CONCLUSION DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 26 AVRIL 1972 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

Considérant que « la situation ... dans le secteur du lait et des produits laitiers dans la Communauté » était caractérisée « par des excédents importants et croissants », le Conseil de ministres a décidé d'instituer un régime de primes devant inciter les agriculteurs à réduire par abattage le nombre des vaches laitières en leur possession. Ce régime a été établi par le règlement n° 1975, du 6 octobre 1969 (JO n° L 252, p. 1). L'article 2 de ce règlement prévoyait l'octroi d'une prime (à financer pour moitié à l'aide de fonds communautaires) aux exploitants qui s'engageaient par écrit à « renoncer totalement à la production de lait » ainsi qu'à « faire procéder, (...) au plus tard le 30 avril 1970, à l'abattage de toutes les vaches laitières » faisant partie de leur exploitation. L'article 3 contenait des dispositions relatives au calcul des primes. L'article 4 du règlement précisait (en tant qu'il concerne la présente espèce) que « pour les exploitants agricoles détenant deux à cinq vaches laitières, la prime est versée lorsque le demandeur apporte la preuve qu'il a rempli l'engagement visé à l'article 2, sous b » (c'est-à-dire l'engagement de faire procéder au plus tard pour le 30 avril 1970 à l'abattage de toutes les vaches laitières faisant partie de son exploitation).

Les modalités d'application de ce règlement ont été établies par le règlement n° 2195 de la Commission, du 4 novembre 1969 (JO n° L 278, p. 6). L'article 3 de ce dernier règlement prévoyait que les demandes d'octroi de la prime d'abattage, qui devaient comporter certaines indications, pouvaient être déposées entre le 1er et le 20 décembre 1969 auprès de l'autorité compétente désignée par chaque État membre. Aux termes de l'article 4 du règlement, ces indications devaient être vérifiées par les autorités compétentes nationales. L'article 11 du règlement obligeait les États membres à communiquer à la Commission avant le 10 janvier 1970 le nombre de demandes déposées. Ensuite, il devait être constaté, selon la procédure prévue à l'article 27 du règlement n° 805/68 (JO n° L 148, p. 24) (c'est-à-dire selon la procédure dite du comité de gestion) s'il pouvait être donné suite aux demandes déposées. Dans le cas qui nous intéresse en l'espèce, cette constatation a été opérée par le règlement n° 140/70, du 26 janvier 1970 (JO n° L 20, p. 6). Dans ce dernier règlement, la Commission a constaté qu'il pouvait être donné suite aux demandes déposées jusqu'au 31 décembre 1969. Cette constatation faite, les autorités compétentes des États membres avaient à accomplir un certain nombre d'actes, également prévus par le règlement n° 2159/69. En vertu de l'article 5 de celui-ci, toutes les vaches laitières détenues dans les exploitations intéressées devaient être marquées ; il fallait procéder à la détermination du nombre de vaches laitières donnant droit à la prime, compte tenu des vaches détenues dans l'exploitation à une date de référence déterminée par chaque État membre et il y avait lieu d'enregistrer l'engagement souscrit par l'exploitant « de cesser totalement la production laitière pendant une période de cinq ans à partir de l'abattage de la dernière vache laitière » ainsi que « de faire abattre toutes les vaches laitières ». En outre, l'autorité nationale compétente devait établir une fiche signalétique destinée « à accompagner chaque vache laitière dans toutes les transactions jusqu'à son abattage ». Conformément à l'article 7 du règlement

1 — Traduit de l'allemand.

n° 2195, l'abattage a eu lieu entre le 9 février et le 30 avril 1970. La preuve de l'abattage a été fournie à l'autorité nationale compétente au moyen de la carte signalétique précitée que le responsable de l'abattoir avait renvoyée à l'exploitant ainsi qu'à l'aide d'une attestation délivrée par le responsable de l'abattoir et indiquant la date de l'abattage. Enfin, l'article 10 précisait encore — et cela est particulièrement important pour la présente espèce — que « le versement de la prime visée à l'article 4, paragraphes 1 et 2, première phrase, du règlement (CEE) n° 1975/69 intervient dans un délai de deux mois à partir de l'établissement de la preuve de l'abattage conformément à l'article 9 du présent règlement ».

