LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1) **La République italienne, en n'ayant pas adopté les dispositions, nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil 66/404, concernant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction dans le délai prévu, tel que modifié par la directive 69/64, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité ;**

2) **La partie défenderesse est condamnée aux dépens.**

Lecourt Monaco Pescatore Donner Mertens de Wilmars
Kutscher Ó Dálaigh Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 21 juin 1973.

Le greffier
A. Van Houtte

Le président
R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 30 MAI 1973 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Compte tenu des besoins croissants en matériels forestiers de reproduction en vue de la régénération des forêts et de la création de boisements neufs et en raison de la nécessité d'utilisier à cette fin des matériels de reproduction de haute qualité génétique, compte tenu aussi de l'intérêt qu'ont tous les États membres à ce que des règles communautaires garantissent la liberté des échanges en cette matière, le Conseil a arrêté le 14 juin 1966 une directive « concernant la commercialisation des matériels forestiers de reproduction » (JO n° 125 du 11 juillet 1966, p. 2326).

Cette directive impose toute une série d'obligations aux États membres.

Ceux-ci sont notamment tenus d'adopter des dispositions aux termes desquelles « les matériels de reproduction ne peuvent être commercialisés que s'ils proviennent de matériels de base admis officiellement » (art. 4). L'article 5 oblige les

1 — Traduit de l'allemand.

États à décréter « que seuls les matériels de base qui, en raison de leurs qualités, semblent appropriés pour la reproduction et qui ne présentent pas de caractères défavorables en vue de la production de bois peuvent être admis officiellement ». L'article 6 les oblige à établir une liste des matériels de base admis officiellement sur leur territoire et à la notifier immédiatement à la Commission. Aux termes de l'article 7, les États membres doivent en outre délimiter des régions de provenance pour les matériels de reproduction générative. Selon ce que prévoit l'article 8, les États membres prescrivent que les matériels de reproduction sont tenus en lots séparés et identifiés, et, aux termes de l'article 9, ils décrètent que les matériels de reproduction ne peuvent être commercialisés qu'en livraisons conformes aux dispositions de l'article 8 et accompagnées de certains documents. L'article 10 impose encore aux États membres de prescrire que les semences ne peuvent être commercialisées que sous une forme déterminée. L'article 11 dispose qu'ils veillent à ce que l'identité des matériels de reproduction soit assurée par un système de contrôle officiel. Et, selon les exigences de l'article 13, ils veillent « à ce que les matériels de reproduction ne soient soumis ... qu'à des restrictions de commercialisation prévues par la ... directive [en question] ».

En ce qui concerne ces obligations, l'article 18 de la directive mentionnait, pour les diverses espèces de semences et de parties de plantes, des délais à l'expiration desquels les États membres devraient avoir mis en vigueur les règles nécessaires pour assurer le respect des dispositions de la directive et de ses annexes. Parmi ces délais, celui qui est en jeu dans la présente espèce, c'est celui qui figure à l'article 18, paragraphe 1, a), et dont l'expiration était fixée au 1er juillet 1967. Ultérieurement, cette date a été remplacée par celle du 1er juillet 1969, et cela aux termes d'une directive du 18 février 1969 (JO n° L 48 du 26 février 1969, p. 12). C'est dès lors au plus tard le 1er juillet 1969 que les États membres étaient tenus d'adopter certaines mesures, qui avaient déjà été énumérées d'une manière précise dans le Journal officiel des Communautés du 11 juillet 1966.

