CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 20 mars 1986 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La présente affaire est un recours en manquement formé par la Commission contre l'Irlande en ce qui concerne certaines restrictions imposées par cet État aux opérations de coassurance. Elle a de nombreux points communs avec les affaires Commission/France (220/83), Commission/Danemark (252/83) et Commission/Allemagne (205/84), et les audiences ont eu lieu le même jour.

Dans sa requête, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour constater:

« — qu'en adoptant les dispositions de l'article 4 des ' European Communities (Co-insurance) Regulations ' de 1983 qui obligent les entreprises d'assurance communautaires souhaitant fournir des services d'assurance en Irlande en qualité d'apériteur, soit à être agréées et donc à avoir un établissement, soit, selon le cas, à informer le ministre et à obtenir son consentement, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité et de la directive 78/473/CEE;

— pour autant que les dispositions du paragraphe 3 de l'annexe au ' European Communities (Co-insurance) Regulations ' ne permettent pas aux assureurs de la Communauté de fournir des prestations de coassurance en Irlande pour des contrats d'un montant total inférieur à celui spécifié au paragraphe 3 précité, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité CEE et de la directive 78/473/CEE;

— en appliquant les dispositions de droit interne mentionnées ci-dessus, au lieu des dispositions des articles 59 et 60 du traité, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'effet direct desdits articles du traité et de la primauté du droit communautaire ».

Ayant présenté, sous forme résumée, la directive 73/239 concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et son exercice (JO 1973, L 228, p. 3) et la directive 78/473 en matière de coassurance communautaire (JO 1978, L 151, p. 25) dans nos conclusions dans l'affaire Commission/France, nous ne répéterons pas cet exposé ici.

Le règlement irlandais sur la coassurance communautaire de 1983 a été adopté pour mettre en œuvre la directive de 1978 en Irlande. Son article 4, paragraphe 1, impose à l'apériteur d'être agréé par les autorités irlandaises. Cette obligation est exprimée dans les termes suivants:

« Nonobstant toute disposition en sens contraire des ' Insurance Acts ' de 1909 à 1981 ou du règlement sur l'assurance dommages communautaire de 1976, un assureur établi dans un autre État membre

* Traduit de l'anglais.

peut participer avec un apériteur agréé à une opération de coassurance communautaire au regard d'un risque situé en Irlande, si l'assureur mentionné en premier lieu opère par le canal d'un siège social agréé par l'autorité de contrôle d'un autre État membre ou par le canal d'une succursale agréée par l'autorité de contrôle d'un autre État membre et dont le siège social est également agréé. »

Cet agrément doit être accordé conformément au règlement irlandais sur l'assurance dommages communautaire de 1976, adopté pour mettre en œuvre la directive de 1973. L'article 4, paragraphe 1, de ce règlement oblige l'assureur à être à la fois établi et agréé avant de pouvoir exercer des activités d'assurance autres que l'assurance sur la vie. Ainsi, l'apériteur est en général soumis à la fois à l'obligation d'agrément et à l'obligation d'établissement. Les autres coassureurs sont exemptés de ces deux obligations en vertu de l'article 4, paragraphe 1, du règlement de 1983.

Toutefois, l'article 4, paragraphe 2, du règlement de 1983, semble exempter de ces obligations les apériteurs ayant dûment obtenu une autorisation dans un autre État membre sur la base de la directive de 1973, lorsque le risque couvert relève des branches 4 (corps de véhicules ferroviaires), 5 (corps de véhicules aériens), 6 (corps de véhicules maritimes, lacustres et fluviaux), 7 (marchandises transportées), 11 (RC véhicules aériens), ou 12 (RC véhicules maritimes, lacustres et fluviaux). Il convient toutefois de comprendre cette exemption en relation avec l'article 8 du même règlement. Aux termes de cette disposition, l'apériteur doit d'abord notifier au ministre du Commerce et du Tourisme son intention de couvrir selon de telles modalités des risques tels que ceux visés à l'article 4, paragraphe 6, du règlement de 1976 (à savoir les branches 5, 6, 7, 11 et 12 de l'annexe et certaines parties des branches 1 et 10, assurances relatives aux passagers des véhicules maritimes et aériens et responsabilité civile des transporteurs), et obtenir l'accord du ministre.

