délais appropriés du régime de primes à l'abattage des vaches laitières et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement du Conseil n° 1975/69, du 6 octobre 1969, et du règlement de la Commission n° 2195/69, du 4 novembre 1969 ;

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

Lecourt Monaco Pescatore

Donner Mertens de Wilmars

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 7 février 1973.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 11 JANVIER 1973

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Exposé des faits

A l'automne de 1969, des excédents importants et croissants de la production du lait et des produits laitiers étaient constatés globalement dans le marché commun, alors qu'existait au contraire une certaine pénurie dans le secteur de la viande bovine. En vue d'inciter les éleveurs à restreindre la production laitière, le Conseil adopta, le 6 octobre 1969, sur proposition de la Commission, un règlement n° 1975/69. Ce texte instituait, à titre temporaire, un double régime de primes, les premières tendant à favoriser l'abattage des vaches laitières, les secondes tendant à dissuader les exploitants agricoles de commercialiser le lait et les produits laitiers.

Le bénéfice des primes à l'abattage était réservé aux exploitants qui, possédant au moins deux vaches laitières, prenaient l'engagement de renoncer totalement à la production du lait et de faire procéder, au plus tard le 30 avril 1970, à l'abattage de toutes les vaches laitières faisant partie de leur exploitation.

Quant aux primes à la non-commercialisation, elles devaient être versées aux éleveurs qui possédaient plus de 10 vaches laitières et qui prenaient l'engagement de renoncer totalement et définitivement à céder, à titre gratuit ou onéreux, du lait et des produits laitiers.

Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole devait financer, à concurrence de 50 %, les primes versées par chacun des États membres à leurs ressortissants.

Par règlement n° 2195/69 du 4 novembre suivant, la Commission fixa les modalités d'application de ces régimes.

Les États membres avaient, en vertu de ces textes, l'obligation de prendre les mesures nécessaires à leur mise en œuvre dans les délais impartis par les institutions communautaires.

Ces mesures consistaient — en ce qui concerne les primes à l'abattage — à faire en sorte que les demandes puissent être déposées en temps utile, à en contrôler le bien-fondé par le marquage des vaches laitières, à déterminer le nombre d'animaux ouvrant droit à la prime, compte tenu des vaches détenues dans chaque exploitation à une certaine date de référence, à enregistrer l'engagement de l'exploitant de renoncer à la production du lait et de faire abattre toutes ses vaches laitières, enfin à établir une fiche signalétique permettant de suivre chaque bête, dans toutes les transactions, jusqu'à l'abattage.

Pour les primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers, les administrations compétentes des États membres devaient également s'assurer que les demandes étaient présentées dans les conditions conformes aux règles fixées, vérifier le nombre des vaches ouvrant droit à la prime, enregistrer l'engagement souscrit par l'exploitant de renoncer totalement et définitivement à la cession de lait ou de produits laitiers, enfin contrôler les entreprises de ramassage de ces produits exerçant leur activité dans la zone de l'exploitation.

Des délais étaient imposés aux États pour le paiement des primes : soit, deux mois après la production de la preuve de l'abattage pour les primes de cette catégorie, trois mois à compter de l'engagement de l'éleveur pour le versement du premier acompte de la prime de non-commercialisation.

Le rapport de la Commission de contrôle sur les opérations du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, pour l'exercice 1971, montre que cinq des six États membres, à l'époque, de la Communauté ont accompli leur tâche et effectivement versé les primes à leurs exploitants. Seule la République italienne n'avait pris, du moins jusqu'à l'automne de 1971, aucune des mesures législatives ou réglementaires d'application, nécessaires dans ce pays, à la mise en œuvre des textes communautaires et au paiement des primes, tant d'abattage que de non-commercialisation, si ce n'est une circulaire du ministre de l'agriculture et des forêts du 23 mars 1970, circulaire de caractère conservatoire, qui se bornait à donner aux inspecteurs provinciaux de l'agriculture des directives en vue de l'instruction des demandes de primes d'abattage déjà déposées, en attendant qu'un texte législatif permît d'ouvrir les crédits nécessaires à leur paiement.

