ARRÊT DE LA COUR
DU 18 SEPTEMBRE 1984 [1]

Commission des Communautés européennes contre République italienne

«Défaut de mise en œuvre de directives — Vétérinaires»

Affaire 221/83

Sommaire

États membres — Obligations — Exécution des directives — Manquement — Justification — Inadmissibilité
(Traité CEE, art. 169)

Un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires.

Dans l'affaire 221/83

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Guido Berardis, membre de son service juridique en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. Manfred Beschel, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg à Luxembourg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée et assistée par l'avvocato dello Stato, M. Pier Giorgo Ferri, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de l'Ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater qu'en omettant d'adopter, dans le délai prévu, les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 78/1026 du

1 — Langue de procédure: l'italien.

Conseil du 18 décembre 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO L 362, p. 1) et en n'assurant pas la mise en œuvre complète de la directive 78/1027 du Conseil du 18 décembre 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives, concernant les activités du vétérinaire (JO L 362, p. 7), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. Mackenzie Stuart, président, T. Koopmans et Y. Galmot, présidents de chambre, G. Bosco, U. Everling, C. Kakouris et R. Joliet, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M[lle] D. Louterman, administrateur

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

1. La directive 78/1026 du Conseil du 18 décembre 1978 a pour objet la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire; elle prévoit en outre certaines mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.

La directive 78/1027 du Conseil du 18 décembre 1978 a pour objet la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire.

Ces deux directives prévoient respectivement en leurs articles 18, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, que les États membres prennent les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de leur notification (c'est-à-dire le 20 décembre 1980) et qu'ils en informent immédiatement la Commission.

2. N'ayant reçu aucune information de la part de la République italienne, la Commission a ouvert, par lettre du 14 décembre 1981, la procédure de l'article 169 du traité.

En réponse à cette lettre, la représentation permanente de la République italienne auprès des Communautés européennes a informé la Commission, par lettre du 29 mars 1982, que le Conseil de ministres avait approuvé un projet de loi en la matière.

Jugeant insatisfaisante la réponse du gouvernement italien, dès lors qu'aucun acte législatif n'avait été formellement adopté, la Commission a émis le 21 juin 1982 un avis motivé, en vertu du l'article 169 du traité, auquel la République italienne était invitée à se conformer dans un délai d'un mois.

Par lettre du 30 septembre 1982, la représentation permanente de la République italienne a transmis le projet de loi susmentionné et annoncé que celui-ci avait été présenté au Parlement le 13 mars 1982, la commission des affaires constitutionnelles ayant émis un avis favorable à son sujet.

La Commission, constatant que la République italienne n'avait adopté aucune mesure pour se conformer aux directives susvisées, a introduit le présent recours qui a été enregistré au greffe de la Cour le 3 octobre 1983.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Elle a toutefois invité la Commission à produire, avant la procédure orale, l'ensemble des textes de mise en œuvre pris par les États membres, en application de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 78/1027.

II — Conclusion des parties

1. La Commission, dans le dernier état de ses conclusions, conclut à ce qu'il plaise à la cour:

— de constater que, d'une part, en omettant d'adopter, dans le délai, prévu, les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 78/1026 du Conseil du 18 décembre 1978 et, d'autre part, en s'abstenant d'assurer la mise en œuvre complète de la directive 78/1027 du Conseil du 18 décembre 1978, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

— de condamner la République italienne aux dépens.

2. Le gouvernement de la République italienne a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

— de rejeter le recours comme non fondé en tant qu'il concerne la mise en œuvre de la directive 78/1027 du Conseil.

