



Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

11 juillet 2013 *

«Circulation des véhicules automoteurs — Assurance de la responsabilité civile — Directive 72/166/CEE — Article 3, paragraphe 1 — Directive 84/5/CEE — Article 1^{er}, paragraphe 4, premier alinéa — Insolvabilité de l'assureur — Absence d'intervention de l'organisme d'indemnisation»

Dans l'affaire C-409/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par la Fővárosi Bíróság (Hongrie), par décision du 12 juillet 2011, parvenue à la Cour le 1^{er} août 2011, dans la procédure

Gábor Csonka,

Tibor Isztli,

Dávid Juhász,

János Kiss,

Csaba Szontágh

contre

Magyar Állam,

LA COUR (première chambre),

composée de M. A. Tizzano, président de chambre, MM. E. Levits, J.-J. Kasel, M. Safjan et M^{me} M. Berger (rapporteur), juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,

greffier: M^{me} C. Strömholm, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 26 septembre 2012,

considérant les observations présentées:

— pour le gouvernement hongrois, par M. M. Z. Fehér ainsi que par M^{mes} K. Veres et K. Szíjjártó, en qualité d'agents,

* Langue de procédure: le hongrois.

— pour la Commission européenne, par MM. B. Simon et K.-P. Wojcik ainsi que par M^{me} K. Talabér-Ritz, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 24 octobre 2012,

rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 72/166/CEE du Conseil, du 24 avril 1972, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (JO L 103 p. 1), telle que modifiée par la directive 2005/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005 (JO L 149, p. 14, ci-après la «première directive»).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant MM. Csonka, Isztli, Juhász, Kiss et Szontágh au Magyar Állam (État hongrois) à propos de la responsabilité que ce dernier encourt, selon eux, en raison d'une transposition incorrecte de ladite directive dans l'ordre juridique hongrois.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 3 La réglementation de l'Union en matière d'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs a été codifiée par la directive 2009/103/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 septembre 2009, concernant l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation de véhicules automoteurs et le contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité (JO L 263, p. 11). Toutefois, cette directive n'était pas en vigueur à l'époque des faits au principal, auxquels sont donc applicables les directives en vigueur avant cette codification, notamment la première directive et la deuxième directive 84/5/CEE du Conseil, 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 (JO 1984, L 8, p. 17), telle que modifiée par la directive 2005/14 (ci-après la «deuxième directive»).

La première directive

- 4 Il ressort des deuxième et troisième considérants de la première directive que celle-ci a été adoptée en considération du fait que les contrôles aux frontières de l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, qui avaient pour objectif la sauvegarde des intérêts des personnes susceptibles d'être victimes d'un sinistre causé par ces véhicules, étaient une conséquence de la disparité des prescriptions nationales en cette matière et que «ces disparités [étaient] de nature à entraver la libre circulation des véhicules automoteurs et des personnes au sein de la Communauté», ayant ainsi «une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun». Le cinquième considérant de la même directive soulignait la nécessité que «des mesures soient prises pour libéraliser davantage le régime de circulation des personnes et des véhicules automoteurs dans le trafic de voyageurs entre les États membres».

- 5 À cet effet, l'article 3, paragraphe 1, de la première directive prévoyait:

«Chaque État membre prend toutes les mesures utiles, sous réserve de l'application de l'article 4, pour que la responsabilité 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.»

- 6 L'article 4 de la même directive ouvrait aux États membres la possibilité de déroger aux dispositions de l'article 3 de cette dernière en ce qui concernait les véhicules appartenant à certaines personnes ainsi que de certains types de véhicules ou des véhicules ayant une plaque spéciale.

