CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN

présentées le 20 mars 1986 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans la présente espèce, la Commission a engagé contre le Danemark une procédure en manquement relative à certaines restrictions imposées par cet État aux opérations de coassurance. Comme dans l'affaire 220/83, Commission/France, le recours porte uniquement sur la coassurance et nos conclusions se limitent à ce sujet. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont intervenus à l'appui de la Commission, la Belgique et l'Irlande à l'appui du Danemark.

Dans sa requête, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour déclarer que le Danemark:

1) en prenant l'arrêté n° 459 du 10 septembre 1981 qui oblige les entreprises d'assurance communautaires à s'établir au Danemark pour pouvoir y effectuer en qualité d'apériteurs des prestations de services dans le domaine de la coassurance, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité CEE;

2) en prenant l'arrêté n° 459 du 10 septembre 1981 qui empêche les entreprises d'assurance communautaires non établies au Danemark de participer à des activités de coassurance qui, en raison de leur nature ou de leur importance ou du chiffre d'affaires du preneur d'assurances, ne relèvent pas dudit arrêté, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 59 et 60 du traité CEE;

3) en exigeant, dans le cadre de la législation danoise en matière d'assurance et de la réglementation arrêtée pour son application, que tant les sociétés d'assurance ayant leur siège principal au Danemark que les succursales danoises de sociétés d'assurance ayant leur siège principal dans d'autres pays de la Communauté européenne aient une autorisation particulière pour effectuer des prestations de services en matière d'assurance, notamment dans le domaine de la coassurance, dans d'autres pays membres de la Communauté européenne, et en prévoyant pour ladite autorisation des conditions d'octroi différentes pour les entreprises dont le siège principal est au Danemark, par rapport aux succursales danoises de sociétés d'assurance ayant leur siège principal dans les autres pays de la Communauté européenne, a enfreint les articles 52, 59 et 60 du traité CEE ainsi que l'article 6 de la directive 73/239/CEE du 24 juillet 1973;

4) en appliquant, par le biais de décisions des autorités nationales, les dispositions législatives et réglementaires visées aux points 1 à 3 ci-dessus au lieu des dispositions des articles 59 et 60 du traité CEE, a manqué aux obligations qui découlent de l'effet direct desdites dispositions du traité CEE et de la règle de la primauté du droit communautaire.

* Traduit de l'anglais.

Bien entendu, la directive 73/239 du Conseil relative à l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et à son exercice (JO 1973, L 228 p. 3) ainsi que la directive 78/473 du Conseil relative à la coassurance communautaire (JO 1978, L 151, p. 75) revêtent de l'importance dans cette affaire. Comme nous nous sommes déjà référés à ces directives de manière assez détaillée dans nos conclusions dans l'affaire Commission/ France, nous nous abstiendrons de le faire ici.

L'arrêté danois n° 459 du 10 septembre 1981, relatif à la coassurance communautaire, a pour objectif de mettre en œuvre la directive de 1978. L'article 1er prévoit, notamment, les branches de risques couverts et reflète ainsi l'article 1er, paragraphe 1, de la directive. L'article 7 prescrit que, pour couvrir des risques qui doivent être considérés comme danois, l'apériteur doit être établi au Danemark. Aux termes de l'article 5, un risque doit être considéré comme danois s'il est situé au Danemark, les marchandises en transit et les moyens de transport relevant, toutefois, de règles spéciales. Pour être établi au Danemark, l'apériteur doit obtenir un agrément des autorités danoises conformément aux décrets n° 455 et 457, également datés du 10 septembre 1981. L'apériteur est ainsi soumis à la fois à une obligation d'établissement et à une obligation d'agrément. Les autres coassureurs sont exemptés de ces obligations par le décret n° 459.

Il convient de comprendre le décret n° 459 à la lumière de l'article 220 de la loi danoise du 23 décembre 1980 sur laquelle il est fondé et qui traite, notamment, des prestations d'assurance fournies au Danemark par des compagnies étrangères. Selon la thèse du gouvernement danois, il en résulte que les obligations d'agrément et d'établissement ne s'appliquent pas, à moins que l'assureur ne soit physiquement présent d'une manière ou d'une autre au Danemark. Ainsi une personne résidant au Danemark peut en toute légalité s'adresser directement à un assureur dans un autre État membre. En revanche, à moins de satisfaire aux conditions d'établissement et d'agrément, l'assureur n'a pas le droit de chercher à exercer ses activités au Danemark ni d'agir à travers un agent ou un courtier au Danemark.

