CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 6 juin 1996 *

1. La présente affaire peut être décrite comme ayant trait à un recours en manquement partiellement incontesté. Tout en admettant qu'elle n'avait pas encore adopté des mesures spécifiques portant mise en œuvre des directives en cause, la République italienne a excipé devant la Cour du fait qu'un décret de 1954 contient des dispositions correspondant à celles desdites directives. Dans les circonstances particulières de l'espèce, la question se pose de savoir si le recours de la Commission est recevable.

I — Faits et procédure

2. Les délais prescrits pour la mise en vigueur des dispositions nationales portant transposition de la directive 92/35/CEE du Conseil, du 29 avril 1992, établissant les règles de contrôle et les mesures de lutte contre la peste équine [1], et la directive 92/40/CEE du Conseil, du 19 mai 1992, établissant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire [2] (ci-après collectivement dénommées les « directives ») ont expiré dans l'un et l'autre cas le 31 décembre 1992, conformément au premier alinéa des articles, respectivement, 20 et 22 des directives. Aucune communication des mesures de transposition ne lui ayant été faite conformément au premier alinéa, deuxième phrase, des articles précités, la Commission a, par lettre du 12 mars 1993, invité le gouvernement italien à lui communiquer un tableau complet et détaillé des mesures en question; cette lettre de la Commission est restée sans réponse.

3. Le 2 mai 1994, la Commission a adressé au gouvernement italien un avis motivé en application de l'article 169 du traité. Cet avis motivé énumérait les obligations incombant aux États membres en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, aux termes duquel « la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre », et de l'article 5, premier alinéa, du traité, qui oblige les États membres à prendre « toutes mesures ... propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté ». La Commission a exposé que, en l'absence de tout élément d'information en sens contraire, elle devait supposer « que l'État membre n'a pas encore pris les ... dispositions [nécessaires] » pour se conformer aux directives en question, manquant ainsi aux obligations qui lui incombent.

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 157, p. 19.

2 — JO L 167, p. 1.

4. Le 29 juillet 1994, la représentation permanente de l'Italie a informé la Commission que la transposition des directives en question figurait dans la loi communautaire annuelle pour 1993 et était de ce fait en cours.

5. Le 22 février 1995, la Commission a introduit le présent recours. Dans sa requête, elle conclut à ce qu'il plaise à la Cour « constater que, en n'adoptant pas dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer [aux directives], la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité ».

6. Dans son mémoire en défense, pour la première fois, le gouvernement italien se réfère au décret n° 320 du président de la République, du 8 février 1954, portant règlement de police vétérinaire [3] (ci-après le « DPR 320/54 »). Selon le gouvernement italien, les règles établies dans le DPR 320/54 « reflètent » tant les finalités poursuivies par le législateur communautaire que les dispositions spécifiques des directives. Comme il était dans l'intention du gouvernement italien d'adopter des mesures spéciales concernant la peste équine et l'influenza aviaire, le DPR 320/54 n'a pas été notifié à la Commission en tant que mesure de transposition. Maintenant que la Cour est saisie de l'affaire, le gouvernement italien invoque le DPR 320/54 en tant que moyen de mise en œuvre partielle des directives, quoique l'adoption des mesures spécifiques envisagées doive compléter le processus de mise en œuvre avant même que la Cour ne statue en l'espèce. Le gouvernement italien conclut néanmoins expressément en admettant que la Cour constate un manquement pour transposition incorrecte des directives.

7. Dans son mémoire en réplique, la Commission « s'étonne » de ce que les autorités italiennes fassent état, à ce stade, de la préexistence de dispositions nationales qui transposeraient partiellement les directives en cause. Malgré cette évolution, elle maintient ses conclusions tendant à ce que la Cour constate que la République italienne n'a pas adopté *les* mesures *nécessaires* pour se conformer aux obligations qui lui incombent en vertu des directives (c'est la Commission qui souligne). La Commission ajoute que, tant dans la procédure précontentieuse que dans le mémoire en défense présenté par la République italienne, il n'a pas été contesté que ces mesures n'ont pas encore été adoptées.

8. Le gouvernement italien fait valoir, dans son mémoire en duplique, que l'entrée en vigueur prochaine des (nouveaux) règlements de transposition remédiera aux « manquements constatés » [4], et exprime l'espoir que la Commission se désiste.

