séquence pourrait être de faire obstacle à l'effet direct des règlements communautaires et de compromettre ainsi leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de la Communauté.

4. On ne saurait admettre qu'un État membre applique de manière incomplète ou sélective les dispositions d'un règlement, de manière à faire échec à certains éléments de la législation communautaire à l'égard desquels il aurait manifesté son opposition par des réserves ou objections formulées lors de l'élaboration ou qu'il estimerait contraires à certains intérêts nationaux. De même, des difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire ne sauraient permettre à un État membre de se dispenser unilatéralement de l'observation de ses obligations.

5. La rupture unilatérale par un État, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, de l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des États membres devant le droit communautaire et crée des discriminations au préjudice de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'État même qui se place en dehors de la règle communautaire.
Ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les État membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire.

Dans l'affaire 39-72

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par ses conseillers juridiques, MM. Armando Toledano-Laredo et Giancarlo Olmi, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de son conseiller juridique, M. Emile Reuter, 4, boulevard Royal,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. Adolfo Maresca, ambassadeur, en qualité d'agent, lequel est assisté de M. Giorgio Zagari, substitut à l'Avvocatura generale dello Stato, 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 incombaient en vertu du règlement du Conseil n° 1975/69, du 6 octobre 1969, instituant un régime de primes à l'abattage des vaches et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers, et du règlement de la Commission n° 2195/69, du 4 novembre 1969, établissant des modalités d'application relatives au régime de primes à l'abattage de vaches et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et P. Pescatore (rapporteur), présidents de chambre, A. M. Donner et J. Mertens de Wilmars, juges,

avocat général : M. H. Mayras
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Exposé des faits

Attendu que le Conseil, considérant que la situation dans le secteur du lait et des produits laitiers était caractérisée, dans la Communauté, par des excédents importants et croissants, qu'il convenait de limiter, a, par le règlement n° 1975/69, du 6 octobre 1969 (JO n° L 252, p. 1), modifié par le règlement n° 1386/70, du 13 juillet 1970 (JO n° L 155, p. 2), institué un régime de primes à l'abattage des vaches et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers ;

que les modalités d'application de ce régime ont été établies par le règlement de la Commission n° 2195/69, du 4 novembre 1969 (JO n° L 278, p. 6), modifié notamment par le règlement de la Commission n° 2240/70, du 4 novembre 1970 (JO n° L 242, p. 12) ;

que le régime institué par le règlement n° 1975/69 a été abrogé, pour les demandes de primes introduites après le 30 juin 1971, par le règlement du Conseil n° 1290/71, du 21 juin 1971, arrêtant l'octroi de primes à l'abattage des vaches et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers (JO n° L 137, p. 1) ;

attendu que, jusqu'à cette date, il appartenait aux États membres de veiller à ce que le régime de primes soit appliqué de façon correcte et dans les délais prévus ;

qu'en ce qui concerne la prime à l'abattage, les autorités nationales étaient tenues de prendre les mesures nécessaires pour permettre, d'une part, l'introduction des demandes de primes et l'abattage des vaches dans les délais fixés, qui venaient à expiration respectivement le 9 janvier et le 30 juin 1970, d'autre part, la vérification des demandes introduites ;

qu'aux fins de cette vérification, il y avait lieu de procéder au marquage de toutes les vaches laitières détenues dans l'exploitation, de déterminer le nombre de vaches laitières donnant droit à la prime, compte tenu des vaches détenues dans l'exploitation à une date de référence comprise, pour l'Italie, entre le 1er septembre 1968 et le 30 novembre 1969, d'enregistrer l'engagement de l'exploitant de renoncer totalement à la production de lait et de faire abattre toutes les vaches laitières, ainsi que d'établir une fiche signalétique destinée à accompagner chaque vache laitière dans toutes les transactions jusqu'à l'abattage ;

qu'en ce qui concerne la prime de non-commercialisation du lait et des produits laitiers, les autorités nationales devaient prendre des mesures concernant, en particulier, l'introduction de demandes conformes aux conditions fixées, la vérification de ces demandes, la détermination du nombre de vaches donnant droit à la prime, l'enregistrement de l'engagement souscrit par l'éleveur de renoncer totale-

