Dans l'affaire 52-75

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique, M. Cesare Maestripieri, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Mario Cervino, bâtiment CFL, place de la Gare,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. l'ambassadeur Adolfo Maresca, en qualité d'agent, assisté de M. Ivo Maria Braguglia, vice-avocat de l'État, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire dire pour droit que la République italienne a manqué à des obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 de la directive du Conseil 70/458, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes,

LA COUR,

composée de MM, R. Lecourt, président, H. Kutscher et A. O'Keeffe, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen et A. J. Mackenzie Stuart, juges,

avocat général: M. H. Mayras
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 — Exposé des faits

Alors qu'au fur et à mesure du développement du marché commun et de la poli-

tique agricole commune, les échanges de produits agricoles au sein de la Communauté étaient de plus en plus libérés des entraves traditionnelles, il est apparu aux institutions de la Communauté que la disparité des réglementations en vigueur dans les différents États membres affectait la capacité de concurrence des producteurs, notamment en ce qui concerne le facteur de production primordial que constituent, dans l'agriculture moderne, les semences.

En conséquence, le Conseil a arrêté, le 14 juin 1966, les premières directives en ce domaine, qui portaient sur la commercialisation des semences et plants agricoles les plus importants: semences de betteraves, semences de plantes fourragères, semences de céréales et plants de pommes de terre. Ces directives visaient essentiellement à faciliter la commercialisation, à l'intérieur de la Communauté, des semences offrant les meilleures garanties tant au point de vue du volume que de la qualité des récoltes; elles partent du principe que seules peuvent répondre aux exigences d'une agriculture moderne les semences qui sont le résultat d'une sélection systématique et qui, en tant que telles, possèdent des propriétés bien définies. En raison de la diversité des systèmes nationaux de certification et de garantie de l'identité et de la pureté des variétés ainsi que de leur état sanitaire, il s'agissait, plus particulièrement, d'organiser le secteur des semences et des plants et de réaliser leur libre circulation par la généralisation et l'harmonisation des divers systèmes de certification.

Les mêmes principes ont été appliqués dans le domaine de la production de légumes qui tient une place importante dans l'agriculture de la Communauté. Des résultats satisfaisants dans la culture des légumes dépendant, dans une large mesure, de l'utilisation des semences appropriées, il est apparu qu'une plus grande productivité des cultures de légumes de la Communauté ne pourrait être obtenue que par l'application, par les États membres, de règles unifiées et aussi rigoureuses que possible en ce qui concerne le choix des variétés admises à la certification, au contrôle et à la commercialisation.

Le Conseil, se fondant sur les articles 43 et 100 du traité CEE, a donc arrêté, le 29 septembre 1970, la directive 70/458 concernant la commercialisation des semences de légumes (JO n° L 225, p. 7; texte coordonné, tenant compte des modifications ultérieures, JO n° C 66 de 1974, p. 62).

Cette directive constate notamment la nécessité de créer, sur la base de catalogues nationaux, un catalogue commun des variétés des espèces de légumes. En conséquence, tous les États membres étaient tenus d'établir un ou plusieurs catalogues nationaux des variétés admises, sur leur territoire, à la certification, au contrôle et à la commercialisation; ces catalogues devaient être établis selon des règles unifiées, afin que les variétés admises soient distinctes, stables et suffisamment homogènes. L'admission d'une variété ne peut résulter que d'examens officiels effectués, dans chaque État membre, en fonction de critères et de conditions minimales d'exécution unifiés.

Les règles uniformes de la certification, par les autorités des États membres, des différentes semences de légumes définissent les conditions auxquelles les semences doivent répondre pour être certifiées soit comme semences «de base», produites sous la responsabilité de l'obtenteur ou du sélectionneur selon des règles de sélection rigoureuses, soit comme semences «certifiées», généralement issues de semences de base. Durant une période transitoire était également autorisée la commercialisation de semences «standard» contrôlées; celles-ci possèdent aussi une identité et une pureté variétales minimales, ces caractères n'étant cependant soumis qu'à un contrôle officiel a posteriori, effectué en culture et par sondages.

La directive 70/458 prévoit encore que les semences qui répondent aux condi-

tions qu'elle fixe, notamment en ce qui concerne la certification, le conditionnement et le marquage, ne sont soumises, sans préjudice de l'application de l'article 36 du traité, qu'à des restrictions de commercialisation prévues par les règles communautaires.

Son article 43 faisait obligation aux États membres de mettre en vigueur, avant le 1er juillet 1972, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive et d'en informer immédiatement la Commission.

