ARRÊT DE LA COUR
DU 11 AVRIL 1978 [1]

Commission des Communautés européennes contre République italienne

«Métrologie»

Affaire 100/77

Sommaire

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

Un État membre ne saurait exciper de difficultés internes ou de dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant de directives communautaires.

Dans l'affaire 100/77

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, Me Armando Toledano-Laredo, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, auprès de M. Mario Cervino,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par Monsieur l'ambassadeur Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté de l'avocat de l'État, M. Arturo Marzano, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

ayant pour objet une demande en constatation de manquement aux obligations qui incombent à la République italienne en vertu des directives du Conseil nos 71/316/CEE, 71/317/CEE, 71/318/CEE, 71/347/CEE, 71/349/CEE, 71/354/CEE, 73/360/CEE, 73/362/CEE et 74/148/CEE

1 — Langue de procédure: l'italien.

ainsi que de la directive de la Commission n° 74/331/CEE, concernant le rapprochement des législations des États membres dans le secteur des instruments de mesurage.

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure

Le Conseil et la Commission, de 1971 à 1974, ont adopté dix directives concernant le rapprochement des législations des États membres dans le secteur des instruments de mesurage. Les autorités italiennes n'ont pas adopté en temps utile les mesures prévues par ces directives, les délais fixés étant venus à échéance entre le 29 janvier 1973 et le 6 septembre 1975.

Le 14 février 1975, la Commission, devant l'inaction des autorités italiennes, a invité le gouvernement italien à présenter, dans le délai d'un mois, ses observations conformément à l'article 169 du traité CEE (cette première lettre ne visait que les huit premières directives, dont le dernier délai d'application expirait le 21 avril 1973). Le délai de réponse a été prorogé sans résultat.

Le 15 octobre 1975, la Commission a invité le gouvernement italien à présenter dans le délai d'un mois ses observations à propos de son inaction suite à l'entrée en vigueur de quatre autres directives, dont une de la Commission (directives dont les délais d'application avaient expiré du 21. 5. 1975 au 21. 6. 1975).

Le 1er décembre 1975, le ministre italien de l'industrie a annoncé le dépôt, devant le Parlement, de deux projets de loi correspondant au contenu de ces quatre directives, et a exprimé le souhait que l'«iter parlementaire» puisse s'effectuer prochainement.

Un avis motivé a été envoyé à propos des huit premières directives, le 22 décembre 1975, avis dont les autorités italiennes ont accusé réception le 5 janvier 1976.

Le 4 juin 1976, la Commission a émis un nouvel avis motivé relatif aux quatre autres directives.

Le 28 juillet 1977, la Commission a introduit un recours en constatation de manquement à dix directives sur les douze en cause, laissant de côté les deux directives du Conseil relatives aux compteurs de liquides dont il avait été question dans le premier avis motivé.

Par lettre déposée le 16 septembre 1977, le ministère des affaires étrangères italien a fait tenir à la Cour le document suivant:

«Le gouvernement italien, représenté par l'agent du gouvernement Adolfo Maresca, ambassadeur, ayant pris acte de l'action formée par la Communauté européenne au sens de l'article 169 du traité CEE, pour défaut d'application des directives du Conseil n^{os} 71/316/CEE, 71/317/CEE, 71/347/CEE, 71/318/CEE, 71/349/CEE, 71/354/CEE, 73/360/CEE, 73/362/CEE et 74/148/CEE et de la directive de la Commission n° 74/331/CEE, concernant le rapprochement des législations des États membres dans le secteur des instruments de mesurage, rappelle sa résolution d'accélérer au maximum les procédures déjà engagées depuis quelque temps aux fins de l'incorporation des normes communautaires dans l'ordre juridique national, et ce, dans l'espoir que la demande de la Commission puisse, le plus tôt possible, être dépassée par la suppression de l'objet du litige.»

La Commission a pris acte, par lettre du 11 novembre 1977, de la lettre du gouvernement italien mais a précisé:

«En ce qui concerne la procédure, la Commission déclare renoncer à la présentation d'une réplique. Elle conclut en conséquence au passage à la phase orale de la procédure.»

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Moyens et arguments des parties développés au cours de la procédure écrite

Les causes de l'éventuel manquement reproché au *gouvernement italien* ont été exposées par celui-ci dans divers documents et en particulier dans un télégramme envoyé à la Commission le 22 juillet 1976:

«Transposition dans législation italienne directives ci-avant peut être réalisée uniquement par loi spécifique. A cet effet, tel que communiqué par note du 22 janvier 1976, n° 484, deux projets de loi ont été présentés à l'examen du Parlement VI^{e} législature. Dissolution anticipée des Chambres a eu pour conséquence interruption iter deux projets loi qui pourra reprendre uniquement après reprise activité législative Chambres élues le 20 juin dernier. Il est en conséquence indispensable de pouvoir disposer d'une prorogation opportune du délai, etc.»