ment et définitivement à la cession, à titre onéreux ou gratuit, de lait et de produits laitiers, ainsi que le relevé de toutes les entreprises effectuant le ramassage de ces produits dans la zone où se trouve l'exploitation du demandeur ;
que les États membres étaient tenus d'effectuer le versement de la prime d'abattage des vaches dans un délai de deux mois à partir de la production de la preuve de l'abattage et le premier versement annuel de la prime de non-commercialisation dans un délai de trois mois à compter de la souscription de l'engagement précité par l'éleveur ;
attendu que, par circulaire du 23 mars 1970, le ministre italien de l'agriculture et des forêts a donné aux inspections provinciales de l'agriculture des directives en vue de l'instruction des demandes déjà introduites, dans l'attente de l'approbation de la mesure législative qui devait notamment débloquer les fonds nécessaires à la mise en œuvre des règlements nos 1975/69 et 2195/69 ;
attendu que la Commission, ayant cru pouvoir constater l'absence, en Italie, de textes législatifs ou réglementaires d'application qui eussent permis un paiement normal des primes d'abattage et le versement de la prime de non-commercialisation du lait et des produits laitiers, a, par lettre du 21 juin 1971, entamé à l'égard de la République italienne la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE ;
que dans ses observations, présentées à la Commission par lettre du 24 août 1971, le gouvernement italien a relevé que le Parlement avait été saisi, en vue de la mise en application des règlements nos 1975/69 et 2195/69, d'un projet de loi, qui avait déjà reçu l'approbation de la commission compétente du Sénat et qui devait encore être approuvé par la Chambre des députés ;
que, le 26 octobre 1971, a été promulguée la loi no 935, portant « application des règlements communautaires dans le secteur zootechnique et dans le secteur des produits laitiers » (JO de la République italienne no 294, du 22. 11. 1971) ;
que l'article 1er, alinéa 1, de cette loi dispose que le ministre de l'agriculture et des forêts établira, par décret pris en accord avec le ministre de la santé, les modalités applicables à l'instruction des demandes et à la liquidation des primes à l'abattage de vaches ;
que l'alinéa 3 de cet article autorise, à cet effet, une dépense d'un milliard de lires à inscrire à l'état prévisionnel du ministère de l'agriculture et des forêts pour l'exercice 1970 :
que, le 30 décembre 1971, a été adopté, en vue de la mise en œuvre de la loi no 935, un décret du ministre italien du Trésor concernant les modifications à apporter à l'état prévisionnel du ministère de l'agriculture et des forêts pour l'exercice 1971 ;
attendu que, le 21 février 1972, la Commission a émis un avis motivé, notifié le 28 février, par lequel elle invitait la République italienne à prendre, dans un délai d'un mois, les mesures nécessaires en vue de l'application du régime de primes à l'abattage de vaches laitières et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers ;
que, le 22 mars 1972, le ministre italien de l'agriculture et des forêts et le ministre de la santé ont pris un décret interministériel arrêtant les modalités de la procédure d'attribution et de liquidation des primes d'abattage ;
qu'à la même date, le ministre de l'agriculture et des forêts a informé les inspections provinciales de l'agriculture du déblocage des fonds nécessaires au paiement des primes d'abattage et leur a donné des instructions en vue du versement de ces primes ;
que, le 27 mars 1972, a été adopté un décret interministériel du ministre de l'agriculture et des forêts et du ministre du Trésor en vue de l'octroi d'un crédit additionnel pour l'exercice 1972 ;
attendu que, par requête déposée le 3 juillet 1972, la Commission, en application de l'article 169, alinéa 2, du traité CEE, a saisi la Cour de justice des manquements reprochés à la République italienne en matière de paiement des primes à l'abattage des vaches et des primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers ;

II — Procédure

Attendu que la procédure écrite a suivi un cours régulier ;

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

que les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 28 novembre 1972 ;

que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 janvier 1973 ;

III — Conclusions des parties

Attendu que la *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour

— déclarer qu'en ne prenant pas les mesures nécessaires pour permettre l'application effective et dans les délais appropriés du régime de primes à l'abattage de vaches laitières et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers sur son territoire, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des règlements nos 1975/69 et 2195/69 ;

— condamner la République italienne aux dépens de l'instance ;

que le *gouvernement italien* conclut à ce que la Cour déclare qu'il n'y a plus lieu à statuer dans la présente affaire.

IV — Moyens et arguments des parties

Attendu que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit :

La *Commission,* après avoir rappelé la situation dans le secteur du lait et des produits laitiers dans la Communauté et, plus particulièrement, les mesures prises par le Conseil pour éliminer les excédents, fait observer que, dans son arrêt du 17 mai 1972 (Orsolina Leonesio contre ministère de l'agriculture et des forêts de la République italienne ; demande de décision préjudicielle formée par le « Pretore » de Lonato ; affaire 93-71 ; Recueil, 1972, p. 287), la Cour de justice a constaté qu'à partir du moment où toutes les conditions prévues par les règlements nos 1975/69 et 2195/69 étaient remplies, ceux-ci conféraient aux exploitants agricoles un droit au paiement de la prime d'abattage, sans que l'État membre concerné puisse tirer argument d'un élément quelconque de sa législation ou de sa pratique administrative pour s'opposer audit paiement. Cependant, les actions judiciaires engagées sur la base respectivement de l'article 169 et de l'article 177 du traité CEE auraient un objet, des fins et des effets différents ; aussi la Commission aurait-elle l'obligation, en présence de la carence de la République italienne, de poursuivre l'action engagée contre celle-ci conformément à l'article 169.