Le 21 décembre 1973, la Commission a attiré l'attention du gouvernement de la République italienne sur le fait que les modifications à apporter à la législation nationale pour la rendre conforme à la directive paraissaient n'avoir été ni adoptées ni appliquées; estimant que la République italienne avait ainsi manqué à une de ses obligations, la Commission, conformément à l'article 169 du traité CEE, a demandé au gouvernement italien de lui faire connaître, dans le délai d'un mois, ses observations sur cette constation.

Le 12 mars 1974, la représentation permanente de la République italienne a fait savoir à la Commission que les dispositions de caractère général de la directive 70/458, concernant notamment le conditionnement des produits, les caractéristiques marchandes minimales admises pour la commercialisation et les prescriptions phytosanitaires, avaient été introduites dans la législation italienne, que le registre des variétés des espèces maraîchères avait été institué et qu'un projet de loi, destiné à intégrer les dispositions de la directive relatives aux semences maraîchères, avait été soumis au Conseil des ministres pour approbation.

La Commission a émis le 13 novembre 1974, et notifié au gouvernement de la République italienne le 16 novembre, un avis motivé au sujet de la non-application de la directive 70/458.

Elle y constatait que le délai prévu par l'article 43 de la directive était expiré sans qu'elle ait été informée de la mise en vigueur de toutes les dispositions nécessaires pour rendre le droit interne italien conforme à la directive. En particulier, feraient défaut les éléments essentiels relatifs:

a) à l'établissement de catalogues nationaux des variétés des espèces de légumes et à la détermination des conditions d'admission des variétés à ces catalogues (articles 3 à 15 de la directive);

b) à la classification des semences (articles 2 et 20 de la directive);

c) aux conditions de commercialisation des semences «standard» (articles 24 à 26 de la directive);

d) à l'élimination des restrictions à la commercialisation des semences conformes aux dispositions de la directive (article 16, paragraphe 1er et article 30).

L'avis motivé invitait la République italienne à prendre les mesures requises dans un délai de 60 jours.

Par requête déposée le 10 juin 1975, la Commission, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, a saisi la Cour de justice du manquement imputé à la République italienne en ce qui concerne l'exécution de la directive 70/458.

II — Procédure écrite

La procédure écrite a suivi un cours régulier.

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

La Commission a cependant répondu par écrit à une question qui lui avait été posée par la Cour.

III — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 43 de la directive du Conseil du 29 septembre 1970 concernant la commercialisation des semences de légumes;
— condamner la République italienne aux dépens.

Le *gouvernement de la République italienne* ne prend pas de conclusions formelles.

IV — Moyens et arguments des parties

La *Commission* relève que, selon la jurisprudence de la Cour de justice, l'exacte application des directives est d'autant plus importante que les mesures d'exécution sont laissées à la discrétion des États membres et que, faute d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés, de tels actes seraient privés d'efficacité; à l'égard des États membres destinataires, un effet non moins contraignant que celui d'une autre règle de loi communautaire devrait être reconnu tout particulièrement aux dispositions d'une directive relatives aux délais pour la mise en œuvre des mesures prévues.

En l'espèce, si les dispositions de portée générale de la directive 70/458 ont bien été intégrées dans l'ordre juridique italien, la République italienne n'aurait, par contre, pas encore adopté les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive concernant l'établissement de catalogues nationaux des variétés des espèces de légumes et les modalités d'admission des variétés à ces catalogues, la classification des semences, les critères de commercialisation des semences «standard» et l'abolition des restrictions limitant la commercialisation des semences conformes aux dispositions de la directive.

Les arguments avancés à cet égard par le gouvernement de la République italienne se heurteraient à la jurisprudence même de la Cour de justice. Il résulterait notamment de celle-ci 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, qu'un État membre ne peut exciper de dispositions ou de pratiques de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des règlements communautaires et qu'il appartient à tout État membre, conformément aux obligations générales imposées aux États par l'article 5 du traité, de tirer, dans son ordre interne, les conséquences de son appartenance à la Communauté.

Or, la directive 70/458 aurait été adoptée le 29 septembre 1970 et, en vertu de son article 43, les États membres auraient dû arrêter les mesures nécessaires pour s'y conformer au plus tard le 1er juillet 1972. Ce délai n'aurait manifestement pas été respecté par la République italienne, alors que les autres États membres, sollicités par la Commission, auraient tous, encore qu'avec un certain retard, appliqué la directive. La non-exécution, par la République italienne, de ses obligations durerait depuis plus de trois ans; elle ne saurait être tolérée plus longtemps, car elle maintiendrait dans la Communauté des disparités qui constituent un obstacle aux échanges intracommunautaires. Les assurances données quant à l'adoption d'un projet de loi ne feraient que souligner le manquement de la République italienne, qu'il appartiendrait à la Cour de constater.

