CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 14 décembre 1995 *

1. Dans le cadre du présent recours, la Commission reproche à la République italienne d'avoir manqué à son obligation de conformer son droit interne à la directive 85/432/CEE du Conseil, du 16 septembre 1985, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie [1] (ci-après la « directive »).

2. La Commission demande à la Cour de constater que, « en reportant la fin du délai fixé au 1er octobre 1987 par l'article 5 de la directive 85/432/CEE ... et en maintenant jusqu'à cette même date des programmes de formation en pharmacie incompatibles avec la directive susvisée », la République italienne « a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 85/432/CEE et plus particulièrement de ses articles 1er, 2 et 5 ».

3. L'objectif de la directive est que les titulaires d'un diplôme, certificat ou autre titre universitaire ou d'un niveau reconnu équivalent en pharmacie, qui répondent aux conditions prévues à son article 2, soient habilités, dans tous les États membres, au moins à l'accès à certaines activités pharmaceutiques. Ces activités comprennent notamment la fabrication et le contrôle des médicaments, leur conservation et leur distribution au stade du commerce de gros, leur distribution dans les pharmacies ouvertes au public, la préparation, le contrôle, le stockage et la dispensation des médicaments dans les hôpitaux, et autres activités similaires.

4. A cette fin, la directive impose aux États membres de subordonner la délivrance des diplômes, certificats et autres titres en pharmacie à des conditions déterminées de formation, pendant un cycle de formation s'étendant au moins sur une durée de cinq ans et comprenant:

« — au moins quatre années d'enseignement théorique et pratique [2] à temps plein dispensé dans une université ou dans un institut supérieur d'un niveau reconnu comme équivalent, ou sous la surveillance d'une université,

* Langue originale: l'espagnol.

1 — JO L 253, p. 34.

2 — Le cycle de formation doit porter sur les matières suivantes: biologie végétale et animale, physique, chimie générale et inorganique, chimie organique, chimie analytique, chimie pharmaceutique, y compris l'analyse des médicaments, biochimie générale et appliquée (médicale), anatomie et physiologie; terminologie médicale, microbiologie, pharmacologie et pharmacothérapie, technologie pharmaceutique, toxicologie, pharmacognosie, législation et, le cas échéant, déontologie.

— au moins six mois de stage dans une pharmacie ouverte au public ou dans un hôpital sous la surveillance du service pharmaceutique de cet hôpital ».

5. L'article 5 de la directive impose les obligations suivantes aux États membres:

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 1er octobre 1987. Ils en informent immédiatement la Commission.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive. »

Les faits

6. La réglementation italienne visant à transposer la directive est le décret du président de la République, du 31 octobre 1988, portant modifications du programme menant aux diplômes en pharmacie et en chimie et technologie pharmaceutiques. Ce décret n'a été publié à la *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* que le 12 mai 1989 [3].

7. Ce décret présidentiel, à son article 2, fixait au 1er novembre 1990 la date limite pour l'adoption, par les universités concernées, des nouveaux programmes d'études pharmaceutiques et, à l'article 3, il autorisait les étudiants inscrits entre le 1er novembre 1987 et le 1er novembre 1990 à obtenir leur diplôme final sans avoir suivi les nouveaux programmes d'étude, déjà adaptés à la réglementation communautaire.

8. Estimant que les mesures temporaires autorisées par le décret présidentiel ne respectaient pas les obligations imposées à la République italienne par la directive, la Commission a envoyé aux autorités de cet État une lettre de mise en demeure datée du 28 novembre 1991, où elle appelait leur attention sur l'incompatibilité du décret avec la directive.

9. Devant le silence de l'administration italienne, la Commission a émis un avis motivé, du 23 décembre 1992, correspondant à la lettre de mise en demeure.

3 — Le gouvernement italien a procédé à la communication obligatoire à la Commission par lettre n° 3061, du 13 avril 1990.

10. Par lettre adressée à la Commission le 27 avril 1993, le gouvernement italien a répondu en affirmant que le retard dans la transposition de la directive était dû à « des nécessités incontournables liées à la structure articulée de la formation universitaire italienne ». Pour remédier à la situation ainsi créée, les autorités italiennes suggéraient une « solution transitoire » possible, consistant en ce que les étudiants inscrits en pharmacie après le 1er octobre 1987, qui n'auraient pas opté pour la nouvelle formation conforme à la directive, puissent obtenir un titre reconnu dans le cadre communautaire lorsque leur programme de formation satisfaisait, en fait, aux exigences imposées par la directive (examens dans toutes les disciplines indiquées dans la directive, ainsi que stage semestriel).