3 — *GURI* n° 142 du 24 juin 1954, supplément ordinaire.

4 — L'original italien parle d'« inadempimenti contestati ».

II — Appréciation en droit

9. Le premier point qu'il convient de clarifier en l'espèce est celui de savoir quelle est la portée exacte de la constatation que la Commission souhaite obtenir de la Cour. Dans l'avis motivé et dans la requête introductive d'instance, la Commission se réfère au fait que la République italienne n'a pas pris les mesures nécessaires. Dans les deux cas, elle a clairement dit que la République italienne n'avait pris *aucune* des dispositions requises pour se conformer aux directives. La Commission n'a nullement évoqué la possibilité d'une mise en œuvre partielle.

10. La réplique de la Commission au mémoire en défense du gouvernement italien est nettement moins claire à cet égard; en particulier, elle n'aborde pas du tout la question de savoir si, et dans quelle mesure, le droit italien, eu égard au DPR 320/54, pourrait être considéré comme étant déjà conforme aux directives. En soulignant les termes « *les* dispositions *nécessaires* », la Commission semble avoir modifié ses conclusions en ce sens que la République italienne a omis de transposer *complètement* les directives, plutôt que d'avoir totalement omis de les transposer. La Commission admet ainsi implicitement la possibilité que le DPR 320/54 puisse constituer une transposition partielle des directives [5]; le fait que la République italienne a omis de transposer *pleinement* les directives est, par conséquent, le seul élément qui puisse être tenu pour incontesté.

11. En l'absence de toute indication à ce propos de la part de la Commission, et compte tenu du fait que la République italienne invoque des dispositions préexistantes, nous n'estimons pas que la Cour devrait présumer que la Commission soutient que la République italienne a complètement omis de transposer quelque partie que ce soit des directives. Il s'ensuit, selon nous, que la Commission doit être considérée comme ayant limité la portée de ses conclusions en ce sens qu'elle demande à la Cour de constater que la République italienne n'a pas transposé toutes les dispositions des directives.

12. Dans ces conditions, il convient d'aborder la question de la recevabilité du recours de la Commission; bien que le gouvernement italien n'ait pas excipé de l'irrecevabilité du recours, la Cour peut examiner cette question d'office, et devrait à notre sens le faire dans le cas d'espèce [6]. Selon une jurisprudence constante de la Cour, « l'objet d'un recours en application de l'article 169 du traité est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue par cette disposition. Dès lors, la requête ne peut être fondée sur des griefs autres que ceux indiqués dans l'avis motivé » [7]. En l'espèce, l'avis motivé

5 — *Une autre solution serait d'interpréter la réplique de la Commission en ce sens que celle-ci maintient sa requête initiale selon laquelle la République italienne n'a nullement satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu des directives, et de faire tout simplement abstraction de l'existence du DPR 320/54.*

6 — Voir, par exemple, l'arrêt du 31 mars 1992, Commission/Italie (C-362/90, Rec. p. I-2353, point 8).

7 — Arrêt du 12 janvier 1994, Commission/Italie (C-296/92, Rec. p. I-1), point 11, avec un renvoi aux arrêts du 11 mai 1989, Commission/Allemagne (76/86, Rec. p. 1021, point 8), et du 17 novembre 1992, Commission/Pays-Bas (C-157/91, Rec. p. I-5899, point 17).

et la requête de la Commission ont été rédigés dans l'ignorance de l'existence du DPR 320/54, et il est loin d'être évident que le présent grief de la Commission respecte les droits de la défense garantis en vertu de l'article 169 du traité. En outre, l'objet exact du prétendu manquement de la République italienne à l'obligation de se conformer aux directives n'a été identifié de façon suffisamment précise à aucun stade de la procédure devant la Cour.

A — *La procédure précontentieuse*

13. Dans le passé, la Cour a admis que la Commission peut modifier sa demande en constatation de manquement au stade de sa réplique à un mémoire en défense déposé par l'État membre concerné pour tenir compte d'éléments intervenus entre-temps, sous réserve bien entendu que la modification apportée se borne à limiter, et non pas à étendre, les conclusions initiales. Dans l'affaire Commission/Irlande [8], par exemple, la Commission s'est désistée en ce qui concerne une partie de la directive en cause qui avait fait l'objet de l'avis motivé et du recours en application de l'article 169, puisqu'elle avait reconnu que l'État défendeur avait entre-temps adopté certaines des mesures nécessaires. La Cour a fait droit à la demande modifiée de la Commission tendant à faire constater que, « en ne mettant pas en vigueur *toutes* les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer » à la directive, l'Irlande avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive (c'est nous qui soulignons).