La deuxième directive

- 7 Le sixième considérant de la deuxième directive énonçait «qu'il est nécessaire de prévoir qu'un organisme garantira que la victime ne restera pas sans indemnisation dans le cas où le véhicule qui a causé le sinistre n'est pas assuré ou n'est pas identifié; qu'il est important, sans modifier les dispositions appliquées par les États membres en ce qui concerne le caractère subsidiaire ou non de l'intervention de cet organisme ainsi que les règles applicables en matière de subrogation, de prévoir que la victime d'un tel sinistre puisse s'adresser directement à cet organisme comme premier point de contact» et «qu'il convient, toutefois, de donner aux États membres la possibilité d'appliquer certaines exclusions limitées en ce qui concerne l'intervention de cet organisme et de prévoir dans le cas des dommages matériels causés par un véhicule non identifié, vu les risques de fraude, que l'indemnisation de tels dommages peut être limitée ou exclue». Le huitième considérant de la même directive ajoutait que, «pour alléger la charge financière à supporter par cet organisme, les États membres peuvent prévoir l'application de certaines franchises lorsqu'il intervient pour l'indemnisation des dommages matériels causés par des véhicules non assurés ou, le cas échéant, volés ou obtenus par la violence».

- 8 L'article 1^{er}, paragraphes 1 et 4, de la deuxième directive disposait:

«1. L'assurance visée à l'article 3, paragraphe 1, de la [première directive] couvre obligatoirement les dommages matériels et les dommages corporels.

[...]

4. Chaque État membre crée ou agréé un organisme ayant pour mission d'indemniser, au moins dans les limites de l'obligation d'assurance, les dommages matériels ou corporels causés par un véhicule non identifié ou un véhicule pour lequel il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance visée au paragraphe 1.

Le premier alinéa ne porte pas atteinte au droit des États membres de donner ou non à l'intervention de l'organisme un caractère subsidiaire, ainsi qu'à celui de réglementer les recours entre cet organisme et le ou les responsables du sinistre et d'autres assureurs ou organismes de sécurité sociale tenus d'indemniser la victime pour le même sinistre. Toutefois, les États membres ne peuvent pas autoriser l'organisme à subordonner son intervention à la condition que la victime établisse, d'une quelconque manière, que la personne responsable n'est pas en mesure ou refuse de payer.»

- 9 Les articles 1^{er}, paragraphe 6, et 2 de la deuxième directive permettaient aux États membres d'exclure l'intervention de l'organisme créé en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de celle-ci dans certains cas ou de prévoir, lors de son intervention, l'application de certaines franchises.

- 10 L'article 1^{er}, paragraphe 7, de la deuxième directive prévoyait que «[c]haque État membre applique à l'intervention de l'organisme ses dispositions législatives, réglementaires et administratives, sans préjudice de toute autre pratique plus favorable aux victimes».

Le droit hongrois

- 11 En application des articles 14 et 15 du décret gouvernemental 190/2004 relatif à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile des détenteurs de véhicules automoteurs (Korm. Rendelet a gépjármű üzemeltetőjének kötelező felelősségbiztosításról, ci-après le «décret gouvernemental 190/2004»), en vigueur à l'époque des faits au principal, le Kártalanítási Számlát Kezelő MABISZ GKI (Compte d'indemnisation de la fédération des assureurs hongrois) ne se substituait à l'auteur du dommage, aux fins de l'indemnisation de la victime, que si celui-ci ne disposait pas d'une assurance obligatoire de responsabilité civile à la date du sinistre, si le détenteur du véhicule qui avait provoqué le dommage était inconnu ou si le dommage avait été causé par un véhicule qui n'avait pas été mis en circulation ou qui en avait été retiré.
- 12 Le décret gouvernemental 190/2004 a été abrogé par l'article 67 de la loi LXII de 2009 relative à l'assurance obligatoire de responsabilité civile automobile (2009. évi LXII törvény a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról).
- 13 Ladite loi, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2010, institue un nouveau fonds d'indemnisation et prévoit, à son article 29, paragraphe 3, que ce dernier «couvre la créance que la victime du préjudice détient à l'encontre de l'assureur faisant l'objet d'une procédure d'insolvabilité, compte tenu des modalités prévues par la police d'assurance ou par la loi pour faire valoir les droits à indemnisation».