Ce régime a également été mis en application en Italie. Le ministère de l'agriculture et des forêts a publié, dans le cadre de cette mise en application, une circulaire datée du 23 mars 1970. Cette circulaire précisait entre autres que les « Ispettorati Provinciali dell'Agricoltura » étaient chargés de l'instruction des demandes introduites par les exploitants. Elle comportait en outre la liste des abattoirs agréés. Elle subordonnait toutefois explicitement la mise en œuvre concrète des mesures prévues à l'entrée en vigueur des dispositions législatives nationales relatives à l'ouverture des crédits nécessaires ; pour cette raison, il ne pouvait être délivré que des autorisations provisoires et les engagements de dépense ne pouvaient être adoptés formellement qu'après la promulgation des dispositions législatives nationales précitées. Ces dispositions législatives (il s'agit de la loi n° 935) ont été adoptées le 26 octobre 1971 et publiées au Journal officiel de la République italienne du 12 novembre 1971. Elles autorisaient l'inscription d'un milliard de lires à l'état prévisionnel du ministère de l'agriculture et des forêts pour l'exercice 1970.

La demanderesse au principal, exploitante agricole de la province de Brescia, a voulu bénéficier elle aussi de cette réglementation. Le 20 décembre 1969, elle a présenté à cet effet la demande requise pour cinq vaches laitières. Cette demande a été agréée, une autorisation provisoire d'abattage a été délivrée le 27 avril 1970 et la prime d'abattage a été fixée à 625 000 lires. L'abattage a été exécuté et la preuve en a été faite conformément aux dispositions en vigueur. Comme la liquidation de la prime était toutefois subordonnée à l'adoption d'une loi sur l'ouverture des crédits nécessaires, cette prime n'a pas été versée dans le délai de deux mois à partir de l'établissement de la preuve de l'abattage, comme le prévoyait l'article 10 du règlement n° 2195/69. La demanderesse au principal, la dame Leonesio, voit dans cette attitude des autorités italiennes une violation du droit subjectif qui lui appartient en vertu de la réglementation communautaire. Aussi a-t-elle saisi en novembre 1971 la « Pretura » de Lonato d'une demande d'injonction de paiement au titre de l'article 633 du Code de procédure civile italien dirigée contre le ministère italien de l'agriculture et des forêts en demandant au tribunal de condamner ce ministère à lui payer une somme de 625 000 lires ainsi que les intérêts échus à partir du 6 mai 1970. Alors que la procédure en était encore dans sa phase précontentieuse, le juge saisi de cette demande a sursis à statuer par ordonnance du 3 novembre 1971, en raison du fait que la demanderesse fondait sa demande sur le droit communautaire et parce qu'il y voyait un problème d'interprétation, et il vous a invités à répondre aux questions suivantes :

a) Les dispositions du règlement du Conseil (CEE) n° 1975/69 du 6 octobre 1969 et du règlement de la Commission (CEE) n° 2195/69 du 4 novembre 1969 sont-elles directement applicables dans l'ordre juridique italien et, dans l'affirmative, ont-elles engendré pour les particuliers des droits individuels que les juridictions nationales doivent sauvegarder ?

b) Dans l'affirmative, les dispositions des articles 1 à 4 du règlement n°

1975/69 du Conseil et les dispositions des articles 3 à 11 du règlement n° 2195/69 de la Commission doivent-elles être interprétées en ce sens :

— qu'elles ont fait naître pour les particuliers un droit de créance liquide et exigible à l'égard de l'État sans que la législation nationale puisse exercer une influence quelconque quant aux délais de paiement, compte tenu des dispositions de l'article 10 du règlement n° 2195/69 et que, par conséquent, ce droit de créance ne peut pas être soumis à certaines conditions et est suceptible d'être immédiatement sauvegardé par le juge national, lorsque