La *Commission* rappelle la nécessité de faire respecter l'exécution des directives, nécessité reconnue à plusieurs reprises par la Cour, en particulier dans l'arrêt 52/75 (Commission/République italienne, 26. 2. 1976, Recueil 1976, p. 277). La Commission souligne, en réponse à l'argument visant les procédures parlementaires et leur lenteur, que la jurisprudence de la Cour «met, en outre, en évidence que les États membres ne peuvent invoquer des normes ou des pratiques de leur propre ordre juridique interne, ni des circonstances matérielles de caractère national, pour justifier l'inobservation des obligations et des délais prévus par les directives communautaires».

Quant au fond, la Commission rappelle la finalité des directives en cause. Après la décision du Conseil du 26 juillet 1966 (JO CE n° 165 du 21. 9. 1966, p. 2971), qui a supprimé les droits de douane et les restrictions quantitatives entre les États membres pour les produits autres que ceux énumérés à l'annexe II du traité CEE, le Conseil a approuvé le 28 mai 1969 (JO CE n° C 76 du 17. 6. 1969, p. 1) un programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels, des denrées alimentaires et en vue de la reconnaissance réciproque des contrôles. C'est dans le cadre de ce programme qu'ont été adoptées successivement les directives dont la Commission expose le contenu:

— directive du Conseil n° 71/316/CEE du 26 juillet 1971 (JO n° L 202 du 6. 9. 1971, p. 1), modifiée par les articles 29 et 30 et les annexes correspondantes de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion; cette première directive concerne le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux conditions de contrôle métrologique;

— directive du Conseil n° 71/317/CEE du 26 juillet 1971 (JO n° L 202 du 6. 9. 1971, p. 14) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux poids parallélépipédiques de précision moyenne de 5 à 50 kg et aux poids cylindriques de précision moyenne de 1 g à 10 kg;

— directive du Conseil n° 71/318/CEE du 26 juillet 1971 (JO n° L 202 du 6. 9. 1971, p. 21) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux compteurs de volume de gaz;

— directive du Conseil n° 71/347/CEE du 12 octobre 1971 (JO n° L 239 du 25. 10. 1971, p. 1, modifiée par l'article 29, et l'annexe I de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales;

— directive du Conseil n° 71/349/CEE du 12 octobre 1971 (JO n° L 239 du 25. 10. 1971, p. 15) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au jaugeage des citernes de bateaux;

— directive du Conseil n° 71/354/CEE du 18 octobre 1971 (JO n° L 243 du 29. 10. 1971, p. 29, modifiée par l'article 29 et l'annexe I de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux unités de mesure; les interdictions et obligations contenues dans cette directive et dans ses annexes concernent les instruments de mesurage utilisés, les mesurages effectués et les indications de grandeur exprimées en unités dans le circuit économique et dans les domaines de la santé et de la sécurité publiques, ainsi que les opérations à caractère administratif;

— directive du Conseil n° 73/360/CEE du 19 novembre 1973 (JO n° L 335 du 5. 12. 1973, p. 1) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux instruments de pesage à fonctionnement non automatique;

— directive du Conseil n° 73/362/CEE du 19 novembre 1973 (JO n° L 335 du 5. 12. 1973, p. 56) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures matérialisées de longueur;

— directive du Conseil n° 74/148/CEE du 4 mars 1974 (JO n° L 84 du 28. 3. 1974, p. 3) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux poids de 1 mg à 50 kg, d'une précision supérieure à la précision moyenne;

— directive de la Commission n° 74/331/CEE du 12 juin 1974 (JO n° L 189 du 12. 7. 1974, p. 9) portant adaptation au progrès technique de la directive du Conseil du 26 juillet 1971, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux compteurs de volume de gaz.

L'avant-dernier article de chacune des neuf directives du Conseil susmentionnées fixe un délai de dix-huit mois à partir de la notification, dans lequel les États membres doivent se conformer aux obligations qui leur incombent. Ce délai est de douze mois pour la directive de la Commission.

Les délais fixés à la République italienne pour se conformer aux directives sont venus à échéance entre le 29 janvier 1973 et le 6 septembre 1975.

La Commission rappelle ensuite les étapes de la procédure résumée supra.

