ARRÊT DE LA COUR
DU 6 JUIN 1978 [1]

Commission des Communautés européennes contre République italienne

«Abattage des animaux»

Affaire 147/77

Dans l'affaire 147/77

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Cesare Maestripieri, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, auprès de M. Mario Cervino,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par Monsieur l'ambassadeur Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté par le «vice-avvocato» de l'État Ivo Maria Braguglia, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire reconnaître que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE et de la directive du Conseil du 18 novembre 1974 (JO n° L 316 du 26. 11. 1974, p. 10) relative à l'étourdissement des animaux avant l'abattage,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

1 — Langue de procédure: l'italien.

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Exposé des faits et de la procédure

Le Conseil des Communautés a adopté, le 18 novembre 1974, dans le double but d'éviter les disparités des dispositions nationales régissant la protection des animaux et étant de nature à compromettre le fonctionnement du marché commun, et d'empêcher, par la même occasion, tout traitement cruel des animaux, la directive 74/577 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage.

L'article 5 de ladite directive dispose:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la présente directive le 1er juillet 1975 au plus tard et en informent immédiatement la Commission.»

Après un échange de correspondance entre la direction générale de l'agriculture de la Commission et les autorités italiennes, la Commission a, le 15 décembre 1976, informé le ministre italien des affaires étrangères de l'ouverture de la procédure prévue à l'article 169 pour inexécution de la directive. Cette lettre a été suivie, après prorogation d'un mois demandée et obtenue par le gouvernement italien pour présenter ses observations, d'un avis motivé envoyé par la Commission le 5 mai 1977. Cet avis motivé invitait la République italienne à prendre les mesures nécessaires dans le délai d'un mois. Une nouvelle prorogation a été accordée le 16 juin 1977 jusqu'au 6 juillet 1977. Le 20 septembre 1977, la Représentation permanente de l'Italie auprès des Communautés a porté à la connaissance de la Commission «l'avant-projet de loi relatif à la réception intégrale dans l'ordre juridique italien de la directive du Conseil 74/577/CEE relative à l'étourdissement des animaux»; ce projet de loi a été soumis le 20 juillet 1977 à l'approbation du Sénat italien.

Le 29 novembre 1977, la Commission, les choses restant en l'état, a soumis un recours à la Cour.

La procédure écrite s'est déroulée sans incident. La Cour, sur rapport du juge rapporteur et l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *Commission* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

«a) déclarer que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité CEE et de la directive du Conseil du 18 novembre 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage;

b) condamner la République italienne aux dépens.»

Le *gouvernement italien* n'a pas présenté de conclusions formelles tout en exprimant le souhait que l'évolution à intervenir rende le présent litige dépourvu d'objet.

III — Résumé des moyens et arguments des parties développés au cours de la procédure écrite

La *Commission* rappelle les obligations qui découlent pour les États membres de l'article 5 du traité; elle souligne qu'elle a, en vertu de l'article 155, premier tiret, demandé à plusieurs reprises au gouvernement italien des informations qui ne lui ont pas été fournies.

La Commission insiste sur le caractère obligatoire des directives qui ressort de l'article 189 du traité et de la jurisprudence de la Cour (arrêts du 26. 6. 1976 rendus dans l'affaire 52/75, Commission/Italie, Recueil p. 277, et du 22. 9. 1976 rendu dans l'affaire 10/76, Commission/Italie, Recueil p. 1359).

A ce jour, la République italienne n'aurait pas encore adopté les mesures nécessaires pour se conformer à la directive du 18 novembre 1974:

— le renvoi, au cours des discussions, par les autorités italiennes au décret royal n° 3298 du 20 décembre 1928 (GURI n° 36 du 12. 2. 1929) serait insuffisant, car ce texte n'obligerait à respecter ni l'exclusivité du procédé d'étourdissement, qui peut être effectué seulement par le moyen d'un instrument mécanique, de l'électricité ou du gaz, ni la nécessité de plonger l'animal dans un état d'inconscience où il est maintenu jusqu'à l'abattage; l'approbation par le gouvernement italien du projet de loi actuellement pendant devant le Parlement italien reconnaîtrait d'ailleurs l'insuffisance du texte ancien;

— ce projet de loi, non encore approuvé, ne permettrait pas une régularisation dans un délai rapproché; son article 3 ne traduirait pas fidèlement, par ailleurs, l'article 3 de la directive, car il y ajouterait la possibilité de dérogation.