— en application de l'article 5, paragraphe 1, du règlement n° 2195/69, il a été constaté qu'il pouvait être donné suite aux demandes d'octroi de la prime d'abattage (constatation régulièrement effectuée le 26 janvier 1970 par le règlement de la Commission (CEE) n° 140/70, publié au JO des Communautés européennes du 6 janvier 1970, n° L 20, p. 6) ;

— les conditions visées à l'article 5, paragraphes 2 et 6, du règlement n° 2195/69 sont remplies ;

— la preuve de l'abattage de vaches laitières, visée à l'article 9 du règlement n° 2195/69 est produite.

La demanderesse au principal, le gouvernement de la République italienne et la Commission des Communautés européennes ayant déposé leurs observations, il nous appartient maintenant d'examiner ce qu'il en est de ces questions.

1. Deux observations préliminaires s'imposent.

a) La première de ces remarques a trait au fait que vous avez été saisis dans le cadre d'une procédure en injonction de paiement introduite sur la base de l'article 633 du Code de procédure civile italien, et cela avant que la partie défenderesse ait été entendue. En tant qu'il était partie à de telles affaires, le gouvernement italien a toujours exprimé ses regrets au sujet d'une telle manière de procéder et, par le passé, il l'a même qualifiée explicitement d'illicite.

Il est cependant acquis à présent qu'une telle circonstance ne saurait affecter la recevabilité de la demande préjudicielle. Il suffit, en effet, pour une procédure au titre de l'article 177 du traité de la CEE, que la demande émane d'un tribunal et que celui-ci estime que la décision de la Cour sur les points qui en font l'objet est nécessaire pour rendre son jugement. En revanche, le stade auquel se trouve la procédure au moment du renvoi est sans importance. Vous l'avez encore affirmé clairement ces derniers temps dans l'arrêt 43-71. Il ne saurait donc subsister aucun doute sur ce point dans la présente espèce.

b) Une deuxième remarque préliminaire a trait au fait que la loi italienne dont dépendait, selon le gouvernement italien, la mise en œuvre des dispositions de droit communautaire et à laquelle référence a été faite dans l'autorisation provisoire délivrée à la demanderesse au principal, a été adoptée dans l'intervalle (soit le 26 octobre 1971). A la suite de cette circonstance, vous pourriez être amenés à vous interroger sur le point de savoir si le problème de l'applicabilité directe du droit communautaire, soulevé dans l'ordonnance préjudicielle, présente encore un intérêt quelconque ou s'il a perdu au contraire sont actualité du fait qu'une condamnation de l'État italien est dorénavant possible sur la base du droit national.

Sur cette question, soulevée également par le gouvernement italien, nous dirons tout d'abord que la loi italienne n'est toujours pas appliquée, et cela, semble-t-il, faute de décrets d'application, et que le problème de l'applicabilité directe du droit communautaire peut revêtir également de l'importance pour l'établissement de la date de l'*échéance* du droit de créance et, partant, pour le problème des

intérêts. Nous rappelerons ensuite — et c'est là un autre élément déterminant — qu'en réponse à une objection analogue, vous avez affirmé dans votre arrêt 43-71 que l'article 177 du traité ne vous permet pas d'apprécier l'intérêt actuel de la question posée dans le cadre de la procédure pendante devant le juge national, même en présence de modification du droit interne concernant l'espèce. Il va de soi que cette prise de position garde toute sa valeur dans le cas présent.
Aucune objection de principe ne vous interdit donc d'examiner les questions qui vous ont été déférées.

