ARRÊT DE LA COUR DU 11 AVRIL 1978 [1]

Commission des Communautés européennes contre Royaume des Pays-Bas

«Métrologie»

Affaire 95/77

Sommaire

États membres — Non-application d'une directive — Influence sur le fonctionnement du marché commun — Absence — Justification du manquement — Inadmissibilité
(Traité CEE, art. 169)

Pour justifier un manquement aux obligations résultant d'une directive d'harmonisation, un État membre ne peut pas invoquer l'argument selon lequel la non-application de cette directive n'aurait eu aucune incidence néfaste sur le fonctionnement du marché commun.

Dans l'affaire 95/77

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. R. C. Fischer, conseiller juridique de la Commission, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DES PAYS-BAS, représenté par M. A. Bos, conseiller juridique adjoint au ministère des affaires étrangères, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg, au siège de l'ambassade des Pays-Bas,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que le royaume des Pays-Bas a manqué à l'obligation qui lui incombe en vertu du traité de la CEE en ne mettant pas

1 — Langue de procédure: le néerlandais.

en vigueur dans le délai prescrit les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 71/347/CEE 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 (JO n° L 239 du 25. 10. 1971, p. 1 et suiv., telle que modifiée par l'annexe 1 à l'article 29 de l'acte d'adhésion et notifiée aux États membres le 15. 10. 1971),

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

La directive 71/347/CEE du Conseil du 12 octobre 1971, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au mesurage de la masse de l'hectolitre des céréales (publiée dans le JO n° L 239 du 25. 10. 1971, p. 1 et suiv., telle que modifiée par l'annexe 1 à l'article 29 de l'acte d'adhésion et notifiée aux États membres le 15. 10. 1971) est l'une des directives du Conseil qui visent à éliminer les entraves techniques aux échanges intracommunautaires résultant de disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui subordonnent la commercialisation ou l'utilisation de marchandises au respect de certaines conditions d'ordre technique.

La directive s'inscrit dans une série de directives relatives aux instruments de mesure et a été prévue 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» (JO du 17. 6. 1969, n° 76, p. 1 et suiv.) adopté par le Conseil, sur proposition de la Commission, le 28 mai 1969.

Le système qui est à la base des directives communautaires relatives aux instruments de mesurage est établi par une «directive-cadre» du Conseil, du 26 juin 1971, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux dispositions communes aux instruments de mesurage et aux méthodes de contrôle métrologique (JO n° L 202 du 6. 9. 1971, p. 1, modifiée par directive 72/427/CEE du Conseil du 19. 12. 1972, JO n° L 291, p. 156) qui a essentiellement pour objet d'harmoniser les dispositions relatives aux contrôles nationaux préalables à la mise sur le marché de ces instruments. La directive-cadre est basée sur la reconnaissance réciproque des contrôles. Elle prévoit une «approbation CEE» des modèles et l'apposition d'une marque correspondante après vérification. Un instrument revêtu de cette marque peut circuler librement dans la Communauté sans contrôle aux frontières.

La directive 71/347/CEE a plus particulièrement pour objectif de «rapprocher» les législations des divers États membres relatives à la masse à l'hectolitre de céréales, notamment en donnant une définition uniforme de la masse à l'hectolitre CEE, en instaurant un instrument étalon de référence et en fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire les instruments de mesurage servant à déterminer la masse à l'hectolitre CEE.

La directive 71/347/CEE se distingue des autres mesures prises dans le même cadre par le fait qu'elle crée un étalon permettant d'établir le poids d'une quantité de céréales contenue dans un récipient de volume déterminé, ce qui donne en fait des indications sur la valeur quantitative et commerciale des céréales en question; par ailleurs, ladite directive vise l'«harmonisation totale» — et non «optionnelle» — de la mesure (la masse à l'hectolitre) qu'elle définit et qui devient ainsi la seule unité de mesure admise dans le commerce des céréales entre États membres.

En ce qui concerne la transposition de la directive dans le droit national, l'article 7 prévoit:

«1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification, et en informent immédiatement la Commission.

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

Le délai dans lequel les États membres, destinataires de la directive 71/347/CEE, devaient se conformer à ses dispositions a expiré le 15 avril 1973.