C'est pourquoi, le 24 juin 1971, la Commission mit en garde le gouvernement italien contre les conséquences dommageables, pour le bon fonctionnement du marché commun et pour les agriculteurs intéressés, de cette carence et l'invita, conformément à l'article 169 du traité de Rome, à lui communiquer ses explications dans le délai d'un mois.

En réponse, ce gouvernement se bornait à faire savoir à la Commission qu'il avait saisi le Parlement d'un projet de loi tendant à permettre l'application des règlements communautaires en cause.

En vérité, la loi portant application de ces règlements « dans le secteur zootechnique et dans le secteur des produits laitiers » ne devait être promulguée que le 26 octobre 1971. Encore faut-il préciser que, pour être elle-même applicable, cette loi, qui ouvrait un crédit d'un milliard de lires pour le financement des seules primes à l'abattage des vaches laitières, devait être complétée par des décrets, tant du ministre du Trésor, en vue d'apporter au budget de 1971 des modifications nécessaires, que du ministre de l'agriculture et des forêts, en vue de déterminer les conditions applicables à l'instruction des demandes et à la liquidation des primes d'abattage.

Or, le décret financier n'est intervenu que le 30 décembre 1971, c'est-à-dire en fin d'exercice budgétaire, ce qui rendit indispensable un nouveau décret, du 27 mars 1972, ouvrant un crédit additionnel pour l'exercice 1972.

Quant au décret du ministre de l'agriculture, il n'a été signé que le 22 mars de la même année. Il ne concerne, au surplus, que les seules primes d'abattage.

Aucune disposition, législative, budgétaire ou réglementaire, n'a été prise pour les primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers.

La Commission a, dès lors, donné suite à l'intention qu'elle avait exprimée dans sa lettre au gouvernement italien et, le 21 février 1972, a émis un avis motivé par lequel elle invitait l'Italie à prendre, dans le délai d'un mois, les mesures nécessaires en vue de l'effective application des règlements communautaires en question. Puis elle vous a saisis, le 3 juillet suivant, en application de l'article 169, paragraphe 2, du traité, d'un recours tendant à ce que vous déclariez que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des mêmes règlements.

Les recours prévus par l'article 169 du traité peuvent mettre en cause soit le fait, pour un État membre, d'édicter ou de maintenir une législation ou une réglementation incompatible avec le traité ou le droit communautaire dérivé, soit l'inexécution, par cet État — voire l'exécution incomplète ou tardive —, d'obligations qui lui sont imposées par des règles communautaires à l'adoption desquelles il a, au reste, pris part.

Il est fréquent, en effet, particulièrement dans le domaine de la politique agricole commune, que les règlements communautaires imposent aux États membres d'en assurer eux-mêmes l'application effective sur leur territoire.

Il en est ainsi notamment lorsque ces règlements font obligation aux États de verser certaines prestations telles, par exemple, que les restitutions à l'exportation vers les pays tiers. Vous avez jugé, à cet égard, qu'une abstention, tout autant qu'un comportement positif, est susceptible de constituer, de la part d'un État membre, un manquement à une obligation lui incombant (arrêt du 17 février 1970, Commission contre République italienne, aff. 31-69, Recueil, 1970, p. 33).

Tel est également le cas de l'espèce. Les règlements n°s 1975/69 et 2195/69 imposaient aux États membres de payer à leurs éleveurs, dans des conditions et dans des délais que nous avons rappelés, les primes d'abattage des vaches laitières et les primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers.

C'est, pour les primes de la première catégorie, l'exécution tardive de cette réglementation, pour les primes de la seconde catégorie, le défaut pur et simple de toute exécution dont la Commission fait grief à l'Italie.

Le gouvernement italien ne conteste pas la matérialité de ces griefs et ne conclut pas, d'ailleurs, au rejet du recours présenté par la Commission mais seulement à ce que vous décidiez qu'il n'y a lieu à statuer sur ce recours pour des motifs distincts relatifs à chacun des deux régimes de primes.