Le litige au principal et les questions préjudicielles

- 14 La MAV Általános Biztosító Egyesület (ci-après la «MAV») est une compagnie d'assurances constituée sous la forme d'une association à but non lucratif qui proposait à ses membres des produits à bas tarifs avec la particularité que les assurés auprès de cette compagnie assumaient également des obligations en qualité de membres de l'association.
- 15 Entre 2003 et 2008, la Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete (Autorité de surveillance des organismes financiers) a adressé à la MAV quinze sommations lui enjoignant de se conformer aux règles légales régissant son activité. Un fonctionnement conforme aux prescriptions légales en la matière n'ayant pu être rétabli, cette autorité de surveillance a retiré, avec effet au 15 août 2008, l'autorisation dont bénéficiait la MAV pour exercer son activité. Cette dernière, dont le patrimoine s'était dissipé, a été déclarée insolvable.
- 16 Les requérants au principal avaient souscrit, en tant que détenteurs de véhicules automoteurs, une assurance couvrant la responsabilité civile résultant de la circulation de leurs véhicules auprès de la MAV.
- 17 Au cours de la période allant du mois de juillet 2006 au mois de juillet 2008, ils ont causé des dommages avec leurs véhicules.
- 18 En raison de son insolvabilité, la MAV n'a pas été en mesure d'assumer ses obligations d'assureur. Les requérants au principal ont donc dû prendre en charge eux-mêmes l'indemnisation des préjudices causés par leurs véhicules.

- 19 Ils ont alors introduit un recours en indemnisation à l'encontre du Magyar Állam, fondé sur le préjudice qui leur aurait été causé en raison, selon eux, d'une transposition incorrecte de la première directive.
- 20 Les requérants au principal soulignent que, si le droit hongrois prévoit, avec effet à compter du 1^{er} janvier 2010, l'intervention d'un organisme chargé de prendre en charge l'indemnisation du dommage causé par un véhicule assuré en cas d'insolvabilité de l'assureur, cette mesure ne s'applique pas à la responsabilité civile résultant des accidents survenus avant cette date, comme ceux dans lesquels leur responsabilité est impliquée. Ils considèrent que, en ayant omis de prendre les mesures nécessaires pour garantir, dans les mêmes conditions, l'intervention d'un organisme d'indemnisation dans le cas de dommages survenus avant ladite date, le Magyar Állam a agi en méconnaissance de ses obligations découlant du droit de l'Union et, particulièrement, de l'article 3 de la première directive, engageant ainsi sa responsabilité.
- 21 C'est dans ces circonstances que la Fővárosi Bíróság, devenue la Fővárosi Törvényszék, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
 - «1) Le Magyar Állam avait-il, à l'époque du comportement dommageable des requérants, mis en œuvre la [première directive], notamment au regard des obligations prévues à l'article 3 de cette même directive, et celle-ci peut-elle alors être considérée comme ayant un effet direct à l'égard des requérants?
 - 2) Le droit [de l'Union] en vigueur permet-il au particulier qui est lésé dans ses droits en raison du défaut de mise en œuvre par l'État de la [première directive] d'exiger de l'État défaillant que celui-ci se conforme aux dispositions de cette directive en invoquant directement à l'encontre dudit État les règles de droit [de l'Union] afin d'obtenir les garanties que celui-ci aurait dû lui offrir sur leur fondement?
 - 3) Le droit [de l'Union] en vigueur permet-il au particulier qui est lésé dans ses droits en raison du défaut de mise en œuvre de la [première directive] d'exiger une indemnité de la part de l'État en raison de sa carence?
 - 4) En cas de réponse positive aux questions qui précèdent, la responsabilité du Magyar Állam au titre du préjudice occasionné est-elle engagée envers les requérants ou envers les victimes des accidents de la circulation provoqués par les requérants? [...]
 - 5) La responsabilité de l'État peut-elle être mise en cause si le dommage résulte d'une activité législative défectueuse?
 - 6) Le décret gouvernemental 190/2004 [...] en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2010 [...] est-il conforme aux dispositions de la [première directive], ou la Hongrie a-t-elle omis de transposer les obligations lui incombant en vertu de cette directive dans le droit hongrois?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première partie de la première question et sur la sixième question

- 22 Par ces questions, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 3, paragraphe 1, de la première directive doit être interprété en ce sens qu'il inclut, parmi les obligations imposées par celui-ci aux États membres, celle d'instituer un organisme garantissant l'indemnisation des victimes

d'accidents de la route dans l'hypothèse où, alors que les personnes responsables des dommages avaient souscrit une assurance couvrant leur responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules, l'assureur est devenu insolvable.