Par lettre du 14 février 1975, la Commission a mis le gouvernement néerlandais en mesure de présenter ses observations aux termes de l'article 169, paragraphe 1, du traité. La représentation permanente du royaume des Pays-Bas a répondu par lettre du 7 avril 1975 que la loi néerlandaise sur les poids et mesures («IJkwet 1937») ne permettant pas d'exécuter la directive, il pourrait exister une possibilité de le faire dans le cadre d'une réglementation uniforme Benelux ayant fait l'objet d'une convention signée le 11 mars 1970 à Bruxelles et ratifiée par les Pays-Bas par une loi du 1er novembre 1972. Étant donné cependant qu'il n'était toujours pas possible de prévoir à quel moment les deux autres partenaires procéderaient à la ratification, le gouvernement des Pays-Bas aurait décidé de se faire attribuer les compétences nécessaires pour modifier la IJkwet et d'en avertir la Commission dès approbation du projet

de modification. Le gouvernement néerlandais promettait également une procédure parlementaire accélérée.

La modification annoncée n'ayant pas eu lieu, la Commission a adressé le 22 décembre 1975 un avis motivé au gouvernement néerlandais, l'invitant à prendre les mesures nécessaires dans le mois. Par lettre du 22 janvier 1976, la représentation permanente du royaume des Pays-Bas a fait connaître qu'un projet de loi modifiant la IJkwet devait être soumis au Parlement dans un délai bref.

La représentation permanente néerlandaise a ensuite, par lettre du 27 juillet 1976, transmis à la Commission un exemplaire du Staatsblad 1976 n° 324 dans lequel figure la loi du 2 juin 1976 modifiant la IJkwet. Elle a ajouté que les décrets d'exécution étaient en préparation. La Commission, en l'absence des décrets d'exécution, a estimé que le royaume des Pays-Bas ne s'était pas conformé à l'avis motivé. Son recours a été enregistré au greffe de la Cour le 28 juillet 1977.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur et l'avocat général entendu, a décidé l'ouverture de la procédure orale sans procéder à une instruction préalable.

II — Conclusions des parties

La *Commission* a conclu qu'il plaise à la Cour:

«1. constater que le Royaume des Pays-Bas, en ne prenant pas dans les délais prescrits les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive du Conseil 71/347/CEE du 12 octobre 1971, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

2. condamner le royaume des Pays-Bas aux dépens.»

Le royaume des Pays-Bas s'en est remis «à la sagesse de la Cour ... pour la suite à réserver aux conclusions de la requête déposée par la Commission européenne.

III — Résumé des moyens et arguments des parties développés au cours de la procédure écrite

La *Commission* rappelle le caractère contraignant que revêt une directive en vertu de l'article 189 du traité et évoque la jurisprudence de la Cour en matière de respect des délais d'exécution, en particulier l'arrêt rendu le 26 février 1976 dans l'affaire 52/75 (Commission/ République italienne; Recueil 1976, p. 277). N'ayant pas arrêté dans les délais prescrits les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 71/347/CEE du 12 octobre 1971, le royaume des Pays-Bas aurait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Le *gouvernement néerlandais* reconnaît qu'«il n'existe pas de divergence d'opinion» entre les parties sur le fait que la directive n'a pas été exécutée dans un délai de 18 mois à compter de sa notification. Il «se demande toutefois s'il était bien nécessaire que la Commission porte cette affaire devant (la) Cour». Il rappelle la correspondance qui prouverait que la Commission a été tenue au courant de l'«état d'avancement des mesures d'exécution». Par ailleurs, l'absence de dispositions législatives, réglementaires et/ou administratives n'aurait aucune influence néfaste sur le marché commun.

Le gouvernement défendeur rappelle qu'initialement l'intention était de donner exécution aux directives CEE dans le secteur de la métrologie sur la base de la convention Benelux en matière de métrologie et du protocole modifiant cette convention, ces deux

textes ayant été ratifiés par les Pays-Bas le 30 novembre 1972. Étant donné cependant qu'en 1975 il n'était pas possible de prévoir à quel moment les partenaires procéderaient à la ratification, il a alors été décidé de modifier l'IJkwet, ce qui fut fait par la loi du 2 juin 1976. La préparation des arrêtés d'exécution aurait pris un certain temps, en raison de la structure de l'IJkwet et du fait que les directives CEE dans le secteur de la métrologie ne peuvent être toutes exécutées aussi aisément l'une que l'autre sur la base de la directive-cadre.