a) En ce qui concerne la prime d'abattage, la République italienne, qui s'était bornée jusque-là à prendre, par la circulaire du ministre de l'agriculture et des forêts du 23 mars 1970, des mesures purement conservatoires, n'aurait promulgué qu'avec un retard considérable — plus de deux ans après l'entrée en vigueur du règlement no 1975/69 — la loi no 935, du 26 octobre 1971, portant « application des règlements communautaires dans le secteur zootechnique et dans le secteur des produits laitiers ». Cette loi n'aurait d'ailleurs pas été d'application immédiate : sa mise en œuvre aurait dépendu, d'une part, d'un décret du ministre du Trésor apportant certaines modifications aux prévisions budgétaires, d'autre part, d'un décret à prendre par le ministre de l'agriculture et des forêts, en accord avec le ministre de la santé, quant aux modalités d'instruction des demandes et de liquidation des primes.

Le décret du ministre du Trésor ne serait intervenu que le 30 décembre 1971, ce qui aurait rendu nécessaire un nouveau décret, du 27 mars 1972, en vue de l'octroi d'un crédit additionnel pour l'exercice budgétaire 1972.

Le décret interministériel du ministre de

l'agriculture et des forêts et du ministre de la santé n'aurait été adopté que le 22 mars 1972. Il ne contiendrait que quelques rares dispositions d'exécution proprement dites ; pour l'essentiel, il ne consisterait qu'en une reproduction pure et simple des dispositions des règlements communautaires, qui seraient « réputées reçues » dans l'ordre interne italien. Cette procédure serait éminemment contestable ; la Commission, étant donné la date de ce décret, n'aurait pas eu la possibilité de faire valoir ses objections à cet égard dans son avis motivé du 21 février 1972.

Le décret interministériel du 22 mars 1972 serait encore, sur un autre point, contraire à la réglementation communautaire. Il ignorerait en effet le règlement du Conseil n° 580/70, du 26 mars 1970, modifiant le régime des primes à l'abattage (JO n° L 70, p. 30), qui avait prorogé du 30 avril au 30 juin 1970 le délai d'abattage de certaines vaches.

Les paiements de la prime d'abattage auraient effectivement commencé en Italie à la fin du mois d'octobre 1972. Il conviendrait cependant de constater que les premiers versements sont dus à des décisions de justice, dont les autorités italiennes refuseraient même d'accepter toutes les conséquences, en particulier en ce qui concerne le paiement des intérêts.

Le retard considérable intervenu dans la promulgation des textes d'application aurait, en toute hypothèse, pour effet que les primes n'ont pu ou ne pourront être versées dans les délais prévus par la réglementation communautaire. En plus, le champ d'application du régime de primes aurait été indûment restreint, certaines races bovines en ayant été exclues et la prorogation du délai d'abattage n'ayant pas été respectée.

Il résulterait de l'ensemble de ces constatations que les agriculteurs italiens ont été placés, en ce qui concerne la prime d'abattage, dans une situation plus désavantageuse que celle des agriculteurs des autres États membres, ce qui serait contraire au principe fondamental de l'application uniforme des règlements dans toute la Communauté.

b) En ce qui concerne la prime de non-commercialisation, aucune mesure d'application n'aurait été prise par la République italienne.

Les arguments avancés, dans la présente procédure, par le gouvernement italien pour justifier sa carence ne sauraient être retenus.

Il ne saurait être admis que des objections tirées de l'opportunité économique ou politique des dispositions réglementaires en cause soient soulevées au cours de la phase contentieuse de la procédure de l'article 169, d'autant moins qu'en l'espèce, au cours de la phase précontentieuse, seules les lenteurs de la procédure parlementaire auraient été invoquées pour justifier l'inertie de la République italienne dans la mise en œuvre des règlements.

