CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO LA PERGOLA

présentées le 17 juin 1997 *

I — Introduction

1. Les recours en manquement précités, introduits par la Commission, portent sur la question de savoir si les directives 91/371/CEE et 92/49/CEE ont ou non été transposées dans l'ordre juridique interne du royaume d'Espagne dans les délais prescrits. Nous examinerons les deux recours ensemble. Le texte législatif que le royaume d'Espagne a adopté pour se conformer à ces obligations et qui est attaqué par la Commission est en effet le même pour les deux directives.

II — Les faits de la cause

2. La directive 91/371/CEE du Conseil, du 20 juin 1991, relative à l'application de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie [1], prévoit, dans son article 1er, l'obligation pour les États membres de modifier, dans un délai de 24 mois à compter de sa notification, leurs dispositions nationales en la matière pour les rendre conformes audit accord, en informant immédiatement la Commission des mesures adoptées. La date limite pour la transposition était le 4 juillet 1993.

3. 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 vies ») [2], dispose, à l'article 57, que les États membres adoptent avant le 31 décembre 1993 les dispositions de transposition dans l'ordre juridique interne et en informent immédiatement la Commission.

4. N'ayant reçu, à l'expiration des délais précités, aucune communication relative à la transposition des deux directives en question, la Commission a entamé la procédure précontentieuse qui a abouti à l'envoi au royaume d'Espagne des avis motivés pour les deux directives, respectivement le 31 octobre 1994 et le 24 octobre 1994. Le royaume d'Espagne a alors informé la Commission, par lettre du 18 janvier 1995, que les autorités compétentes élaboraient les mesures nécessaires pour se conformer aux

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 205, p. 48.

2 — JO L 228, p. 1.

deux directives précitées. N'ayant toutefois reçu aucune communication relative à la transposition de ces textes, la Commission a introduit le 23 novembre 1995 les deux recours en cause.

5. Par les recours précités, la Commission demande à la Cour de déclarer que, en n'ayant pas adopté les dispositions nécessaires pour se conformer aux directives mentionnées, ou, à titre subsidiaire, en n'ayant pas communiqué ces dispositions, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations que lui imposent les articles 5 et 189 du traité.

6. Le royaume d'Espagne a fait valoir qu'il a transposé les directives litigieuses en adoptant la loi n° 30/1995, qui a été notifiée à la Commission le 5 décembre 1995: postérieurement donc à l'introduction des recours. La Commission, pour sa part, a contesté que la loi n° 30/1995 remplisse les obligations de transposition définies par les deux directives, en présentant à cet égard différents arguments dans son mémoire en réplique, et en invoquant les lacunes de la législation espagnole. La Commission allègue en particulier que certaines dispositions de la directive 91/371 n'ont pas été transposées, telles celles destinées à garantir que l'exercice de l'activité d'assurance soit automatiquement agréé, ou à interdire la prise en considération des besoins économiques du marché. De plus, en ce qui concerne la directive 92/49, la Commission invoque l'absence de transposition des dispositions de la directive ayant trait à l'interdiction de tenir compte des besoins économiques du marché pour délivrer l'autorisation d'exercer l'activité d'assurance, des dispositions en matière de provisions techniques, des règles de congruence de l'article 23 de la directive, de celles qui concernent les principes directeurs en matière de réassurance et d'autres relatives à la possibilité de recours juridictionnel. Dans sa duplique, le royaume d'Espagne a allégué la pleine transposition des dispositions communautaires litigieuses, en renvoyant au régime général en vigueur en Espagne dans le secteur en question, pour ce qui n'est pas expressément prévu par la loi n° 30/1995.

7. A l'audience qui s'est tenue le 15 mai 1997, la Commission a confirmé, quoique en termes généraux, son point de vue: la transposition des directives litigieuses par le royaume d'Espagne n'est pas adaptée. La Commission n'a toutefois pas précisé de manière suffisamment claire en quoi et jusqu'à quel point les arguments avancés par la défenderesse pour établir la transposition des directives n'étaient pas fondés. Pour sa part, le royaume d'Espagne a soutenu que le système normatif espagnol complexe et détaillé qui régit le secteur en question, dans lequel s'insèrent les dispositions dérogatoires prévues par la loi n° 30/1995, remplit pleinement les obligations imposées par les deux directives litigieuses.

III — Examen du litige

8. Les parties sont d'accord sur l'existence du manquement pour ce qui concerne l'absence de transposition des deux directives litigieuses dans les délais prescrits. Sur ce point il y a donc lieu d'accueillir les recours de la Commission et de déclarer que le

royaume d'Espagne a manqué aux obligations que lui impose le traité en ne transposant pas dans les délais prescrits les deux directives en question.

9. Plus complexe est, en revanche, la question relative au caractère complet et conforme de la transposition des deux directives en cause par le biais de l'adoption de la loi n° 30/1995.

