CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 29 de Setembro de 1999 *

A — Introdução

1. Na presente acção por incumprimento, a Comissão acusa a República Francesa de não ter completamente transposto nos prazos previstos, duas directivas relativas ao seguro directo. As medidas de transposição que foram comunicadas à Comissão não dizem respeito às «mútuas» [1] regidas pelo code de la mutualité francês, o que teria no entanto sido necessário em aplicação dessas directivas.

2. Para além das actividades de seguro, estas mútuas têm actividades sociais, nomeadamente, por exemplo, no respeitante a farmácias, centros de férias e outras. A transposição das directivas referidas pressupõe designadamente, nos planos jurídico e organizacional, a separação das actividades de seguro de outras actividades com as consequências que daí resultam para a direcção comercial e a solvabilidade.

3. No que se refere às duas directivas já citadas, trata-se, por um lado, da Directiva 92/49/CEE [2] relativa ao seguro não vida directo e, por outro lado, da Directiva 92/96/CEE [3] relativa ao seguro directo de vida, e que alterou respectivamente as terceiras directivas seguro não vida e seguro vida.

4. Estas directivas têm por objectivo, ao harmonizar as autorizações e condições do seu reconhecimento bem como o controlo prudencial, permitir às empresas de seguros exercer as suas actividades no conjunto da Comunidade no quadro de uma liberdade

* Língua original: alemão.

1 — Entende-se por «mútuas» as caixas de socorro mútuo.

2 — Directiva do Conselho de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva «seguro não vida») (JO L 228, p. 1).

3 — Directiva do Conselho de 10 de Novembro de 1992, que estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro directo vida e que altera as Directivas 79/267/CEE e 90/619/CEE (terceira directiva «seguro de vida») (JO L 360, p. 1).

de estabelecimento ou de prestações de serviços.

5. As directivas referidas aplicam-se igualmente às mútuas. Prevêem, no seu artigo 6.°, mesmo 5.°[4] que o Estado-Membro de origem — isto é, o Estado no qual a empresa tem a sua sede — exigirá que as empresas de seguros que solicitem a autorização adoptem uma das formas nele enumeradas taxativamente. Para a República Francesa, as «mutuelles régies par le code de la mutualité» são citadas ao lado de outras formas jurídicas.

6. As directivas referidas prevêem respectivamente, no seu artigo 51.°, n.° 1, e no artigo 57.°, n.° 1, o seguinte:

«Os Estados-Membros adoptarão, o mais tardar em 31 de Dezembro de 1993, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva e pô-las-ão em vigor o mais tardar em 1 de Julho de 1994. Do facto informarão imediatamente a Comissão.

...»

4 — Este artigo alterou os artigos 8.° das Directivas 73/239 e 79/267.

B — Matéria de facto do processo

7. A República Francesa informou a Comissão que a directiva tinha sido transposta pelas Leis n.° 94/678 e n.° 94/679, ambas de 8 de Agosto de 1994. As duas leis em causa não comportam no entanto qualquer disposição relativa às «mutuelles régies par le code de la mutualité».

8. Por carta de 31 de Março de 1995, a Comissão chamou a atenção da República Francesa quanto ao facto de que, em seu entender, a transposição era ainda incompleta. Na resposta de 8 de Junho de 1995, a República Francesa precisou que tinha a intenção de transpor completamente as directivas em causa e remeteu para um projecto de lei existente.

9. Dado que a Comissão não recebeu mais nenhuma informação posterior relativa à transposição das duas directivas em causa, intentou um processo pré-contencioso que conduziu, relativamente a estas duas directivas, ao envio de um parecer fundamentado à República Francesa, em 5 de Março de 1997. Em resposta a este parecer fundamentado a República Francesa informou a Comissão, por carta de 18 de Novembro de 1997, que estava a preparar as medidas necessárias para dar cumprimento às referidas directivas. Nessa carta, a República Francesa chamou a atenção da Comissão, entre outros pontos, para a necessidade de ter em conta as especificidades das mútuas. As mútuas não são

nomeadamente sociedades de capitais, mas agrupamentos de pessoas, isto é, os segurados devem ser considerados como membros da empresa de seguros. As mútuas não prosseguem um fim lucrativo e inscrevem-se numa lógica de solidariedade. Actuam a favor da prevenção e da entreajuda mútua, o que exclui a selecção dos riscos. A sua actividade de seguro está ligada indissociavelmente ao sistema de saúde e social. No quadro do seguro complementar, participam no serviço público da segurança social.

10. Por carta de 3 de Dezembro de 1997, a República Francesa informou a Comissão que a adopção de regras técnicas e de disposições relativas ao controlo prudencial relativamente ao seguro directo estavam previstas para finais de 1998.