Par ailleurs, il conviendrait de constater que la République italienne, au même titre que les autres États membres, a été intimement associée à la conception et à l'élaboration des règlements en cause ; à ce stade, il eût été loisible aux autorités italiennes de présenter tous les arguments d'ordre technique ou politique qu'elles auraient estimés utiles et nécessaires, dans l'intérêt général de la Communauté comme dans l'intérêt propre de l'Italie. A partir du moment, cependant, où ces arguments n'ont pas été retenus par le Conseil, les règlements n°s 1975/69 et 2195/69, adoptés à l'unanimité, auraient dû être appliqués en Italie comme dans tous les autres États membres. Le gouvernement italien aurait eu le devoir d'insister auprès des instances parlementaires nationales pour les amener à adopter les mesures d'exécution nécessaires. Au cas où seraient effectivement apparues des difficultés d'ordre technique, dues à la structure de l'agriculture nationale, il eût appartenu au gouvernement italien d'en saisir les autorités communautaires et de leur demander d'apporter, le cas échéant, certaines modifications à la réglementation en cause. Or, la République italienne aurait choisi une solution de facilité : elle aurait renoncé purement et simplement à l'application des règlements. Une telle atti-

tude ne saurait être acceptée dans le cadre de la Communauté.
Il ne serait pas exact que les autorités communautaires ont reconnu le caractère inadéquat des mesures prises pour limiter les excédents dans le secteur du lait et des produits laitiers. En fait, le régime de la prime de non-commercialisation aurait été, dès l'origine, institué comme un régime temporaire ; l'article 13 du règlement n° 1975/69 en serait la preuve. Le règlement n° 1290/71, arrêtant l'octroi des primes, serait motivé par le fait que la situation s'était améliorée et que, de ce fait, l'octroi de primes au profit de nouveaux bénéficiaires ne se justifiait plus.

c) L'argumentation du gouvernement italien, dans la mesure où il persiste à invoquer, pour justifier sa carence, des règles budgétaires ou administratives, serait en contradiction flagrante avec la jurisprudence de la Cour. Selon celle-ci, les recours en constatation de manquement viseraient à faire prévaloir les intérêts communautaires, consacrés par le traité, contre l'inertie et la résistance des États membres. En l'espèce, on se trouverait en présence d'une inertie de l'État italien en ce qui concerne les primes à l'abattage et d'une résistance délibérée et avouée en ce qui concerne les primes à la non-commercialisation. Or, la réalisation des buts de la Communauté exigerait que les règles de droit communautaire, établies par le traité lui-même ou en vertu des procédures qu'il a instituées, s'appliquent de plein droit, au même moment et avec des effets identiques, sur toute l'étendue du territoire de la Communauté, sans que les États membres puissent y opposer des obstacles quels qu'ils soient.
Dans ces conditions, il ne saurait être sérieusement contesté que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu des règlements nos 1975/69 et 2195/69, dans le cadre de la réglementation agricole communautaire, en liaison avec l'article 5 du traité CEE.
Le *gouvernement italien* considère qu'une différence doit être faite entre la situation en matière de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers, d'une part, en matière de primes à l'abattage des vaches, d'autre part.

a) En ce qui concerne la prime à l'abattage, les fonds nécessaires auraient été alloués, bien qu'avec un retard fâcheux, et les services régionaux de l'administration bénéficieraient désormais des crédits leur permettant de procéder à la liquidation des primes dans un délai très bref.
Certes, le retard pris dans le versement des primes, au regard des délais prévus par les règlements communautaires, serait incontestable. Il y aurait lieu cependant de considérer que l'allocation des crédits nécessaires au financement du régime de primes se serait heurtée à des difficultés dues à la concomitance de divers engagements financiers importants auxquels l'État italien aurait dû faire face simultanément, afin de trouver une solution aux problèmes posés par l'adaptation des structures économiques et sociales du pays aux nouveaux modes de production et aux nouvelles expériences sociales. Une autre cause de retard résiderait dans le fait que le problème des primes d'abattage a été examiné en même temps que celui des primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers, à propos duquel seraient apparues des objections sérieuses militant en faveur d'un ajournement au moins provisoire de la question.
Le problème du paiement des intérêts relèverait du seul droit interne ; il n'intéresserait pas l'ordre juridique communautaire.
Dans ces conditions, la poursuite de l'action de la Commission ne serait ni constructive ni utile ; elle aurait seulement l'effet — inutilement punitif — de sanctionner des difficultés temporaires auxquelles l'État italien se serait trouvé confronté.

b) Les interventions prévues dans le secteur des primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers seraient apparues comme objectivement irréalisables en Italie.
Non seulement une application immé-

diate et intégrale de dispositions tendant à encourager artificiellement la non-commercialisation du lait aurait présenté, en raison des conditions spécifiques de l'économie italienne et, en particulier, des régions méridionales les plus dépourvues, des inconvénients très sérieux pour l'agriculture nationale, caractérisée par une production insuffisante ; mais encore, la réglementation communautaire se serait heurtée à une impossibilité matérielle d'exécution : compte tenu des conditions d'élevage et de la structure de la plupart des exploitations agricoles italiennes, les données statistiques qui eussent permis, par la surveillance et le contrôle des quantités de lait non commercialisées, la mise en œuvre des règlements, auraient fait défaut.