En outre, l'article 2 fixe des seuils en-deça desquels le décret n° 459 ne s'applique pas, interdisant, de ce fait, les activités de coassurance communautaire. Pour les risques des branches 4 (corps de véhicules ferroviaires), 5 (véhicules aériens), 6 (véhicules maritimes, lacustres et fluviaux), 7 (marchandises transportées), 11 (responsabilité civile des véhicules aériens) et 12 (responsabilité civile des véhicules maritimes, lacustres et fluviaux), la somme totale assurée par contrat individuel ne peut pas être inférieure à 30 millions d'unités de compte. 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 un contrat individuel ne peut pas être inférieure à 50 millions d'unités de compte. Pour les risques de la branche 13 (responsabilité civile générale), le chiffre d'affaires de l'assuré ne doit pas être inférieur à 200 millions d'unités de compte; (les risques concernant des dommages ayant une origine nucléaire ou causés par des médicaments relèvent de la branche 13, mais ne sont pas couverts par la directive de 1978 ni par l'arrêté n° 459).

Enfin, aux termes du chapitre III de l'arrêté n° 459, les succursales danoises d'assureurs établis en dehors du Danemark dans la Communauté ne peuvent pas participer à des transactions de coassurance en relation avec des risques situés dans un autre État membre, à moins qu'elles n'aient reçu une autorisation à cet effet.

Recevabilité

Au cours de la première journée d'audience, la Commission a retiré son deuxième grief. Le gouvernement danois a alors expliqué que la Commission avait agi sur la base d'une interprétation erronée des dispositions danoises concernées. La Commission a, en conséquence, voulu reprendre ce grief au cours de la deuxième journée de l'audience. Il convient donc de se demander si elle avait le droit d'agir ainsi. A notre avis, tel est le cas. Le Danemark n'a pas été empêché de présenter tout argument qu'il aurait pu présenter dans d'autres circonstances; il lui a même été expressément demandé s'il souhaitait s'exprimer plus longuement à ce sujet dans le cas où la Cour déciderait que ce grief pouvait être présenté à nouveau. Ainsi les droits de la défense ont été totalement respectés. Cette situation n'a entraîné aucun préjudice pour qui que ce soit. C'est pourquoi ce cas doit être distingué d'une tentative de réintroduction d'une demande retirée au cours de la procédure écrite. Nous en concluons que la façon d'agir de la Commission ne rend pas son second grief irrecevable.

De même, nous ne pensons pas que le recours est irrecevable pour les autres motifs de caractère général examinés dans l'affaire contre la France.

Le premier grief

Dans le premier chef de ses conclusions, la Commission demande à la Cour de constater qu'en exigeant qu'un assureur soit établi dans son territoire avant de pouvoir agir en tant qu'apériteur dans une opération de coassurance portant sur des risques situés au Danemark, cet État a enfreint les articles 59 et 60 du traité.

Les arguments présentés en l'espèce par l'État défendeur sont, pour beaucoup, similaires à ceux présentés dans l'affaire contre la France et nous refusons de les admettre pour les mêmes raisons. En particulier, nous refusons d'admettre que l'obligation d'établissement est justifiée par des arguments, présentés avec une insistance particulière dans la présente espèce, selon lesquels i) il ne saurait y avoir de liberté de prestation des services tant que l'harmonisation plus poussée prévue dans le projet de deuxième directive ne sera pas réalisée, ii) l'article 2, paragraphe 1, sous c), de la directive de 1978 doit être interprété comme obligeant l'apériteur à s'établir dans le pays du risque, iii) l'obligation de s'établir implique l'existence de réserves techniques suffisantes se trouvant réellement au Danemark pour couvrir le montant des obligations d'une entreprise au titre des contrats directement conclus au Danemark dans le cas de la faillite économique de l'entreprise, et iv) pour de tels contrats, si l'on veut assurer la protection de l'assuré, le contrôle ne peut être effectivement exercé qu'au Danemark, pas plus que les autres raisons invoquées. Pour les motifs donnés dans nos conclusions dans l'affaire engagée contre la France, nous estimons que la Commission a démontré le bien-fondé de sa demande et que l'obligation d'établissement enfreint les articles 59 et 60 du traité.