L'article 3 du règlement de 1983 dispose: « Le présent règlement s'applique aux opérations de coassurance communautaire telles qu'elles sont définies dans l'annexe au même règlement. » Aux termes du paragraphe 1 de l'annexe:

« i) au sens du présent règlement, une opération d'assurance est une opération de coassurance communautaire si:

a) elle concerne l'une des branches désignées au paragraphe 2 de la présente annexe, et

b) dans l'hypothèse d'un risque situé dans le présent État, elle correspond aux critères précisés au paragraphe 3 de la présente annexe, et

c) elle satisfait à toutes les conditions énumérées au paragraphe 4 de la présente annexe. »

Le paragraphe 2 de l'annexe énumère les branches de risques auxquelles s'applique le règlement et il correspond à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive de 1978. Il en résulte que l'assurance sur la vie n'est pas en cause dans la présente procédure.

Les critères spécifiés au paragraphe 3 de l'annexe comportent des seuils en-deçà desquels le règlement de 1983 ne s'applique pas. Pour les risques des branches 8 (incendie et éléments naturels), 9 (autres dommages aux biens) et 16 (pertes pécuniaires diverses), la somme totale assurée par chaque contrat ne doit pas être inférieure à 50 millions d'unités de compte. Pour les risques de la branche 13 (responsabilité générale, à l'exclusion des risques concernant les dommages provenant de

sources nucléaires ou de médicaments), le chiffre d'affaires de l'assuré quant aux activités ayant suscité l'assurance ne doit pas être inférieur à 200 millions d'unités de compte. En ce qui concerne les risques des branches 4, 5, 6, 7, 11 et 12, il n'existe aucune restriction quant à la nature ou aux dimensions d'un risque pouvant faire l'objet d'une opération de coassurance communautaire.

Dans sa partie pertinente en l'espèce, le paragraphe 4 stipule que: « les conditions visées au paragraphe 1, sous c), de la présente annexe sont: ... b) que le risque soit situé à l'intérieur d'un État membre (au sens du paragraphe 5 de la présente annexe)... ». Le paragraphe 5 est rédigé dans les termes suivants: « Pour l'application du paragraphe 4, sous b), de la présente annexe, un risque est situé dans un État membre: a) dans le cas d'une assurance couvrant une propriété immobilière, si la propriété est située dans cet État membre, b) dans le cas d'une assurance couvrant un véhicule maritime, lacustre, fluvial, aérien ou tout autre véhicule (y compris les véhicules ferroviaires) enregistré, si ledit véhicule est enregistré dans cet État membre et c) dans toute autre hypothèse si le titulaire de la police d'assurance est une société soumise au droit de cet État membre ou y a sa résidence habituelle ».

La portée de ces dispositions n'est pas claire. Au cours de l'audience, l'agent du gouvernement irlandais a déclaré que ces obligations ne s'appliquaient que si le risque était situé en Irlande, mais il s'est estimé tenu de préciser à la Cour que l'annexe au règlement de 1983 comportait certaines dispositions destinées à déterminer la situation du risque. Aux termes du paragraphe 5, sous c) [pour décider si une opération d'assurance est une opération de coassurance communautaire au titre du paragraphe 1, sous c), et du paragraphe 4], un risque est situé dans un État membre si le titulaire de la police d'assurance est une société soumise au droit de cet État membre ou y a sa résidence habituelle, sauf s'agissant de propriétés immobilières ou de véhicules enregistrés.

En cas de litige, c'est aux juridictions nationales qu'il appartient d'interpréter ces règles. Il est possible que, dans le cadre de l'article 4, paragraphe 1, un risque soit réputé situé en Irlande si le titulaire de la police d'assurance est une société irlandaise ou y a sa résidence habituelle même si le risque n'a aucun rapport avec l'Irlande: d'un autre côté, il se peut que l'article 4 doive être interprété comme portant uniquement sur les risques situés en Irlande. Dans le cadre de nos conclusions, nous adopterons d'abord l'interprétation la plus étroite, c'est-à-dire la dernière citée.

Recevabilité

Le 30 décembre 1975, la Commission a soumis au Conseil une proposition de deuxième directive portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et fixant les dispositions destinées à faciliter l'exercice effectif de la libre prestation des services (JO 1976, C 32, p. 2). Ce projet se trouve toujours devant le Conseil, bien qu'il ait été considérablement modifié. Cette proposition de directive a, notamment, pour objectifs de compléter les dispositions de la première directive en ce qui concerne les réserves techniques et de déterminer le droit applicable au contrat d'assurance.