Il convient de noter que le débat sur le caractère adapté de la transposition n'a débuté qu'au stade du mémoire en réplique de la Commission. A l'audience non plus la Commission n'a pas été en mesure de préciser correctement les griefs reprochés à la défenderesse et de répondre ainsi aux observations de cette dernière qui prétendait la législation espagnole conforme aux directives. Nous rappelons à cet égard que la Cour a à plusieurs reprises insisté sur le fait que les griefs adressés à un État membre par le biais du recours en manquement doivent toujours faire d'abord l'objet de la phase précontentieuse [3]. Il s'agit en cela de sauvegarder le droit pour l'État membre de se défendre et de permettre à la Cour de se prononcer sur des griefs bien définis, sur lesquels ce même État membre a été en mesure de prendre position.

10. Dans le présent litige, les conditions ne sont, à notre avis, pas remplies pour permettre à la Cour de procéder à un examen complet des griefs de la Commission, qui n'ont d'ailleurs été soulevés que dans la seconde partie de la procédure écrite. La défense du royaume d'Espagne, selon laquelle son système détaillé de dispositions internes satisfait aux obligations imposées par les directives, n'a en réalité pas fait l'objet d'un débat contradictoire entre les parties. Toutefois, nous n'estimons pas que le défaut d'approfondissement en cours d'instance des griefs avancés par la Commission contre le royaume d'Espagne doit nécessairement conduire la Cour à la conclusion que la défenderesse a rempli les obligations découlant des deux directives. En vérité, même dans une procédure en manquement devant la Cour, le principe actore non probante, reus absolvitur s'applique. Il est cependant tout aussi certain que la difficulté rencontrée par la Commission pour préciser les points litigieux de la législation espagnole en question, qu'il n'est d'ailleurs pas facile de décrire ni d'interpréter, n'est pas imputable, du moins en grande partie, à la Commission. L'adoption de la loi espagnole, dont le caractère adapté est contesté ici, a en effet été notifiée à l'exécutif communautaire, dans la meilleure des hypothèses [4], postérieurement au dépôt de la requête introductive d'instance. Il ne serait pas conforme à une exigence de justice de fond d'estimer que les directives en question ont été correctement transposées uniquement parce que l'État défendeur a adopté de nouvelles dispositions en cours d'instance en obligeant la requérante à reformuler en conséquence l'objet du recours en manquement [5]. Il serait ensuite contraire aux principes d'économie de procès et de bonne administration de la justice de ne

3 — Arrêts du 14 décembre 1995, Commission/Irlande (C-132/94, Rec. p. I-4789), et du 25 avril 1996, Commission/Luxembourg (C-274/93, Rec. p. I-2019, point 12).

4 — La Commission avait en effet initialement reproché au royaume d'Espagne dans son mémoire en réplique que la communication de la loi n° 30/1995 lui était parvenue seulement avec le mémoire en défense de la défenderesse. Le royaume d'Espagne a rappelé à cet égard que la loi litigieuse avait été notifiée à la Commission par lettre du 5 décembre 1995.

5 — Comparer à cet égard avec les conclusions de l'avocat général M. Jacobs sous l'arrêt Commission/Luxembourg, précité (point 12).

retenir aucun grief contre l'État membre défendeur, ou simplement de ne pas se prononcer du tout sur ce point, en contraignant en fait la Commission, dans ce dernier cas, à introduire deux nouveaux recours en manquement pour les mêmes motifs que ceux débattus en l'espèce.

11. Nous estimons, en conclusion, que, dans une telle situation et pour les raisons exposées plus haut, la Cour ne peut pas se prononcer sur le fond des dispositions espagnoles litigieuses, pour vérifier si elles remplissent ou non les obligations imposées par les deux directives. D'autre part, la Cour ne peut pas absoudre le royaume d'Espagne des griefs qui lui sont reprochés en vertu du principe onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat, ni encore moins prononcer un non liquet sur cette partie du recours, en se limitant à statuer sur l'absence manifeste de transposition des deux directives dans les délais prescrits.

12. Nous estimons par contre utile, en nous référant à un précédent jurisprudentiel [6], que la Cour se prononce ici seulement de manière interlocutoire sur les aspects relatifs à la conformité avec le droit communautaire de la loi espagnole, et assigne aux parties un délai dans lequel elles lui feront rapport sur les points litigieux de la législation en question qui n'ont pas encore été suffisamment précisés en cours d'instance. Cela permettra à la Cour de statuer sur les recours seulement après approfondissement par les parties des divergences encore existantes. Une telle astuce processuelle permettrait en effet à la Commission de formuler ses griefs avec plus de précision et donnerait au royaume d'Espagne la possibilité effective d'exercer pleinement ses droits de la défense.

IV — Conclusions

13. A la lumière des considérations exposées, nous sommes d'avis que la Cour devrait:

a) statuant à titre définitif:

accueillir le recours de la Commission et déclarer que, en n'ayant pas adopté les mesures de transposition nécessaires des directives 91/371/CEE du Conseil,

6 — Arrêt du 17 décembre 1980, Commission/Belgique (149/79, Rec. p. 3881).

du 20 juin 1991, relative à l'application de l'accord entre la Communauté économique européenne et la Confédération suisse concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie, et 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 « non vie »), dans les délais prescrits, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations prévues par les articles 5 et 189 du traité;

b) statuant avant dire droit:

déclarer et arrêter que le royaume d'Espagne et la Commission réexamineront ensemble la matière litigieuse et feront rapport à la Cour dans les six mois qui suivront le prononcé de l'arrêt. La Cour statuera définitivement après cette date.