CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 29 septembre 1999 *

A — Introduction

1. Dans le présent recours en manquement, la Commission fait grief à la République française de n'avoir pas complètement transposé, dans les délais prévus, deux directives concernant l'assurance directe. Les mesures de transposition qui ont été communiquées à la Commission ne portaient en effet pas sur les «mutuelles» [1] régies par le code français de la mutualité, ce qui aurait pourtant été nécessaire en application de ces directives.

2. Outre leurs activités d'assurance, ces mutuelles ont des activités sociales, portant, par exemple, sur des pharmacies, des maisons de vacances et autres. La transposition des directives précitées présuppose notamment, sur les plans juridique et organisationnel, la séparation des activités d'assurance des autres activités avec les conséquences qui en résultent pour la direction commerciale et la solvabilité.

3. En ce qui concerne les deux directives précitées, il s'agit, d'une part, de la directive 92/49/CEE [2] relative à l'assurance directe (autre que l'assurance sur la vie) et, d'autre part, de la directive 92/96/CEE [3] relative à l'assurance directe sur la vie, et modifiant respectivement les troisièmes directives assurance non vie et assurance vie.

4. Ces directives ont pour objet, en harmonisant les agréments et les conditions de leur reconnaissance ainsi que le contrôle prudentiel, de permettre aux entreprises d'assurances d'exercer leurs activités dans l'ensemble de la Communauté dans le cadre

* Langue originale: l'allemand.

1 — On entend par «mutuelles» des caisses de secours mutuel.

2 — Directive 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 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive «assurance non vie») (JO L 228, p. 1).

3 — Directive du Conseil du 10 novembre 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267/CEE et 90/619/CEE (troisième directive assurance vie) (JO L 360, p. 1).

de la liberté d'établissement ou de prestations de services.

5. Les directives précitées s'appliquent également aux mutuelles. Elles prévoient, en leur article 6, voire 5[4] que l'État membre d'origine — c'est-à-dire, l'État dans lequel l'entreprise a son siège — exige que les entreprises d'assurances qui sollicitent l'agrément adoptent l'une des formes qu'elles énumèrent de manière exhaustive. Pour la République française, les «mutuelles régies par le code de la mutualité» sont citées, à côté d'autres formes juridiques.

6. Les directives précitées prévoient respectivement, en leur article 51, paragraphe 1, et en leur article 57, paragraphe 1, ce qui suit:

«Les États membres adoptent au plus tard le 31 décembre 1993 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive et les mettent en vigueur au plus tard le 1[er] juillet 1994. Ils en informent immédiatement la Commission.

...»

4 — Cet article a modifié les articles 8 des directives 73/239 et 79/267.

B — Les faits de l'affaire

7. La République française avait informé la Commission que la directive avait été transposée par les lois n° 94/678 et n° 94/679, toutes deux du 8 août 1994. Les deux lois en cause ne comportent cependant aucune disposition relative aux «mutuelles régies par le code de la mutualité».

8. Par lettre du 31 mars 1995, la Commission a attiré l'attention de la République française sur le fait que, selon elle, la transposition était encore incomplète. Dans sa réponse du 8 juin 1995, la République française a précisé qu'elle avait l'intention de transposer complètement les directives en cause et renvoyé à un projet de loi existant.

9. Puisque la Commission n'a reçu par la suite aucune autre information relative à la transposition des deux directives en cause, elle a initié la procédure précontentieuse qui a conduit, s'agissant de ces deux directives, à l'envoi d'un avis motivé à la République française, le 5 mars 1997. En réponse à cet avis motivé, la République française a informé la Commission par lettre du 18 novembre 1997 qu'elle était en train de préparer les mesures nécessaires pour se conformer auxdites directives. Dans la lettre précitée, la République française a attiré l'attention de la Commission, entre autres, sur la nécessité de tenir compte des spécificités des mutuelles. Les mutuelles ne sont notamment pas des

sociétés de capitaux, mais des groupements de personnes, c'est-à-dire que les assurés doivent être considérés comme étant membres de l'entreprise d'assurances. Les mutuelles ne poursuivent pas de but lucratif et s'inscrivent dans une logique de solidarité. Elles œuvrent en faveur de la prévoyance et de l'entraide mutuelle, ce qui exclut la sélection des risques. Leur activité d'assurance est liée de manière indissociable au système sanitaire et social. Dans le cadre de l'assurance complémentaire, elles participent au service public de la sécurité sociale.

10. Par lettre du 3 décembre 1997, la République française a informé la Commission que l'adoption des règles techniques et des dispositions relatives au contrôle prudentiel en ce qui concerne l'assurance directe était prévue pour la fin de l'année 1998.

