ARRÊT DE LA COUR DU 17 FÉVRIER 1981 [1]

Commission des Communautés européennes contre République italienne

«Non-exécution d'une directive/marchés publics de fournitures»

Affaire 133/80

Sommaire

États membres — Obligations — Exécution des directives — Manquement — Justification — Inadmissibilité
(Traité CEE, art. 169)

Un État membre ne saurait exciper des dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires.

Dans l'affaire 133/80,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Alberto Prozillo, membre du service juridique de la Commission, en qualité d'agent, ayant élu domicile chez M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, à Luxembourg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. Arnaldo Squillante, chef du service du contentieux diplomatique, des traités et des affaires législatives, en qualité d'agent, assisté par l'avvocato dello Stato, M. Pier Giorgio Ferri, ayant élu domicile à Luxembourg, près l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

1 — Langue de procédure: l'italien.

ayant pour objet de faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en omettant d'adopter dans les délais fixés les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil 77/62/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres en matière de procédure de passation des marchés publics de fournitures (JO 1977, n° L 13, p. 1),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore et T. Koopmans, présidents de chambre, A. O'Keeffe, G. Bosco, A. Touffait, O. Due, U. Everling, A. Chloros, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions ainsi que les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

La directive du Conseil, du 21 décembre 1976, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures (directive 77/62/CEE, JO 1977, n° L 13, p. 1) vise à compléter l'interdiction des restrictions à la libre circulation des marchandises, édictée par les articles 30 et suivants du traité CEE, par l'instauration de conditions égales de participation aux marchés publics de fournitures afin d'assurer une transparence permettant de mieux veiller au respect de l'interdiction en cause (premier et deuxième considérants). A

cette fin, la directive contient notamment des règles communes relatives aux spécifications techniques ayant un effet discriminatoire (articles 7 et 8), à la publicité des marchés (articles 9 à 16) et à la participation aux marchés en cause (articles 17 à 24); elle établit également des critères d'attribution des marchés (article 25).

Sont exclus du champ d'application de la directive les marchés de fournitures inférieurs à 200 000 UCE (article 5, paragraphe 1a), les marchés passés par des organismes qui gèrent des services de transport (article 2, paragraphe 2a), ceux passés par des services de production, de transport et de distribution d'eau et d'énergie (article 2, paragraphe 2b) et par les services qui opèrent dans le domaine des télécommunications (article 2, paragraphe 2b), ainsi que les marchés publics régis par des règles procédurales différentes et passés en vertu de certains accords internationaux (article 3).

La directive en cause a été notifiée à l'Italie le 23 décembre 1976. Conformément à son article 30, elle aurait dû être appliquée 18 mois après sa notification, c'est-à-dire le 23 juin 1978. Le 27 octobre 1978, la Commission a adressé au gouvernement italien une lettre lui rappelant l'échéance de la date prévue pour la transposition de la directive en droit national. Par télex du 21 novembre 1978, le gouvernement italien a répondu que la loi en cause avait été approuvée et était en cours de publication dans la Gazzetta Ufficiale. Par lettre du 21 décembre 1978, il a toutefois précisé que le projet de loi n'avait été approuvé que par la Chambre des députés et qu'il était en cours d'examen par le Sénat.

Estimant qu'aucune garantie ne lui avait été donnée quant à l'application prochaine de la directive, la Commission a, par lettre du 13 mars 1979, engagé la procédure au titre de l'article 169 du traité CEE. Le 9 avril 1979, le gouvernement italien a répondu que le projet de loi en cause, qui avait dû être soumis en «seconde lecture» à la Chambre, était devenu caduc en raison de la dissolution des Assemblées législatives. Le 7 décembre 1979, la Commission a envoyé au gouvernement italien un avis motivé au sens de l'article 169 du traité, avis arrêté le 6 décembre 1979 et constatant qu'en «ne prenant pas les mesures de droit interne nécessaires pour se conformer à la directive 77/62/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE». Cet avis fixait un délai de deux mois à la République italienne pour arrêter les mesures nécessaires.

Le 8 février 1980, le gouvernement italien a fait savoir à la Commission qu'un projet de loi avait été présenté au Sénat (document du Sénat n° 651).

Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 2 juin 1980, la Commission a introduit le présent recours.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans qu'il y ait lieu de procéder à des mesures d'instruction préalable.

II — Conclusions des parties

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

— déclarer que la République italienne, en omettant d'adopter dans le délai prévu les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive du Conseil 77/62/CEE, a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du traité;

— condamner la République italienne aux dépens.

La *défenderesse* n'a pas présenté de conclusions.

III — Moyens et arguments des parties

1. Requête

La Commission fait valoir que selon l'article 189 du traité instituant la Communauté économique européenne, la directive lie tout État membre destinataire quant aux résultats à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Le caractère contraignant de la directive impliquerait que les États membres sont tenus de respecter les délais qu'elle fixe, comme il résulterait notamment de l'arrêt du 26 février 1976, rendu dans l'affaire 52/75, Commission/République italienne (Recueil 1976, p. 277) ainsi que de l'arrêt du 22 septembre 1976, rendu dans l'affaire 10/76, Commission/République italienne (Recueil 1976, p. 1359). Il ressortirait également de la jurisprudence de la Cour, et notamment de l'arrêt du 11 avril 1978, affaire 100/77, Commission/République italienne (Recueil 1978, p. 879) et de l'arrêt du 22 février 1979, dans l'affaire 163/78, Commission/ République italienne (Recueil 1979, p. 771) 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».