Le défaut d'exécution de jure n'aurait de facto aucune incidence néfaste sur le marché commun. Aucun texte public ne serait susceptible de provoquer de discrimination dans les échanges intracommunautaires, les Pays-Bas ne refusant, ni ne restreignant la mise sur le marché de l'instrument de mesure litigieux. «Le service de vérification néerlandais n'a(urait) reçu jusqu'à ce jour aucune demande d'approbation CEE de modèle, ni aucune demande de vérification primitive CEE pour des instruments visés dans la directive. Pour autant que l'on sache, de pareils instruments ne (seraient) pas fabriqués aux Pays-Bas.» De facto, ils y seraient utilisés; l'association royale «Le Comité des négociants en céréales» disposerait d'un tel instrument qui serait déterminant en cas de litige relatif à la masse à l'hectolitre. Cette association effectuerait les analyses nécessaires, ainsi que le prévoient les conditions d'achat du Bureau d'intervention et d'approvisionnement en denrées alimentaires, organisme qui s'occupe aux Pays-Bas des interventions dans le cadre de la politique agricole commune. Il n'y aurait donc pas de possibilité de discrimination dont le danger a été relevé par la Cour dans l'affaire 52/75. Le souci d'efficacité montré par la Cour dans l'affaire 30/72 (Commission/Italie) à propos de l'observation des délais d'exécution ne devrait pas non plus se manifester à propos d'un manquement qui n'a pas d'influence néfaste sur le marché commun, d'autant plus que «le royaume des Pays-Bas poursuit consciencieusement la mise au point des dispositions nécessaires» et en tient la Commission informée.

La *Commission* répond en prenant acte des déclarations du gouvernement néerlandais.

Le fait qu'elle soit informée ne changerait rien au retard de plus de quatre ans constaté dans l'exécution de la directive. En outre, la Commission aurait difficilement pu suspendre la procédure déjà engagée, car les renseignements fournis ne donnaient aucune indication sur la date envisagée pour l'exécution de la directive. La preuve de l'incertitude existant à cet égard serait que même le mémoire en défense ne mentionnait aucune date. Cette incertitude proviendrait en partie de la méthode suivie. En 1975, alors que les délais d'application étaient déjà expirés depuis deux ans et que la Commission avait déjà introduit la procédure de l'article 169, les autorités néerlandaises choisirent une méthode en trois phases: amendement de la IJkwet; introduction d'une décision-cadre; introduction de réglementations spécifiques complémentaires. La deuxième phase ne serait toujours pas achevée alors que des projets pour les réglementations spécifiques n'auraient pas encore été communiqués à la Commission. Le gouvernement défendeur aurait donc dû choisir une autre méthode ou en tout cas la mettre en œuvre plus tôt. Dans d'autres domaines et à propos d'autres directives comparables, le gouvernement néerlandais aurait en effet trouvé des solutions ad hoc.

L'argument relatif à la convention Benelux n'aurait en tout cas plus de portée, la Belgique et le Luxembourg ayant entre-temps appliqué la directive. Enfin, l'argument relatif à la difficulté d'application particulière de la directive litigieuse sur la base de la directive-

cadre ne serait guère plus convaincant, celle-ci ayant été adoptée à l'unanimité du Conseil conformément à l'article 100 du traité.

Le marché commun serait effectivement affecté par le manquement:

— les Pays-Bas n'auraient pas prévu pour les instruments de mesure en cause une ,«approbation CEE de modèle", ni une «vérification primitive CEE». Le fait que le service néerlandais de vérification des poids et mesures n'avait pas reçu de demande ne surprendrait pas, car les intéressés auraient sans doute été au courant de l'absence de dispositions légales à cet effet. Ce fait pourrait entraver aux Pays-Bas l'évolution de la production de ces instruments qui devraient en effet être approuvés ou vérifiés dans un autre État membre ce qui est normalement plus onéreux que dans le pays même;

— l'utilisation éventuelle dans le commerce néerlandais de la mesure litigieuse serait, dans l'état actuel des choses, une utilisation de fait d'une «masse à l'hectolitre» qui ne pourrait être reconnue, en vertu de l'absence des formalités et de la marque définies dans la directive, comme une «masse à l'hectolitre CEE».