11. Dans deux lettres du 11 février 1998 et du 11 mars 1998, la République française a informé la Commission du contenu des projets de loi en cause.

12. La Commission n'ayant cependant reçu aucune autre information sur l'adoption des mesures de transposition prévues, elle a introduit le présent recours en manquement.

13. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater qu'en ne prenant pas (et en ne mettant pas en vigueur) et en ne communiquant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer de manière complète à la directive 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 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive assurance non vie) et à la directive 92/96/CEE du Conseil du 10 novembre 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie et modifiant les directives 79/267/CEE et 90/619/CEE (troisième directive assurance vie), et notamment en ne transposant pas lesdites directives pour ce qui concerne les mutuelles régies par le code de la mutualité, la République française a manqué aux obligations qui

lui incombent en vertu du traité CE et desdites directives;

2) condamner la République française aux dépens.

14. La République française conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter la requête de la Commission pour autant qu'elle porte sur le problème de la réassurance;

2) condamner la Commission aux dépens.

15. La République française a fait d'abord valoir une exception d'irrecevabilité, en alléguant que la Commission a exposé pour la première fois dans le cadre de la requête, que les dispositions françaises applicables en ce qui concerne le système de réassurance des mutuelles n'étaient pas conformes au droit communautaire. Puisque ce grief n'a pas fait l'objet de l'avis motivé, il est, selon la République française, irrecevable dans le recours.

16. La Commission a retiré à l'audience ce grief qui fait référence à une transposition erronée de la directive 64/225/CEE [5].

17. Le gouvernement français fait par ailleurs référence aux difficultés liées aux spécificités des mutuelles lors de la transposition des directives en cause.

18. Ainsi, lors de l'audience, le gouvernement français a versé au dossier un rapport rédigé en mai 1999, sur demande du gouvernement («rapport Rocard») sur les mutuelles et le droit communautaire. Ce rapport souligne la nécessité d'une transposition la plus rapide possible des directives précitées en droit français. Selon les informations contenues dans ce rapport, une telle transposition doit avoir lieu avant la fin de l'année 1999.

19. La Commission soutient dans sa réplique que le mémoire en défense présenté par le gouvernement français ne comporte pas de conclusions au sens de l'article 40, paragraphe 1, sous c), du règlement de

5 — Directive du Conseil du 25 février 1964, visant à supprimer en matière de réassurance et de rétrocession les restrictions à la liberté d'établissement et à la libre prestation des services (JO 1964, 56, p. 878).

procédure de la Cour. La Commission n'a cependant pas conclu à ce que ses conclusions lui soient adjugées, comme le prévoit l'article 94, paragraphe 1.

20. De l'avis du gouvernement français, le mémoire en défense comporte bien des conclusions de la défenderesse correspondant aux exigences du règlement de procédure. Les conclusions de la défenderesse visent au rejet de la requête de la Commission pour autant qu'elle porte sur le problème de la réassurance. Dans la duplique, la République française a également déposé des conclusions relatives aux dépens.

C — Appréciation

I — *Recevabilité et exception tirée du non-respect des règles de forme dans le mémoire en défense*

21. Il n'y a pas lieu de statuer sur l'exception d'irrecevabilité soulevée par la République française, tirée de ce que la Commission a invoqué dans sa requête un moyen qu'elle n'avait pas soulevé lors de la procédure précontentieuse puisque la Commission a retiré ce moyen au cours de la procédure orale.

22. S'agissant du moyen soulevé par la Commission, selon lequel le mémoire en défense du gouvernement français ne comporte aucune conclusion au sens de l'article 40, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure de la Cour [6], il y a lieu de constater d'abord que la Commission n'a cependant pas conclu à ce que ses conclusions lui soient adjugées, comme le prévoit l'article 94, paragraphe 1, du règlement de procédure [7]. En outre, il est demandé à la Cour dans le mémoire en défense du gouvernement français de dire que la requête introduite par la Commission est irrecevable pour autant qu'elle porte sur le problème de la réassurance.

23. Il y a bien lieu, contrairement à l'opinion de la Commission, de voir dans cette demande une conclusion de la défenderesse au sens de l'article 40, paragraphe 1, sous c), du règlement de procédure puisque, si l'on faisait droit à la demande du gouvernement français, il conviendrait de rejeter ladite demande, du moins en partie. Puisqu'il n'y a par ailleurs pas eu de demande de la Commission visant à ce que ses conclusions lui soient adjugées, il

6 — L'article 40, paragraphe 1, est rédigé comme suit: «Dans le mois qui suit la signification de la requête, le défendeur présente un mémoire en défense. Ce mémoire contient:
a) ...
b) les arguments de fait et de droit invoqués;
c) les conclusions du défendeur;
d) ...».