L'Irlande fait valoir qu'en engageant ces procédures alors que la proposition de deuxième directive est encore en discussion devant le Conseil, la Commission « tente d'anticiper sur les procédures constitutionnelles déjà engagées par le Conseil en vertu de l'article 57, paragraphe 2, du traité ... La Commission demande en fait à la Cour de justice d'assurer la mission que le traité CEE assigne au Conseil aux termes de l'article

57, paragraphe 2, de ce traité. » Or, il est incontestable que l'effet d'un arrêt de la Cour est différent de celui d'une directive adoptée par le Conseil. Qui plus est, l'argument de l'Irlande revient à dire que la Commission aurait dû retirer sa proposition de directive avant d'engager ces procédures. Un tel comportement n'aurait pu avoir d'autre effet que celui de retarder la création d'un marché commun en matière d'assurance. En conséquence, le point de vue proposé par l'Irlande n'est pas compatible avec la structure du traité. C'est pourquoi nous ne saurions admettre cette argumentation.

Lors de l'audience, l'agent de l'Irlande a également prétendu que, dans son premier grief, la Commission attaquait l'acte incorrect, puisque le règlement de 1983 était en fait une mesure de libéralisation, les obligations d'établissement et d'agrément étant au contraire inscrites dans le règlement relatif à l'assurance communautaire de 1976. En soi, cet argument est lui-même irrecevable puisqu'il a été présenté pour la première fois à l'audience. La Cour devrait néanmoins l'examiner d'office.

A notre avis, l'affirmation de l'Irlande n'est pas fondée. Dans sa partie pertinente en l'espèce, l'article 4, paragraphe 1, du règlement de 1983 prévoit qu'« un assureur établi dans un autre État membre peut participer avec un apériteur agréé à une opération de coassurance communautaire... ». Ainsi, cette disposition réaffirme directement l'obligation d'agrément préexistante pour l'apériteur. Elle réaffirme également, de manière indirecte, l'obligation d'établissement. C'est pourquoi nous n'estimons pas que les raisons suggérées par l'Irlande entraînent l'irrecevabilité du premier moyen de la Commission.

Nous n'estimons pas non plus qu'il existe un quelconque autre motif de déclarer irrecevable aucun des éléments du recours de la Commission.

L'apériteur

Dans ses conclusions, la Commission demande en premier lieu à la Cour de déclarer que les obligations d'établissement et d'agrément imposées à l'apériteur à l'article 4 du règlement de 1983 en matière de coassurance communautaire enfreignent les articles 59 et 60 du traité et la directive 78/473.

Eu égard à l'exemption inscrite à l'article 4, paragraphe 2, de ce règlement, l'obligation d'établissement de l'article 4, paragraphe 1, ne s'applique qu'aux risques relevant des branches 8, 9, 13 et 16. Pour les raisons exposées dans nos conclusions dans l'affaire Commission/France, nous estimons que cette obligation est incompatible avec les articles 59 et 60.

En outre, l'article 4, paragraphe 1, oblige l'apériteur à obtenir, pour les mêmes branches de risques, une autorisation des autorités irlandaises en application du règlement de 1976. Pour les raisons exposées dans l'affaire contre la France, il est clair que cela constitue une restriction à la libre prestation des services au sens de l'article 59.

Il en va de même de l'obligation, imposée à l'apériteur à l'article 4, paragraphe 2, et à l'article 8 du règlement de 1983, d'obtenir l'accord préalable du ministre pour les risques relevant des branches 4, 5, 6, 7, 11 et 12. L'affirmation de l'Irlande, figurant dans sa duplique, selon laquelle l'accord est toujours donné en pratique et généralement pour toute une branche de risques, ne constitue pas une réponse valable. Le fait reste que le ministre peut refuser son accord. Même un système d'autorisation automatique peut susciter des délais, que ce soit intentionnellement ou non.

Pour les raisons exposées dans les mêmes conclusions, nous n'estimons pas qu'il a été prouvé dans la présente affaire, pas plus que

dans les autres, que l'autorisation d'agrément est justifiée au titre de l'article 56, paragraphe 1 ou dans l'intérêt général. La distinction entre « autorisation » et « accord » peut être extrêmement subtile et, à notre avis, l'obligation d'obtenir un accord n'a pas non plus été justifiée.

Malgré les arguments présentés en ce qui concerne la sensibilité du secteur de l'assurance en Irlande et la nécessité de protéger les assurés ainsi que les tiers contre une faillite de l'assureur, nous n'avons pas été convaincus qu'il existe une différence fondamentale entre la situation de l'Irlande et celle des autres États membres. Aux termes de la directive de 1973, il appartient aux États membres de surveiller la situation financière des compagnies d'assurance. D'autres questions peuvent être résolues par la loi nationale après notification, mais il n'a pas été démontré qu'elles justifiaient les obligations d'établissement, d'autorisation ou d'accord préalable.