- 23 Selon la jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (voir, notamment, arrêt du 22 novembre 2012, *Brain Products*, C-219/11, point 13 et la jurisprudence citée).
- 24 À cet égard, il convient de constater que l'article 3, paragraphe 1, de la première directive est libellé en des termes très généraux, dans la mesure où ils exigent que chaque État membre prenne «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». Ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 26 de ses conclusions, il ressort de cette disposition que les États membres sont tenus de mettre en place, dans leur ordre juridique interne, une obligation générale d'assurance des véhicules.
- 25 Compte tenu de la généralité des termes de l'article 3, paragraphe 1, de la première directive, la portée de l'obligation pesant ainsi sur les États membres doit être précisée en tenant compte du contexte et des objectifs de cette disposition.
- 26 À cet égard, il convient de relever que la première directive fait partie d'une série de directives qui sont venues progressivement préciser les obligations des États membres en matière de responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules. Les considérants des première et deuxième directives font ressortir que celles-ci tendent, d'une part, à assurer la libre circulation tant des véhicules stationnant habituellement sur le territoire de l'Union européenne que des personnes qui sont à leur bord et, d'autre part, à garantir que les victimes des accidents causés par ces véhicules bénéficieront d'un traitement comparable, quel que soit le point du territoire de l'Union où l'accident s'est produit (voir, notamment, arrêt du 23 octobre 2012, *Marques Almeida*, C-300/10, point 26 et la jurisprudence citée).
- 27 C'est dans cette perspective que la première directive, telle que complétée par la deuxième directive et par des directives postérieures, impose aux États membres de garantir que la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs ayant leur stationnement habituel sur leur territoire soit couverte par une assurance et précise, notamment, les types de dommages et les tiers victimes que cette assurance doit couvrir (voir, notamment, arrêt *Marques Almeida*, précité, point 27 et la jurisprudence citée).
- 28 L'article 3, paragraphe 1, de la première directive, lu à la lumière des directives postérieures, impose ainsi à chaque État membre de veiller à ce que, sous réserve des dérogations prévues à l'article 4 de cette première directive, tout propriétaire ou détenteur d'un véhicule stationnant habituellement sur son territoire conclue avec une compagnie d'assurances un contrat aux fins de faire garantir, à tout le moins dans les limites définies par le droit de l'Union, sa responsabilité civile résultant dudit véhicule.
- 29 L'importance attachée par le législateur de l'Union à la protection des victimes l'a conduit à compléter ce dispositif en obligeant, en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la deuxième directive, les États membres à instituer un organisme ayant pour mission de réparer, au moins dans les limites prévues par le droit de l'Union, les dommages matériels ou corporels causés par un véhicule non identifié ou pour lequel il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance visée au paragraphe 1 du même article, lequel renvoie à l'article 3, paragraphe 1, de la première directive. Afin d'alléger la charge financière à supporter par cet organisme, les États membres pouvaient exclure son intervention dans certains cas ou prévoir des franchises.

