4. 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.

Dans l'affaire 91/79,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par par M. Alberto Prozzillo et M. Auke Haagsma, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. Arnaldo Squillante, en qualité d'agent, assisté par M. Franco Favara, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg près l'ambassade d'Italie,

partie défenderesse,

visant à faire constater que la République italienne a manqué à des obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE en ne mettant pas en vigueur dans le délai prescrit les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 73/404/CEE du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux détergents (JO n° L 347, p. 51),

LA COUR,

composée de M. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans et O. Due, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

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

I — Faits et procédure écrite

La directive 73/404/CEE s'inscrit tant dans le «Programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges résultant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres» adopté par le Conseil le 28 mai 1969 (JO n° C 76, p. 1) que dans le programme d'action des Communautés en matière d'environnement (JO n° C 112 du 20 décembre 1973, p. 1). Elle vise à éliminer les divergences qui existent dans les dispositions en matière de biodégradabilité des détergents. Elle a, d'autre part, pour objet de limiter l'emploi de détergents non biodégradables afin de réduire sensiblement la pollution du milieu naturel en général, et plus particulièrement la pollution des eaux.

Les prescriptions de la directive sont conçues dans le sens d'une harmonisation totale, c'est-à-dire que les États membres doivent non seulement sauvegarder le libre accès au marché communautaire des détergents qui satisfont aux prescriptions de la directive, mais également interdire la mise sur le marché des détergents qui n'y répondent pas.

Selon l'article 2 de la directive, les agents de surface qui sont contenus dans les détergents doivent avoir une biodégradabilité moyenne d'au moins 90 % et leur emploi ne doit pas, dans des conditions normales, porter préjudice à la santé de l'homme ou de l'animal. L'article 4 prévoit que le respect des exigences de l'article 2 est constaté sur la base de méthodes de contrôle définies dans d'autres directives du Conseil.

L'article 5 comporte l'obligation pour chaque État membre d'interdire la mise sur le marché et l'emploi sur son territoire d'un détergent lorsqu'il a constaté qu'il ne correspond pas aux exigences de l'article 2. Ce même article instaure en outre une procédure d'information et de consultation des autres États membres et de la Commission dans de pareils cas. L'article 7 prescrit que les emballages des détergents doivent porter la dénomination du produit et le nom ou la raison sociale et l'adresse ou la marque déposée du responsable de la mise sur le marché.

En ce qui concerne la suite que les États membres doivent donner à la directive, l'article 8 prévoit un délai de dix-huit mois à compter de sa notification pour s'y conformer et en informer la Commission. La directive ayant été notifiée le 27 novembre 1973, le délai a donc expiré le 27 mai 1975.

L'Italie ne s'étant pas conformée aux dispositions de la directive dans le délai

prescrit, la Commission l'a, par lettre en date du 23 décembre 1976, mise en mesure de présenter ses observations ainsi qu'il est prévu à l'article 169 du traité.

Il ressort de la réponse de la Représentation permanente de l'Italie, parvenue à la Commission par télex du 17 février 1977, que le ministère italien de la santé avait mis au point un projet de loi afin de se conformer à ladite directive, qui serait soumis au Conseil des ministres. Une copie du projet de loi a été envoyée à la Commission le 28 mars 1977.

N'ayant reçu aucune information lui permettant de conclure que les mesures requises avaient été prises, la Commission a, le 23 décembre 1977, adressé un avis motivé au gouvernement italien. La Commission a ensuite prorogé le délai fixé à l'Italie pour se conformer à l'avis motivé, en tenant compte de ce que les travaux législatifs étaient suspendus suite à une crise gouvernementale. Par télex du 25 février 1978, la Représentation permanente de l'Italie a fait savoir à la Commission que le projet de loi se trouvait devant le Sénat. Depuis lors, aucune information n'est plus parvenue à la Commission.

Le présent recours a été introduit le 22 mai 1979 et enregistré à la Cour le 14 juin suivant.

La République italienne n'a pas présenté de mémoire en duplique.

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

II — Conclusions des parties

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

— constater que la République italienne en ne prenant pas dans les délais prescrits les dispositions législatives, réglementaires et administratives pour se conformer aux dispositions de la directive du Conseil 73/404/CEE du 22 novembre 1973 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux détergents a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité;

— condamner la République italienne aux dépens.