14. Toutefois, lorsque la modification apportée aux conclusions de la Commission aboutit à une demande en constatation de manquement dont la nature, et non pas le seul objet, diffère de celle contenue dans l'avis motivé, la Cour ne fera pas droit aux conclusions modifiées. Tel a été le cas dans l'affaire Commission/Luxembourg [9]. En l'espèce, la Commission n'avait reçu aucune réponse à ses lettre de mise en demeure ou avis motivé, et le gouvernement luxembourgeois n'a pas déposé de mémoire en défense; toutefois, environ deux semaines après le dépôt de la requête, le grand-duché de Luxembourg a communiqué à la Commission une loi nationale dont l'adoption remontait à quelques années avant celle de la directive, et qui réglait certaines des questions traitées dans la directive. La Commission a demandé que la Cour statue par défaut, conformément à l'article 94, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, tout en modifiant ses conclusions initiales visant à faire constater que les mesures nécessaires n'avaient pas été prises, en une demande tendant à ce que la Cour constate que « en ne prenant pas, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la directive ... le grand-duché de Luxembourg [avait] manqué aux obligations qui lui [incombaient] en vertu de l'article 25 de ladite directive ainsi que des articles 5 et 189 du traité CE » [10].

8 — Arrêt du 14 décembre 1995 (C-132/94, Rec. p. I-4789, point 9).

9 — Arrêt du 25 avril 1996 (C-274/93, Rec. p. I-2019).

10 — Ibidem, point 7.

15. La Cour a estimé que, désormais, la Commission « [demandait] à la Cour de constater, après que cette dernière eut examiné la loi luxembourgeoise, la transposition lacunaire et, dès lors, défectueuse de ladite directive, alors même que la Commission reprochait, dans sa requête ... la non-transposition et la non-communication des mesures de transposition » [11]. La Cour s'y est refusée. Dans son arrêt, elle a développé une thèse très pertinente aux fins du présent litige, selon laquelle « cette constatation nécessiterait un examen détaillé [par la Cour] de la loi luxembourgeoise afin de vérifier lesquelles des dispositions de la directive n'[avaient] pas été correctement transposées... Or, la Cour ne pourrait entreprendre un tel examen que sur la base d'une procédure précontentieuse permettant à l'État membre défendeur de prendre position sur les griefs de la Commission relatifs au caractère défectueux de la transposition de certaines dispositions précises de la directive » [12]. Étant donné que la procédure précontentieuse n'avait pas donné au grand-duché de Luxembourg l'occasion de prendre position sur ces griefs précis, la Cour a déclaré le recours irrecevable.

16. Il est difficile de faire une distinction pertinente entre les circonstances de l'affaire Commission/Luxembourg précitée et celles du cas d'espèce pour ce qui est des conséquences découlant de la modification des griefs par la Commission. Dans les deux cas, la Commission a été, en effet, prise au dépourvu en ce qui concerne sa demande visant à faire constater une non-transposition totale, du fait de l'invocation tardive de dispositions nationales préexistantes dont elle n'avait pas connaissance. Alors même qu'un État membre a complètement omis de fournir une réponse quelconque au cours de la phase précontentieuse ou de déposer un mémoire en défense, il ne se trouve pas pour autant privé, en pareil cas, de la protection que lui assure la procédure précontentieuse. Compte tenu des graves répercussions d'un arrêt de la Cour constatant qu'un État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu d'une directive, puisqu'un tel arrêt est susceptible d'établir « la base d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement » [13], il est impératif, selon nous, que l'État membre ait l'occasion, au cours de la phase précontentieuse, de réfuter le grief de la Commission relatif à une transposition défectueuse, par opposition à une absence totale de mise en œuvre.