11. La Commission, saisie de ladite proposition, et pour pouvoir l'analyser en meilleure connaissance de cause, a demandé au gouvernement italien, le 3 août 1993, des informations détaillées sur le nombre d'étudiants concernés (c'est-à-dire ceux n'ayant pas opté pour le nouveau programme), sur les différences entre les anciens programmes et les nouveaux, et sur le système qu'emploieraient les universités pour contacter les étudiants concernés. La Commission souhaitait savoir, de même, si les étudiants concernés seraient tous obligés de suivre le complément de formation, si un délai serait fixé pour compléter la formation et si, enfin, un certificat spécifique serait délivré.

12. Les autorités italiennes n'ont pas répondu à la demande de précisions de la Commission. Cette dernière a fini par saisir la Cour de justice, le 22 novembre 1994, du présent recours en manquement.

La transposition tardive de la directive

13. Le gouvernement italien admet que la transposition de la directive dans son ordre juridique interne a été tardive, plusieurs années après l'expiration du délai fixé à l'article 5. Il y a donc, de ce seul fait, un manquement manifeste à l'obligation de transposition, du point de vue des délais.

14. Le retard de transposition de la directive s'avère encore plus évident si l'on tient compte du fait que l'article 2 du décret présidentiel de 1988 reporte à novembre 1990 l'obligation d'adapter des programmes de formation universitaire qui, paradoxalement, auraient dû être modifiés avant octobre 1987.

15. Malgré cela, le gouvernement italien soutient dans sa duplique que le grief de retard (dans la transposition de la directive) ne peut fonder un recours en manquement, si la procédure préalable à ce recours a été entamée par la Commission alors que la transposition a déjà eu lieu.

16. Tel serait le cas dans la présente espèce, puisque la lettre de mise en demeure a été envoyée aux autorités italiennes par la Commission le 28 novembre 1991, c'est-à-dire plus d'un an après la promulgation du décret présidentiel et de sa communication officielle à la Commission, par le gouvernement italien, en application du paragraphe 2 de l'article 5 de la directive.

17. Le gouvernement italien affirme n'avoir trouvé aucun précédent dans lequel la Cour se serait prononcée au fond sur un recours au titre de l'article 169 du traité, pour transposition tardive d'une directive, alors que la procédure d'infraction aurait commencé après la transposition de cette directive.

18. La traduction de ces allégations dans le contexte de la présente affaire revient, en réalité, soit à contester l'intérêt à agir (légitimation) de la Commission dans la présente espèce, soit à affirmer l'inexistence, depuis l'origine, de l'objet même de la procédure de manquement. Certes, dans l'abstrait, la thèse du gouvernement italien pourrait être accueillie, car, dans le cadre du mécanisme de l'article 169 du traité, les lettres de mise en demeure ou les avis motivés n'auraient pas grand sens s'ils étaient formulés alors que l'État auteur de l'infraction aurait déjà pallié le manquement allégué, avant même de s'être vu communiquer par la Commission de telles « invitations » à agir.

19. Il se trouve, toutefois, que le manquement dont il est fait grief ici ne réside pas seulement dans la transposition tardive de la directive, mais également dans le maintien, par le biais de la réglementation italienne de transposition, d'un résultat matériel non conforme aux exigences de la réglementation communautaire présumée enfreinte.

20. Dans ces conditions, j'estime que le recours de la Commission n'est entaché d'aucun vice de procédure qui le rendrait irrecevable. Comme je l'exposerai ci-après, la Commission agit dans le cadre de ses compétences sans avoir à démontrer un intérêt spécifique ou qualifié, elle n'est pas soumise à des délais pour exercer son action et, enfin, elle avait toutes les raisons d'entamer un recours.

21. La Cour de justice a répété à maintes reprises que, dans l'exercice des compétences que lui accorde l'article 169 du traité, la Commission n'est pas tenue de démontrer l'existence d'un intérêt spécifique pour exercer l'action puisque, en tant que garante de l'intérêt général communautaire, elle a, d'office, pour mission de veiller à l'application du traité par les États membres [4]. Il suffit donc, sans plus, d'une présomption de manquement de la part d'un État membre pour que la Commission puisse légitimement utiliser la procédure prévue à l'article 169 du traité.

4 — Arrêts du 4 avril 1974, Commission/France (167/73, Rec. p. 359, point 15), et du 1er juin 1995, Commission/Italie (C-182/94, Rec. p. I-1465).

