# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. M. POIARES MADURO présentées le 1er avril 2004 [1]

1. Le présent recours, introduit en vertu de l'article 226 CE, a pour objet de faire constater par la Cour que la République italienne a manqué à ses obligations découlant de l'article 10 CE en n'ayant pas coopéré de façon loyale avec la Commission des Communautés européennes.

## I — Le cadre juridique, les faits et la procédure précontentieuse

2. Rappelons que l'article 10, premier alinéa, CE dispose que «les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission». Se fondant sur cette disposition, la Commission expose que le comportement de la République italienne, qui s'est abstenue de répondre à ses demandes répétées d'informations, est constitutif d'une violation de coopérer de façon loyale avec elle dans l'accomplissement de sa mission de surveillance du respect du droit communautaire.

3. Voici quels sont, brièvement, les faits de l'affaire. Au cours de l'année 2000, la Commission a été saisie d'une plainte d'un opérateur économique dénonçant la mauvaise application, dans une station d'épuration italienne, des directives 89/655/CEE du Conseil, du 30 novembre 1989, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipements de travail [2], et 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail [3]. Le 3 août de la même année, la Commission adressait à la République italienne une lettre de demande d'informations supplémentaires concernant les faits reprochés dans la plainte, de manière à pouvoir procéder à un examen plus attentif de la situation. En l'absence de réponse des autorités italiennes, elle envoyait, le 19 mars 2001, une seconde lettre priant le gouvernement italien de fournir les informations sollicitées dans un

1 — Langue originale: le portugais.

2 — JO L 393, p. 13.

3 — JO L 183, p. 1.

délai d'un mois à compter de la réception de cette demande. À défaut de réponse, la Commission a décidé d'engager la procédure prévue à l'article 226 CE. Par lettre de mise en demeure notifiée aux autorités italiennes le 24 octobre 2001, elle a invité cet État membre à présenter ses observations à propos d'une violation alléguée de ses obligations découlant des articles 1er de la directive 89/655, 4 de la directive 89/391, 10 CE et 249 CE. Par avis motivé daté du 18 juillet 2003, la Commission a réitéré ses griefs et demandé à la République italienne de se conformer à ses obligations dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

## II — Sur le manquement à l'obligation de coopération

4. Les autorités italiennes ont opposé un silence constant aux demandes insistantes de la Commission jusqu'à l'introduction du présent recours. Mais, dans les observations qu'elle présente à la Cour, la République italienne conteste vigoureusement toute violation de son obligation de coopération loyale. Il serait établi que les directives en cause dans cette affaire ont été intégralement et correctement transposées en droit italien.

5. Manifestement, la partie défenderesse a mal saisi l'objet de la requête. Alors que, au cours de la procédure précontentieuse, la Commission reprochait à la République italienne une violation de certaines dispositions des directives 89/655 et 89/391 ainsi qu'une violation de son obligation de coopération, elle a, dans sa requête, circonscrit l'objet du litige à ce dernier grief. Devant la Cour, la Commission ne reproche pas à la République italienne de ne pas avoir correctement adopté les mesures propres à assurer l'application de directives communautaires. Ce dont elle lui fait grief, c'est de ne pas avoir coopéré de façon loyale avec elle, en omettant de lui fournir les informations demandées.

6. Il est constant que le principe de coopération loyale consacré à l'article 10 CE crée, dans le chef des États membres, une obligation de faciliter l'accomplissement de la mission que l'article 211, premier tiret, CE a confiée à la Commission, à savoir la tâche de veiller à l'application des dispositions du traité CE et de celles prises par les institutions en vertu de celui-ci [4]. Il en résulte une obligation de fournir à la Commission les informations dont celle-ci a besoin [5]. Une violation de cette obligation suffit-elle pour autant à constituer un manquement distinct? Cela ne me paraît pas douteux. La Cour a clairement reconnu que le refus d'aider la Commission dans l'accomplissement de sa mission peut être constitutif d'un manquement distinct de l'État à ses obligations découlant de l'article 10 CE [6]. Si, en certains

4 — Arrêt du 11 décembre 1985, Commission/Grèce (192/84, Rec. p. 3967, point 19).

5 — Voir, notamment, arrêts du 24 mars 1988, Commission/Grèce (C-240/86, Rec. p. 1835); du 24 mars 1994, Commission/Royaume-Uni (C-40/92, Rec. p. I-989) et du 6 mars 2003, Commission/Luxembourg (C-478/01, Rec. p. I-2351).

6 — Arrêt du 19 février 1991, Commission/Belgique (C-374/89, Rec. p. I-367).

cas, elle a refusé de donner effet à cette disposition générale, ce n'est point qu'elle lui déniait un caractère contraignant, mais simplement qu'elle trouvait à appliquer une obligation spécifique tirée d'une disposition de droit primaire ou dérivé plus précise [7]. Dans ces cas, la Cour faisait simplement application du principe selon lequel les règles spéciales excluent les règles générales dans les limites de leur champ d'application («specialia generalibus derogant»).

7. Il reste à voir si, en l'espèce, le refus de coopérer peut être justifié. Le gouvernement italien explique son silence par le défaut de précision des demandes formulées par la Commission. Ni la lettre de mise en demeure ni l'avis motivé ne précisent le lieu de la prétendue infraction. Faute d'informations précises concernant la station d'épuration faisant l'objet de la plainte, les autorités compétentes n'auraient pu répondre aux demandes et activer la coopération avec la Commission.

