CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 8 MARS 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La disparité des dispositions nationales en vertu desquelles la commercialisation ou l'utilisation de certaines marchandises dépend du respect de conditions techniques peut susciter des entraves pour les échanges intracommunautaires de marchandises. Des directives communautaires sont prévues pour les éliminer.

L'affaire, dans laquelle nous présentons aujourd'hui nos observations, a pour objet des mesures communautaires relatives à des instruments de mesurage.

A ce sujet, le Conseil a adopté, le 26 juillet 1971, une directive-cadre «concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique» (71/316/CEE, JO n° L 202 du 6. 9. 1971, p. 1). Un élément caractéristique de cette directive est l'harmonisation des dispositions relatives au contrôle d'instruments de mesurage avant la commercialisation; une «approbation CEE de modèle» et une «vérification primitive CEE» sont prévues pour les nouveaux instruments. Un autre élément important est l'apposition d'une marque qui doit être reconnue par tous les États membres et qui assure la libre circulation des marchandises.

Il existe en outre des directives particulières pour des catégories déterminées d'instruments de mesurage. En l'espèce, il s'agit de la directive du Conseil du 12 octobre 1971 «concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales» (71/347/CEE, JO n° L 239 du 25. 10. 1971, p. 1). D'une part, cette directive a créé un instrument étalon de référence, parce que des dispositions différentes existaient en France et en république fédérale d'Allemagne et aussi parce que la pratique des autres États membres n'était pas uniforme. C'est la masse à l'hectolitre CEE, définie à l'article 2, qui désigne le rapport de la masse, exprimée en kilogrammes, au volume, exprimé en hectolitres, tel qu'il est obtenu pour une céréale quelconque, en effectuant le mesurage avec un instrument et selon une méthode conformes à la directive. Elle constitue un élément important pour la fixation du prix d'intervention et elle joue également un rôle dans le commerce des céréales. En effet, selon l'article 4 de la directive, la dénomination masse à l'hectolitre CEE ne peut être utilisée dans le commerce que pour caractériser des céréales qui ont été mesurées avec des instruments correspondant à ses prescriptions; cet article dispose également que pour le commerce des céréales entre les États membres, la caractéristique désignée sous la dénomination masse à l'hectolitre ne peut être que la masse à l'hectolitre CEE définie dans la directive. D'autre part, il s'agit d'éliminer les obstacles à la libre circulation d'instruments de mesurage destinés à déterminer la masse à l'hectolitre. Selon l'article 5 de la directive, ces instruments de mesurage doivent être conformes aux prescriptions de l'annexe II, ils font l'objet d'une approbation CEE de modèle et sont soumis à la vérification primitive CEE, enfin ils sont munis des marques et signes CEE. Il s'ensuit que — comme l'indique l'article 6 — les États membres ne peuvent refuser, interdire ou restreindre la mise sur le marché et la mise en service de ces instruments de mesurage. Selon l'article 7 de la direc-

1 — Traduit de l'allemand.

tive, les dispositions nationales nécessaires à cette fin devaient être mises en vigueur dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification, donc avant le 15 avril 1973.

Il est certain qu'en ce qui concerne le royaume des Pays-Bas, cette obligation n'a pas été remplie dans le délai fixé. C'est pourquoi, la Commission a engagé une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE par une lettre du 14 février 1975, dans laquelle elle invitait le gouvernement néerlandais à présenter ses observations dans le délai d'un mois.

Sur ces entrefaites, le 7 avril 1975, la représentation permanente des Pays-Bas a fait savoir qu'initialement, le gouvernement néerlandais aurait eu l'intention d'exécuter la directive dans le cadre d'une convention Benelux du 11 mars 1970 et d'un protocole modificatif du 16 mars 1971, donc par un protocole applicable immédiatement et uniformément aux États du Benelux. Mais cela n'aurait pas pu être réalisé, parce que la convention, après avoir été ratifiée par les Pays-Bas en novembre 1972, ne l'aurait pas été par la Belgique et le Luxembourg et, parce qu'en 1975, il n'aurait pas été possible de prévoir quand la ratification aurait lieu. Comme, d'autre part, la loi néerlandaise de 1937 sur l'étalonnage n'aurait pas donné immédiatement la possibilité d'exécuter la directive sur le plan purement national, il aurait fallu tout d'abord envisager une modification de cette loi. Le gouvernement néerlandais s'y serait désormais décidé et un projet en ce sens serait présenté sous peu au Conseil de ministres.

Le 22 décembre 1975, la Commission a adopté un avis motivé au sens de l'article 169 du traité CEE dans lequel notamment elle blâmait le gouvernement néerlandais de ne pas avoir exécuté la directive et lui fixait un délai d'un mois pour réparer cette lacune.