Or, c'est là une obligation à laquelle la République italienne ne s'est pas conformée, ainsi qu'elle l'a reconnu dans une lettre de sa Représentation permanente, datée du 23 décembre 1969. La Commission des Communautés européennes, tenue aux termes de l'article 155 du traité CEE de veiller à l'application des dispositions dudit traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci, a dès lors estimé qu'il lui appartenait d'engager la procédure visée à son article 169. C'est ce qu'elle a fait en adressant le 24 mars 1971 au ministre des affaires étrangères de la République italienne une lettre constatant que, contrairement à l'obligation énoncée à l'article 18, paragraphe 1, a), de ladite directive, l'Italie n'avait pas encore mis de mesures nationales en vigueur et demandant au gouvernement italien de communiquer à la Commission ses observations sur ce point. N'ayant pas reçu de réponse à cette lettre, la Commission a émis, au titre dudit article 169, un avis motivé qui, daté du 14 septembre 1971, constatait que la République italienne avait manqué aux obligations lui incombant en vertu du traité et invitait cet État membre à prendre les mesures nécessaires dans un délai de 30 jours. Le 20 janvier 1972, soit postérieurement à l'expiration de ce délai, la Commission s'est vu adresser par la représentation permanente de l'Italie un télex l'informant qu'un projet de loi portant exécution de la directive du Conseil avait déjà été approuvé par la VIIIe commission du Sénat. Compte tenu de cette communication, dans laquelle le gouvernement italien certifiait qu'il mettrait tout en œuvre pour que ledit projet de loi soit rapidement et définitivement adopté, la Commission consentit à suspendre la procédure qu'elle avait engagée, et, par lettre du 20 avril 1972, fixa au gouvernement italien un nouveau délai de trois mois dans lequel les mesures nécessaires devraient être adoptées.

Ce dernier délai s'étant lui aussi écoulé sans que le gouvernement italien ait mis à exécution les dispositions de la directive, la Commission a décidé, conformément à ce qu'elle avait également annoncé dans ladite lettre du 20 avril 1972, de saisir la Cour par application de l'article 169 du traité. C'est ce qu'elle a fait par une requête qui est parvenue au greffe le 8 décembre 1972 et dans laquelle elle conclut, Messieurs, à ce que vous disiez que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 18, paragraphe 1, a), de la directive du Conseil du 14 juin 1966.

Ajoutons que nous avons appris au cours de l'instance que ledit projet de loi italien, dont l'adoption avait été empêchée par la dissolution anticipée du Parlement intervenue le 24 février 1972, a été réapprouvé par le Conseil des ministres le 12 août 1972 (immédiatement après la constitution du nouveau Parlement) et qu'il a été présenté au Sénat le 19 septembre 1972. Nous avons été informés en outre que ce projet a été approuvé par le Sénat en février 1973, qu'il a été adopté en avril 1973 par la Chambre des députés et que, le 15 mai 1973, veille des débats oraux devant notre Cour, l'assemblée plénière du Parlement italien en a entamé, et même déjà partiellement terminé, la discussion. Par un télex du 19 mai 1973, nous savons finalement que la loi a été définitivement adoptée le 17 mai 1973.

Avant de prendre position sur les points de fait et de droit ainsi récapitulés, rappelons brièvement les arguments au moyen desquels le gouvernement italien tente de combattre les conclusions par lesquelles la Commission vous demande de dire qu'il y a eu manquement d'État.

Ledit gouvernement a relevé en premier lieu que, dès l'élaboration du projet de loi, certains problèmes et difficultés (liés notamment aux règles de compétence établies par la loi de 1971 relative aux régions) avaient abouti à retarder son adoption. — Invoquant ensuite le principe de l'article 2 du traité CEE (qui assigne pour mission à la Communauté de promouvoir « un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté »), le gouvernement italien a fait valoir que ce principe justifiait d'éviter d'agir avec précipitation dans la réalisation du Marché commun et dans l'intégration des secteurs d'activité nationaux au sein de celui-ci. — Il estime aussi qu'une constatation de manquement au titre de l'article 169 ne doit être faite que dans le cas où c'est intentionnellement que l'État membre ne se conforme pas aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. Et il allègue que tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque, si l'Italie a été empêchée de concrétiser son intention de légiférer en vue de mettre à éxécution la directive du Conseil, c'est en raison de la crise politique que ce pays a connue à la fin de 1971 et au début de 1972. — Le gouvernement italien a fait observer, enfin, que certaines parties de la loi portant exécution de la directive du Conseil avaient déjà été adoptées entre temps et que l'adoption des dispositions manquantes était imminente, ce qui rendait inutile la poursuite de la procédure en constatation de manquement.

Examinons donc si cette argumentation est de nature à faire échec aux conclusions de la Commission.