III — Moyens et arguments des parties

1. *Sur la mise en œuvre de la directive 78/1026 du Conseil* du 18 décembre 1978 visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de

vétérinaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.

a) La Commission fait valoir qu'en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, les directives lient les États membres destinataires quant au résultat à atteindre. L'article 5, premier alinéa, du traité prévoit que les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. La Commission ajoute qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier la non-observation des obligations et des délais résultant des directives communautaires.

b) Le gouvernement de la République italienne rappelle qu'il a présenté au Parlement un projet de loi contenant les dispositions appropriées par la mise en œuvre de cette directive. Toutefois, la procédure parlementaire relative à ce projet n'aurait pu s'achever avec succès en raison de la dissolution anticipée de la chambre. Il serait donc nécessaire de renouveler la procédure d'approbation du projet de loi, la matière relevant du domaine législatif.

2. *En ce qui concerne la mise en œuvre de la directive 78/1027* du Conseil du 18 décembre 1978 visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du vétérinaire.

a) La Commission a développé dans sa requête les mêmes moyens que ceux invoqués à l'appui du manquement allégué résultant du défaut de mise en œuvre de la directive 78/1026 du Conseil.

b) Le gouvernement de la République italienne a fait valoir, pour la première fois dans son mémoire en défense, qu'il estimait que la mise en œuvre de cette directive était déjà pleinement réalisée par l'organisation actuelle des études et des diplômes relatifs à la profession de vétérinaire, telle qu'elle a été précisée par le décret du président de la République, n° 987du 23 octobre 1969 (Gazzetta ufficiale du 2. 1. 1970, n° 1). Ce décret, qui prévoit un cycle d'études universitaires d'une durée de cinq ans et précise dans son annexe les différentes matières faisant l'objet des enseignements conduisant au titre de docteur en médecine vétérinaire, satisferait aux conditions posées par l'article 1 et par l'annexe de la directive 78/1027 du Conseil.

c) Dans son mémoire en réplique, la Commission a estimé être dans l'obligation de «blâmer sévèrement» le comportement du gouvernement italien qui a fait état, pour la première fois, de l'existence de ce texte lors de la procédure devant la Cour de justice, après s'être borné, dans la phase précontentieuse, à s'engager à mettre en œuvre la directive en cause.

Toutefois, étant donné que l'objet du recours en manquement ne concernait pas spécifiquement l'obligation d'information imposée aux États membres par l'article 3 de la directive 78/1027 du Conseil, la Commission a déclaré prendre acte de l'existence du décret n° 987, tout en considérant que les dispositions qu'il édicte ne sont pas de nature à assurer la mise en œuvre complète de la directive et ce, à un double titre:

— C'est ainsi qu'une matière, que la directive considère comme obliga-

toire, ne figurerait pas parmi celles mentionnées par le décret n° 987: il s'agit de la médecine préventive.

— Pour deux autres matières, l'hygiène et la technologie alimentaires, d'une part, et l'éthologie et la protection animale, d'autre part, la Commission estime que le décret n° 987 ne les indique que d'une façon imprécise, alors que la directive en fait des matières distinctes bien déterminées. Selon la Commission, la liste des matières figurant dans l'annexe à la directive constituerait l'expression concrète des critères qualitatifs énoncés à l'article premier de cette directive.

Or, le point c) de cet article premier exige, aux fins de l'accès de la profession de vétérinaire, une connaissance adéquate dans le domaine du *comportement* et de la *protection des animaux*, et la matière intitulée «éthologie et protection animale» figurant en annexe correspond à ce domaine de connaissances.

De même, le point f) de l'article premier impose «une connaissance adéquate de l'*hygiène* et de la *technologie* lors de l'obtention, de la fabrication et de la mise en circulation des *denrées alimentaires* animales ou d'origine animale destinées à la consommation humaine».

La Commission constate que, d'une part, le décret n° 987 ne mentionne pas expressément ces matières et que, d'autre part, certaines matières en rapport direct avec celles-ci figurent au nombre des matières complémentaires qui constituent, pour les étudiants en médecine vétérinaire, des matières à option. Ainsi ces étudiants pourraient-ils parfaitement obtenir le diplôme de docteur en médecine vétérinaire sans avoir acquis une formation dans les matières susmentionnées, ce qui serait totalement incompatible avec les exigences minimales prévues à l'article premier de la directive.