Dans une lettre du 22 janvier 1976, la représentation permanente des Pays-Bas a alors fait savoir que le projet de modification de la loi néerlandaise sur l'étalonnage, qui était joint en annexe et dans lequel des dispositions particulières étaient prévues pour l'application de la directive, serait transmis prochainement au Parlement. En outre, par une lettre du 27 juillet 1976, la Commission a été informée qu'une loi portant modification de la loi sur l'étalonnage avait été adoptée le 2 juin 1976, et qu'ainsi la compétence nécessaire pour exécuter la directive avait été créée. Les règlements d'exécution relatifs à la directive seraient à présent préparés, mais — eu égard également à d'autres directives CEE — un règlement général d'exécution selon le droit néerlandais, c'est-à-dire ce que l'on appelle le règlement général CEE relatif à l'étalonnage serait, certes, encore nécessaire. Enfin, dans une lettre du 21 avril 1977, la Commission a été informée de l'évolution ultérieure et le projet d'un règlement général CEE relatif à l'étalonnage, sur la base duquel les dispositions d'exécution concernant la directive qui nous intéresse ici devaient être prises, lui a été transmis.

Puisqu'il n'était donc pas possible de prévoir quand les Pays-Bas appliqueraient effectivement les dispositions nécessaires selon la directive du 12 octobre 1971, la Commission a saisi la Cour de justice le 28 juillet 1977. Dans sa requête, elle demande de constater que le royaume des Pays-Bas a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité, en ne mettant pas en vigueur, dans le délai prévu, les dispositions nécessaires à l'exécution de la directive du Conseil du 12 octobre 1971.

D'après l'état le plus récent de l'évolution, la loi du 2 juillet 1976 est entrée en vigueur le 1er janvier 1978 et le projet de règlement général CEE relatif à l'étalonnage a été transmis au Conseil de ministres à la fin de novembre 1977. Ainsi que l'assurance en a été donnée, d'autres travaux nécessaires, notamment

en ce qui concerne les unités de mesurage, seraient très avancés et l'on compte que toutes les mesures nécessaires selon la procédure mentionnée seront appliquées avant le milieu de l'année 1978.

Il est donc clair que le délai fixé dans la directive du 12 octobre 1971 a expiré sans que des dispositions néerlandaises aient été adoptées pour son exécution, et il est également hors de doute qu'aujourd'hui encore, la situation juridique néerlandaise n'est pas conforme aux exigences de la directive citée. En considération de la jurisprudence actuelle relative à des cas semblables, selon laquelle il est certain que les directives lient les États membres et que les délais qu'elles fixent doivent être respectés afin d'éviter des situations juridiques différentes (voir par exemple affaire 52/75, Commission des Communautés européennes/République italienne, arrêt du 26. 2. 1976, Recueil 1976, p. 277; et 10/76, Commission des Communautés européennes/République italienne, arrêt du 22. 9. 1976, Recueil 1976, p. 1359), la conclusion s'impose donc que la requête de la Commission doit être déclarée recevable.

Manifestement, le gouvernement néerlandais ne partage pas du tout cette thèse et c'est pourquoi il est nécessaire, en vue de clarifier davantage cette affaire, d'étudier encore les arguments qu'il présente pour sa défense.

1. Tout d'abord, le gouvernement néerlandais estime que la nécessité du recours, conçu comme moyen de pression, pourrait être mise en doute. En effet, un élément important serait qu'il n'est pas demeuré inactif mais qu'il a au contraire engagé la procédure visant à exécuter la directive et qu'il l'a même accélérée énergiquement. En outre, la Commission n'aurait pas été laissée dans l'ignorance de ces faits, ainsi qu'on peut le déduire des décisions du gouvernement néerlandais du 7 avril 1975, du 22 janvier 1976, du 27 juillet 1976 et du 21 avril 1977.

Cette thèse oublie cependant que la Commission ne doit pas prouver qu'elle a un intérêt à l'introduction d'une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE. L'élément déterminant est de savoir si l'État membre intéressé a obtempéré à sa mise en demeure dans le délai fixé dans l'avis. Éventuellement, il peut encore être important de savoir quelle évolution se dessine pour la Commission à ce moment-là et s'il est possible de reconnaître que l'application des dispositions réclamées interviendra dans un proche avenir.

A cet égard, la présente affaire est parfaitement claire. En réalité, en décembre 1975-janvier 1976, le gouvernement néerlandais n'avait même pas encore accompli la première démarche en vue de l'exécution de la directive, qui doit se réaliser en trois étapes. La modification de la loi relative à l'étalonnage n'a été adoptée que le 2 juillet 1976 et est entrée en vigueur le 1er juillet 1978. Au sujet de la deuxième étape, l'adoption d'un règlement-cadre d'exécution (règlement général CEE relatif à l'étalonnage), nous savons qu'un projet en ce sens a été présenté au Conseil de ministres à la fin de novembre 1977. Manifestement, il n'est pas encore entré en vigueur; de même, les dispositions spéciales d'application de la directive — prévues comme troisième étape — n'ont pas encore été adoptées et, même aujourd'hui, il n'est pas encore possible de prévoir avec certitude la date de leur entrée en vigueur.

