

CJCE / ARRET DU 16 DECEMBRE 1999

Commentaires et texte

Commentaires :

Le 16 décembre 1999, la CJCE rend un arrêt condamnant la France pour

- Ne pas avoir mis en œuvre les dispositions des directives de 1992 sur l'assurance vie et non vie
- Ne pas avoir transposé celles de ces dispositions concernant les institutions régies par le code de la mutualité et le code rural.

La lecture de cet arrêt est édifiante, parfaitement révélatrice de la mauvaise volonté des gouvernements français successifs à appliquer les directives européennes.....

Comment expliquer une telle attitude si ces directives, comme on veut nous le faire croire, ne concernaient vraiment que les assurances complémentaires ?

Texte :

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. D. A. O. Edward, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), L. Sevón, J.-P. Puissochet et P. Jann, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 7 juillet 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 29 septembre 1999,

rend le présent

Arrêt

1. Par requête déposée au greffe de la Cour le 7 juillet 1998, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, 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») (JO L 228, p. 1), 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») (JO L 360, p. 1), 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. Il ressort du premier considérant des directives 92/49 et 92/96 que ces dernières ont pour objet l'achèvement du marché intérieur dans le secteur de l'assurance en ce qui concerne la liberté d'établissement et la libre prestation de services, afin de faciliter aux entreprises d'assurance ayant leur siège dans la Communauté la prise d'engagements et la couverture de risques situés à l'intérieur de la Communauté.

3. Selon le cinquième considérant de ces directives, celles-ci établissent le principe de la reconnaissance mutuelle des agréments et des systèmes de contrôle prudentiel, permettant l'octroi d'un agrément unique valable dans toute la Communauté et l'application du principe du contrôle par l'État membre d'origine.

4. Aux termes de l'article 6 de la directive 92/49 [qui remplace l'article 8 de la première directive 73/239/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973 (JO L 228, p. 3)]:

« 1. L'État membre d'origine exige que les entreprises d'assurance qui sollicitent l'agrément:

a) adoptent l'une des formes suivantes en ce qui concerne:

..— la République française: société anonyme, société d'assurance mutuelle, institution de prévoyance régie par le code de la sécurité sociale, institution de prévoyance régie par le code rural ainsi que mutuelles régies par le code de la mutualité».

5. L'article 5 de la directive 92/96 [qui remplace l'article 8 de la première directive 79/267/CEE du Conseil, du 5 mars 1979 (JO L 63, p. 1)] comprend cette même disposition.

6. Conformément aux articles 57, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 92/49 et 51, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 92/96, les États membres adoptent au plus tard le 31 décembre 1993 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux directives 92/49 et 92/96 et les mettent en vigueur au plus tard le 1^{er} juillet 1994. Ils en informent immédiatement la Commission.

7. Par lettre du 31 mars 1995, la Commission a attiré l'attention des autorités françaises sur le fait que la loi n°94/678, du 8 août 1994, relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n°92/49 et n°92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des Communautés européennes (*JORF* du 10 août 1994, n°184, p. 11 655), ainsi que la loi n°94/679, du 8 août 1994, portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (*JORF* du 10 août 1994, n°184, p. 11 668), n'avaient pas transposé les directives 92/49 et 92/96 en ce qui concerne les mutuelles régies par le code de la mutualité.

8. En réponse à cette lettre, les autorités françaises ont précisé, le 8 juin 1995, qu'un projet de loi visant à transposer ces directives en ce qui concerne les mutuelles régies par le code de la mutualité serait prochainement déposé devant le Parlement français.

9. Aucun texte n'ayant été adopté, la Commission a, par lettre de mise en demeure du 31 janvier 1996, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité, invité la République française à présenter ses observations quant à la non-transposition des directives 92/49 et 92/96 sur le point susmentionné, dans un délai de deux mois.

10. Dans leur réponse du 2 juillet 1996, les autorités françaises ont indiqué que la transposition desdites directives en ce qui concerne le code de la mutualité se trouvait à un stade préparatoire.