11. Nas duas cartas de 11 de Fevereiro de 1998 e de 11 de Março de 1998, a República Francesa informou a Comissão do conteúdo dos projectos de lei em causa.

12. Não tendo a Comissão entretanto recebido qualquer outra informação quanto à adopção das medidas de transposição previstas, intentou a presente acção por incumprimento.

13. A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) declarar que, ao não adoptar (e ao não pôr em vigor) e ao não comunicar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento de modo completo à Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva «seguro não vida»), e a Directiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992, que estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro directo vida e que altera as Directivas 79/267/CEE e 90/619/CEE (terceira directiva «seguro de vida»), e nomeadamente ao não transpor as referidas directivas no que respeita às mútuas regidas pelo code de la mutualité, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incum-

bem por força do Tratado CE e das referidas directivas;

2) Condenar a República Francesa nas despesas.

14. A República Francesa conclui pedindo que o Tribunal se digne:

1) julgar improcedente o pedido da Comissão na parte em que se refere ao problema do resseguro;

2) condenar a Comissão nas despesas.

15. A República Francesa suscitou antes de mais uma questão prévia de inadmissibilidade, alegando que a Comissão expôs pela primeira vez no quadro do requerimento que as disposições francesas aplicáveis no que se refere ao sistema de resseguro das mútuas não eram conformes ao direito comunitário. Uma vez que esta acusação não constava no parecer fundamentado, é, no entender da República Francesa, inadmissível.

16. A Comissão retirou na audiência esta acusação que se referia a uma transposição errada da Directiva 64/225/CEE [5].

17. O Governo francês faz aliás referência às dificuldades ligadas às especificidades das mútuas aquando da transposição das directivas em causa.

18. Assim, na audiência, o Governo francês juntou ao processo um relatório redigido em Maio de 1999, a pedido do governo («relatório Rocard»), sobre as mútuas e o direito comunitário. Este relatório sublinha a necessidade de uma transposição mais rápida possível das referidas directivas em direito francês. De acordo com as informações contidas neste relatório, tal transposição devia ter lugar antes do final de 1999.

19. A Comissão sustenta na réplica que a contestação apresentada pelo Governo francês não contém conclusões na acepção do artigo 40.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

5 — Directiva do Conselho de 25 de Fevereiro de 1964 relativa à supressão das restrições à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços, em matéria de seguro e retrocessão (JO 1964, 56, p. 878; EE 06 F1 p. 38).

A Comissão no entanto não pediu que fosse dado provimento ao seu pedido, conforme prevê o artigo 94.°, n.° 1.

20. No entendimento do Governo francês, a contestação contém claramente as conclusões da demandada conforme o exigido no Regulamento de Processo. As conclusões da demandada têm em vista o indeferimento do pedido da Comissão na parte em que se refere ao problema do resseguro. Na tréplica, a República Francesa apresentou igualmente conclusões relativas às despesas.

C — Apreciação

I — *Admissibilidade e excepção baseada no não cumprimento das disposições formais na contestação*

21. Não há que decidir quanto à questão prévia de inadmissibilidade suscitada pela República Francesa, baseada no facto de a Comissão ter invocado no seu requerimento um fundamento que não tinha suscitado na fase pré-contenciosa uma vez que a Comissão retirou este fundamento na audiência.

22. Relativamente ao fundamento suscitado pela Comissão, de acordo com o qual a contestação do Governo francês não contém qualquer conclusão na acepção do artigo 40.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça [6], há que declarar antes de mais que a Comissão no entanto não concluiu no sentido de ser dado provimento aos seus pedidos, como prevê o artigo 94.°, n.° 1, do Regulamento de Processo [7]. Além disso, na contestação, o Governo francês pede ao Tribunal de Justiça que declare que a petição apresentada pela Comissão é inadmissível na parte em que versa sobre o problema do resseguro.

23. Contrariamente à opinião da Comissão, deve ver-se neste pedido a conclusão da demandada na acepção do artigo 40.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo uma vez que, se fosse dado provimento ao pedido do Governo francês, seria de a julgar improcedente, pelo menos em parte. Uma vez que não há por outro lado solicitação da Comissão no sentido de que seja dado provimento aos seus pedidos, pode ser decidido por acórdão. De resto, as

6 — O artigo 40.°, n.° 1 está assim redigido: «No prazo de um mês a contar da notificação da petição, o demandado apresentará uma contestação ou resposta que inclui:
a) ...
b) os argumentos de facto e de direito invocados;
c) as conclusões do demandado;
d) ...».