17. En conséquence, la Cour ne saurait, selon nous, être appelée en pareilles circonstances à constater qu'un État membre a partiellement manqué aux obligations qui lui incombent, si cet État n'a pas été à même d'exprimer son point de vue sur l'analyse de la Commission quant à l'importance de cette violation. C'est ce qui résulte de l'article 169, premier alinéa, du traité, en vertu duquel la Commission ne peut émettre un avis motivé que lorsque l'État membre a été mis en mesure de présenter ses observations à *ce* sujet, et non pas un autre sujet, fût-il

11 — Ibidem, point 10.

12 — Ibidem, points 12 et 13.

13 — Arrêt du 7 février 1973, Commission/Italie (39/72, Rec. p. 101, point 11); voir également arrêts du 19 novembre 1991, Francovich e.a. (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357), et du 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur et Factortame (C-46/93 et C-48/93, Rec. p. I-1029).

connexe. Ainsi que la Cour l'a relevé dans l'affaire Commission/Espagne, « la régularité de la procédure précontentieuse constitue une garantie essentielle voulue par le traité ... pour assurer que la procédure contentieuse éventuelle aura pour objet un litige clairement défini... [C'est] seulement à partir d'une procédure précontentieuse régulière que la procédure contradictoire devant la Cour permettra à celle-ci de juger si l'État membre a effectivement manqué aux obligations précises dont la violation est alléguée par la Commission » [14].

18. Les circonstances du présent cas d'espèce nous paraissent, pour les mêmes motifs que ceux exposés par la Cour dans l'arrêt Commission/Luxembourg, tout à fait différentes de celles de l'affaire Commission/Irlande. En reconnaissant que l'Irlande avait pris quelques mesures de transposition, la Commission n'a en fait maintenu son recours qu'en ce qui concerne les dispositions de la directive relatives au poisson et aux produits de la pêche, dispositions que l'Irlande ne prétendait pas avoir mises en œuvre. On pouvait par conséquent considérer que la procédure devant la Cour avait un objet clairement défini et incontesté; bien que celui-ci fût différent de celui de la phase précontentieuse et de la requête initiale introduite par la Commission, l'État membre défendeur avait été mis en mesure, au cours de la phase précontentieuse, de présenter ses observations sur toutes les violations alléguées de ses obligations, y compris son obligation de réaliser des contrôles vétérinaires pour le poisson et les produits de la pêche. Dans l'affaire Commission/Luxembourg, en revanche, l'État membre défendeur n'avait pas bénéficié d'une telle possibilité de faire valoir, avant la phase contentieuse, son point de vue sur l'affirmation de la Commission selon laquelle les dispositions nationales ne mettaient pas en œuvre la directive en cause.

19. La différence essentielle nous paraît résider dans la définition du manquement de l'État membre qui fait l'objet du recours. Lorsque la portée et la nature de la mise en œuvre concrète et, par voie de conséquence, du manquement allégué qui subsiste, ne sont pas contestées, rien ne s'oppose à ce que la Commission limite ses conclusions initiales; l'État membre défendeur a été mis en mesure en pareilles circonstances de contester *ce* manquement dans les limites fixées par l'avis motivé. Lorsque la portée et la nature du manquement allégué sont incertaines, l'État membre défendeur doit avoir l'occasion, même s'il est défaillant sur le plan de la procédure devant la Cour ou s'il ne conteste pas l'existence du manquement, de présenter ses observations sur un avis motivé qui s'efforce d'établir ce manquement avant que cette dernière puisse correctement apprécier si l'État membre a ou non manqué à ses obligations découlant du traité.

20. A aucun stade de la présente procédure, la Commission n'a présenté « un exposé cohérent et détaillé des raisons [l'] ayant amené à la conviction » que la République italienne, en dépit du DPR 320/54, manque aux obligations qui lui incombent en vertu

14 — Ordonnance du 11 juillet 1995 (C-266/94, Rec. p. I-1975, points 17 et 18).

des directives, exposé que l'avis motivé est censé fournir [15], et sur lequel la République italienne aurait eu la possibilité de présenter ses observations. Dans ces circonstances, nous estimons qu'il y a lieu de rejeter comme irrecevable le recours de la Commission.