Il ne s'agirait pas, dans le cadre de la présente procédure, de mettre en cause l'opportunité ou le bien-fondé de règles communautaires, mais de faire reconnaître les raisons objectives pour lesquelles elles se sont révélées inapplicables dans une situation donnée. La République italienne, étant donné la structure actuelle de son agriculture, se serait heurtée à une impossibilité matérielle de mettre en œuvre, sur son territoire, la réglementation communautaire en matière de primes de non-commercialisation.

De documents officiels du Conseil du 16 juillet et du 12 septembre 1969, il résulterait clairement que la délégation italienne, au cours des discussions préparatoires à l'adoption du règlement n° 1975/69, avait exprimé les réserves les plus formelles quant à l'applicabilité pratique des mesures envisagées.

Par ailleurs, les autorités italiennes, bien que conscientes de la nécessité de remplir loyalement leurs obligations communautaires, auraient eu connaissance du fait que des doutes étaient également apparus sur le plan communautaire quant au caractère rationnel des mesures arrêtées en matière de primes à la non-commercialisation du lait.

L'ensemble de ces considérations auraient amené le Parlement à retirer du projet de loi dont il était saisi les dispositions concernant le régime des primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers et à ajourner sa décision en cette matière.

Entre temps d'ailleurs, les autorités communautaires elles-mêmes auraient modifié leur politique quant au type d'interventions prévues, à la suite des nombreux avis négatifs dont aurait fait l'objet un régime de primes encourageant, sans distinction, une dispersion de ressources qui, justifiable peut-être dans les zones présentant des excédents de production, aurait été entièrement inadaptée à des zones de production insuffisante. Elles auraient, par la suite, changé l'orientation de leur politique, en particulier à l'égard des zones caractérisées par une insuffisance de la production d'aliments de première nécessité.

A l'heure actuelle, il ne serait, en toute hypothèse, plus possible matériellement de satisfaire avec effet rétroactif aux obligations qui auraient dû être exécutées dans la période visée par les dispositions communautaires en cause. Par ailleurs, la non-exécution, en Italie, du régime des primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers aurait, en définitive, permis d'éviter l'aggravation de déficiences déplorables dans ce secteur, en conjurant une crise qui aurait pu se révéler dangereuse pour l'économie communautaire tout entière.

Dans ces conditions, il eût été conforme à l'esprit du traité que la Commission renonçât à poursuivre un procès qui, en l'état actuel, ne saurait désormais relever que du formalisme et du légalisme, sans aucune portée concrète. Telle aurait d'ailleurs été l'attitude de la Commission dans certaines situations comparables.

La poursuite de l'action introduite par la Commission ne saurait donc se justifier ; faute de désistement de sa part, il appartiendrait à la Cour de décider qu'il n'y a plus lieu à statuer.

Motifs

1 Attendu que, par requête déposée au greffe le 3 juillet 1972, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, d'un recours visant à faire reconnaître qu'en ne prenant pas les mesures nécessaires pour permettre, sur son territoire, l'application effective et dans les délais appropriés du régime de primes à l'abattage de vaches laitières (appelées ci-après « primes à l'abattage ») et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers (appelées ci-après « primes à la non-commercialisation »), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du règlement du Conseil n° 1975/69, du 6 octobre 1969, instituant un régime de primes à l'abattage des vaches et de primes à la non-commercialisation du lait et des produits laitiers (JO n° L 252, p. 1) et du règlement de la Commission n° 2195/69, du 4 novembre 1969, établissant des modalités d'application relatives au règlement précité (JO n° L 278, p. 6) ;

2 attendu que le règlement n° 1975/69, modifié notamment par le règlement du Conseil n° 580/70, du 26 mars 1970 (JO n° L 70, p. 30), a introduit, en vue de réduire les excédents de lait et de produits laitiers existant à l'époque dans la Communauté, un régime de primes destiné à encourager l'abattage de vaches laitières et la non-commercialisation du lait et des produits laitiers ;

que les modalités d'application de ce régime ont été fixées par la Commission dans le règlement n° 2195/69, modifié et complété itérativement dans la suite ;

qu'en vertu de ces dispositions, il incombait aux États membres de prendre, dans les délais fixés, un ensemble de mesures d'application en ce qui concerne notamment la présentation et la vérification des demandes des exploitants agricoles, l'enregistrement de l'engagement par lequel les demandeurs renoncent totalement et définitivement à la production ou à la cession de lait, la notification à la Commission du nombre et de l'importance des demandes reçues, le contrôle de l'exécution des engagements souscrits, enfin le versement des primes aux ayants droit ;