22. La Commission n'est pas non plus liée par le moindre délai pour exercer son action, puisqu'il est également de jurisprudence constante de la Cour de justice que les règles de l'article 169 du traité doivent être appliquées sans que la Commission ait à respecter un délai déterminé [5]. Ainsi, cette institution dispose de la possibilité d'apprécier la date à laquelle il peut être opportun de former un recours et il n'appartient pas à la Cour de contrôler l'exercice de cette appréciation.

23. Même dans certains cas d'infractions déjà éliminées, l'exercice de l'action prévue à l'article 169 du traité peut être raisonnablement justifié. Comme l'admet la jurisprudence de la Cour, l'un des objectifs possibles d'une telle action est d'établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut encourir en conséquence de son manquement [6]. Cette seule finalité suffirait donc pour l'exercice de l'action.

24. En ce qui concerne spécifiquement le domaine des titres universitaires, la constatation du manquement antérieur d'un État membre déterminé peut également être utile aux fins de légitimer la non-reconnaissance, par les autres États membres, des titres correspondant à la période dans laquelle la règle communautaire n'a pas été dûment appliquée.

5 — Arrêts du 16 mai 1991, Commission/Pays-Bas (C-96/89, Rec. p. I-2461), et du 10 mai 1995, Commission/Allemagne (C-422/92, Rec. p. I-1097).

6 — Arrêts du 5 juin 1986, Commission/Italie (103/84, Rec. p. 1759), et du 24 mars 1988, Commission/Grèce (240/86, Rec. p. 1835).

25. Le raisonnement qui précède permet de rejeter les allégations de l'État italien quant à l'exercice de l'action engagée par la Commission et de procéder à l'analyse du manquement du point de vue du fond.

L'incorporation incorrecte de la directive

26. L'incorporation tardive de la directive dans l'ordre juridique italien s'est accompagnée d'une lacune grave dans la transposition de son contenu. Il y a donc deux manquements, même s'ils sont intimement liés, l'un en matière de délai et l'autre quant au fond: d'un côté, la République italienne n'a pas incorporé la directive à son ordre interne dans le délai prescrit; de l'autre côté, quand elle a fini par l'incorporer tardivement, elle l'a fait dans des conditions de nature à permettre la subsistance de situations irrégulières, contraires au droit communautaire, sans y remédier de manière appropriée.

27. Il est admis par les deux parties que les programmes d'études en pharmacie antérieurs à l'entrée en vigueur du décret présidentiel de 1988 ne remplissaient pas, en Italie, les conditions prescrites par la directive. Le gouvernement défendeur n'a pas réfuté les affirmations de la Commission à cet égard [7].

7 — Selon la Commission, la durée des études de pharmacie était de quatre ans et non de cinq ans, les matières obligatoires ne correspondaient pas à celles fixées par la directive et le semestre de stage n'était pas obligatoire.

28. Il était en conséquence nécessaire d'adapter ces programmes à la réglementation communautaire, en vue de faciliter la reconnaissance mutuelle des titres équivalents, habilitant à l'exercice des activités pharmaceutiques déjà décrites [8].

29. Le décret présidentiel du 31 octobre 1988 qui procède à l'adaptation aggrave le caractère tardif de celle-ci en reportant à 1990 l'application des nouveaux programmes. Cela permet que, entre octobre 1987 et novembre 1990, les étudiants en pharmacie terminent leur formation et obtiennent les titres universitaires correspondants selon un système d'enseignement, théorique et pratique, non conforme aux exigences de la directive.

30. Contrairement à ce qu'a affirmé le gouvernement italien tout au long de la procédure, cette mesure — consistant à repousser jusqu'en 1990 la pleine efficacité des nouveaux programmes — n'était pas une « conséquence naturelle et irrémédiable du retard dans la transposition ». Rien ne l'empêchait de prévoir un système transitoire pour les étudiants ayant suivi le programme d'études antérieur, non adapté, de manière à ce que leurs titres universitaires correspondent pleinement au nouveau système.

31. Concrètement, il était parfaitement possible d'exiger des étudiants inscrits dans les universités italiennes à partir de 1987 et poursuivant encore leurs études en 1988 et en 1989 un certain niveau d'enseignements, théoriques et pratiques, respectant les contenus minimaux imposés par la directive, y compris au moyen d'un programme de formation complémentaire. Une telle obligation n'aurait pas supposé de rétroactivité, car elle n'affectait pas des situations juridiques déjà établies, mais des situations présentes ou futures, ou de simples expectatives.