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

— déclarer que le recours de la Commission est incomplet et irrecevable;

— à titre subsidiaire, constater que la République italienne est seulement en retard dans l'adaptation de la législation nationale à la directive 73/404/CEE, cela en raison de circonstances qui ne tiennent pas au défaut de diligence habituelle;

— compenser les frais de justice.

III — Moyens et arguments des parties

Dans sa requête, la *Commission* fait valoir que le caractère contraignant de la directive, quant au résultat à atteindre, impliquerait pour les États membres l'obligation de respecter les délais imposés. C'est ce qui ressortirait de la jurisprudence de la Cour (cf. arrêt dans l'affaire 10/76, Commission/République italienne, Recueil 1977, p. 1359).

La jurisprudence (arrêt dans l'affaire 100/77, Commission/République italienne, Recueil 1978, p. 879) montrerait également clairement qu'un État membre ne saurait exciper de difficultés internes ou de dispositions de son ordre juridique national, même constitutionnelles, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant de directives communautaires.

Dans le mémoire en défense, le *gouvernement italien* fait remarquer que la directive s'insère dans un ensemble de dispositions nationales assurant déjà, dans une large mesure, la réalisation des objectifs de la directive. C'est ainsi que, par exemple, la loi italienne n° 125, du 3 mars 1971, prévoirait une biodégradabilité d'un taux minimum de 80 %, l'obligation de reproduire sur l'emballage et les étiquettes certaines indications identiques en substance à celles prévues à l'article 7 de la directive, et désignerait les organes de contrôle de la production et du commerce des détergents.

Le gouvernement italien précise qu'il n'a pas l'intention de soulever la question de la validité de la directive du fait que la lutte contre la pollution ne figurerait pas parmi les matières que le traité réserve à la Communauté. Il pense néanmoins que la matière se situe «à la limite» des compétences communautaires, et qu'on se trouve en réalité en présence d'une convention établie sous la forme d'une directive.

Le gouvernement italien n'ignore pas que la jurisprudence de la Cour assimile le «retard» au «refus» et fond les deux concepts dans le terme général de «manquement», mais est d'avis qu'il serait plus correct d'utiliser la notion de «conflit substantiel», et de considérer qu'il y a un tel conflit uniquement en cas de refus explicite ou implicite.

Il demande à la Cour d'examiner si, pour trancher la présente controverse, il faut faire une application automatique d'un critère de responsabilité objective, ou si, au contraire, il est possible et nécessaire d'apprécier les circonstances concrètes qui sont à l'origine de ce «retard», à savoir les vicissitudes qui ont caractérisé la brève existence de la septième législature du Parlement italien, et, surtout, sa fin anticipée.

Le gouvernement italien souhaite que le projet de loi, qui sera soumis au nouveau Parlement, soit adopté dans les plus brefs délais, de manière à ce que le litige devienne sans objet.

Dans le mémoire en réplique, la *Commission* fait valoir que les dispositions de la directive ont une incidence directe sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun. Selon elle, il convient de constater, sans aborder la question de savoir si une directive ne traitant que d'une matière de politique d'environnement peut être fondée sur l'article 100, que la directive en cause ne se trouverait nullement «à la limite des compétences communautaires».

L'obligation d'information ayant pour objet de permettre à la Commission de vérifier si les législations des États membres sont conformes à la directive viserait aussi bien les dispositions arrêtées après l'adoption de la directive que celles existant déjà au moment de son adoption. Dans sa requête, la Commission ne mettrait pas en cause la non-conformité de certaines dispositions de la législation italienne avec des dispositions de la

directive mais le non-respect de l'obligation prévue à l'article 8 de celle-ci de se conformer à la directive et de communiquer les mesures prises, non-respect reconnu par le gouvernement italien.

Quant au problème de savoir si, pour déterminer si un État membre est en infraction, on applique un critère objectif ou bien s'il faut apprécier les circonstances de fait qui ont donné lieu au manquement, la Commission est d'avis que seul un critère objectif peut être retenu. L'obligation incluse à l'article 8 de la directive serait claire, nette et objective. Des circonstances spécifiques internes à un État membre ne pourraient avoir une influence sur la nature de cette obligation et ne pourraient donc déterminer s'il y a manquement ou pas. Ceci n'exclurait toutefois pas que la Commisison, lorsqu'elle doit prendre la décision d'engager ou de poursuivre la procédure prévue à l'article 169, tienne compte de telles circonstances.