3 qu'en ce qui concerne, d'une part, les primes à l'abattage, les règlements précités ont fixé du 1er au 20 décembre 1969 la période dans laquelle les demandes d'octroi de la prime devaient être déposées auprès de l'autorité nationale compétente, et du 9 février au 30 avril 1970 la période d'abattage avec, pour les vaches laitières vêlant entre le 1er avril et le 31 mai 1970, une prorogation de 30 jours après le jour du vêlage ;

que le versement des primes devait intervenir, conformément aux modalités fixées par les articles 4 du règlement n° 1975/69 et 10 du règlement n° 2195/69, dans un délai de 2 mois à partir de l'établissement de la preuve de l'abattage, sauf en ce qui concerne le solde dû aux exploitants agricoles détenant plus de cinq vaches laitières, dont le versement était reporté à l'expiration d'une période de trois ans ;

4 qu'en ce qui concerne, d'autre part, les primes à la non-commercialisation, les demandes devaient être reçues par l'autorité nationale compétente à partir du 1er décembre 1969, alors que le premier acompte devait être versé dans les trois mois de l'engagement souscrit par le bénéficiaire ;

5 qu'en raison d'une amélioration constatée dans le secteur du lait et des produits laitiers, le Conseil a, par le règlement n° 1290/71, du 21 juin 1971 (JO n° L 137, p. 1), abrogé le régime de primes à l'abattage et à la non-commercialisation prévu par le règlement n° 1975/69 ;

6 attendu qu'à la suite de l'entrée en vigueur des règlements nos 1975/69 et 2195/69, le gouvernement italien a présenté au Parlement un projet de loi concernant les dispositions nécessaires en vue de l'application, en Italie, du régime des primes à l'abattage et à la non-commercialisation ;

que, par circulaire du 23 mars 1970, le ministre de l'agriculture a donné aux inspections provinciales des directives en vue de l'instruction des demandes déjà introduites, dans l'attente de l'approbation de la mesure législative qui devait, notamment, débloquer les fonds nécessaires à la mise en œuvre des règlements ;

que, selon les explications fournies par le gouvernement italien, des doutes étant apparus au cours des discussions parlementaires sur l'opportunité de donner exécution aux prescriptions communautaires relatives aux primes à la non-commercialisation, les dispositions afférentes du projet de loi ont été disjointes et le Parlement a ajourné sa décision à leur sujet ;

que, dans ces conditions, le régime des primes à la non-commercialisation n'a fait l'objet d'aucune mesure d'application dans la République italienne ;

7 qu'ainsi, la loi n° 935, du 26 octobre 1971, relative à « l'application des règlements communautaires dans le secteur zootechnique et dans celui des produits laitiers », publiée à la *Gazzetta ufficiale* n° 294, du 22 novembre 1971, ne comporte que des dispositions autorisant le gouvernement à prendre

les mesures d'application relatives au versement des primes à l'abattage et prévoit les moyens financiers en vue du paiement de ces seules primes ;

qu'en exécution de cette loi, la mise en œuvre du régime de primes à l'abattage a été assurée par un décret du 22 mars 1972, tandis qu'un décret ultérieur, du 27 mars 1972, a mis à la disposition de l'administration les moyens financiers nécessaires au versement des primes à l'abattage ;

qu'il résulte des informations fournies en cours d'instance que le versement des primes aux ayants droit a effectivement débuté vers la fin du mois d'octobre de l'année 1972 ;

Sur l'exception préliminaire

8 Attendu que la partie défenderesse, sans entrer dans le fond du litige, expose que la poursuite de l'action introduite par la Commission ne serait plus justifiée en raison des circonstances ;

qu'en effet, les difficultés qui avaient initialement retardé le versement des primes à l'abattage étant dépassées, le paiement de ces primes serait en cours et de ce fait la raison d'être de la procédure intentée par la Commission aurait disparu ;

que, quant à l'absence de versement de la prime à la non-commercialisation, la situation serait devenue entre temps irrévocable, au motif qu'il ne serait plus possible matériellement de satisfaire avec effet rétroactif aux obligations qui auraient dû être exécutées dans la période visée par les dispositions communautaires en question ;

que, dans ces conditions, l'action de la Commission aurait perdu son objet sur les deux plans, de manière que la Cour n'aurait plus qu'à constater le non-lieu à statuer ;

9 attendu que l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169 est fixé par l'avis motivé de la Commission et que, même au cas où le manquement aurait été éliminé postérieurement au délai déterminé en vertu de l'alinéa 2 du même article, la poursuite de l'action conserve un intérêt ;

que cet intérêt subsiste, dans le cas présent, alors qu'en ce qui concerne les primes à l'abattage, l'obligation imposée à la République italienne est loin

d'être complètement exécutée, que reste ouverte la question du versement d'intérêts moratoires aux ayants droit et que les griefs développés par la Commission en cours d'instance concernent non seulement le retard apporté à l'exécution des règlements, mais encore certaines des modalités d'application qui auraient eu pour effet d'affaiblir l'efficacité de ceux-ci ;