La Commission en déduit que la République italienne n'a pas transposé complètement la directive 78/1027 du Conseil.

d) Dans son mémoire en duplique, le gouvernement de la République italienne a exprimé son désaccord sur l'analyse du décret n° 987 faite par la Commission.

— S'agissant de la médecine préventive, l'acquisition de connaissances adéquates à cet égard serait assurée par l'objet même des groupes de matières n^{os} 12 et 13 figurant en annexe au décret. C'est ainsi notamment que le groupe n° 12 mentionne expressément la prophylaxie des maladies infectieuses. Or, cet enseignement ne serait pas considéré comme devant être autonome par la directive, et il se référerait au même objet que celui rappelé par la définition différente de la médecine préventive.

— S'agissant de l'éthologie et de la protection animale, le gouvernement de la République italienne observe que l'acquisition de connaissances adéquates, au sens de la directive, en cette matière, est assurée par l'enseignement obligatoire de la zootechnie prévu par le cinquième groupe. Ce cinquième groupe est ainsi libellé: «Zootechnie: hygiène, aspect extérieur des animaux, ethnologie, génétique et élevage».

— S'agissant de l'hygiène et de la technologie alimentaires, le résultat recherché par la lettre f) de l'article premier de la directive serait atteint par les matières prévues dans le dix-huitième groupe, c'est-à-dire: «L'inspection et le contrôle des denrées alimentaires d'origine animale (viande, lait, poisson, œuf, etc.) . . .»

— A cet égard, les observations de la Commission seraient génériques et non motivées.

IV — Procédure orale

A l'audience du 7 juin 1984, la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Guido Berardis, en qualité d'agent et la République italienne, représentée par M. Carlo Sica, avocat de l'État, on été entendues en leurs observations.

A l'audience, la Commission a reconnu que le décret du 27 octobre 1969 assurait la mise en œuvre satisfaisante de la directive en ce qui concerne l'enseignement de la médecine préventive, mais a maintenu ses conclusions relatives aux deux autres matières visées dans son mémoire en réplique: hygiène et technologie alimentaires, éthologie et protection animale.

L'avocat général a présenté ses conclusions à la même audience.

En droit

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 3 octobre 1983, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE, en omettant d'adopter dans les délais prévus les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 78/1026 du Conseil du 18 décembre 1978, et en n'assurant pas la mise en œuvre complète de la directive 78/1027 du Conseil du 18 décembre 1978.

2 La directive 78/1026 du Conseil du 18 décembre 1978 (JO L 362, p. 1) a pour objet la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire, et elle prévoit en outre des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services.

3 La directive 78/1027 du Conseil du 18 décembre 1978 (JO L 362, p. 7) a pour objet la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives, concernant les activités du vétérinaire et notamment d'assurer la similitude des formations des vétérinaires dans les États membres pour réaliser la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres.

4 Ces deux directives prévoient respectivement en leurs articles 18, paragraphe 1, et 3, paragraphe 1, que les États membres prennent les mesures nécessaires

pour s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de leur notification, c'est-à-dire au plus tard le 20 décembre 1980, et qu'ils en informent immédiatement la Commission.

5 N'ayant reçu aucune information de la part de la République italienne, la Commission a ouvert par lettre du 14 décembre 1981 la procédure de l'article 169 du traité. En réponse à cette lettre, la représentation permanente de la République italienne auprès des Communautés européennes a informé la Commission, le 29 mars 1982, que le Conseil de ministres avait approuvé un projet de loi en la matière.

6 Jugeant insatisfaisante la réponse du gouvernement italien, dès lors qu'aucun acte législatif n'avait été adopté, la Commission a émis le 21 juin 1982, un avis motivé auquel la République italienne était invitée à se conformer dans le délai d'un mois. Par lettre du 30 septembre 1982, cette dernière a transmis le projet de loi susmentionné et a annoncé que celui-ci avait été présenté au Parlement le 13 mars 1982, la commission des affaires constitutionnelles ayant émis un avis favorable à son sujet.