Le *gouvernement italien* fait observer que les finalités de la directive en question, à la fois celle d'ordre économique, visée par le premier considérant, et celle inspirée par la protection des animaux, visée par le deuxième considérant, seraient concrètement atteintes au travers de l'application de l'article 9 du décret royal n° 3298 du 20 décembre 1928 (GURI n° 36 du 12. 2. 1929). Le manquement imputé à l'Italie revêtirait donc un aspect plus formel que réel; il serait exclu que ce manquement compromette le fonctionnement du marché commun ou qu'il comporte nécessairement des traitements cruels pour les animaux.

Toutefois, pour parfaire l'application de la directive et, par-dessus tout, aux fins de la sécurité juridique, le gouvernement italien a élaboré le projet de loi n° 840 qui a été présenté au Sénat de la République le 20 juillet 1977.

Le gouvernement italien souhaite que l'approbation du projet de loi intervienne le plus tôt possible de telle sorte qu'on puisse considérer alors le présent litige comme dépourvu de son objet.

La *Commission*, dans sa réplique, se contente de rappeler que:

— la défenderesse ne contesterait pas la non-exécution;

— la nécessité d'une législation communautaire résulterait d'une étude effectuée pour le compte de la Commission par le professeur G. von Mickwitz et M. T. M. Leach («Darstellung der zur Betäubung vor dem Schlachten zur Zeit gebräuchlichen Methoden und ihre Beurteilung») et qui mettrait en évidence les conditions souvent horribles dans lesquelles les animaux sont encore aujourd'hui abattus dans les pays de la Communauté;

— la directive 74/577 CEE constituerait un premier pas qui ne serait pas le dernier; il serait possible que la Communauté adhère au projet de convention élaboré dans ce domaine par le Conseil de l'Europe;

— l'opinion publique de la Communauté s'intéresserait à la directive en cause et réagirait lorsque les dispositions de celle-ci ne seraient pas respectées (la «Compassion in World Farming» aurait écrit pour se plaindre des infractions survenues dans un autre État membre, et les «assurances Balfour» en vigueur au Royaume-Uni depuis 1957 avaient un moment entraîné l'interdiction d'exporteur des animaux vers les États qui ne s'engageraient pas à respecter, notamment, l'obligation d'étourdir les animaux avant leur abattage);

— la Commission souhaite que le Parlement italien puisse approuver, dans les délais de la procédure en cours, le projet de loi qui lui a été soumis par le gouvernement, de manière à supprimer toute raison d'être au présent procès.

Dans sa duplique, le *gouvernement italien* répète les arguments utilisés dans son mémoire en défense, insistant sur le caractère purement formel du manquement qui lui est reproché. Le décret royal de 1928 n'interdirait pas l'étourdissement des animaux avant leur abattage, sans toutefois l'imposer.

Le retard législatif dû à la crise gouvernementale n'aurait pas permis jusqu'à présent l'adoption du projet de loi n° 840; une suspension de la présente procédure et un report de la phase orale à fin juin ou juillet permettraient de vider de son objet le présent litige, après approbation dudit projet par le Parlement.

IV — Procédure orale

Les parties ont comparu à l'audience du 10 mai 1978.

La *requérante* a développé l'argumentation déjà exposée lors de la procédure écrite et a insisté sur les points suivants:

— le décret royal de 1928 n'interdirait pas, mais n'imposerait pas non plus, l'étourdissement des animaux avant l'abattage; or, l'objet de la directive serait de l'imposer;

— un rapport d'enquête du professeur von Mickwitz et du conseiller Leach (déposé à l'audience) prouverait la nécessité de l'intervention communautaire, étant donné les horribles méthodes utilisées dans certains abattoirs de la Communauté;

— la Commission avait choisi pour la directive une base juridique spéciale et suffisante (l'article 43) à laquelle le Conseil a jugé bon d'ajouter une base juridique générale (l'article 100) qui exige l'unanimité de ses membres;

— le cas d'espèce illustrerait les difficultés auxquelles se heurte la Commission dans le contrôle de l'application des directives, si les États membres ne collaborent pas de manière plus active à son information.

La Commission émet enfin le vœu que soit harmonisée la formule du dispositif des arrêts rendus par la cour en vertu de l'article 169 en matière de non-observation des directives.

La *défenderesse* a déposé un document reproduisant le décret du président de la République italienne du 10 août 1972 approuvant un règlement qui rend obligatoire l'étourdissement avant l'abattage des volatiles, des lapins et du gibier. Ce document prouverait que, dans le cadre du décret royal de 1928, l'étourdissement pourrait être rendu obligatoire. Un projet de loi parallèle concernant les espèces visées par la directive litigieuse n'aurait pu être approuvé jusqu'ici en raison de la crise gouvernementale.