Alors que la Commission a contesté l'obligation d'agrément dans les affaires française, allemande et irlandaise, et bien qu'elle estime que l'obligation d'agrément découle implicitement de l'obligation d'établissement, elle n'a pas demandé à la Cour de se prononcer à ce sujet dans la présente espèce. Si elle l'avait fait, nous aurions admis que la condition d'agrément constitue une restriction à la liberté de prestations de services et qu'il n'avait pas été démontré que cette obli-

gation était justifiée, et ce pour les raisons données dans l'affaire contre la France.

Le deuxième grief

Dans sa première lettre et son avis motivé, la Commission a affirmé que la disposition danoise relative aux seuils en-deçà desquels la coassurance était interdite violait a) la directive 78/473 dans la mesure où les limites fixées étaient trop élevées et b) les articles 59 et 60 dans la mesure où il n'appartenait pas au Danemark de fixer de quelconques seuils en matière de coassurance. Là encore, le premier chef des griefs a été abandonné. Bien que ces derniers aient été présentés d'une manière quelque peu différente au cours de l'audience à la lumière de l'interprétation donnée au droit danois, il convient de considérer qu'ils ont été présentés dans la requête de la même manière que dans le cadre de la procédure française. Pour les raisons exposées dans nos conclusions dans cette dernière affaire, nous pensons que la Commission a bien fondé ce grief au titre des articles 59 et 60.

Le troisième grief

Considéré isolément, ce grief semble s'appliquer à l'assurance en général. La Commission a même déclaré dans sa réplique que ce grief allait en partie au-delà de la coassurance. Or, la lettre de la Commission du 2 juin 1982 engageant la procédure au titre de l'article 169 ainsi que la requête montrent que ce grief se rapporte uniquement à l'arrêté n° 459 et est donc limité à la coassurance. Il n'appartient pas à la Commission d'étendre la portée de la procédure dans sa réplique.

Ce grief comporte deux éléments. La Commission critique tout d'abord le fait qu'au titre de l'arrêté n° 459, les assureurs établis au Danemark, ainsi que les succursales danoises d'assureurs établis en dehors du Danemark dans la Communauté doivent obtenir un agrément particulier avant de pouvoir couvrir des risques dans d'autres États membres. D'après la Commission, cette obligation enfreint les articles 59 et 60 du traité et l'article 6 de la directive de 1973.

Dans sa lettre du 2 juin 1982, la Commission ne faisait pas état de l'article 6 de la directive de 1973. Elle alléguait toutefois une infraction à l'article 3 de la directive de 1978 qui se réfère au respect des dispositions de la directive de 1973 et à la délivrance d'un agrément à ce titre. L'avis motivé invoque une infraction à l'article 6 de la directive de 1973. Cette absence de précision dans la lettre préliminaire est regrettable, mais il nous semble que, bien qu'indirectement, la question a été soulevée et nous estimons que ce grief est recevable.

Même si l'on traite cette question uniquement en relation avec la coassurance, elle n'est pas sans difficulté. Ni la directive de 1973 ni celle de 1978 ne traitent expressément de la question de la délivrance d'un agrément pour les prestations de services à l'extérieur du territoire dans lequel l'entreprise a son siège social, une succursale ou une agence. L'argument de la Commission et des Pays-Bas selon lequel, une fois l'agrément accordé par un État membre, l'entreprise peut fournir des services n'importe où dans la Communauté et n'a pas besoin d'agrément pour fournir des services dans d'autres États membres spécifiés a une certaine valeur.

L'article 7 prévoit qu'une entreprise peut demander et obtenir une autorisation pour

une partie du territoire d'un État membre seulement et seulement pour une branche ou un groupe de branches d'assurances. Si elle souhaite étendre ses activités à une autre partie du territoire ou à d'autres branches, elle doit obtenir une nouvelle autorisation et présenter un nouveau programme d'activités conformément à l'article 8, paragraphe 2, de la directive de 1973. Le refus d'accorder un agrément au titre de la directive doit être motivé de façon précise et notifié à l'entreprise intéressée; l'État membre doit prévoir un recours juridictionnel contre toute décision de refus (article 12).