Si les règles irlandaises concernant les apériteurs s'appliquent à des risques situés en dehors de l'Irlande, mais qui sont réputés situés en Irlande simplement parce que le preneur d'assurance est une société irlandaise ou a sa résidence en Irlande, elles sont encore moins justifiées.

Il se peut que le but de l'application de telles restrictions lorsque le preneur d'assurance relève de la législation irlandaise ou y a sa résidence habituelle soit de faire obstacle ou de contrôler les mouvements de capitaux ou les paiements courants. Comme nous l'avons expliqué en détail dans l'affaire contre la France, il ne s'agit pas là de motifs valables, au regard du droit communautaire, pour restreindre les prestations d'assurance.

Enfin, la Commission affirme que les obligations d'établissement et d'agrément enfreignent également l'article 3 de la directive 78/473. Le même argument a été présenté dans l'affaire contre l'Allemagne, bien qu'il ne l'ait pas été dans l'affaire française ni dans l'affaire danoise. Nous renvoyons à nos conclusions dans l'affaire contre l'Allemagne.

Les seuils

Comme nous l'avons déjà mentionné, le paragraphe 3 de l'annexe au règlement relatif à la coassurance communautaire de 1983 fixe des seuils pour les risques des branches 8, 9, 13 et 16; en deçà de ces seuils, la coassurance communautaire n'est pas autorisée. Tout au long de la présente procédure, la Commission a affirmé que le paragraphe 3 enfreint les articles 59 à 60 du traité aussi bien que la directive 78/473. Elle n'a pas cherché à faire valoir que les seuils sont fixés à un niveau trop élevé. A notre connaissance, elle affirme simplement dans ce cas que les dispositions qu'elle cite interdisent la fixation d'un seuil quel qu'il soit.

Dans sa réplique, la Commission a déclaré que « la Commission ne veut pas s'opposer ici aux seuils financiers que les États membres ont fixés en vue de délimiter le champ d'application de la directive coassurance ». Dans sa duplique, l'Irlande en a déduit que la Commission avait retiré son deuxième grief. Si on la lit isolément, la phrase que nous venons de citer semble comporter cette signification. Toutefois, si on la lit dans son contexte, il ne nous semble pas que cette phrase ait un tel sens: elle signifie simplement que la Commission ne met pas en cause le niveau effectif auquel les seuils ont été fixés. D'ailleurs, dans la dernière phrase de sa réplique, la Commission déclare qu'elle « maintient la demande

qu'elle a formulée au point 20 de sa requête ». Il en résulte que la Commission n'a pas retiré ce grief.

Pour les raisons exposées dans nos conclusions dans les affaires contre la France et contre l'Allemagne, nous estimons que la fixation de seuils en matière de coassurance est contraire aux articles 59 et 60 du traité, qu'il n'a pas été démontré que ces seuils étaient justifiés et que l'Irlande n'est pas autorisée à fixer de seuils au titre de la directive 78/473/CEE. Si des seuils peuvent être fixés et que, contrairement à notre interprétation, la Commission affirme que les seuils sont trop élevés, cette dernière affirmation n'a pas été prouvée en l'espèce.

Effet direct

Le troisième chef des conclusions de la Commission doit être rejeté pour les motifs que nous avons exposés dans nos conclusions dans l'affaire contre la France.

Conclusion

A la lumière de ces considérations, nous sommes d'avis que:

a) en adoptant les dispositions de l'article 4 du règlement de 1983 relatif à la coassurance communautaire, qui oblige les entreprises d'assurance communautaires désireuses de fournir des services d'assurance en Irlande en tant qu'apériteur à être à la fois agréées et établies ou, selon le cas, à en informer le ministre et à obtenir son accord, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité et de la directive 78/473/CEE;

b) en fixant des seuils en deçà desquels la coassurance est interdite, le règlement relatif à la coassurance communautaire de 1983 enfreint les articles 59 et 60 du traité. La directive 78/473/CEE n'autorise pas un État membre à fixer des seuils en ce qui concerne les branches d'assurance couvertes par la directive.

A notre avis, l'Irlande devrait payer les dépens de la Commission et ceux des Pays-Bas et du Royaume-Uni. L'Irlande, la Belgique, le Danemark et la France devraient supporter leurs dépens.