2. Mémoire en défense

Le gouvernement italien rappelle d'abord les faits et circonstances qui auraient empêché l'adoption de la loi nécessaire pour transposer en droit national la directive en cause. Il fait valoir ensuite que l'obstacle qui a empêché d'arriver au but recherché résulterait d'un événement sortant de l'ordinaire et à caractère constitutionnel qui, en raison d'exigences fondamentales de l'ordre démocratique, aurait provoqué une paralysie temporaire de la fonction législative confiée au Parlement.

Il rappelle que la Commission des finances et du Trésor du Sénat est saisie d'un projet de loi et affirme qu'il a la volonté de se conformer, dans les matières en cause, à la directive communautaire.

3. Réplique

La Commission a renoncé à présenter une réplique.

IV — Procédure orale

A l'audience du 13 janvier 1981, la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Alberto Prozillo, membre de son service juridique, et le gouvernement de la République italienne, représenté par M. Ivo M. Braguglia, avvocato dello Stato, ont été entendus en leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 28 janvier 1981.

En droit

Par requête déposée au greffe de la Cour le 2 juin 1980, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire reconnaître qu'en omettant d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 77/62 du Conseil, du 21 décembre 1976, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures (JO 1977, n° L 13, p. 1), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

La directive 77/62 du Conseil contient un ensemble de dispositions destinées à assurer le respect, dans le domaine des marchés publics de fournitures, de l'interdiction des restrictions à la libre circulation des marchandises édictée par les articles 30 à 37 du traité CEE. Les dispositions de la directive ont pour objet de coordonner les procédures nationales relatives aux marchés publics de fournitures, notamment par l'instauration de conditions égales de participation à ces marchés dans tous les États membres, et d'assurer une transparence permettant de mieux veiller au respect de l'interdiction visée aux articles 30 à 37 susmentionnés.

Selon l'article 30 de la directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur, dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification, les mesures nécessaires pour s'y conformer et d'en informer directement la Commission. Selon l'article 31, ils devaient et doivent, en outre, communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne, d'ordre législatif, réglementaire et administratif, qu'ils adoptent dans le domaine concerné.

Le délai prévu à l'article 30 étant venu à expiration le 23 juin 1978 sans que la République italienne ait pris les mesures nécessaires, la Commission lui a rappelé son obligation une première fois par lettre du 27 octobre 1978. Elle a ensuite insisté une seconde fois au cours de la réunion, les 9 et 10 novembre 1978, du Comité consultatif pour les marchés publics.

5 Constatant que ces rappels n'avaient pas conduit à l'adoption des mesures nécessaires, la Commission a, le 13 mars 1979, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE, invité le gouvernement de la République italienne à lui présenter ses observations dans un délai de vingt jours, ce que ledit gouvernement a fait par télex du 9 avril 1979. Dans ce document, il était exposé que le projet de loi portant réception de la directive dans l'ordre juridique italien avait été approuvé une première fois par la Chambre des députés le 27 septembre 1978, ensuite par le Sénat le 13 décembre 1978, mais que certaines modifications avaient rendu nécessaire un renvoi à la Chambre des députés. En raison de la dissolution des assemblées législatives, l'examen parlementaire n'avait pu être achevé. La situation étant demeurée inchangée pendant tout le cours de l'année 1979, la Commission a, le 6 décembre de cette année, émis un avis motivé, constatant l'existence d'un manquement de la part de la République italienne aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et l'invitant à se conformer dans un délai de deux mois audit avis.

6 Cette invitation n'ayant pas été suivie d'effet, la Commission a introduit le 2 juin 1980 une requête tendant à faire constater le manquement. La République italienne, tout en faisant observer dans son mémoire en défense que le retard était la conséquence de la dissolution des assemblées législatives, entraînant la caducité de tous les projets en discussion, ce qui avait rendu nécessaire un nouveau projet de loi, déposé au Sénat le 9 décembre 1979, n'a pas conclu au rejet du recours.

7 Les circonstances dont il a été fait état ne sauraient faire disparaître le manquement reproché. Selon une jurisprudence constante, un État membre ne saurait exciper des dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations résultant des directives communautaires.

8 Il y a donc lieu de constater qu'en n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 77/62 du Conseil, du 21 décembre 1976, la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.

Sur les dépens

9 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 77/62 du Conseil, du 21 décembre 1976, portant coordination des procédures de passation des marchés publics de fournitures (JO 1977, n° L 13, p. 1), la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.**

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

Mertens de Wilmars Pescatore Koopmans O'Keeffe

Bosco Touffait Due Everling Chloros

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 17 février 1981.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

J. Mertens de Wilmars