Au surplus, il ne serait pas nécessaire, pour utiliser la procédure de l'article 169, de faire la preuve de l'utilité du recours.

Le *gouvernement néerlandais,* dans sa duplique, maintient que la Commission a saisi la Cour sans nécessité, car s'il a tenu la Commission au courant de l'état d'avancement des mesures d'application, ce n'était pas à titre d'excuse mais pour que l'on tire de ses informations la conclusion qu'il mettait tout en œuvre en vue de l'adoption de ces mesures. Il n'aurait pas fait preuve de lenteur inutile et les «premières phases» des mesures d'application présenteraient de l'intérêt; ainsi, la loi du 2 juin 1976 contiendrait un certain nombre de dispositions spécifiques présentant un lien avec l'application de la directive 71/347/CEE. Il y aurait des dispositions spécifiques du même genre dans un projet de décision générale CEE en matière de métrologie (où les masses à l'hectolitre sont explicitement citées comme étant susceptibles d'obtenir l'agréation CEE et où leur utilisation est assortie de garanties), projet que le gouvernement néerlandais offre de produire dans le cadre de la présente procédure.

Quant au système de mise en application utilisé, le gouvernement néerlandais reconnaît que la technique législative choisie ne saurait exempter du respect d'un délai. Mais il évoque la possibilité de faire à l'avenir allonger les délais et d'utiliser la règle de l'unanimité pour obtenir qu'une directive corresponde aux conceptions traduites dans la législation nationale, ce qui ne contribuerait guère à faciliter les débats du Conseil. Il a préféré en l'espèce insérer la directive litigieuse dans un cadre juridique convenable permettant l'application pleine, entière et rapide d'un grand nombre de directives CEE.

La directive en cause serait particulièrement difficile à mettre en œuvre ainsi qu'en témoignent les très fréquentes réunions du groupe de travail chargé de la préparation des mesures d'exécution de la IJkwet amendée en 1976. Les mesures ad hoc ou provisoires n'auraient pu anticiper sur l'amendement nécessaire de la IJkwet. Enfin, l'échange de vue dans le cadre de la convention Benelux aurait commencé en temps voulu, mais la Belgique et le Luxembourg disposaient apparemment, au contraire des Pays-Bas, d'une base légale adéquate et suffisante pour mettre en application les directives dans le domaine de la métrologie.

Le gouvernement néerlandais maintient que l'absence de mesures d'application n'a pas eu d'incidence sur le fonctionne-

ment du marché commun. En l'absence de réponse dans la législation néerlandaise en matière de métrologie, les intéressés se mettraient directement en rapport avec le service des poids et mesures; or, celui-ci n'aurait, effectivement, pas été saisi jusqu'ici. Les suppositions évoquées par la Commission sur le comportement desdits intéressés, soi-disant influencés par l'existence d'une lacune législative, seraient de pures hypothèses.

En ce qui concerne la poursuite des travaux relatifs à l'adoption des mesures d'application néerlandaises, le gouvernement néerlandais tient à faire le point: la loi du 2 juin 1976 (Stbl. 324) serait entrée en vigueur le 1er janvier 1978, ainsi qu'il ressort de l'arrêté royal du 28 octobre 1977 (Stbl. 615), joint en annexe à la duplique; les projets relatifs à une décision générale CEE en matière de métrologie ainsi qu'à une décision portant amendement de la décision relative aux mesures standards (nécessaires pour permettre de désigner la masse à l'hectolitre qui relève de la compétence du Comité des négociants en grain en tant qu'instrument standard pour la détermination du poids naturel CEE) auraient été présentés à la fin du mois de novembre dernier au Conseil de ministres; enfin, les travaux relatifs au projet d'une décision relative aux unités de mesure, nécessaire pour entourer la dénomination de «poids naturel CEE» des garanties nécessaires, en seraient à un stade assez avancé.

Le gouvernement néerlandais espère que le train complet de mesures sera prêt vers le milieu de l'année 1978.

IV — Déroulement de la procédure orale

Les parties ont comparu à l'audience du 21 février 1978. Elles ont développé les arguments avancés au cours de la procédure écrite. Elles ont répondu à diverses questions qui leur ont été posées par la Cour; en particulier il a été dit que les deux autres États parties à la convention Benelux ont appliqué la directive (la Belgique le 14 mars 1975).