Ces dispositions n'apportent pas de solution directe à la question qui nous préoccupe. Toutefois, en liaison avec les contrôles financiers institués par la directive de 1973 et les dispositions relatives au programme d'activités ainsi qu'à la communication d'informations, dont les détails sont exposés dans nos conclusions dans l'affaire contre la France, nous semblent impliquer que l'État de contrôle dans lequel l'entreprise est établie doit connaître l'étendue géographique aussi bien que la nature des branches d'activités concernées. Ce n'est que dans ce cas qu'il peut procéder de manière efficace aux contrôles nécessaires et dont la Commission admet la nécessité. Il nous semble qu'il s'agit là d'exigences raisonnables dans l'intérêt public qui peuvent justifier la nécessité d'un agrément en ce qui concerne le territoire géographique concerné. Selon nous, un tel agrément concernant l'activité en dehors du territoire de l'État membre en question ne pourrait être refusé que si les disponibilités de l'entreprise risquaient d'être insuffisantes pour la couverture en coassurance des risques dans d'autres États membres faisant l'objet de la demande d'agrément ou si l'intégrité de cette entreprise était douteuse.

En conséquence, nous ne pensons pas que la nécessité d'obtenir un agrément pour des activités de coassurance à l'intérieur de la Communauté, mais à l'extérieur du Danemark, enfreint les articles 59 ou 60 du traité ni l'article 6 de la directive.

La Commission prétend ensuite, que les succursales danoises d'assureurs d'autres États membres sont soumises à des conditions plus rigoureuses d'obtention d'un agrément pour couvrir des risques situés dans d'autres États membres que les compagnies d'assurance danoises. Selon elle, cette discrimination constitue une infraction aux articles 52, 59 et 60 du traité.

La lettre préliminaire ne contient aucune référence à l'article 52 du traité, même si celle-ci figure dans l'avis motivé. Nous estimons pour cette raison que le grief fondé sur l'article 52 du traité n'est pas recevable (affaires 31/69, Commission/Italie, Rec. 1970, p. 25, et 211/81, Commission/Danemark, Rec. 1982, p. 4547).

Quant au fond, en ce qui concerne l'infraction alléguée aux articles 59 et 60, le Danemark admet que les dispositions concernant les compagnies danoises sont inscrites au chapitre II de l'arrêté n°. 459, alors que celles qui concernent les succursales danoises de compagnies établies dans d'autres États membres se trouvent au chapitre III. Cet État nie, toutefois, l'existence d'une quelconque discrimination. Qui plus est, la Commission n'est pas parvenue à démontrer l'existence de cette discrimination. Dans sa réplique, elle a tenté de mettre à la charge du gouvernement danois l'obligation de prouver que les dispositions concernées ne sont pas discriminatoires. Il est certain que la Commission ne peut pas agir ainsi, puisque c'est à elle qu'il appartient d'établir la discrimination nécessaire.

Il est possible que la Commission estime nécessaire de réexaminer cet aspect de l'affaire, à moins qu'un accord puisse être atteint avec le gouvernement danois, mais nous ne sommes pas convaincus, en ce qui nous concerne, que la Commission a prouvé cette allégation dans le cadre de la présente procédure.

Le quatrième grief

Pour les raisons que nous avons exposées dans nos conclusions dans l'affaire Commission/France, nous estimons que ce quatrième moyen de la Commission doit être rejeté.

Conclusions

A la lumière de ces considérations, nous estimons 1) qu'en exigeant d'un assureur communautaire qu'il soit établi au Danemark pour pouvoir participer à une opération de coassurance en tant qu'apériteur dans cet État, et 2) en interdisant aux entreprises d'assurance communautaires non établies au Danemark de participer à des opérations de coassurance non couvertes par l'arrêté n° 459 du 10 septembre 1981, les dispositions de cet arrêté violent les articles 59 et 60 du traité. Il ne convient pas d'accueillir les autres griefs de la Commission dans la présente procédure.

A notre avis, le Danemark, la Commission, la Belgique et l'Irlande devraient supporter leurs propres frais. Le Danemark devrait supporter les frais des Pays-Bas et du Royaume-Uni qui sont principalement intervenus en ce qui concerne le premier grief.