- 30 L'intervention d'un tel organisme a été ainsi conçue comme une mesure de dernier recours, prévue uniquement dans le cas où les dommages ont été causés par un véhicule non identifié ou par un véhicule pour lequel il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance visée à l'article 3, paragraphe 1, de la première directive (arrêt du 1^{er} décembre 2011, *Churchill Insurance Company et Evans*, C-442/10, Rec. p. I-12639, point 41).
- 31 Quant à la détermination des circonstances concrètes dans lesquelles il peut être considéré qu'il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance au sens de ladite disposition, il est significatif, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 32 de ses conclusions, que le législateur de l'Union ne s'est pas contenté de prévoir que l'organisme doit intervenir en cas de dommages causés par un véhicule pour lequel il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance en général, mais il a précisé que tel doit être le cas seulement pour les dommages causés par un véhicule pour lequel il n'a pas été satisfait à l'obligation d'assurance visée à l'article 3, paragraphe 1, de la première directive, c'est-à-dire un véhicule pour lequel il n'existe pas de contrat d'assurance. Une telle restriction s'explique par le fait que cette disposition, ainsi qu'il a été rappelé au point 28 du présent arrêt, impose à chaque État membre de veiller à ce que, sous réserve des dérogations prévues à l'article 4 de cette dernière directive, tout propriétaire ou détenteur d'un véhicule stationnant habituellement sur son territoire conclue avec une compagnie d'assurances un contrat aux fins de faire garantir, dans les limites définies par le droit de l'Union, sa responsabilité civile résultant dudit véhicule. Dans cette perspective, le simple fait qu'un dommage a été causé par un véhicule non assuré constitue une défaillance dans le système que l'État membre était tenu de mettre en place, ce qui justifie l'intervention d'un organisme national d'indemnisation.
- 32 Il découle de ce qui précède que, contrairement à la thèse soutenue par les requérants au principal, l'intervention d'un tel organisme national, telle que prévue par les première et deuxième directives, ne saurait être considérée comme la mise en œuvre d'un système de garantie de l'assurance de responsabilité civile relative à la circulation des véhicules, mais qu'elle est destinée à ne produire des effets que dans des circonstances spécifiques clairement identifiées.
- 33 L'hypothèse d'une insolvabilité de l'assureur ne constitue pas un cas relevant de telles circonstances. En effet, dans une telle hypothèse, il a été satisfait à l'obligation d'assurance.
- 34 Toutefois, ainsi qu'il ressort de l'article 1^{er}, paragraphe 7, de la deuxième directive, les États membres ont la possibilité d'adopter, en ce qui concerne les conditions d'intervention du fonds national d'indemnisation, des mesures plus favorables aux victimes que celles prévues par les directives en matière d'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs. À cet égard, il convient de relever que, selon les informations fournies par le gouvernement hongrois, des mesures visant à remédier à la situation créée par l'insolvabilité de la MAV étaient, pendant la procédure devant la Cour, en préparation dans les instances hongroises compétentes.
- 35 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de répondre à la première partie de la première question et à la sixième question que l'article 3, paragraphe 1, de la première directive, lu à la lumière de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la deuxième directive, doit être interprété en ce sens qu'il n'inclut pas, parmi les obligations imposées par cette disposition aux États membres, celle d'instituer un organisme garantissant l'indemnisation des victimes d'accidents de la route dans l'hypothèse où, alors que les personnes responsables des dommages avaient souscrit une assurance couvrant leur responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, l'assureur est devenu insolvable.

Sur la seconde partie de la première question et sur les deuxième à cinquième questions

- 36 Par ces questions, la juridiction de renvoi demande, d'une part, si l'article 3 de la première directive peut se voir reconnaître un effet direct et, d'autre part, dans quelles conditions des particuliers pourraient engager la responsabilité de la Hongrie en raison du dommage qui leur aurait été causé par une transposition incorrecte de la première directive.
- 37 Compte tenu de l'interprétation de la première directive donnée en réponse à la première partie de la première question et à la sixième question, il n'apparaît pas que l'État membre concerné ait enfreint le droit de l'Union.
- 38 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de répondre à la seconde partie de la première question ni aux deuxième à cinquième questions.

Sur les dépens

- 39 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 (première chambre) dit pour droit:

L'article 3, paragraphe 1, de la directive 72/166/CEE du Conseil, du 24 avril 1972, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'assurance de la responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, et au contrôle de l'obligation d'assurer cette responsabilité, telle que modifiée par la directive 2005/14/CE du Parlement européen et du Conseil, du 11 mai 2005, lu à la lumière de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la deuxième directive 84/5/CEE du Conseil, 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 directive 2005/14, doit être interprété en ce sens qu'il n'inclut pas, parmi les obligations imposées par cette disposition aux États membres, celle d'instituer un organisme garantissant l'indemnisation des victimes d'accidents de la route dans l'hypothèse où, alors que les personnes responsables des dommages avaient souscrit une assurance couvrant leur responsabilité civile résultant de la circulation des véhicules automoteurs, l'assureur est devenu insolvable.

Signatures