II — Régime des primes à l'abattage des vaches laitières

En ce qui concerne les primes à l'abattage des vaches laitières, le gouvernement défendeur admet que le retard apporté à leur paiement, au regard des délais impartis par les règlements, est incontestable.

Mais, d'une part, il soutient avoir, en définitive, rempli ses obligations ; d'autre part, il tente de justifier le retard qu'il a mis à le faire par la considération que l'ouverture des crédits nécessaires à ce réglement aurait été rendue difficile par le poids des charges financières simultanées que l'État aurait dû assumer pour adapter les structures économiques et sociales du pays, du fait même de l'existence du marché commun.

Par ailleurs, la circonstance que le projet de loi soumis au Parlement concernait à la fois les primes à l'abattage et les primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers expliquerait la lenteur avec laquelle ce projet a été

adopté. Le législateur a élevé, en ce qui touche les primes de la deuxième catégorie, des objections qui l'ont conduit à disjoindre du projet les dispositions qui tendaient à en assurer l'application.

Or, ce que précisément la Commission reproche à l'Italie et considère comme un manquement à ses obligations, c'est le fait de n'avoir pas payé les primes d'abattage en temps utile, c'est-à-dire dans les délais prévus par les règlements et même de n'avoir pas pris, dans ces délais, les mesures, qu'elles fussent législatives, budgétaires ou administratives, propres à permettre l'application effective de ce régime.

Si, dans le cas où les textes ne fixent aucun délai pour l'accomplissement des obligations imposées aux États membres, un retard d'une durée peu importante peut être admissible, surtout lorsque la mise en œuvre de la règle communautaire exige la mise en place d'une procédure administrative complexe ainsi que des vérifications ou des contrôles minutieux, il n'en est pas de même lorsque des délais précis ont été fixés. Tel était bien le cas de l'espèce : la période au cours de laquelle les exploitants, qui prenaient l'engagement de renoncer à la production laitière, devaient faire abattre leurs vaches laitières avait été déterminée ; un délai avait été fixé pour leur permettre d'introduire leurs demandes ; enfin, le paiement de la prime devait lui-même intervenir dans les deux mois à compter du jour où la preuve de l'abattage était apportée.

En second lieu, Messieurs, les règlements en cause ne sont-ils pas, conformément à l'article 189 du traité, « obligatoires en tous leurs éléments », au premier chef pour tout État membre, comme ils sont d'ailleurs directement applicables et créent des droits au profit des particuliers, ainsi que vous l'avez constaté par votre arrêt du 17 mai 1972 dans l'affaire 93-71, Leonesio, en statuant sur une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité, par le Pretore de Lonato, à propos, précisément, des primes à l'abattage des vaches laitières.

Vous avez, au surplus, précisé que ces règlements confèrent aux exploitants agricoles le droit d'exiger le paiement de la prime sans que l'État membre concerné puisse tirer argument d'un élément quelconque de sa législation ou de sa pratique administrative pour s'opposer à un tel paiement.

Or, comme vous l'avez dit dans votre arrêt du 17 février 1970, Commission contre Italie, l'existence de voies de droit ouvertes auprès des juridictions nationales ne saurait préjudicier, à aucun égard, à l'exercice du recours visé à l'article 169, les deux actions poursuivant des buts et ayant des effets différents. Lorsque l'application, dans chaque État membre, des règlements communautaires postule un aménagement de certains services publics ou des règles qui les gouvernent, le fait que les autorités concernées s'abstiennent de prendre les mesures nécessaires est de nature à constituer un manquement au sens de l'article 169.

De même, il est incontestable que non seulement l'abstention, mais le retard prolongé à prendre les mesures indispensables à l'exécution d'un règlement communautaire est également constitutif d'un manquement lorsque, en vue d'assurer tout à la fois l'application uniforme dans chacun des États membres et l'efficacité du droit communautaire, le règlement a imposé des délais pour sa mise en œuvre.