III — Déroulement de la procédure orale

A l'audience du 14 mars 1978, la *Commission* s'est référée à l'argumentation qu'elle avait développée par écrit.

Le *gouvernement italien* a insisté sur l'effet que la situation politique a pu avoir sur le prolongement du manquement reproché dans l'affaire en cause.

Il a, par ailleurs, fait allusion à la possibilité d'une illégitimité des directives, bien qu'il se soit abstenu de soulever ce moyen formellement.

Il a exposé qu'un décret-loi sera approuvé immédiatement avec l'installation du futur gouvernement italien, afin de mettre cet État en règle avec ses obligations, et il a, une dernière fois, sollicité le renvoi de l'affaire pour permettre l'adoption de ce décret-loi et éviter une condamnation.

Le même jour, l'avocat général a présenté ses conclusions.

En droit

1 Attendu que, par requête déposée au greffe le 2 août 1977, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, d'un recours visant à faire constater que la République italienne, en ne prenant pas, dans les délais prescrits, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions des directives du Conseil n^{os} 71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354, 73/360, 73/362, 74/148, ainsi qu'à celles de la directive de la Commission n° 74/331, concernant le rapprochement des législations des États membres dans le secteur des instruments de mesurage, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

2 attendu que ces directives s'inscrivent dans une série de dispositions relatives aux instruments de mesure prévues expressément par le «Programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives

des États membres» adopté par le Conseil, le 28 mai 1969 (JO n° L 76, p. 1);

3 que ce programme général a été mis en œuvre par une directive-cadre du Conseil n° 71/316 du 26 juillet 1971 (JO n° L 202, p. 1), modifiée par les articles 29 et 30, et les annexes correspondantes de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique ayant essentiellement pour objet d'harmoniser les dispositions nationales relatives au contrôle de ces instruments, et fondé sur le principe fondamental de la reconnaissance réciproque des contrôles;

4 que, dans cette perspective d'ensemble, la directive du Conseil n° 71/317 du 26 juillet 1971 (JO n° L 202) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux poids parallélépipédiques de précision moyenne de 5 à 50 kilogrammes et aux poids cylindriques de précision moyenne de 1 gramme à 10 kilogrammes, et la directive du Conseil n° 71/318/CEE du 26 juillet 1971 (JO n° L 202) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux compteurs de volume de gaz, fixent les prescriptions techniques de réalisation et de fonctionnement, la première des poids parallélépipédiques et des poids cylindriques de précision moyenne et, la seconde, des compteurs de volume de gaz;

5 que la directive du Conseil n° 71/347/CEE du 12 octobre 1971 (JO n° L 239), modifiée par l'article 29 et l'annexe I de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales définit une caractéristique spéciale, dénommée «masse à l'hectolitre CEE», et fixe les prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire les instruments étalons à l'aide desquels est établie cette valeur de référence dans le cadre des contrôles prévus par la directive n° 71/316/CEE;

6 que la directive du Conseil n° 71/349/CEE du 12 octobre 1971, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au jaugeage des citernes de bateaux (JO n° L 239), définit les prescriptions communautaire relatives à la méthode de jaugeage destinée à garantir que les citernes, y compris les soutes à combustible liquide, des bateaux de navigation intérieure et de cabotage national et international, jaugées par cette méthode, donnent de manière durable et avec une précision suffisante la mesure de la quantité de liquide qu'elles transportent;

7 que la directive du Conseil n° 71/354 du 18 octobre 1971 (JO n° L 243) modifiée par l'article 29 et l'annexe I de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux unités de mesure, souligne l'interdépendance entre les règles relatives aux unités de mesure et celles concernant les instruments de mesurage, et harmonise les dispositions nationales afin d'assurer une application harmonieuse des directives communautaires présentes et futures dans le domaine des instruments de mesurage et des méthodes de contrôle métrologique;

8 que la directive du Conseil n° 73/360/CEE, du 19 novembre 1973 (JO n° L 335), concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux instruments de pesage à fonctionnement non automatique, fixe les prescriptions techniques de réalisation et de fonctionnement de ce type d'instruments;

9 que la directive du Conseil n° 73/362/CEE, du 19 novembre 1973 (JO n° L 335), concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures matérialisées de longueur, fixe les prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire les mesures de longueur pour pouvoir être importées, commercialisées et utilisées librement après avoir subi les contrôles et avoir été munies des marques et signes prévus;