32. En fait, en répondant — également tardivement — à l'avis motivé de la Commission par la lettre du 27 avril 1993 déjà citée [9], les autorités italiennes ont suggéré une éventuelle « solution transitoire », même si l'ambiguïté de ses termes était telle que la Commission a été amenée à demander plus d'informations. Le manque de coopération du gouvernement italien, qui n'a pas répondu à cette dernière demande de renseignements, est flagrant.

33. En somme, le gouvernement italien aurait pu ne pas aggraver son manquement dans le temps (à l'obligation de transposer la directive) par un autre manquement au fond ou de contenu. Il lui suffisait d'adopter, dans le décret présidentiel de transposition, des formules permettant non seulement aux étudiants inscrits après 1987 de choisir le nouveau programme, déjà adapté au droit communautaire, mais exigeant un complément de formation approprié de ceux qui n'avaient pas fait ce choix. Comme tel n'a pas été le cas, le double manquement dénoncé par la Commission est manifeste.

8 — Voir le point 3 ci-dessus.

9 — Voir au point 10 ci-dessus.

34. La présente espèce est très proche de celle qui a fait l'objet du récent arrêt du 1er juin 1995 [10]. Dans cet arrêt, la Cour a déclaré que la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de deux directives [11] sur la reconnaissance réciproque de titres de praticiens de l'art dentaire et sur la coordination des dispositions relatives aux activités de ces praticiens, en ayant prorogé, par une réglementation interne (également de 1988) [12], le délai fixé dans ces directives à l'année universitaire 1984/1985, en ce qui concerne les diplômés en médecine et en chirurgie.

35. Dans cet arrêt, la Cour de justice a fait sienne la thèse de la Commission selon laquelle la République italienne avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des deux directives, en permettant à des personnes diplômées en Italie qui n'avaient pas reçu une formation conforme aux critères prescrits à l'article 1er de la directive sur la coordination des législations, et qui n'avaient pas commencé leur formation universitaire en médecine avant la date prévue à l'article 19 de la directive sur la reconnaissance des titres, d'exercer comme praticiens de l'art dentaire. La loi contestée a ainsi créé une catégorie de praticiens de l'art dentaire — dont les membres ne peuvent exercer leur activité que sur le territoire national — qui ne correspond à aucune des catégories établies par ces directives.

36. Par une telle jurisprudence, la Cour de justice a rejeté la possibilité — identique à celle qu'invoque l'Italie dans la présente espèce — qu'un État membre proroge unilatéralement le délai fixé dans une directive pour adapter les programmes d'études universitaires à ses exigences impératives. La Cour a déclaré, de même, contraire au droit communautaire le comportement d'un État membre dont la législation a validé des études universitaires (en l'espèce de médecine, ici de pharmacie) postérieures au délai fixé dans une directive et non adaptées à ses exigences.

37. Sur la base de ces considérations, j'estime qu'il convient d'accueillir le présent recours. A mon avis, le gouvernement italien a manqué, aussi bien du point de vue des délais que quant au fond, à l'obligation d'adapter son droit interne à la directive et il convient que la Cour de justice se prononce en ce sens.

38. Conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, il convient de condamner la République italienne aux dépens, puisqu'il a été fait droit aux prétentions de la Commission.

10 — Commission/Italie (C-40/93, Rec. p. I-1319).

11 — Il s'agissait concrètement du non-respect de l'article 19 de la directive 78/686/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres du praticien de l'art dentaire et comportant des mesures destinées à faciliter l'exercice effectif du droit d'établissement et de libre prestation de services (JO L 233, p. 1) et de l'article 1er de la directive 78/687/CEE du Conseil, du 25 juillet 1978, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant les activités du praticien de l'art dentaire (JO L 233, p. 10).

12 — La loi italienne n° 471, du 31 octobre 1988.

Conclusion

39. Je propose donc à la Cour de se prononcer dans le sens suivant:

1) faire droit au recours et constater que, en reportant au 1er novembre 1990 la date d'expiration du délai fixée au 1er octobre 1987 par l'article 5 de la directive, et en maintenant en vigueur jusqu'à cette date des programmes de formation en pharmacie incompatibles avec ladite directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 85/432/CEE du Conseil, du 16 septembre 1985, visant à la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certaines activités du domaine de la pharmacie;

2) condamner la République italienne aux dépens.