance obligatoire couvre la responsabilité des dommages corporels de tous les passagers autres que le conducteur résultant de la circulation d'un véhicule, à la seule exclusion expresse de ceux qui voyagent en connaissance de cause à bord d'un véhicule volé. La Commission considère donc que l'article en question permet d'identifier à la fois les bénéficiaires et le

65. Eu égard aux faits de l'affaire au principal, il apparaît que la juridiction de renvoi cherche à savoir si la demanderesse peut invoquer l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive afin d'écarter les dispositions de droit national excluant du bénéfice de la garantie d'assurance obligatoire — et en conséquence des prestations du MIBI — les personnes voyageant dans toute partie d'un véhicule qui n'est ni conçue ni construite avec des sièges pour passagers.

41 — Arrêt précité note 40.

42 — Arrêt du 29 octobre 1999, *Dublin Bus contre MIBI*.

66. Selon la jurisprudence<sup>43</sup>, seules les dispositions inconditionnelles et suffisamment précises sont susceptibles d'être invoquées par un particulier à l'encontre d'un État.

67. L'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive prévoit que l'assurance obligatoire «couvre la responsabilité des dommages corporels de tous les passagers autres que le conducteur résultant de la circulation d'un véhicule», à la seule exception de ceux qui voyagent en connaissance de cause à bord d'un véhicule volé. Dès lors que l'article en question permet d'identifier tant les bénéficiaires que la nature de la responsabilité à couvrir par l'assurance obligatoire, il apparaît qu'il confère aux particuliers concernés un droit inconditionnel et d'une précision suffisante. Cette conclusion ne saurait être remise en cause par la circonstance que l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive renvoie à l'article 3, paragraphe 1, de la première directive, qui impose aux États membres de «toutes les mesures utiles ... pour que la responsabilité civile relative à la circulation des véhicules ayant leur stationnement habituel sur son territoire soit couverte par une assurance». En effet, si les directives successives ont laissé aux États membres une certaine latitude aux fins de la mise en œuvre de leurs dispositions en matière d'assurance automobile obligatoire, il n'en demeure pas moins qu'elles ont précisé le contenu et la portée de l'assurance obligatoire de responsabilité civile automobile; s'agissant des passagers, dont la définition ressortit exclu-

sivement au droit communautaire, leur situation juridique est susceptible d'être définie au regard des trois générations successives de directives.

68. Subsiste une difficulté particulière, résultant en l'espèce de ce que le véhicule accidenté n'était pas assuré et que la victime, M<sup>me</sup> Farrell, sollicitait une indemnisation auprès du MIBI, en qualité d'organisme agréé au sens de l'article 1, paragraphe 4, de la deuxième directive.

69. S'agissant d'une entité de droit privé dont les membres sont les sociétés d'assurance présentes en Irlande sur le marché de l'assurance automobile et qui est liée à l'État par une convention de droit privé<sup>44</sup> en vue d'assurer les missions de l'organisme prévu à l'article 1, paragraphe 4, de la deuxième directive, il convient de déterminer si le MIBI peut être considéré comme une émanation de l'État au sens des critères évoqués dans l'arrêt Foster<sup>45</sup>. Selon la Cour, «des dispositions inconditionnelles et suffisamment précises d'une directive [peuvent] être invoquées par les justiciables à l'encontre d'organismes ou d'entités [...] soumis à l'autorité ou au contrôle de l'État ou qui [disposent] de pouvoirs exorbitants par

43 — Voir, par exemple, arrêt du 19 janvier 1983, Becker (8/81, Rec. p. 53).

44 — Convention du 21 décembre 1988 liant le MIBI au Ministre de l'Environnement.

45 — Précité note 40, point 18.

rapport à ceux qui résultent des règles applicables dans les relations entre particuliers.» Il s'ensuit, selon la Cour, que «figure en tout cas au nombre des entités qui peuvent se voir opposer les dispositions d'une directive susceptibles d'avoir des effets directs un organisme qui, quelle que soit sa forme juridique, a été chargé en vertu d'un acte de l'autorité publique d'accomplir, sous le contrôle de cette dernière, un service d'intérêt public et qui dispose, à cet effet, de pouvoirs exorbitants par rapport aux règles applicables dans les relations entre particuliers.»<sup>46</sup>

dernier est soumis à l'autorité ou au contrôle de l'État et il n'est pas certain qu'il dispose de pouvoirs exorbitants par rapport à ceux résultant des règles applicables dans les relations entre particuliers. En revanche, il n'est pas contesté que le MIBI assume les fonctions d'organisme agréé aux fins de l'article 1, paragraphe 4, de la deuxième directive, en charge de l'indemnisation des victimes d'accidents causés par des véhicules non-identifiés ou non-assurés. Cette mission présente un caractère public, dès lors qu'elle est prévue par la deuxième directive elle-même, le contrôle de l'État s'exerçant par le biais de l'agrément — conventionnel en l'espèce — de l'organisme en question<sup>48</sup>.

70. La question prend un relief particulier, dans la mesure où le cadre communautaire de l'assurance automobile s'insère dans un système plus ancien<sup>47</sup>, dans lequel une large place a été laissée aux professionnels de l'assurance aux fins de la mise en place des bureaux nationaux et des fonds nationaux de garantie automobile, de sorte que la mise en œuvre du cadre communautaire dans les États membres passe dans une large mesure par des structures de droit privé.

72. En conclusion, il nous semble que le MIBI peut être assimilé à l'État en tant qu'organisme agréé au sens de l'article 1, paragraphe 4 de la deuxième directive chargé de la mission impartie auxdits organismes par la deuxième directive, de sorte que l'article 1<sup>er</sup> de la troisième directive peut être invoqué directement par les particuliers devant les juridictions nationales.

71. Compte tenu du peu d'éléments fournis par la juridiction de renvoi au sujet du MIBI, il apparaît difficile d'affirmer d'emblée que ce

48 — Sur la question de l'assimilation d'une entité privée de type organisme professionnel à l'État, voir aussi *Wernicke*, S., *Die Privatwirkung im Europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden 2002, p. 186 et suiv. L'auteur retient comme situation d'assimilation celle dans laquelle un particulier a été chargé d'assurer une mission publique incombant à l'État en vertu du droit communautaire, dès lors que, en droit national, l'exécution de cette mission n'appartient qu'au particulier en question (voir op. cité, p. 190). L'auteur n'admet toutefois l'assimilation que dans la mesure nécessaire aux fins de l'exécution de la mission publique. Cette solution emporte l'adhésion, car elle garantit l'invocabilité de dispositions précises et inconditionnelles de droit dérivé dans l'ensemble des États membres, quelle que soit la nature de l'organisme retenu par l'État aux fins d'assurer la mission publique prévue par le droit communautaire.

46 — Arrêt précité, point 20.

47 — Voir ci-dessus n° 23 et suiv.

## V — Conclusion

73. Eu égard aux réflexions qui précèdent, il est proposé à la Cour de répondre comme suit aux questions de la juridiction de renvoi:

- 1) L'article 1<sup>er</sup> de la directive 90/232/CEE du Conseil doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre maintienne une législation nationale prévoyant une exclusion de l'obligation d'assurance en matière de responsabilité civile pour les dommages corporels subis par les particuliers voyageant dans des parties du véhicule qui ne sont ni conçues ni construites avec des sièges pour passagers.
  
- 2) L'article 1<sup>er</sup> de la directive 90/232/CEE du Conseil peut être invoqué directement par les particuliers devant les juridictions nationales.