10 qu'en ce qui concerne la non-exécution des dispositions relatives aux primes à la non-commercialisation, la partie défenderesse ne saurait en aucun cas être entendue lorsqu'elle invoque, pour échapper à une action juridiciaire, un fait accompli dont elle est elle-même l'auteur ;

11 que, par ailleurs, en présence tant d'un retard à exécuter une obligation que d'un refus définitif, un arrêt rendu par la Cour au titre des articles 169 et 171 du traité peut comporter un intérêt matériel en vue d'établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres, de la Communauté ou de particuliers ;

12 que, dès lors, l'exception préliminaire soulevée par la partie défenderesse doit être écartée ;

Sur le fond

13 Attendu qu'il convient d'examiner séparément, d'une part, les conditions dans lesquelles la partie défenderesse a exécuté les dispositions relatives aux primes à l'abattage et, d'autre part, son refus d'exécuter les dispositions relatives aux primes à la non-commercialisation ;

1. Quant aux primes à l'abattage

14 Attendu que la mise en œuvre du régime des primes à l'abattage a été subordonnée par les règlements du Conseil et de la Commission à des délais précis ;

que l'observation de ces délais était impérative en vue de l'efficacité des mesures décidées, celles-ci ne pouvant atteindre pleinement leur but qu'à la condition d'être exécutées simultanément dans tous les États membres, à l'époque déterminée en fonction de l'objectif de politique économique poursuivi par le Conseil ;

que, pour le surplus, ainsi qu'il a été constaté par la Cour dans son arrêt du 17 mai 1972 (affaire 93-71, Orsolina Leonesio contre ministère de l'agriculture

de la République italienne, demande de décision préjudicielle formée par le Pretore de Lonato), les règlements n^os^ 1975/69 et 2195/69 conféraient aux exploitants agricoles un droit au paiement de la prime à partir du moment où toutes les conditions prévues par les règlements étaient remplies ;

qu'il apparaît dès lors qu'à lui seul, le retard apporté par la République italienne à l'exécution des obligations découlant, pour elle, de l'institution du régime de primes à l'abattage, constitue un manquement aux obligations qui lui incombaient ;

15 attendu qu'en dehors de ce retard d'exécution, la Commission a encore soulevé certains griefs en ce qui concerne les modalités de la mise en œuvre, par la République italienne, des dispositions du régime en cause ;

que ces critiques concernent, plus particulièrement, le fait que les dispositions réglementaires de la Communauté auraient été dénaturées par le procédé d'exécution utilisé par les autorités italiennes et que ces mêmes autorités n'auraient pas tenu compte d'une prorogation du délai de la période d'abattage ;

16 attendu que si la loi italienne n° 935 se borne à prendre les dispositions financières nécessaires à l'exécution du régime des primes à l'abattage, ainsi qu'à habiliter le gouvernement à instituer les mesures administratives appropriées en vue de donner effet aux règlements communautaires, le décret du 22 mars 1972 prévoit, en son article 1^er^, que les dispositions des règlements « sont considérées comme étant reçues dans le présent décret » ;

qu'en substance, le même décret, en dehors de quelques dispositions d'application de caractère national, se limite à reproduire les dispositions des règlements communautaires ;

17 que, par l'utilisation de ce procédé, le gouvernement italien a créé une équivoque en ce qui concerne tant la nature juridique des dispositions applicables que le moment de leur entrée en vigueur ;

qu'en effet, aux termes des articles 189 et 191 du traité, les règlements sont, en tant que tels, directement applicables dans tout État membre et entrent en vigueur, en vertu de leur seule publication au *Journal officiel* des Communautés, à la date qu'ils fixent ou, à défaut, au moment déterminé par le traité ;

que, dès lors, sont contraires au traité toutes modalités d'exécution dont la conséquence pourrait être de faire obstacle à l'effet direct des règlements

communautaires et de compromettre ainsi leur application simultanée et uniforme dans l'ensemble de la Communauté ;

18 attendu qu'en outre, les mesures d'application prévues tant par la loi n° 935 que par le décret du 22 mars 1972 ne tiennent pas compte de la prorogation de délai introduite, pour l'abattage, par le règlement n° 580/70, de manière que les exploitants agricoles italiens ont été induits en erreur en ce qui concerne l'extension de délai pour l'abattage des vaches ayant vêlé entre le 1er avril et le 30 mai 1970 ;

que le manquement de la République italienne est donc établi en raison non seulement d'un retard d'exécution, mais encore de certaines modalités d'application retenues par le décret ;