7 — O artigo 94.°, n.° 1 está assim redigido: «Se o demandado, devidamente citado, não responder na forma e no prazo previstos, o demandante pode pedir ao Tribunal que dê provimento, sem necessidade de mais diligências, aos seus pedidos.
...»

indicações necessárias resultam da tréplica da demandada e das explicações apresentadas na audiência. Perante eventuais conclusões contrárias da parte adversa, há igualmente que ter em conta que a demandada não contesta a este propósito que apenas transpôs parcialmente as directivas.

II — *Procedência*

24. É pacífico entre as partes que as duas directivas controvertidas não foram inteiramente transpostas nos prazos.

25. Assim, nas medidas adoptadas até ao presente pela República Francesa, faltam designadamente medidas que prevêem que as mútuas respondam às exigências colocadas pelo direito comunitário.

26. O objectivo das directivas controvertidas é no essencial a realização do mercado interno no domínio do seguro directo na dupla vertente da liberdade de estabelecimento e da livre circulação de prestação de serviços, de modo a facilitar às empresas de seguros que tenham a sua sede na Comunidade a assunção das responsabilidades. O que se tem em vista é, por conseguinte, uma harmonização essencial, necessária e bastante para alcançar um reconhecimento mútuo das autorizações e dos sistemas de controlo prudencial, permitindo a concessão de uma autorização única válida no conjunto da Comunidade e a aplicação do princípio do controlo pelo Estado-Membro de origem. Assim, o controlo da solidez financeira das empresas de seguros cabe, em especial, na competência dos Estados-Membros de origem. As autoridades competentes dos Estados-Membros devem, por conseguinte, dispor dos meios de controlo necessários para assegurar um exercício adequado das actividades da empresa de seguros no conjunto da Comunidade, quer sejam efectuados em regime de estabelecimento ou em regime de livre prestação de serviços [8].

27. Nos termos do artigo 6.° da Directiva 92/49 ou do artigo 5.° da Directiva 92/96, estas directivas aplicam-se nomeadamente às «mutuelles régies par le code de la mutualité». Além disso, o Estado-Membro de origem — no caso, a República Francesa — deve exigir que as empresas de seguros que pedem a sua autorização limitem o seu objecto social a actividade de seguro e às operações que dela decorrem directamente, excluindo qualquer outra actividade comercial, havendo lugar, no caso contrário, a efectuar uma separação clara no plano do direito e — tratando-se de garantias e de reservas — no plano financeiro. As empresas de seguros devem além disso apresentar um programa de actividades; devem possuir um mínimo de fundo de garantia e ser dirigidas efectivamente por pessoas que preenchem as con-

8 — V. os primeiro, quinto, sétimo e nono considerandos da Directiva 92/49 ou os primeiro, quinto, sétimo e décimo considerandos da Directiva 92/96.

dições exigidas de honorabilidade e qualificação ou experiência profissionais.

28. Como admite o próprio Governo francês, tais disposições não foram ainda adoptadas na República Francesa no que se refere às mútuas. A indicação relativa aos projectos de lei existentes não altera o incumprimento do Tratado que existe, na óptica do direito comunitário. O relatório Rocard junto ao processo no decurso da audiência, que insiste na necessidade de adoptar rapidamente tais disposições e deixa prever a referida adopção para finais de 1999, não tem como resultado refutar o fundamento suscitado pela Comissão baseado na não transposição da directiva nos prazos. Aliás, é a situação jurídica no momento em que é intentada a acção que é determinante.

29. Uma vez demonstrado que a República Francesa não cumpriu integralmente nos prazos as obrigações que resultam das Directivas 92/49 e 92/96, há que julgar procedente a acção intentada pela Comissão.

Quanto às despesas

30. Por força do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão pediu que a República Francesa fosse condenada nas despesas. Uma vez que esta foi vencida, há que condená-la nas despesas.

D — Conclusão

31. Propomos por conseguinte que o Tribunal de Justiça decida:

«1) Ao não adoptar (e ao não pôr em vigor) e ao não comunicar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar integral cumprimento à Directiva 92/49/CEE do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes ao seguro directo não vida e que altera as Directivas 73/239/CEE e 88/357/CEE (terceira directiva 'seguro não vida'), e a Directiva 92/96/CEE do Conselho, de 10 de Novembro de 1992, que

estabelece a coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas ao seguro directo vida, e que altera as Directivas 79/267/CEE e 90/619/CEE (terceira directiva 'seguro de vida'), e nomeadamente ao não transpor as referidas directivas no que respeita às mútuas regidas pelo code de la mutualité, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE e das referidas directivas.

2) Condenar a República Francesa nas despesas.»