Dans ces conditions et en présence d'une directive qui aurait dû être exécutée au plus tard avant le 15 avril 1973, nous ne voyons réellement pas comment on prétend contester à la Commission un droit de recours.

2. Le gouvernement néerlandais a ensuite fait état de la procédure nécessairement longue selon la situation juridique — à savoir selon le droit néerlandais — qui doit aboutir à l'exécution de la directive. C'est ainsi qu'il se serait

tout d'abord efforcé de trouver une solution dans le cadre de la convention Benelux mentionnée, solution qui ne pouvait cependant pas réussir puisque la Belgique et le Luxembourg n'ont pas ratifié cette convention. En ce qui concerne l'application purement nationale vers laquelle il se serait ensuite tourné, il faudrait considérer qu'elle exigeait en quelque sorte un programme en trois étapes, à savoir tout d'abord une modification de la loi sur l'étalonnage puis, sur la base de celle-ci, l'adoption d'un règlement-cadre qui entrerait également en ligne de compte pour d'autres directives, et enfin seulement l'adoption de dispositions spéciales d'exécution. En outre, il ne faudrait pas oublier qu'eu égard à la directive-cadre du Conseil, du 26 juillet 1971, mentionnée au début, toutes les directives ne pourraient pas être exécutées avec une égale facilité.

A notre avis, cette tentative de justification ne peut cependant pas aboutir.

— En ce qui concerne tout d'abord la convention Benelux, le gouvernement néerlandais n'a pas fait valoir qu'elle exclurait des mesures nationales unilatérales; en réalité, comme nous l'avons entendu au cours de la procédure, la directive qui nous intéresse ici a été exécutée entre-temps par la Belgique et le Luxembourg. Si l'on admet qu'il pouvait paraître indiqué de s'efforcer de trouver d'abord une solution dans le cadre de cette convention, il reste cependant que cela ne pouvait en aucun cas prendre un temps tel que l'occasion de choisir une autre voie pour exécuter la directive ne s'est présentée qu'à la fin de 1975.

— En outre, le gouvernement néerlandais invoque le fait que l'adoption de dispositions d'application pour la directive spéciale du 12 octobre 1971 aurait été rendue particulièrement difficile en raison de la directive-cadre du 26 juillet 1971, mais, sur ce point, il ne présente pas un exposé détaillé des motifs. En outre, il faut admettre qu'il n'en a pas été tenu compte lors de l'adoption de la directive — elle présupposait l'unanimité. Lorsque la directive a prévu un délai de 18 mois pour son application, ce délai a paru tout à fait suffisant aux autres participants pour adopter les dispositions nationales nécessaires en ce domaine. De plus, une erreur éventuelle à ce sujet aurait pu être corrigée en demandant une prolongation du délai.

— Enfin, en ce qui concerne la procédure en trois étapes qui doit être suivie d'après le droit néerlandais, la Commission a fait remarquer surtout et à bon droit que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, 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 (voir par exemple affaire 30/72, Commission des Communautés européennes/République italienne, arrêt du 8. 2. 1973, Recueil 1973, p. 161). En outre, sur ce point, il semble douteux qu'une procédure aussi compliquée ait été réellement indispensable et qu'un règlement ad hoc portant application de la directive n'ait pas pu être adopté jusqu'à la modification de la loi sur l'étalonnage. En tout cas, le gouvernement néerlandais semble avoir procédé ainsi pour d'autres directives et — si nous avons bien compris — selon la conception néerlandaise, des mesures provisoires de cette sorte auraient été possibles, jusqu'à la ratification de la convention Benelux. Enfin et surtout, un élément important à cet égard est que, même si juridiquement il n'existait aucun autre moyen d'exécuter la directive, on doit admettre que même une procédure aussi compliquée, si elle avait été entamée en temps voulu, aurait pu être terminée bien longtemps avant l'adoption de l'avis de la Commission et l'expiration du délai qu'il fixait.

3. Après cela, il ne nous reste plus qu'à étudier une troisième question soulevée

par le gouvernement néerlandais. Ici, il a fait valoir que, selon la jurisprudence en la matière, l'élément important serait que la non-exécution d'une directive n'entraîne point de discriminations; l'accent aurait été mis sur le respect des délais fixés uniquement parce que l'efficacité des mesures de droit communautaire n'aurait été garantie que de cette manière. Quant à la directive du Conseil, pertinente en l'espèce, il faut cependant constater que l'absence de dispositions correspondantes d'exécution dans les Pays-Bas n'aurait pas eu d'effets défavorables sur le marché commun.