2. Quant aux primes à la non-commercialisation

19 attendu que le défaut d'exécution des dispositions des règlements nos 1975/69 et 2195/69 relatives aux primes à la non-commercialisation est dû à un refus délibéré des autorités italiennes ;

que la partie défenderesse justifie ce refus par la difficulté — compte tenu à la fois des caractéristiques particulières de l'agriculture italienne et de l'absence d'une infrastructure administrative adéquate — d'assurer une surveillance et un contrôle efficaces et sérieux des quantités de lait non commercialisées, destinées à d'autres usages ;

que, de toute manière, selon le gouvernement italien, les mesures destinées à restreindre la production de lait auraient été inadaptées aux besoins de l'économie italienne, caractérisée par une production alimentaire insuffisante ;

qu'au cours des travaux préparatoires du règlement du Conseil n° 1975/69, la délégation italienne aurait fait valoir ces difficultés et aurait exprimé dès cette époque de nettes réserves à l'égard de la mise en œuvre du règlement ;

que, dans ces conditions, on ne saurait faire grief à la République italienne d'avoir refusé l'exécution, sur son territoire national, de dispositions mises en vigueur en dépit de l'opposition qu'elle avait manifestée ;

20 attendu que, selon l'article 43, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité, base du règlement n° 1975/69, les règlements sont valablement arrêtés par le Conseil dès que les conditions fixées par cette disposition sont remplies ;

qu'aux termes de l'article 189, le règlement est obligatoire « dans tous ses éléments » pour les États membres ;

qu'on ne saurait, dès lors, admettre qu'un État membre applique de manière incomplète ou sélective les dispositions d'un règlement de la Communauté, de manière à faire échec à certains éléments de la législation communautaire à l'égard desquels il aurait manifesté son opposition ou qu'il estimerait contraires à certains intérêts nationaux ;

21 qu'en particulier, s'agissant de la mise en œuvre d'une mesure de politique économique destinée à éliminer des excédents de certains produits, l'État membre qui omet de prendre, dans les délais requis et simultanément avec les autres États membres, les dispositions dont l'application lui incombe, porte atteinte à l'efficacité de la mesure décidée en commun tout en s'appropriant, compte tenu de la libre circulation des marchandises, un avantage indu au détriment de ses partenaires ;

22 attendu, en ce qui concerne la justification tirée par la partie défenderesse des travaux préparatoires du règlement n° 1975/69, que la portée objective des règles arrêtées par les institutions communes ne saurait être modifiée par des réserves ou objections que les États membres auraient formulées lors de l'élaboration ;

que, de même, des difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire ne sauraient permettre à un État membre de se dispenser unilatéralement de l'observation de ses obligations ;

que le système institutionnel de la Communauté aurait offert à l'État membre intéressé les moyens nécessaires pour obtenir qu'il soit raisonnablement tenu compte de ses difficultés, dans le respect des principes du marché commun et des intérêts légitimes des autres États membres ;

23 qu'à cet égard, l'examen des règlements en cause et de leurs actes modificatifs révèle qu'à plusieurs égards, le législateur communautaire a tenu compte, au moyen de clauses spéciales, de difficultés particulières à la République italienne ;

que, dans ces conditions, on ne saurait admettre comme cause justificative les éventuelles difficultés d'application invoquées par la partie défenderesse ;

24 attendu qu'en permettant aux États membres de profiter des avantages de la Communauté, le traité leur fait aussi l'obligation d'en respecter les règles ;

que le fait, pour un État, de rompre unilatéralement, selon la conception qu'il se fait de son intérêt national, l'équilibre entre les avantages et les charges découlant de son appartenance à la Communauté, met en cause l'égalité des États membres devant le droit communautaire et crée des discriminations à charge de leurs ressortissants et, en tout premier lieu, de ceux de l'État même qui se place en dehors de la règle communautaire ;

25 que ce manquement aux devoirs de solidarité acceptés par les États membres du fait de leur adhésion à la Communauté affecte jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire ;

qu'il apparaît donc qu'en refusant délibérément de donner exécution sur son territoire à l'un des régimes prévus par les règlements n^os^ 1975/69 et 2195/69, la République italienne a manqué, de manière caractérisée, aux obligations qu'elle a assumées en vertu de son appartenance à la Communauté économique européenne ;

Quant aux dépens

26 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,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
les parties entendues en leurs plaidoiries ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, en particulier ses articles 43, 169, 171, 189 et 191 ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

rejetant toutes autres conclusions plus amples ou contraires, déclare et arrête :

1) **La République italienne, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour permettre, sur son territoire, l'application effective et dans les**

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.