Dès lors, les arguments invoqués par le gouvernement italien ne sauraient être accueillis.

Le fait même que les décrets d'application ayant pour but de permettre le paiement des primes à l'abattage ne soient intervenus qu'en mars 1972 et que les premiers paiements n'aient eu lieu, comme nous l'ont dit les représentants de ce gouvernement, qu'à la fin de l'année dernière, doit vous conduire à constater, sur ce premier point, que la République italienne a manqué à ses obligations en prenant avec un retard incontesté et important les mesures propres à les assumer.

Il est constant qu'au moment où le recours de la Commission a été présenté

les règlements communautaires en cause n'avaient encore reçu, en ce qui concerne même le régime des primes à l'abattage, aucun commencement d'application sur le territoire de la République italienne.

Or, comme vous l'avez jugé par un arrêt du 19 décembre 1961 dans l'affaire 7-61, Commission contre Italie, « il appartient à la Cour de dire si le manquement a été commis, sans avoir à examiner si, postérieurement à l'introduction du recours, l'État en cause a pris les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction ».

III — Régime des primes de non-commercialisation du lait et des produits laitiers

En ce qui concerne, à présent, les primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers, la thèse du gouvernement italien est essentiellement fondée sur l'impossibilité dans laquelle il se serait trouvé, faute des éléments statistiques adéquats et des moyens de contrôle nécessaires, en raison également du type particulier d'exploitation agricole et d'élevage qui existe dans une partie au moins du pays, de mettre en application un régime qui impliquait un recensement précis des vaches laitières dans chaque exploitation et un contrôle exhaustif des circuits de ramassage et de commercialisation. D'autre part, la politique de la Communauté tendant à inciter, artificiellement nous dit-on, à la non-commercialisation du lait se serait révélée contraire aux impératifs spécifiques de l'économie italienne caractérisée par une insuffisance de production, particulièrement dans les régions méridionales du pays, et aurait risqué de provoquer un état de crise qui se serait répercuté sur l'ensemble de la situation économique et sociale de l'Italie.

D'ailleurs, les autorités communautaires elles-mêmes, conscientes que cette politique était inadéquate pour les régions de faible production laitière, l'auraient ultérieurement adaptée et modifiée dans le sens souhaité par le gouvernement italien, reconnaissant ainsi le bien-fondé de sa position et les raisons qui l'ont conduit à surseoir à une mise en application hâtive de mesures qui se seraient révélées dommageables pour son économie.

Cela dit, le gouvernement italien ne conteste en aucune manière qu'aucune mesure n'a été prise en vue de mettre en œuvre les règlements en question et reconnaît qu'ils n'ont pas même fait l'objet d'un commencement d'exécution. Il ajoute que, les choses étant ce qu'elles sont et sa carence étant définitivement consommée, le recours de la Commission serait dépourvu d'objet ; il n'y aurait donc plus lieu d'y statuer.

Avant de rejeter cette argumentation, il convient d'examiner un problème qui, à la vérité, a été soulevé par la Commission elle-même. Celle-ci a fait observer, dans son recours, que la République italienne a été, comme les autres États membres, intimement associée à la conception et à l'élaboration des règlements en cause ; il lui eût été possible, à ce stade, de présenter tous les arguments d'ordre technique, économique ou politique qu'elle aurait estimé de nature, dans l'intérêt général de la Communauté comme dans l'intérêt propre de l'Italie, à faire renoncer à l'adoption de ces règlements, au moins en ce qui touche les primes à la non-commercialisation.

Mais, à l'audience, l'un des représentants du gouvernement italien est lui-même revenu sur cette question en faisant état des déclarations de la délégation italienne au Conseil lors de la discussion du projet de règlement n° 1975/69. Cette délégation a, en effet, « rappelé les doutes extrêmement sérieux qu'elle avait toujours exprimés en ce qui concerne l'efficacité de la mesure (envisagée) en vue d'octroyer une prime pour la cessation de la production laitière » et a déclaré qu' « après un examen approfondi du problème, elle est nettement opposée à une telle mesure qui ne permet pas de résoudre concrètement les problèmes des excédents laitiers ». Elle a enfin précisé que cette mesure ne serait pas applicable pratiquement en Italie et que son coût serait disproportionné aux résultats escomptés.