7 La Commission, constatant que la République italienne n'avait adopté aucune mesure pour se conformer aux directives susvisées, a introduit le présent recours en manquement.

Sur les conclusions du recours en tant qu'elles concernent le défaut de mise en œuvre de la directive 78/1026 du Conseil du 18 décembre 1978

8 Le gouvernement italien ne conteste pas qu'il n'a pas satisfait à cette obligation de mise en œuvre. Il rappelle cependant qu'il a présenté au Parlement un projet de loi contenant les dispositions appropriées pour la mise en œuvre de cette directive. Toutefois la procédure parlementaire relative à ce projet n'aurait pu s'achever avec succès en raison de la dissolution anticipée de la chambre. Il serait donc nécessaire de renouveler la procédure d'approbation du projet de loi.

9 Ces circonstances ne sauraient faire disparaître le manquement reproché à la République italienne. Selon une jurisprudence constante, un État membre ne

saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et délais resultant des directives communautaires.

10 Il y a donc lieu de constater qu'en n'adoptant pas dans les délais prescrits les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 78/1026 du Conseil du 18 décembre 1978, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les conclusions du recours en tant qu'elles concernent le défaut de mise en œuvre complète de la directive 78/1027 du Conseil du 18 décembre 1978

11 Alors qu'il s'était limité, pendant toute la procédure précontentieuse, à affirmer qu'aux fins de la transposition de la directive en cause, une loi tendant à habiliter le gouvernement à arrêter les mesures nécessaires était en préparation, le gouvernement de la République italienne a fait valoir, pour la première fois dans son mémoire en défense, que la mise œuvre de cette directive serait déjà pleinement réalisée par l'organisation actuelle des études et des diplômes relatifs à la profession de vétérinaire, telle qu'elle a été précisée par le décret du président de la République n° 987, du 23 octobre 1969 (Gazetta ufficiale du 2. 1. 1970, n° 1). Ce décret qui prévoit un cycle d'études universitaires d'une durée de 5 ans et précise en son annexe les différentes matières faisant l'objet des enseignements conduisant au titre de docteur en médecine vétérinaire, satisferait aux conditions posées par l'article 1 et par l'annexe de la directive 78/1027 du Conseil.

12 Dans son mémoire en réplique la Commission a pris acte de l'existence du décret n° 987 du 23 octobre 1969, mais a fait savoir qu'elle considérait que les dispositions qu'il édicte ne sont pas de nature à assurer la mise en œuvre complète de la directive, dès lors que l'annexe figurant à ce décret et précisant les programmes d'enseignement en vue de l'obtention du doctorat en médecine vétérinaire en Italie n'aurait pas repris trois des matières citées à l'annexe de la directive 78/1027 établissant un programme harmonisé d'études pour les vétérinaires: la médecine préventive, l'hygiène et la technologie alimentaires, l'éthologie et la protection animale.

13 Il convient de prendre acte du fait qu'à l'audience la Commission a reconnu que le décret du 27 octobre 1969 assurait une mise en œuvre satisfaisante de

la directive en ce qui concerne l'enseignement de la médecine préventive. La portée des conclusions de la Commission se trouve donc limitée au défaut de transposition dans le programme d'enseignement des vétérinaires arrêté en Italie des matières intitulées «hygiène et technologie alimentaires», d'une part, et «éthologie et protection animale», d'autre part.

14 Il convient d'observer que l'annexe à la directive 78/1027, en précisant liminairement que «le programme d'études conduisant aux diplômes, certificats et autres titres de vétérinaire comprend au moins les matières ci-dessous, l'enseignement de l'une ou de plusieurs de ces matières peut être dispensé dans le cadre des autres disciplines ou en liaison avec celles-ci», n'exige pas une transposition à la lettre, dans les ordres juridiques internes, de l'énoncé même des matières et disciplines constituant le programme d'études pour les vétérinaires; elle impose simplement une transposition suffisamment fidèle pour assurer une similitude des formations dans les États membres, aux fins de permettre la reconnaissance mutuelle des diplômes.