7 — L'article 94, paragraphe 1, est rédigé comme suit: «Si le défendeur, régulièrement mis en cause, ne répond pas à la requête dans les formes et les délais prescrits, le requérant peut demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions. ...»

peut être statué par voie d'arrêt. Du reste, les indications nécessaires résultent du mémoire en duplique du défendeur et des explications fournies à l'audience. Eu égard à d'éventuelles conclusions contraires de la partie adverse, il y a lieu également de tenir compte du fait que la défenderesse ne conteste pas à cet égard qu'elle n'a transposé les directives que partiellement.

II — *Bien-fondé*

24. Il est constant entre les parties que les deux directives litigieuses n'ont pas été entièrement transposées dans les délais.

25. Ainsi, dans les mesures prises jusqu'à présent par la République française, il manque notamment des mesures prévoyant que les mutuelles satisfassent aux exigences posées par le droit communautaire.

26. L'objectif des directives litigieuses est pour l'essentiel l'achèvement du marché intérieur dans le domaine de l'assurance directe sous le double aspect de la liberté d'établissement et de la libre circulation des prestations de service, afin de faciliter aux entreprises d'assurances ayant leur siège dans la Communauté la prise d'engagements. Ce qui est visé est par conséquent une harmonisation essentielle, nécessaire et suffisante pour parvenir à une reconnaissance mutuelle des agréments et des systèmes de contrôle prudentiel, permettant l'octroi d'un agrément unique valable dans l'ensemble de la Communauté et l'application du principe de contrôle par l'État membre d'origine. Ainsi le contrôle de la solidité financière des entreprises d'assurances relève-t-il, en particulier, de la compétence des États membres d'origine. Les autorités compétentes des États membres doivent par conséquent disposer des moyens de contrôle nécessaires pour assurer un exercice ordonné des activités de l'entreprise d'assurances dans l'ensemble de la Communauté, qu'elles soient effectuées en régime d'établissement ou en régime de libre prestation des services [8].

27. Conformément à l'article 6 de la directive 92/49 ou à l'article 5 de la directive 92/96, ces directives s'appliquent notamment aux «mutuelles régies par le code de la mutualité». En outre, l'État membre d'origine — en l'occurrence, la République française — doit exiger que les entreprises d'assurances qui demandent leur agrément limitent leur objet social à l'activité d'assurance et aux opérations qui en découlent directement, à l'exclusion de toute autre activité commerciale, ou il y a lieu, dans le cas contraire, de pratiquer une séparation claire sur le plan du droit et — s'agissant des sûretés et des réserves — sur le plan financier. Les entreprises d'assurances doivent en outre présenter un programme d'activités; elles doivent posséder un minimum de fonds de garantie et être dirigées de manière effective par des personnes qui remplissent les conditions requises d'hono-

8 — Voir les premier, cinquième, septième et neuvième considérants de la directive 92/49 ou les premier, cinquième, septième et dixième considérants de la directive 92/96.

rabilité et de qualification ou d'expérience professionnelles.

28. Comme même le gouvernement français l'admet, de telles dispositions n'ont cependant pas encore été adoptées en République française en ce qui concerne les mutuelles. L'indication concernant les projets de loi existants ne parvient pas à modifier le manquement au traité qui existe, du point de vue du droit communautaire. Le rapport Rocard versé au dossier au cours de la procédure orale, qui insiste sur la nécessité d'adopter rapidement de telles dispositions et laisse prévoir ladite adoption pour la fin de l'année 1999, n'a pas pour conséquence de réfuter le moyen soulevé par la Commission tiré de la non-transposition de la directive dans les délais. Par ailleurs, c'est l'état du droit lors de l'introduction du recours qui est déterminant.

29. Puisqu'il est ainsi établi que la République française n'a pas pleinement rempli dans les délais les obligations qu'elle tire des directives 92/49 et 92/96, il y a lieu de faire droit au recours introduit par la Commission.

Les dépens

30. En application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de la Cour, la partie qui succombe est condamnée aux dépens s'il est conclu en ce sens. La Commission a demandé que la République française soit condamnée aux dépens. Puisqu'elle a succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

D — Conclusion

31. Nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit:

«1) En ne prenant pas (et en ne mettant pas en vigueur) et en ne communiquant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer de manière complète à la directive 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 73/239/CEE et 88/357/CEE (troisième directive assurance non vie), et à la directive 92/96/CEE du

Conseil, du 10 novembre 1992, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe sur la vie, et modifiant les directives 79/267/CEE et 90/619/CEE (troisième directive assurance vie), et notamment en ne transposant pas lesdites directives pour ce qui concerne les mutuelles régies par le code de la mutualité, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et desdites directives.

2) La République française est condamnée aux dépens.»