Le *gouvernement de la République italienne* souligne que les règles de portée générale de la directive 70/458 auraient été introduites dans l'ordre juridique italien par la loi nº 1096, du 25 novembre 1971, portant réglementation de la production et de la commercialisation des semences (Gazzetta ufficiale nº 322, du 22 décembre 1971) et son règlement d'exécution, approuvé par décret du préé-

sident de la République n° 1065, du 8 octobre 1973 (Gazzetta ufficiale n° 95, du 10 avril 1974); en outre, le registre des variétés de certaines espèces horticoles aurait été institué par décret du président de la République du 26 avril 1973 (Gazzetta ufficiale n° 179, du 14 juillet 1973). Cette introduction de la directive dans le droit interne n'aurait pas présenté de difficultés particulières; tel ne serait pas le cas des dispositions de la directive de nature plus spécifique et plus précise. Les matières sur lequelles elles portent se seraient révélées beaucoup plus complexes qu'il ne paraissait à première vue; l'harmonisation des normes nationales avec les dispositions en cause de la directive aurait nécessité des études approfondies, de multiples consultations des secteurs agricoles intéressés et de très nombreuses réunions interministérielles. Pour résoudre ces difficultés de réception et de coordination, un délai bien plus long que celui prévu par l'article 43 de la directive se serait avéré nécessaire. Ce délai n'aurait d'ailleurs été respecté par aucun État membre; son inadéquation serait incontestable. Comparé au retard de la mise en œuvre de la directive par les autres États membres, le retard avec lequel la République italienne exécute ses obligations prendrait une dimension sensiblement plus modeste et pourrait être considéré comme justifié; dans ces conditions, il ne saurait être valablement soutenu que la République italienne n'a pas exécuté ses obligations.

Il conviendrait, par ailleurs, de relever que les difficultés rencontrées ont été résolues et que le projet de loi modifiant et complétant la loi n° 1096, approuvé par le Conseil des ministres le 28 mai 1975 et transmis à la Chambre des députés aux fins de la procédure législative, rendrait le recours de la Commission sans objet.

V — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs observations à l'audience du 20 janvier 1976.

La *Commission* a précisé que, si la République italienne a effectivement prévu, dans la loi n° 1096 et son règlement d'exécution approuvé par le décret du président de la République n° 1065, certaines dispositions pour la mise en œuvre des articles 3 à 15 de la directive 70/458, relatifs aux catalogues nationaux des variétés des espèces de légumes, ces dispositions ne pourraient devenir opérantes qu'après l'adoption du projet de loi déposé devant les instances législatives.

Le *gouvernement de la République italienne* a relevé que le projet de loi destiné à mettre en œuvre, dans l'ordre juridique italien, l'ensemble de la directive a été approuvé le 3 décembre 1975 par la Chambre des députés, qu'il a été examiné, le 12 janvier 1976, par la commission de l'agriculture du Sénat et que son approbation figurait à l'ordre du jour de la session du Sénat du 15 janvier 1976; seule la crise gouvernementale aurait empêché son adoption à cette date.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 4 février 1976.

En droit

1 Attendu que, par requête déposée au greffe le 10 juin 1975, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, d'un recours visant à faire constater qu'en ne mettant pas en vigueur l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive du Conseil 70/458, du 29 septembre 1970, concer-

nant la commercialisation des semences de légumes (JO n° L 225, p. 7; texte coordonné, tenant compte des modifications ultérieures, JO n° C 66 de 1974, p. 62), dans le délai prévu à l'article 43 de cette directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

2 attendu que le Conseil, conscient de ce que les disparités existant entre les réglementations nationales concernant l'utilisation des semences de légumes constituaient un obstacle aux échanges entre les États membres, a, par la directive du 29 septembre 1970, entendu instaurer des règles communes comportant des exigences communes quant à la commercialisation de ces semences aussi bien entre les États membres que sur les marchés nationaux;

3 que cette directive a fixé, pour la mise en œuvre des mesures nationales, un délai expirant le 1er juillet 1972;

4 attendu que la Commission fait valoir que la République italienne n'aurait pas encore adopté les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive relatives

a) à établissement de catalogues nationaux des variétés des espèces de légumes et à la détermination des conditions d'admission des variétés à ces catalogues (articles 3 à 15 de la directive);

b) à la classification des semences (articles 2 et 20 de la directive);

c) aux conditions de commercialisation des semences «standard» (articles 24 à 26 de la directive);

d) à l'élimination des restrictions à la commercialisation des semences conformes aux dispositions de la directive (article 16, paragraphe 1, et article 30);