Il est donc vrai que le gouvernement défendeur a, par la voix de son représen-

tant, émis de sérieuses réserves sur le règlement en cause, en ce qui concerne du moins le régime des primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers. Mais, Messieurs, la nature juridique de cette décision communautaire est clairement définie ; il s'agit d'un règlement au sens de l'article 189 du traité, donc d'un acte d'une institution communautaire qui s'impose, nous le répétons, aux États membres. Les réserves, voire même l'opposition, manifestées, avant son adoption, par l'un de ceux-ci ne sauraient, en aucune manière, justifier qu'il en refuse l'application sur son propre territoire. Au surplus, il est établi que ce règlement du Conseil a finalement été adopté à l'unanimité de ses membres.

Vous avez décidé dans l'affaire 38-69, Commission contre Italie, à propos d'une décision dite d'accélération prise en vertu de l'article 235 du traité et dont le gouvernement italien avait soutenu qu'elle aurait la nature d'un « acte international » auquel la République italienne aurait refusé d'adhérer, qu'on ne saurait qualifier d'accord international un acte caractérisé comme une décision communautaire, tant par son objet que par le cadre institutionnel à l'intérieur duquel il a été élaboré.

A plus forte raison, la portée et l'effet obligatoire d'un règlement, expression la plus normale du pouvoir de décision des institutions communautaires, ne sauraient être affectés par des réserves ou déclarations faites au cours de son élaboration.

Bornons-nous à ajouter, pour être complet sur ce point, que le gouvernement italien avait la faculté, s'il estimait pouvoir convaincre le Conseil du bien-fondé de son point de vue, de demander ultérieurement soit une prorogation des délais dans lesquels la mesure décidée devait être appliquée sur son territoire, soit peut-être même une dérogation, comme ce fut le cas en plusieurs occasions pour des règlements agricoles en ce qui concerne l'Italie. Or, il ne l'a pas même tenté.

Reste alors à apprécier la valeur des arguments invoqués par le gouvernement défendeur pour tenter de justifier le défaut complet et définitif de mise en application du régime des primes à la non-commercialisation du lait.

Il semble qu'il faille distinguer, dans le mémoire en défense, deux moyens, encore qu'à l'audience les représentants de ce gouvernement aient mis l'accent exclusivement sur le second.

En premier lieu, nous dit-on, le Parlement, saisi d'un projet de loi tendant à l'exécution du règlement n° 1975/69, en toutes ses dispositions, aurait, compte tenu des inconvénients graves qu'eût présentés l'application du régime des primes à la non-commercialisation pour l'économie nationale et en raison, ajoute-t-on, de la connaissance que les parlementaires italiens avaient eu des doutes, également manifestés sur plan communautaire, quant au caractère rationnel des mesures arrêtées en la matière, disjoint du projet de loi les dispositions concernant ce régime et ajourné sa décision. Entendons que le Parlement a ainsi rejeté, sur ce point, les propositions du gouvernement.

Mais cette thèse, Messieurs, vous l'avez déjà rejetée par votre arrêt du 5 mai 1970, Commission contre royaume de Belgique (Recueil, 1970, p. 244), en rappelant que les obligations découlant du traité — et il ne peut en être autrement de celles qui découlent des règlements communautaires — incombent aux États en tant que tels, et en ajoutant que la responsabilité d'un État membre au regard de l'article 169 est engagée, quel que soit l'organe de l'État dont l'action — ou l'inaction — est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante, comme le Parlement.

Quant au second moyen, il est tiré, nous l'avons dit, de l'impossibilité matérielle dans laquelle se serait trouvée l'administration italienne de mettre effectivement en application le régime des primes en cause, en raison, d'une part, d'un défaut de moyens statistiques et de contrôle, d'autre part, de la dispersion, de la faible dimension moyenne des exploitations concernées et des méthodes d'élevage qui sont pratiquées.