Il serait possible de l'affirmer parce que, dans le domaine englobé par la directive, il n'existerait aucune disposition du droit néerlandais qui entraînerait des discriminations dans les échanges intracommunautaires. En réalité, les autorités néerlandaises n'auraient pas refusé la commercialisation ou l'utilisation d'instruments de mesurage pour établir la masse à l'hectolitre, mais ces instruments ne seraient pas fabriqués dans les Pays-Bas et jusqu'à présent en tout cas aucune demande d'autorisation en ce sens n'aurait été présentée.

D'autre part, il ne serait pas possible de relever des effets défavorables sur le marché commun parce qu'un instrument étalon de référence, tel que celui prévu par la directive, serait depuis longtemps en usage aux Pays-Bas. L'association royale «Le Comité des négociants en céréales», auquel tous les négociants néerlandais en céréales sont affiliés, disposerait d'un tel appareil et, en cas de litige puis — sur demande — en d'autres cas, déterminerait la masse à l'hectolitre. De même, il serait prévu, dans les conditions d'achat du bureau d'intervention néerlandais, que la détermination de la masse à l'hectolitre est effectuée par l'association royale mentionnée.

A notre avis, ces allégations reposent également sur un malentendu fondamental. Nous sommes convaincus que la jurisprudence invoquée par le gouvernement néerlandais ne peut pas être interprétée en ce sens que, dans le cas de l'exécution d'une directive communautaire, il pourrait être important d'examiner la question de savoir si l'absence de l'adaptation requise du droit national entraînerait effectivement des discriminations et si, avant l'application de la directive, même sans disposition juridique, il existerait une situation correspondant grosso modo à celle que vise la directive. Selon le traité — la jurisprudence l'a déjà maintes fois souligné — les directives lient les États membres quant au résultat à atteindre. Elles rendent donc nécessaire une modification correspondante de la situation juridique, lorsque celle-ci n'est pas déjà entièrement conforme à la directive. Toutefois, en l'espèce, il ne peut manifestement pas en être question, le gouvernement néerlandais estime cependant — les grands efforts relatés au début le prouvent — qu'une modification de la situation juridique est indispensable. Dans ces conditions, le seul élément qui importe réellement pour la procédure au titre de l'article 169 du traité CEE est de savoir si les modifications de la situation juridique, jugées nécessaires, ont été effectuées dans le délai prévu; en revanche, d'autres considérations concernant les effets réels de la situation juridique existante paraissent tout à fait dénuées d'importance.

Indépendamment de cela, on peut également avoir des doutes sérieux quant au fait que, même sans l'adaptation de la situation juridique, il ne soit possible d'apercevoir aucun effet défavorable sur le fonctionnement du marché commun ou que — ce qui à notre avis est suffisant — il n'existe aucun danger de cette nature.

En ce qui concerne l'établissement de la libre circulation des marchandises pour les instruments de mesurage englobés par la directive, un élément important est que, selon le droit néerlandais, aucune procédure d'autorisation ou de

contrôle n'est prévue pour eux, donc, comme la Commission l'a rappelé, qu'il n'existe pas d'infrastructure administrative. Cela exclut que ces instruments soient fabriqués dans les Pays-Bas et vendus dans d'autres États membres, à moins que — ce qui toutefois doit être considéré comme une entrave — une procédure d'approbation ne soit engagée dans un autre État membre comme la directive le prescrit. La situation juridique existante peut donc parfaitement affecter le développement de la production de ces instruments aux Pays-Bas, et il est donc certain que l'on doit parler d'incidences considérables sur le fonctionnement du marché commun.

En ce qui concerne, d'autre part, l'instrument étalon de référence CEE, il ne faut pas oublier que, selon la directive, seule la masse à l'hectolitre CEE peut être employée pour le commerce intracommunautaire et que la dénomination «masse à l'hectolitre CEE» n'est admise que pour les céréales qui sont mesurées avec des instruments correspondant aux prescriptions de la directive et qui, après vérification, sont munis d'une marque. Cela exige manifestement une réglementation nationale claire et, à cet égard, l'existence d'un usage commercial national correspondant et la possession d'un tel appareil par l'association des négociants en céréales ne suffisent pas.

Nous estimons donc que les remarques du gouvernement néerlandais relatives aux incidences réelles de la non-adaptation de son droit national aux dispositions de la directive ne peuvent pas, elles non plus, fournir un motif suffisant de justification et faire apparaître le recours comme non fondé.

En conclusion, il ne nous reste donc qu'à constater que le recours de la Commission est fondé. Vous devez donc constater que le royaume des Pays-Bas, en ne prenant pas dans le délai prescrit les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à l'application de la directive du Conseil du 12 octobre 1971, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité. Conformément à la demande, la partie défenderesse doit en outre être condamnée aux dépens.