Nous commencerons par l'argument que nous avons cité en dernier lieu, celui qui a trait aux mesures législatives tout récemment adoptées par la République italienne et dont il a été fait état à l'audience. C'est en effet celui qui est le plus facile à résoudre, car la façon dont il convient de l'apprécier ressort très nettement de la jurisprudence. Dans l'arrêt 7-61 du 19 décembre 1961 (Commission de la CEE contre République italienne — suspension des importations de porcs, Recueil, 1961, p. 653), vous avez déjà affirmé, en effet, que les instances au titre de l'article 169 ont pour objet de faire reconnaître l'existence, au moment où le recours est formé, d'un manquement aux obligations incombant à un État membre en vertu du traité. En revanche, poursuit l'arrêt, la Cour n'a

pas « à examiner si, postérieurement à l'introduction du recours, l'État en cause a pris les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction ». Appliqué à la présente espèce, ce principe se traduit comme ceci : étant donné que le texte modifié de la directive du Conseil avait fixé au 1er juillet 1969 la date ultime à laquelle les États membres devaient avoir exécuté leurs obligations et que le recours de la Commission a été introduit le 8 décembre 1972, l'adoption d'une loi italienne le 15 mai 1973 et les jours suivants ne saurait certainement pas empêcher la Cour de faire droit aux conclusions par lesquelles la Commission demande de constater le manquement. — Nous croyons devoir ajouter que, dans l'espèce, il paraît même douteux que les attendus de votre arrêt doivent, à l'instar de l'arrêt 48-71 du 13 juillet 1972 (Commission contre République italienne — exécution de l'arrêt 7-68, Recueil, 1972, p. 529), constater qu'il a été mis fin à l'infraction. En effet, la Commission n'a pas été contredite quand elle a fait observer à l'audience qu'après l'adoption de ladite loi, l'Italie devra encore arrêter des dispositions d'exécution (notamment en vue de la création de certains organismes) ; aussi l'adoption de la loi en question ne saurait-elle apparaître comme suffisante pour qu'on puisse affirmer que l'Italie s'est intégralement conformée à la directive du Conseil : il faudrait pour cela qu'aient été également adoptés les décrets nécessaires à l'application de cette loi.

Pour ce qui est, ensuite, de l'argument que le gouvernement italien cherche à tirer de l'article 2 du traité (prévoyant un « développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté »), il apparaît d'emblée comme dénué de portée dans la présente espèce. La considération décisive à cet égard, c'est que la directive du Conseil a fixé en termes clairs et impératifs un délai à l'expiration duquel il fallait que les mesures nationales aient pris corps. Et il est permis de penser qu'en l'adoptant, le Conseil a également tenu compte des exigences fondamentales du traité et des principes énoncés à son article 2. Or, si l'État membre n'a pas tenté d'obtenir, à l'échelon communautaire, que le délai en question soit prolongé ou n'a pas contesté en temps utile la validité de la disposition qui l'institue, et cela en alléguant la violation de certaines règles communautaires, il ne saurait à coup sûr être admis à se justifier en faisant état desdits principes du traité au cours de la procédure tendant à faire constater qu'il ne s'est pas conformé à la directive en cause.

Des observations du même genre peuvent être faites à propos de l'argumentation par laquelle le gouvernement italien fait aussi valoir que des problèmes avaient surgi dès l'élaboration du projet de loi et qu'ils avaient retardé les travaux. Si tel était le cas, il appartenait, en effet, au gouvernement italien d'en aviser à temps les autorités communautaires et de s'efforcer d'obtenir une prorogation du délai fixé dans la directive du Conseil. Comme il n'en a rien fait, nous ne voyons pas comment on pourrait lui prêter l'oreille lorsqu'au cours de l'instance ultérieurement engagée en vue de faire constater le manquement, il vient déclarer que déjà les travaux destinés à préparer la mise en œuvre de la directive du Conseil s'étaient heurtés à des difficultés d'ordre matériel qui en avaient empêché la mise à exécution. — A ce propos, on ne peut d'ailleurs s'empêcher de relever en outre qu'il est extrêmement invraisemblable qu'il ait pu exister à l'échelon italien des problèmes de nature à retarder jusqu'à la fin de 1971 les travaux destinés à préparer la mise à exécution d'une directive qui avait été arrêtée dès 1966. Il apparaît dès lors que l'argumentation que nous venons d'examiner et qui n'est d'ailleurs étayée par aucun élément précis ne saurait, elle non plus, aboutir à faire rejeter les conclusions de la Commission.

Le seul argument qu'il reste dès lors à apprécier, c'est celui par lequel le gouvernement italien invoque la crise politique qui a régné en Italie à la fin de 1971 et au début de 1972 et qui (notamment en raison de la dissolution anticipée du

Parlement) aurait empêché que le projet de loi initialement déposé soit encore adopté au début de 1972.

Mais cet élément-là non plus (disons-le d'emblée) ne saurait constituer une cause valable de justification. Et si nous l'affirmons, c'est notamment sur la base de la jurisprudence de la Cour à propos d'arguments du même ordre qu'elle a eu à examiner précédemment.

A cet égard, nous rappellerons tout d'abord l'arrêt rendu le 18 novembre 1970 dans l'affaire 8-70 (Commission contre Italie — droits pour services administratifs, Recueil, 1970, p. 967), dans lequel la Cour a déclaré (attendu n° 10) « qu'en tout état de cause, un État membre ne saurait invoquer, pour sa justification, des empêchements qui, non seulement n'ont surgi qu'à une époque largement postérieure à celle où les obligations dont le manquement lui est reproché sont nées, mais n'ont même surgi qu'après l'expiration du délai prévu à l'avis motivé ». Or, c'est en réalité ce qui se passe dans la présente espèce, dans laquelle le délai fixé par la directive avait expiré le 1er juillet 1969, alors que la crise politique intérieure qu'a connue l'Italie n'a eu lieu qu'à la fin de 1971.

Nous rappellerons ensuite une affirmation qui figure dans plusieurs arrêts de la Cour et selon laquelle certaines obligations de droit communautaire incombent aux États en tant que tels, « la responsabilité d'un État membre au regard de l'article 169 [étant] engagée, quel que soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante ». Ces termes se retrouvent dans l'arrêt 77-69 du 5 mai 1970 (Commission contre Belgique — taxe de transmission forfaitaire sur le bois, Recueil, 1970, p. 244) ainsi que dans l'arrêt 8-70 précité (Recueil, 1970, p. 967), et il ne fait pas de doute qu'ils s'appliquent également aux obligations établies à la charge des États membres par la directive du Conseil ici en cause.

Rappelons enfin que, dans l'arrêt que vous venez de rendre le 8 février dernier dans l'affaire 30-72 (opposant également la Commission à la République italienne), vous avez déclaré (attendu n° 11) « qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions ou pratiques de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des règlements communautaires ; il lui appartient en effet, conformément aux obligations générales imposées aux États membres par l'article 5 du traité, de tirer, dans son ordre interne, les conséquences de son appartenance à la Communauté . . . ». Comme la Commission l'a souligné à bon droit, il semble bien que cette affirmation doive également être comprise dans ce sens que les États membres sont tenus de prendre leurs précautions de manière à être, même en période de crise, en mesure d'exécuter leurs obligations communautaires présentant un caractère d'urgence et que, faute de l'avoir fait, ils ne sauraient échapper ensuite au reproche d'infraction au traité.

Ces considérations suffisent assurément pour rejeter l'objection que le gouvernement italien fait également valoir dans la présente espèce en relevant qu'il n'y a pas eu infraction *intentionnelle* au traité. Aussi n'est-il pas nécessaire d'approfondir la question de savoir si (comme le pense la Commission) une autre raison enlevant toute pertinence à ladite objection réside dans le fait que, même dans l'hypothèse où le Parlement n'était pas en mesure d'agir, le droit constitutionnel italien prévoyait d'autres moyens permettant de mettre en œuvre la directive du Conseil.

Voici dès lors, pour terminer, comment nous résumerons les conclusions auxquelles nous a conduit notre analyse :

Le recours introduit par la Commission contre la République italienne est

recevable et fondé. Il appartient donc à la Cour de dire que la République italienne a manqué à ses obligations communautaires en ce qu'elle a laissé expirer le délai fixé à l'article 18, paragraphe 1, a), de la directive du 14 juin 1966 et prorogé jusqu'au 1er juillet 1969 par la directive du 18 février 1969, sans adopter les mesures prévues par ce texte.