B — *Manque de précision des conclusions de la Commission*

21. A supposer même que la première objection à la recevabilité des conclusions modifiées de la Commission puisse d'une manière ou d'une autre être levée, la Cour ne serait toujours pas, selon nous et pour des motifs analogues, à même de parvenir à une décision sur le fond, du fait que la Commission a omis de clarifier quelles sont les obligations précises, posées par les directives, dont elle allègue la violation par la République italienne. L'exigence que la Commission avance des allégations *précises* de manquements d'un État membre aux obligations qui lui incombent est inhérente à la nature même de la procédure prévue à l'article 169, et a été abordée par la Cour, par exemple, dans l'affaire Commission/Espagne [16]. Même si l'existence du DPR 320/54 lui a été signalée à un stade très avancé de la procédure, la Commission aurait pu fournir quelques indications quant à l'incidence de ce texte sur les questions régies par les directives. Selon une jurisprudence constante, « dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 169 ... il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se baser sur une présomption quelconque » [17]; en l'espèce, il appartenait par conséquent à la Commission d'établir dans quelle mesure précise la République italienne a omis de mettre en œuvre les directives.

22. Les circonstances de l'espèce présente sont, en tout état de cause, plus tranchées que celles de l'affaire Commission/Luxembourg, dans laquelle, d'une part, la Commission s'était efforcée d'identifier un certain nombre de dispositions de la directive qui n'avaient pas été mises en œuvre en droit national, et, d'autre part, l'avocat général M. Jacobs avait procédé à une comparaison systématique de la loi luxembourgeoise antérieure et de la directive en cause, ainsi que des conclusions modifiées de la Commission [18]. Dans le mémoire en réplique déposé en l'espèce, la Commission s'est bornée à manifester son étonnement en ce qui concerne le comportement du gouvernement italien, sans effectuer la moindre analyse des dispositions invoquées dans le mémoire en défense; si les parties conviennent de ce que les directives n'ont pas été correctement

15 — Voir arrêt du 28 mars 1985, Commission/Italie (274/83, Rec. p. 1077, point 21).

16 — Précitée à la note 14 ci-dessus, point 18 de l'ordonnance.

17 — Arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, Rec. p. 1791, point 6).

18 — Affaire 274/93, précitée à la note 9 ci-dessus, points 15 à 46 des conclusions de l'avocat général.

mises en œuvre, la Cour n'a cependant reçu aucune indication quant à la portée de cette omission.

23. Il nous semble également qu'aucun arrêt que la Cour est susceptible de rendre sur les questions de fond, telles qu'elles lui ont été soumises en l'espèce, ne permettrait de répondre aux finalités de la procédure prévue à l'article 169 du traité. Celle-ci a été décrite par la Cour dans l'arrêt du 7 février 1979, France/Commission, comme visant « à faire constater et à faire cesser le comportement d'un État membre en violation du droit communautaire » [19]. A supposer que la Cour constate qu'un État membre a partiellement omis de mettre en œuvre une directive dans des circonstances qui ne permettent pas de déterminer la portée de ce manquement, l'État membre ne sera pas en mesure d'identifier les « mesures que comporte l'exécution de l'arrêt », au sens de l'article 171, paragraphe 1, du traité. La Commission ne pourrait pas non plus exploiter utilement le dispositif prévu à l'article 171, paragraphe 2, du traité, tel que modifié par le traité sur l'Union européenne, si le premier arrêt de la Cour laissait en suspens la question relative à la portée de la non-transposition.

24. Bien qu'il puisse paraître incompatible avec ce que l'avocat général M. Jacobs, dans l'affaire Commission/Luxembourg, a appelé les « principes de l'économie de procédure et de la bonne administration de la justice » [20], qu'un État membre, moyennant certaines manœuvres telles que celles utilisées en l'espèce, puisse retarder un examen approprié par la Commission et la Cour de la compatibilité de sa législation, il importe de ne pas perdre de vue que « la recevabilité d'une action basée sur l'article 169 du traité dépend de la seule constatation objective du manquement » et n'est pas affectée par « une quelconque inertie ou opposition de la part de l'État membre concerné » [21]. Ainsi que l'avocat général M. Roemer l'a fait observer dans ses conclusions relatives à l'affaire Commission/France, « dans [la procédure de l'article 169 du traité CE] il ne s'agit pas de questions de culpabilité ni de morale, mais simplement de la mise au point d'une situation juridique » [22]. En l'espèce, la Commission n'a à aucun moment produit une analyse des obligations de la République italienne résultant des directives à la lumière du DPR 320/54, et nous ne considérons pas que, dans ces conditions, la Cour soit en situation de clarifier la situation juridique, pour les raisons énoncées dans l'arrêt Commission/Luxembourg [23].