8. Il est bien établi en jurisprudence que la coopération loyale qui gouverne les relations entre la Communauté et ses États membres repose sur des devoirs réciproques, qui obligent non seulement les États mais aussi les institutions communautaires [8]. Pour que l'État puisse être en mesure de donner à la Commission les informations spécifiquement demandées, il faut que la demande adressée par la Commission satisfasse à certaines conditions de clarté et de précision [9]. Cela ne signifie pas, toutefois, que l'État qui est dans l'impossibilité de fournir ces informations soit fondé à opposer à la Commission un silence absolu. On pourrait en effet se demander si, en pareil cas, le principe de coopération loyale n'impose pas à l'État de s'adresser à la Commission afin qu'elle précise sa demande. Telle pourrait être à mon avis la conséquence logique de l'esprit dans lequel la coopération loyale a été conçue dans le cadre du système institutionnel de la Communauté.

9. Dans notre cas, cependant, il est inutile d'entrer dans cette discussion. Force est de constater, en effet, que les autorités italiennes disposaient de tous les éléments de fait nécessaires pour procéder aux vérifications requises et fournir à la Commission les renseignements demandés. L'indication du lieu faisant l'objet de la plainte apparaît clairement dans les lettres adressées par la Commission avant l'engagement de la procédure précontentieuse. Il ressort des lettres datées du 3 août 2000 et du 19 mars 2001 que les infractions signalées par la plainte reçue par la Commission concerneraient une «station d'épuration située dans la commune de Mandello del Lario en Lombardie». La lettre du 3 août 2000 détaille les insuffisances, au regard de la directive 89/655, qui affecteraient cette installation. Dès cette date, les autorités italiennes disposaient donc de tous les éléments de fait leur permettant de

7 — Voir, notamment, arrêt du 11 mars 1992, Compagnie commerciale de l'Ouest e.a. (C-78/90 à C-83/90, Rec. p. I-1847, point 19).

8 — En dernier lieu, arrêt du 4 mars 2004, Allemagne/Commission (C-344/01, Rec. p. I-2081, point 79).

9 — Voir, en ce sens, conclusions de l'avocat général Darmon dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 11 décembre 1985, Commission/Grèce, précité à la note 4, point 7.

répondre à la demande d'informations de la Commission. En ces circonstances, la Commission était fondée à se référer, au cours de la procédure de manquement, aux lettres précédant l'engagement de la procédure, lesquelles contenaient toutes les informations pertinentes aux fins de la mise en œuvre d'une bonne coopération. Dans ces conditions, rien ne s'oppose à ce que le refus de la République italienne de répondre à la demande d'informations de la Commission soit jugé contraire à ses obligations découlant de l'article 10 CE.

10. Cette conclusion n'est pas contredite par le fait que cette affaire concerne un cas d'une «importance très limitée», «tout à fait particulier et très circonscrit», comme le souligne l'État défendeur. Il ressort d'une jurisprudence constante que le manquement est constitué indépendamment de l'importance des conséquences susceptibles d'en résulter [10].

## III — Sur la prétendue imprécision des conclusions du recours

11. Le gouvernement italien fait valoir également que la requête ne contient pas les éléments indispensables à l'exercice de ses droits de la défense. Il y a lieu de rappeler que l'identification précise des griefs au cours de la procédure de constatation de manquement joue un rôle essentiel dans la protection des droits de la défense de l'État mis en cause. Or, ainsi que le rappelle la Cour dans son arrêt Commission/Italie du 9 novembre 1999, «la possibilité pour l'État membre de présenter ses observations constitue, même s'il estime ne pas devoir en faire usage, une garantie essentielle voulue par le traité et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre» [11].

12. Cependant, en l'espèce, pareil argument est dénué de pertinence. Le grief est clairement identifié dans la requête introductive d'instance. Il convient de rappeler, en effet, que l'objet du litige a été restreint entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête. Dans celles-ci, la Commission reproche seulement au gouvernement italien de n'avoir fourni aucune information sur les faits signalés par le plaignant tels qu'ils étaient rapportés dans les premières demandes d'informations. Or, il était tout à fait loisible au gouvernement italien d'expliquer, en défense, les raisons de sa prétendue impossibilité de communiquer les informations demandées. Par conséquent, il n'est pas démontré que la procédure de constatation du manquement est entachée d'irrégularité.

10 — Arrêt du 27 novembre 1990, Commission/Italie (C-209/88, Rec. p. I-4313, point 13).

11 — Arrêt du 9 novembre 1999 (C-365/97, Rec. p. I-7773, point 23).

## IV — Conclusion

13. En conséquence, je propose à la Cour:

1) de constater que, en s'abstenant de fournir des informations à la Commission des Communautés européennes dans le cadre d'une demande concernant l'application de certaines dispositions des directives 89/655/CEE du Conseil, du 30 novembre 1989, concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé pour l'utilisation par les travailleurs au travail d'équipement de travail, et 89/391/CEE du Conseil, du 12 juin 1989, concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, dans une station d'épuration des eaux usées clairement identifiée, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10 CE;

2) de condamner la République italienne aux dépens.