15 S'agissant de la matière intitulée «hygiène et technologie alimentaires», le gouvernement de la République italienne a fait observer que l'acquisition de connaissances adéquates, au sens de la directive, en cette matière, serait assurée par l'enseignement obligatoire de la matière figurant au 18e groupe de l'annexe au décret et intitulée «inspection et contrôle des denrées alimentaires d'origine animale». Il a ajouté que les fonctions d'inspection et de contrôle présupposent nécessairement une connaissance des techniques de production et de mise en circulation des denrées alimentaires en vue de la consommation.

16 Il convient de relever, comme l'a soutenu la Commission et ainsi qu'il résulte des débats devant la Cour, que la discipline figurant au 18e groupe de l'annexe au décret italien n° 987 ne recouvre qu'une partie de l'enseignement correspondant à la matière «hygiène et technologie alimentaires» visée par la directive. Par ailleurs, c'est à juste titre que la Commission a soutenu que certaines matières en rapport direct avec l'hygiène et la technologie alimentaires figurent dans le décret n° 987 au nombre des matières complémentaires qui constituent pour les étudiants en médecine vétérinaire des matières à option. Ainsi ces étudiants pourraient-ils parfaitement obtenir le diplôme de docteur en médecine vétérinaire sans avoir acquis une formation complète dans cette matière, ce qui est incompatible avec les exigences prévues à l'article 1 de la directive.

17 C'est donc à juste titre que la Commission estime que la République italienne n'a pas complètement transposé la directive 78/1027 sur ce point.

18 S'agissant de la matière intitulée «éthologie et protection animale» qui figure dans le 3e groupe de l'annexe à la directive 78/1027, le gouvernement de la République italienne a soutenu que l'acquisition de connaissances adéquates en cette matière serait assurée par l'enseignement obligatoire des matières figurant au 5e groupe de l'annexe au décret n° 987, lequel est ainsi libellé:

«Zootechnique:

1) hygiène, aspect extérieur des animaux, ethnologie;

2) génétique et élevage.»

19 Il ressort des débats menés devant la Cour que les matières figurant dans le 5e groupe de l'annexe au décret n° 987 ne correspondent pas à la matière intitulée «éthologie et protection animale» figurant en annexe à la directive 78/1027 du Conseil. En effet, cette matière telle qu'elle est prévue par la directive s'attache essentiellement à l'enseignement de la science du comportement des animaux, alors que les matières figurant au 5e groupe du programme d'enseignement italien se rapportent, pour leur part, à l'étude des populations animales et aux techniques de reproduction et d'élevage.

20 Dans ces conditions, c'est également à juste titre que la Commission estime que la République italienne n'a pas transposé complètement sur ce point la directive 78/1027 du Conseil.

21 Dès lors, il y a lieu de constater:

— qu'en n'adoptant pas dans les délais prescrits les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 78/1026 du Conseil, du 18 décembre 1978, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

— qu'en n'assurant pas la mise en œuvre complète de la directive 78/1027 du Conseil, du 18 décembre 1978, et en omettant de prévoir l'enseignement obligatoire des matières désignées par les termes «éthologie et

protection animale» et «hygiène et technologie alimentaires» dans le cadre de son programme d'études pour les vétérinaires, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

22 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée au dépens. La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas dans les délais prescrits les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 78/1026 du Conseil, du 18 décembre 1978, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.**

2) **En n'assurant pas la mise en œuvre complète de la directive 78/1027 du Conseil, du 18 décembre 1978, et en omettant de prévoir l'enseignement obligatoire des matières désignées par les termes «éthologie et protection animale» et «hygiène et technologie alimentaires» dans le cadre de son programme d'études pour les vétérinaires, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.**

3) **La République italienne est condamnée aux dépens.**

Mackenzie Stuart Koopmans Galmot
Bosco Everling Kakouris Joliet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 septembre 1984.

Le greffier
P. Heim

Le président
A. J. Mackenzie Stuart