11. Le 5 mars 1997, la Commission a adressé à la République française un avis motivé, l'invitant à prendre, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires pour se conformer de manière complète aux directives 92/49 et 92/96.
12. Le 18 novembre 1997, les autorités françaises, en rappelant, notamment, les principes qui régissent le droit mutualiste français, ont communiqué à la Commission un projet de transposition des directives 92/49 et 92/96 permettant de les rendre applicables aux groupements mutualistes relevant du code de la mutualité et, le 3 décembre 1997, l'ont informée de ce qu'elles s'engageaient à déposer au début de l'année 1998 un projet de loi fixant les principes généraux et destiné à transposer ces deux directives. Les dispositions réglementaires transposant les règles techniques et prudentielles des directives 92/49 et 92/96 devaient être annoncées avant la fin de l'année 1998.
13. Le 11 février 1998, les autorités françaises ont exposé à la Commission les spécificités de la mutualité et l'ont informée des orientations choisies pour la transposition des directives 92/49 et 92/96 à ce secteur.
14. Le 11 mars 1998, le gouvernement français a informé la Commission de la nouvelle orientation qu'il entendait adopter, selon laquelle il serait distingué, en droit interne, entre, d'une part, les activités d'assurance mutualistes exercées sous forme de prestations en espèces ou en nature et qui relèveraient des règles prudentielles des directives 92/49 et 92/96 et, d'autre part, les activités des mutuelles qui ne concernent pas l'assurance et qui devraient être gérées par des filiales.
15. Par lettre du 6 mai 1998, la Commission a rappelé aux autorités françaises qu'elle considérait que la spécificité des mutuelles françaises pouvait être garantie tout en assurant la pleine application des directives 92/49 et 92/96 à leur égard.
16. Le 7 juillet 1998, la Commission a introduit le présent recours.
17. Dans sa requête, la Commission constate d'abord que la transposition des directives 92/49 et 92/96 par la République française est incomplète puisqu'elle n'a pas été étendue aux mutuelles régies par le code de la mutualité.
18. Ensuite, elle souligne, notamment, que l'absence d'une telle transposition a pour effet que:
 - les mutuelles françaises ne sont pas soumises aux exigences prudentielles et financières des directives 92/49 et 92/96 (provisions techniques adéquates, marge de solvabilité);
 - leur activité d'assurance proprement dite n'est pas juridiquement séparée des activités d'«œuvres sociales» portant notamment sur la pharmacie, les centres optiques, les maisons de vacances et la location de salles de réunion, en contravention avec le principe de spécialisation des entreprises d'assurance posé par les directives 92/49 et 92/96, qui impose que les activités commerciales et les œuvres sociales que pratiquent les mutuelles ne soient pas gérées au sein de la même entité juridique;
 - leur système de transfert de portefeuille n'est pas conforme à celui des directives 92/49 et 92/96;
 - leur système de réassurance n'est pas conforme aux exigences du traité.
19. Dans sa défense, le gouvernement français fait d'abord valoir que, dans la mesure où il ressort de la requête que la Commission procède à une extension du litige, en ce que celui-ci porterait également sur la conformité des mécanismes de réassurance en vigueur au titre de la législation interne applicable aux mutuelles régies par le code de la mutualité avec le droit communautaire [à savoir avec la directive 64/225/CEE 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)], alors que ce grief n'a nullement été mentionné dans la procédure précontentieuse, la requête est irrecevable.

20. À cet égard, la Commission a affirmé dans sa réplique et réaffirmé lors de la procédure orale que le grief formulé dans la lettre de mise en demeure, dans l'avis motivé et dans la requête n'a jamais varié et que tant l'ensemble de la procédure précontentieuse que le dispositif de la requête ont toujours porté sur le fait que la République française n'a pas pris ou, en tout cas, n'a pas communiqué les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer les directives 92/49 et 92/96 pour ce qui concerne les mutuelles régies par le code de la mutualité. En outre, lors de la procédure orale, la Commission a admis que, contrairement à ce qu'elle avait à tort indiqué dans sa requête, le défaut de transposition des directives 92/49 et 92/96 n'a pas d'effet sur la réassurance, les obligations communautaires imposées aux États membres en la matière ne résultant pas de ces directives, mais de la directive 64/225 dont la Commission n'a jamais fait état dans sa requête.

21. Ensuite, le gouvernement français reconnaît que les articles 6 de la directive 92/49 et 5 de la directive 92/96 ont inclus dans leur champ d'application matériel les mutuelles régies par le code de la mutualité et que les dispositions de transposition n'ont pas été rendues applicables à leur égard. Il ajoute que les modalités de cette inclusion sont encore en discussion entre les autorités françaises et les instances mutualistes concernées, ces dernières considérant que l'application des directives 92/49 et 92/96 à leurs activités mettrait en cause la spécificité mutualiste. Lors de l'audience, le gouvernement français a versé au dossier un rapport rédigé en mai 1999, à la demande du gouvernement («Rapport Rocard»), sur les mutuelles et le droit communautaire, soulignant la nécessité d'une transposition la plus rapide possible des directives 92/49 et 92/96 en droit français.

22. Il suffit de relever que le gouvernement français ne conteste pas que les dispositions nécessaires à la transposition des directives 92/49 et 92/96 en droit interne en ce qui concerne les mutuelles n'ont pas encore été adoptées.

23. Dans ces conditions, il y a lieu de considérer comme fondé le recours introduit par la Commission.

24. Il convient, par conséquent, de constater que, en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer de manière complète à la directive 92/49 et à la directive 92/96, 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 desdites directives.

Sur les dépens

25. Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

La Commission ayant conclu en ce sens et la République française ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En ne prenant pas 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 desdites directives.

2) La République française est condamnée aux dépens.

Edward Moitinho de Almeida
Sevón

Puissochet Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 décembre 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

D. A. O. Edward