La défenderesse, en réponse à une question posée par la Cour, a précisé qu'elle ne demandait pas le rejet du recours.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 mai 1978.

En droit

1 Attendu qu'au titre de l'article 169, deuxième alinéa, du traité CEE, la Commission a formé un recours, déposé au greffe le 6 décembre 1977, visant à faire constater que la République italienne, en ne prenant pas, dans les délais prescrits, les dispositions législatives réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive du Conseil 74/577 du 18 novembre 1974 (JO n° L 316, 19) relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 du traité et de la directive susvisée;

2 attendu que le Conseil, examinant les dispositions nationales qui régissent la protection des animaux, a relevé que celles-ci présentaient des disparités de nature à affecter directement le fonctionnement du marché commun, du fait que les charges découlant de ces prescriptions étaient variables d'un État à l'autre;

3 qu'en outre, il lui est apparu opportun d'entreprendre au niveau communautaire une action visant à épargner, d'une façon générale, tout traitement cruel aux animaux, et souhaitable, dans un premier stade de faire porter cette action sur les conditions propres à éviter aux animaux toute souffrance à l'occasion de leur abattage;

4 que, pour ces raisons, la directive vise à généraliser la pratique de l'étourdissement par un procédé faisant intervenir un instrument mécanique: l'électricité ou l'anesthésie par gaz, et qu'elle impose aux États membres de mettre en vigueur ces dispositions le 1er juillet 1975 au plus tard;

5 attendu que la Commission, en vertu de l'article 155, premier tiret, du traité, a invité, à plusieurs reprises, le gouvernement italien — et notamment les 12 janvier, 31 mars, 2 novembre et 15 décembre 1976 — à lui communiquer les données et les dispositions concernant la réception des normes communautaires dans l'ordre juridique italien, avant d'émettre, le 5 mai 1977, l'avis motivé prévu par l'article 169 du traité;

6 attendu que le gouvernement italien, sans prétendre que le recours de la Commission n'est pas fondé, a fait valoir que les finalités de la directive 74/577, tant celle d'ordre économique que celle inspirée par la protection

des animaux, étaient réalisables par l'application de l'article 9 du décret royal n° 3298 du 20 décembre 1928 (GURI n° 36 du 12. 2. 1929) adoptant des procédés permettant de produire la mort des animaux de la manière la plus rapide possible;

7 que, cependant, pour parfaire les procédés employés et les rendre conformes aux prescriptions de la directive 74/577, le gouvernement italien a présenté au Sénat de la République, le 20 juillet 1977, un projet de loi n° 840 qui n'est pas encore devenu loi de l'État;

8 qu'il s'ensuit que, n'ayant pas mis en vigueur dans le délai fixé les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 74/577 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage, la République italienne a manqué une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

Sur les dépens

9 Attendu qu'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;

10 que la partie défenderesse a succombé en ses moyens;

11 qu'il convient donc de la condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'ayant pas mis en vigueur, dans le délai prévu, les dispositions législatives réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive du Conseil 74/577 du 18 novembre 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage, la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;**

2) La défenderesse est condamnée aux dépens.

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 6 juin 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 11 MAI 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Dans sa directive 74/557 du 18 novembre 1974 relative à l'étourdissement des animaux avant leur abattage (JO n° L 316 du 26. 11. 1974, p. 10) le Conseil a fait obligation aux États membres de veiller à ce que, «pour l'abattage des animaux appartenant aux espèces bovine, ovine, porcine, caprine et aux solipèdes, des mesures soient prises, aptes à assurer que l'étourdissement intervienne immédiatement avant l'abattage selon des procédés appropriés». La directive fixe certaines modalités relatives aux procédés autorisés pour l'étourdissement et au contrôle des appareils utilisés à cet effet. L'article 5 dispose:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la présente directive le 1er juillet 1975 au plus tard et en informent immédiatement la Commission.»

Arguant du fait que la République italienne ne s'était pas conformée dans les délais prescrits aux obligations résultant de cette disposition, la Commission a, au terme d'un assez long échange de notes, entamé par lettre du 15 décembre 1976 une procédure en application de l'article 169 du traité CEE, ayant pour objet un manquement aux obligations incombant à un État membre en vertu du traité. La République italienne ne s'étant pas davantage conformée à l'avis motivé de la Commission du 5 mai 1977 dans le délai prescrit, la Commission a formé un recours devant la Cour de justice le 6 décembre 1977, en concluant à ce qu'il plaise à la Cour

1 — Traduit de l'allemand.