5 attendu que la République italienne fait observer que les règles de portée générale de la directive 70/458 auraient été introduites dans l'ordre juridique italien par la loi n° 1096, du 25 novembre 1971, portant réglementation de la production et de la commercialisation des semences, et par son règlement d'exécution, approuvé par décret du président de la République n° 1065, du 8 octobre 1973, et qu'en outre, le registre des variétés de certaines espèces horticoles aurait été institué par décret du président de la République du 26 avril 1973;

6 que si elle admet l'inobservation du délai pour la mise en œuvre des dispositions de la directive reprises par la Commission dans la requête, elle fait, cependant, valoir que ce retard serait justifié;

7 attendu qu'à cet égard, la République italienne expose notamment que le délai prévu par l'article 43 de la directive aurait été trop court; que la mise en œuvre des dispositions spécifiques et précises de la directive se serait révélée très complexe, de sorte que l'harmonisation des normes nationales avec ces dispositions de la directive aurait nécessité des études approfondies, de multiples consultations avec les secteurs agricoles intéressés et de très nombreuses réunions interministérielles;

8 que la preuve du caractère inadéquat du délai résulterait du fait qu'aucun État membre ne serait parvenu à respecter la date du 1er juillet 1972 pour la mise en œuvre de la directive et que celle-ci ne serait intervenue, dans certains États, qu'en juin et octobre 1974;

9 que, de toute façon, un projet de loi destiné à mettre en œuvre, dans l'ordre juridique italien, l'ensemble de la directive aurait été approuvé le 3 décembre 1975 par la Chambre des députés et que son approbation aurait figuré à l'ordre du jour de la session du Sénat du 15 janvier 1976, seule la crise gouvernementale ayant empêché son adoption à cette date;

10 attendu que l'exacte application d'une directive est d'autant plus importante que les mesures d'exécution sont laissées à la discrétion des États membres et que, faute d'atteindre dans les délais fixés les objectifs visés, de tels actes seraient privés d'efficacité; que si, à l'égard des États membres destinataires, les dispositions d'une directive ont un effet non moins contraignant que celui d'une autre règle de droit communautaire, un tel effet appartient à plus forte raison aux dispositions relatives aux délais pour la mise en œuvre des mesures prévues, notamment du fait qu'au-delà de l'expiration de ces délais, la disparité des régimes appliqués dans les États membres pourrait engendrer des discriminations:

11 attendu, par ailleurs, que les retards éventuels pris par d'autres États membres dans l'exécution des obligations imposées par une directive ne sauraient être invoqués par un État membre pour justifier l'inexécution, même temporaire, des obligations qui lui incombent; qu'en effet, le traité ne s'est pas borné à

créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique, mais a établi un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets, ainsi que les procédures nécessaires pour faire constater et sanctionner toute violation;

12 que, si le délai pour la mise en œuvre d'une directive s'avère trop court, la seule voie compatible avec le droit communautaire consiste, pour l'État membre intéressé, à prendre, dans le cadre communautaire, les initiatives appropriées en vue d'obtenir que soit arrêtée, par l'institution communautaire compétente, la prorogation nécessaire du délai;

13 qu'à ce propos, on peut noter qu'en l'espèce une prorogation pour la mise en œuvre de certaines dispositions de la directive a effectivement été décidée par le Conseil, notamment par la directive 72/418 du 6 décembre 1972 (JO n° L 287, p. 22) et par la directive 73/438 du 11 décembre 1973 (JO n° L 356, p. 79);

14 attendu, enfin, qu'il y a lieu de rappeler qu'au regard de l'article 169 du traité, les États membres sont engagés, quel que soit l'organe de l'État dont l'action est à l'origine du manquement, et qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre interne pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des directives communautaires;

15 attendu qu'il s'ensuit qu'en n'adoptant pas l'ensemble des dispositions nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil 70/458, concernant la commercialisation des semences de légumes, dans le délai prévu, la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

Sur les dépens

16 Attendu qu'aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens;

que la partie défenderesse a succombé en ses moyens;

par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **La République italienne, en n'adoptant pas, dans le délai prévu, l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil 70/458, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes, a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;**

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

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 février 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 4 FÉVRIER 1976

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La production et le commerce des semences de légumes tiennent une place non négligeable dans l'économie de certains des États membres de la Communauté européenne. La qualité de ces semences est essentielle au rendement des cultures. C'est pourquoi, leur commerce fait l'objet, depuis longtemps, de contrôles de variétés, fondés sur le résultat des travaux de sélection. Il est, d'un autre côté, à peine besoin de souligner que, s'ils veulent que leurs produits soient compétitifs sur un marché commun, les jardiniers et maraîchers du marché européen doivent pouvoir bénéficier des mêmes conditions pour l'achat des semences. Dans le cadre d'une organi-