25. Nous sommes sensible à la force des observations susmentionnées [24] de l'avocat général M. Jacobs, dans l'affaire Commission/Luxembourg, et notamment au fait que, dans ces conditions, les États membres seraient éventuellement encouragés « à ne produire les textes législatifs qu'à un stade très avancé de la procédure dans l'espoir que la modification des conclusions de la Commission qui en résulte rende le recours

19 — 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, point 27.

20 — Conclusions du 23 novembre 1995, point 12.

21 — Arrêt du 1er mars 1983, Commission/Belgique (301/81, Rec. p. 467, point 8).

22 — Conclusions sous l'arrêt du 14 décembre 1971 (7/71, Rec. p. 1003 et spécialement p. 1035).

23 — Points 12 et 13 de l'arrêt.

24 — Point 24 des présentes conclusions.

irrecevable » [25]. Mais il n'en demeure pas moins qu'un État membre ne saurait être contraint dans le cadre du système juridictionnel du traité à présenter un quelconque moyen de défense dans une procédure en application de l'article 169 ni être empêché de faire valoir un moyen de défense après que la phase précontentieuse a pris fin. Si un État membre n'avait pas la possibilité de soulever de tels moyens après l'introduction d'un recours devant la Cour, la Commission aurait en effet le pouvoir « de déterminer de manière définitive ... les droits et obligations d'un État membre ... [alors que selon] le système des articles 169 à 171 du traité, la détermination des droits et obligations des États membres et le jugement de leur comportement ne peuvent résulter que d'un arrêt de la Cour » [26].

26. En l'espèce, il aurait été loisible à la Commission d'inclure dans son recours en manquement un autre grief tiré de ce que la République italienne avait omis, en violation des articles, respectivement, 20 et 22 des directives et/ou de l'article 5 du traité, de l'informer des mesures nationales pertinentes [27]. Ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut [28], elle a déduit du silence de la République italienne que de telles mesures faisaient défaut, et a omis d'insérer un tel grief dans sa requête.

27. Pour être complet, ajoutons qu'il ne nous paraît pas particulièrement significatif que l'État membre défendeur ait expressément conclu à ce qu'il plaise à la Cour de constater que les directives n'avaient pas été correctement transposées. En premier lieu, cela résulte logiquement de son moyen de défense tiré d'une mise en œuvre partielle fondée sur le DPR 320/54, que l'État membre défendeur formule ou non expressément une telle conclusion. En second lieu, le gouvernement italien n'a donné aucune indication de la mesure dans laquelle les directives peuvent, à son avis, être considérées comme ayant été transposées ex ante, pour ainsi dire, par le décret en question. Enfin, ainsi que nous l'avons relevé plus haut, la procédure en application de l'article 169 revêt un caractère objectif, et la Cour n'est pas obligée d'accepter les concessions faites par le défendeur; ainsi, dans l'arrêt du 7 mars 1996, Commission/France [29], la Cour a examiné en détail les griefs de la Commission y compris ceux qui n'avaient pas été contestés par le gouvernement français.

28. En conséquence, nous estimons qu'il y a lieu de rejeter le recours de la Commission comme irrecevable. En ce qui concerne les dépens, le défaut de coopération du gouvernement italien a été flagrant, et se trouve à l'origine même du malentendu qui a amené la Commission à engager des procédures sur des prémisses erronées. Nous suggérons dès lors que, comme dans l'affaire Commission/Luxembourg, l'État membre défendeur soit condamné à supporter l'ensemble des dépens.

25 — Point 12 des conclusions sous l'arrêt précité à la note 9 ci-dessus.

26 — Arrêt du 27 mai 1981, Essevi et Salengo (142/80 et 143/80, Rec. p. 1413, point 16).

27 — Ainsi que la Commission le fait souvent dans le cadre de recours en application de l'article 169; voir, par exemple, arrêt du 2 mai 1996, Commission/France (C-234/95, Rec. p. I-2415, point 1).

28 — Point 5 des présentes conclusions.

29 — C-334/94, Rec. p. I-1307, points 11 à 24.

III — Conclusion

29. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour:

1) de rejeter le recours de la Commission comme irrecevable,

2) de condamner la République italienne aux dépens.