10 que la directive du Conseil n° 74/148/CEE, du 4 mars 1974 (JO n° L 84), concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux poids de 1 milligramme à 50 kilogrammes d'une précision supérieure à la précision moyenne, fixe les prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire les poids de précision pour pouvoir être librement mis sur le marché et mis en service après avoir subi les contrôles et avoir été munis de la marque de vérification primitive CEE;

11 qu'enfin, la directive de la Commission n° 74/331/CEE, du 12 juin 1974 (JO n° L 189), portant adaptation au progrès technique de la directive du Conseil du 26 juillet 1971, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux compteurs de volume de gaz, modifie la directive n° 71/318/CEE, compte tenu de l'évolution technique dans ce secteur et de l'éventualité que l'élément contrôleur d'un compteur de volume de gaz puisse permettre la lecture photo-électrique du nombre de tours effectués;

12 attendu que l'avant-dernier article de chacune des neuf directives du Conseil susmentionnées fixe un délai de dix-huit mois à partir de la notification, dans lequel les États membres doivent se conformer aux obligations qui leur incombent;

13 que ce délai a été fixé à 12 mois par la directive de la Commission;

14 que les directives ont été notifiées à la République italienne aux dates suivantes:

— le 29 juillet 1971 pour les directives n^{os} 71/316/CEE, 71/317/CEE et 71/318/CEE,

— le 15 octobre 1971 pour les directives n^{os} 71/347/CEE et 71/349/CEE,

— le 21 octobre 1971 pour la directive n° 71/354/CEE,

— le 21 novembre 1973 pour les directives n^{os} 73/360/CEE et 73/362/CEE,

— le 6 mars 1974 pour la directive n° 74/148/CEE

et

— le 21 juin 1974 pour la directive n° 74/331/CEE;

15 qu'il en résulte que les délais fixés à la République italienne pour se conformer aux directives sont venus à échéance entre le 29 janvier 1973 et le 6 septembre 1975;

16 attendu que la Commission a attiré l'attention des autorités italiennes sur la nécessité d'adopter en temps utile les mesures prévues par ces directives, les 22 novembre 1972, 1er février 1973, 26 février 1974, en ce qui concerne les directives de l'année 1971 du Conseil (71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354), les 19 et 20 mars et 3 juin 1975, en ce qui concerne les directives des années 1973 et 1974 (73/360, 73/362, 74/148);

17 que les 22 décembre 1975 et 4 juin 1976, la Commission a émis un avis motivé invitant la République italienne à adopter, dans le délai d'un mois, les mesures nécessaires pour l'application des directives en question;

18 attendu que, le 22 janvier 1976, le gouvernement italien avait informé la Commission de la présentation au Parlement des projets de loi relatifs à la transposition des directives susvisées dans la législation italienne;

19 que le 22 juillet 1976, il avait fait savoir que la fin anticipée de la VI[e] législature avait rendu caducs les projets de loi soumis au Parlement et avait demandé une prorogation du délai fixé dans l'avis motivé, en assurant que le problème en question serait rapidement réglé;

20 attendu qu'aucune autre information n'étant parvenue à la Commission depuis cette date, celle-ci a introduit un recours en constatation de manquement le 28 juillet 1977;

21 attendu que la défenderesse, qui ne conteste pas les manquements reprochés, ne saurait exciper de difficultés internes ou de dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnel, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant de directives communautaires;

22 qu'il s'ensuit que n'ayant pas mis en vigueur, dans les délais prévus, les dispositions nécessaires pour se conformer aux directives du Conseil n[os] 71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354, 73/360, 73/362, 74/148, et à la directive de la Commission n° 74/331, concernant le rapprochement des législations des États membres dans le secteur des instruments de mesurage, la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

Sur les dépens

23 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens;

24 que la partie défenderesse a succombé en ses moyens;

25 qu'il convient donc de la condamner aux dépens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'ayant pas mis en vigueur dans le délai prévu les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions des directives du Conseil n^os^ 71/316, 71/317, 71/318, 71/347, 71/349, 71/354, 73/360, 73/362, 74/148 ainsi qu'à celles de la directive de la Commission n° 74/331, concernant le rapprochement des législations des États membres dans le secteur des instruments de mesurage, la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;**

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

Kutscher Sørensen Bosco Donner Mertens de Wilmars

Pescatore Mackenzie Stuart O'Keeffe Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 11 avril 1978.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 14 MARS 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

L'affaire dans laquelle nous présentons aujourd'hui nos conclusions a pour objet la mise en application de mesures de droit communautaire dans le domaine du mesurage. Ces mesures prévoient un rapprochement des dispositions nationales afin de libérer de toute

1 — Traduit de l'allemand.