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 8 mars 1978.

En droit

1 Attendu que, par requête déposée au greffe le 28 juillet 1977, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, d'un recours visant à faire constater que le royaume des Pays-Bas, en ne prenant pas, dans le délai de 18 mois prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive du Conseil 71/347/CEE du 12 octobre 1971 (JO n° L 239, p. 1) concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

2 attendu que cette directive s'inscrit dans une série de directives 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° C 76, p. 1):

3 que ce programme général a été mis en œuvre par une directive-cadre du Conseil 71/316/CEE du 26 juillet 1971, (JO n° L 202, p. 1) 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 71/347/CEE a plus particulièrement pour objet d'harmoniser les législations des divers États membres relatives à la masse à l'hectolitre des céréales, notamment en donnant une définition uniforme de la masse à l'hectolitre CEE, en instaurant un instrument étalon de référence et en fixant les conditions auxquelles doivent satisfaire les instruments de mesurage servant à déterminer la masse à l'hectolitre CEE;

5 qu'ainsi l'utilisation exclusive et obligatoire d'une masse à l'hectolitre CEE, commune à tous les États membres, aura pour effet de prévenir effectivement toute contestation dans les échanges intracommunautaires sur le mode de mesurage des céréales;

6 qu'aux termes de l'article 7 de la directive 71/347/CEE, les États membres devaient prendre les mesures appropriées pour s'y conformer dans un délai de 18 mois à compter de sa notification, délai venu à expiration le 15 avril 1973, sans que les autorités néerlandaises aient mis en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires;

7 que la Commission, faisant application de l'article 169 du traité CEE a, par lettre en date du 14 février 1975, mis le royaume des Pays-Bas en mesure de présenter ses observations;

8 attendu que la défenderesse n'a pas contesté les manquements reprochés et a exprimé ses regrets de n'avoir pas été en mesure de prendre les dispositions nationales nécessaires en temps utile et informé la Commission de l'état d'avancement des mesures d'exécution, en faisant remarquer que l'absence

de dispositions législatives, réglementaires ou administratives dans le domaine régi par la directive 71/347/CEE n'avait aucune incidence néfaste sur le fonctionnement du marché commun;

9 qu'initialement, l'intention du gouvernement néerlandais avait été de donner exécution aux directives CEE dans le secteur de la métrologie sur la base d'une convention Benelux en date du 11 mars 1970, ratifiée par les Pays-Bas le 30 novembre 1972;

10 qu'en l'absence de ratification de cette convention par la Belgique et le Luxembourg et du fait que, le 22 décembre 1975, la Commission avait continué la procédure de l'article 169 du traité en envoyant au gouvernement néerlandais l'avis motivé prévu par ledit article, le royaume des Pays-Bas a décidé de suivre une autre voie et de modifier l'IJkwet (loi sur les poids et mesures) de 1937 (Stbl. 627) afin de disposer d'un texte légal adéquat pour exécuter les directives CEE dans le secteur de la métrologie;

11 que le 2 juin 1976 a été votée la loi modifiant l'IJkwet permettant aux autorités néerlandaises de prendre une mesure qui, pour la poursuite de l'exécution de la directive 71/347/CEE, devait être suivie d'une réglementation spécifique plus détaillée, que le gouvernement néerlandais a déclaré, dans ses écritures et lors de l'audience du 21 février 1978, espérer pouvoir mettre en application au cours de l'année 1978;

12 qu'il n'en résulte pas moins que les mesures destinées à assurer l'exécution de la directive n'ont pas été prises dans le délai prescrit;

13 que l'argument relatif au fait que la non-application de cette directive n'aurait eu aucune incidence néfaste sur le fonctionnement du marché commun ne peut être retenu au vu de l'objectif poursuivi par ladite directive;

14 qu'il s'ensuit que n'ayant pas mis en vigueur dans le délai fixé les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil 71/347/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales, le royaume des Pays-Bas a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

Sur les dépens

15 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;

16 que la partie défenderesse a succombé en sès moyens;

17 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 nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil 71/347/CEE du 12 octobre 1971 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au mesurage de la masse à l'hectolitre des céréales, le royaume des Pays-Bas 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