Dans le cas d'espèce, la Commission aurait envoyé l'avis motivé le 23 décembre 1977. La requête, engageant le présent recours, n'aurait toutefois été envoyée qu'en juin 1979. Or les mesures auraient dû déjà être prises le 27 mai 1975.

La Commission souligne que, lors de l'adoption d'une directive, les États membres doivent tenir compte des problèmes qui se poseront quand ils devront transposer la directive en droit interne et ne pas se déclarer d'accord avec un délai qu'ils ne pourraient sûrement pas respecter. Elle rappelle à cet égard que les directives fondées sur l'article 100 sont adoptées à l'unanimité.

La Commission, représentée par son agent, M. A. Prozzillo, et le gouvernement italien, représenté par M. F. Favara, avvocato dello Stato, ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 8 janvier 1980.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 5 février 1980.

En droit

1 Par requête enregistrée au greffe le 14 juin 1979, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, d'un recours visant à faire constater que la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité par le fait qu'elle a omis d'adopter, dans le délai prescrit, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 73/404/CEE du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux détergents (JO n° L 347, p. 51).

2 En vertu de l'article 8 de la directive, les États membres devaient mettre en vigueur les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de dix-huit mois à compter de sa notification, délai dans l'espèce ayant expiré le 27 mai 1975.

3 Le gouvernement italien expose pour sa défense que la législation nationale contient des dispositions assurant déjà, dans une large mesure, la réalisation des objectifs de la directive.

4 Il pense d'autre part que la matière de la directive se situe «à la limite» des compétences communautaires, et qu'il s'agit en réalité d'une convention établie sous la forme d'une directive.

5 Il expose que le retard mis à appliquer la directive en question aurait découlé du fait que ses efforts pour satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive auraient été contrecarrés par les vicissitudes qui ont caractérisé la brève existence de la septième législature du Parlement italien, et, surtout, sa fin anticipée.

6 S'il est vrai que les dispositions nationales italiennes assurent déjà, pour une grande part, les objectifs de la directive, il n'en demeure pas moins que la République italienne ne s'est pas conformée totalement à celle-ci, ce qu'elle ne conteste d'ailleurs pas, et n'a pas communiqué à la Commission les mesures nationales prises. Il y a lieu de remarquer à cet égard que les États membres ont l'obligation d'assurer pleinement, et de manière précise, l'application des dispositions de toute directive.

7 En ce qui concerne la thèse du gouvernement italien selon laquelle la directive serait en réalité une convention établie sous cette forme particulière, il suffit de rappeler que la Cour a déjà dit dans son arrêt du 18 février 1970 (affaire 38/69, Commission/Italie, Recueil 1970, p. 47) qu'on ne saurait qualifier d'«accord international» un acte qui est caractérisé comme «décision» communautaire tant par son objet que par le cadre institutionnel à l'intérieur duquel il a été élaboré. Les mêmes considérations s'appliquent quand il s'agit d'une directive du Conseil.

8 Quant aux observations du gouvernement italien concernant la compétence de la Communauté en la matière, il y a lieu d'observer que la directive n'a pas été prise uniquement dans le cadre du programme d'action des Communautés en matière d'environnement. Elle s'inscrit également dans le Programme général en vue de l'élimination des entraves techniques aux échanges résultant des disparités entre les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres adopté par le Conseil le 28 mai 1969. En ce sens, elle est valablement fondée sur l'article 100. En outre, il n'est nullement exclu que des dispositions en matière d'environnement puissent s'encadrer dans l'article 100 du traité. Les dispositions que nécessitent les considérations de santé et d'environnement peuvent être de nature à grever les entreprises auxquelles elles s'appliquent, et faute de rapprochement des dispositions nationales en la matière, la concurrence pourrait être sensiblement faussée.

9 Enfin, il convient de rappeler 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.

10 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 73/404 du Conseil, du 22 novembre 1973, la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.

Sur les dépens

11 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens.

12 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 73/404/CEE du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux détergents (JO n° L 347, p. 51), la République italienne a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité.**

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

Kutscher O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 18 mars 1980.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher