

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. G. FEDERICO MANCINI,
PRÉSENTÉES LE 24 NOVEMBRE 1982 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

1. L'affaire qui fait l'objet des présentes conclusions trouve son origine dans un recours introduit par la Commission en application de l'article 169 du traité de Rome et visant à faire constater que le royaume des Pays-Bas a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE. En effet, il n'a pas adopté, dans le délai prévu, les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la première directive 73/239/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, «portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie et son exercice» (JO L 228, p. 3).

2. Rappelons les faits qui ont précédé le recours de la Commission.

Le premier alinéa de l'article 35 de la directive 73/239 dispose que «les États membres modifient leurs dispositions nationales conformément à la directive dans un délai de 18 mois à compter de sa notification et en informent immédiatement la Commission». La directive a été notifiée le 31 juillet 1973; le délai prévu pour sa mise en œuvre est donc venu à expiration le 31 janvier 1975. Par lettre du 11 février 1977, la Commission a engagé la procédure de l'article 169. Le 16 janvier 1978, elle l'a suspendue sur la base des assurances fournies par le gouvernement néerlandais; puis elle a

repris la procédure le 29 novembre 1980 par une nouvelle lettre de mise en demeure. L'avis motivé a été émis le 18 novembre 1981 et la Commission a saisi la Cour par recours introduit le 24 mai 1982, inscrit au rôle le 27 mai 1982.

3. Précisons immédiatement que le gouvernement néerlandais reconnaît son manquement. Il s'efforce cependant de le justifier ou d'en atténuer l'importance sous divers aspects. Le contenu «complexe» de la directive — affirme-t-il d'abord — impose une révision totale de la législation relative à l'assurance dommages qui constitue l'occasion de régler également certaines matières ne relevant pas de l'objet et du champ d'application de la réglementation communautaire. D'autre part, la nécessité de recourir à la procédure législative exige des délais longs, caractéristiques de la procédure parlementaire.

Deuxième argument: la directive est déjà appliquée en pratique à l'égard de toutes les entreprises qui ont leur siège principal aux Pays-Bas ou dans un autre État membre. En effet, le 17 juin 1976, la Chambre néerlandaise des assurances a adopté une circulaire pour les cas de disparité entre la législation en vigueur et la directive, dans laquelle elle s'engageait à appliquer des dispositions de cette dernière aux entreprises qui satisfont aux conditions prévues par la directive. Il s'ensuit que ni les entreprises étrangères, ni les entreprises nationales ne voient leurs activités entravées par l'inexécution de la directive.

¹ — Traduit de l'italien

Troisième moyen: certaines dispositions essentielles de la directive et en particulier celles concernant la marge de solvabilité des entreprises d'assurances, sont appliquées en pratique en raison de leur effet direct.

4. Nous estimons que les justifications avancées par le gouvernement défendeur ne sont pas pertinentes. Chacune d'entre elles se heurte à une jurisprudence désormais constante de la Cour. Nous nous bornerons à la rappeler.

5. Commençons par l'argument relatif au retard causé par les exigences de la procédure parlementaire. Il est utile de souligner que près de huit ans se sont déjà écoulés depuis l'expiration du délai imparti pour la transposition de la directive dans la législation nationale. La Commission fait ensuite observer que la loi portant exécution de la directive ne sera adoptée qu'en 1984. En conséquence, s'il ne se produit pas d'autres empêchements, ce n'est que onze ans après l'adoption de la directive que le gouvernement défendeur sera parvenu à conformer son ordre juridique aux obligations qu'il a prises sur le plan communautaire. Il nous semble que rien ne saurait justifier un tel retard. Et, en tout état de cause, la Cour a constamment affirmé qu'«un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires» (arrêt rendu le 2. 2. 1982 dans l'affaire 70/81, Commission/royaume de Belgique, Recueil 1982, p. 173, point 5 des motifs).

6. Il y a lieu de rejeter également l'argument selon lequel la directive est appliquée en pratique sur la base d'une circulaire de la chambre des assurances. Comme vous le savez, l'application de fait ne garantit pas la sécurité du droit que votre jurisprudence considère comme essentielle. «Il importe» — a affirmé la Cour — «que chaque État membre donne aux directives ... une exécution qui corresponde pleinement aux exigences de clarté et de certitude des situations juridiques voulues par les directives ... De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient, dans ces conditions, être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe en vertu de l'article 189 aux États membres destinataires des directives» (arrêt rendu le 6 mai 1980 dans l'affaire 102/79, Commission/royaume de Belgique, Recueil 1980, p. 1486, point 11 des motifs). En outre, et cela transparaît du mémoire en défense même du gouvernement défendeur, il est apparu qu'il existe une disparité considérable entre la législation en vigueur aux Pays-Bas et les dispositions de la directive.

7. Nous ne pouvons pas non plus accueillir l'argument relatif à «l'applicabilité directe» de la directive en question ou de ses parties. En effet, admettre que la finalité de la directive puisse être atteinte par son intégration «automatique» dans l'ordre juridique national, équivaut à exclure toute différence entre un acte juridique directement applicable, comme le règlement, et une directive ayant un effet direct: cela fausserait complètement la nature attribuée à chaque acte communautaire par l'article

189 du traité CEE. En l'espèce, il s'agirait de toute façon d'une application partielle. Sur ce point également, la jurisprudence de la Cour a fait justice des thèses incompatibles avec le système de droit institué par le traité de Rome. Elle a ainsi affirmé: «il découle de l'article 189, alinéa 3, que l'exécution des directives communautaires doit être assurée par des mesures d'application appropriées, prises par les États membres. Ce n'est que dans des circonstances particulières, notamment dans le cas où un État membre aurait omis de prendre les mesures d'exécution requises, ou adopté des mesures non conformes à une directive, que la Cour a reconnu le droit, pour les justiciables, d'invoquer en justice une directive à l'encontre d'un État membre défaillant (voir notamment à ce sujet, l'arrêt du 5. 4. 1979, Ratti, affaire 148/78, Recueil 1979, p. 1629). Cette garantie minimale, découlant du caractère contraignant de l'obligation imposée aux États membres par l'effet des directives, en vertu de l'article 189, alinéa 3, ne saurait servir de justification à un État membre pour se dispenser de prendre, en temps utile, des mesures d'application

adéquates à l'objet de chaque directive» (arrêt rendu le 6. 5. 1980 dans l'affaire 102/79 précitée, point 12 des motifs).

8. Ayant jugé non fondés les moyens invoqués par le gouvernement défendeur, nous ne pouvons que constater l'inobservation du délai prescrit par la directive aux fins de sa mise en œuvre dans l'ordre juridique national. Ce délai n'est pas susceptible de prorogation et, moins encore, de dérogation. En revanche, l'exigence de l'application uniforme de la directive au niveau communautaire existe. Comme la Cour l'a en effet déclaré, «la nature obligatoire des directives implique l'obligation pour tous les États membres de respecter les délais qu'elles fixent, afin que l'exécution en soit uniformément assurée dans la Communauté tout entière» (arrêt rendu le 22. 9. 1976 dans l'affaire 10/76, Commission/République italienne, Recueil 1976, p. 1359, point 12 des motifs). Nous relevons enfin que, hormis la Grèce, tous les autres États ont conformé leurs ordres juridiques nationaux aux dispositions de la directive.

9. En conclusion, nous proposons à la Cour de déclarer que, en n'ayant pas adopté dans le délai prévu les dispositions nécessaires aux fins de la mise en œuvre de la directive 73/239/CEE du Conseil, du 24 juillet 1973, l'État défendeur a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE.

Quant aux dépens, ils seront mis à la charge de la partie défenderesse, en application de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.