C'est là faire appel, en quelque sorte, à la notion de force majeure, soutenir qu'à l'impossible nul n'est tenu. Mais c'est oublier en même temps que « les sujets de droit — ou d'obligation — (comme le rappelait votre avocat général M. Gand dans l'affaire précitée 77-69) sont les États membres eux-mêmes qui, en vertu de l'article 5 du traité, doivent prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité » ou des règlements pris pour leur application.

Il n'y a donc pas lieu ici de discuter si les difficultés — que nous croyons d'ailleurs avoir été réelles — rencontrées par les autorités nationales, en l'état de l'appareil statistique et des moyens d'investigations dont elles disposaient, étaient ou non insurmontables. Nous n'avons pas le moyen de le vérifier. Tout au plus pouvons-nous exprimer quelques doutes sur l'impossibilité absolue dont il a été fait état. Même si les moyens du ministère de l'agriculture étaient insuffisants, même si les contrôles nécessaires n'étaient pas aussi précis et aussi efficaces qu'il eût été souhaitable, ces lacunes et ces insuffisances n'eussent point interdit la mise en vigueur du régime des primes, avec sans doute la marge d'erreur ou d'incertitude malheureusement assez fréquente dans l'application des réglementations économiques, spécialement dans l'agriculture.

Mais, en droit, le moyen invoqué nous paraît dénué de valeur, car le gouvernement italien ne saurait se prévaloir d'un événement imprévisible, extérieur et irrésistible, constitutif de force majeure. Lié par un règlement communautaire, c'est-à-dire par une décision de la Communauté dont il est lui-même membre, il avait juridiquement le devoir de l'appliquer, ou tout au moins de s'efforcer de l'appliquer, quelles qu'aient été les difficultés découlant des structures de son économie agricole et de l'insuffisance de ses moyens administratifs.

Son inaction tombe sous le coup de l'article 169 du traité, dont le but vise à faire prévaloir les intérêts communautaires contre l'inertie ou la résistance des États membres. En décider autrement serait méconnaître les fondements mêmes et les buts de la Communauté qui ne sauraient être atteints, selon votre jurisprudence, que si les règles édictées par ses institutions sont appliquées de plein droit au même moment et avec des effets identiques sur toute l'étendue du marché commun.

Certes, les décisions prises par le Conseil ou par la Commission, spécialement dans le cadre de la politique agricole commune, sont susceptibles d'avoir un effet plus ou moins efficace, plus ou moins avantageux ou, au contraire, de présenter plus ou moins d'inconvénients et peuvent se heurter à plus ou moins de difficultés selon les États membres concernés. Mais aucune de ces décisions ne peut être isolée de l'ensemble de la politique agricole dont la vertu est précisément d'être commune à tous ces États. Que l'Italie se considère comme plus particulièrement atteinte par des mesures tendant à éliminer les excédents de production laitière parce que sa propre production de lait est, au moins dans certaines régions, insuffisante est compréhensible, mais, lorsqu'il s'agit, par exemple, du secteur des fruits et légumes ou de la viticulture, ne se trouvera-t-il pas d'autres États qui estimeront pâtir de décisions dont le gouvernement italien considérera qu'elles sont, pour lui-même, éminemment utiles ou même indispensables ?

C'est ainsi l'équilibre global du marché agricole commun qui est en cause. Admettre que, pour des raisons d'opportunité ou même de nécessité économique, un État membre se soustraie à l'application des règlements communautaires reviendrait à nier le fait même de la Communauté économique.

Nous concluons donc à ce qu'il soit déclaré :

— qu'en ne prenant pas, dans les délais impartis, les mesures nécessaires afin de permettre l'application effective du régime des primes à l'abattage des

vaches laitières et en ne prenant aucune mesure en vue de permettre l'application effective du régime des primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des règlements n° 1975/69 du Conseil et n° 2195/69 de la Commission ;

— que la partie défenderesse soit condamnée aux dépens.