2. La première de ces questions concerne essentiellement le problème de l'applicabilité directe des règlements communautaires dont nous vous avons parlé lorsque nous avons exposé les faits de l'instance au principal.
A cet égard, vous noterez tout d'abord, Messieurs, que la base juridique générale de ces actes est l'article 189 du traité de la CEE, selon lequel les règlements ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables *dans* tout État membre. Nous vous rappellerons aussi que dans une affaire ayant un objet analogue, l'affaire 43-71, vous avez déclaré qu'en raison de leur nature même et de leur fonction dans le système des sources du droit communautaire, les règlements produisent des effets immédiats et sont, comme tels, aptes à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger.
Mais le problème qui nous occupe aujourd'hui ne saurait naturellement pas être résolu d'une manière aussi simple. Dans l'exposé des faits du procès principal, nous vous avons déjà montré clairement que la mise en œuvre des mesures communautaires visant à agir sur les structures agricoles dans le secteur de la production laitière dépend — comme c'est souvent le cas dans le droit communautaire — de la collaboration du droit national ; qu'aussi détaillées qu'elles soient, les normes du droit communautaire nécessitent des mesures nationales pour pouvoir être appliquées sur le plan administratif. La réponse à la question des effets juridiques des normes dont s'agit en l'espèce est donc fonction du point de savoir si le législateur communautaire a laissé aux autorités nationales une certaine liberté d'action pour la mise à exécution des normes qu'il a adoptées et de la manière dont ces normes devaient être complétées au moyen de dispositions nationales.
Si nous considérons de cette façon le problème de l'espèce, nous obtenons l'image suivante. La Commission a indiqué à la page 8 de son mémoire le détail des mesures qu'il incombait aux États membres d'adopter pour permettre aux agriculteurs d'introduire leurs demandes de primes à l'abattage et d'exécuter cet abattage dans les délais fixés. Il fallait désigner les autorités compétentes pour instruire les demandes et les contrôler ; il fallait fixer une date de référence devant servir de point de repère pour déterminer le cheptel pouvant donner lieu à l'octroi de la prime d'abattage ; il fallait déterminer le nombre de vaches laitières donnant droit à la prime ; il fallait procéder au marquage de ces vaches ; il y avait lieu d'inscrire dans un registre spécial l'engagement de cesser la production laitière pendant une période de cinq ans et de faire abattre les vaches laitières avant le 30 avril 1970 ; il fallait déterminer le modèle des fiches signalétiques dont il est question à l'article 6 du règlement n° 2195 et compléter ce document ; il fallait déterminer les abattoirs agréés et, enfin, il fallait communiquer à la Commission le nombre de demandes déposées et lui indiquer le nombre de vaches abattues.
Vous constaterez sans nul doute à cet égard que la circulaire du ministère de l'agriculture et des forêts, dont nous avons déjà fait était, a réglé toutes les modalités nécessaires, que la réglementation communautaire a donc reçu un complément administratif suffisant au niveau national. Pour le surplus cependant — et cette circonstance revêt une importance toute particulière — les textes des règlements communautaires dont

il s'agit en l'espèce excluent nettement l'existence d'un pouvoir discrétionnaire des États membres. Comme la Commission l'a souligné avec raison, elle seule disposait d'un pouvoir discrétionnaire dans le domaine considéré, en ce qu'il s'agissait de décider s'il pouvait être donné suite aux demandes déposées. Une fois cette décision prise et puisque la Commission avait fixé des règles d'application détaillées et impératives en vertu de l'article 9 du règlement n° 1975/69, il ne restait plus aux autorités des États membres qu'une compétence administrative *liée*. Nous pouvons être formels sur ce point, étant donné que les États membres n'ont apparemment pas fait usage de la possibilité que leur offrait l'article 10 du règlement n° 1975, de poser, moyennant l'autorisation de la Commission, « des conditions supplémentaires pour l'octroi des primes visées aux articles 1 et 5 » et que, d'autre part, l'absence de communication en ce sens à la Commission nous autorise à conclure que l'Italie n'a apparemment pas fait usage, elle non plus, de l'autorisation d'imposer les conditions supplémentaires, visée par l'article 19 du règlement n° 2195. Ainsi, la nature juridique des mesures considérées, leur clarté et leur perfection sur le plan du droit devraient-elles nous amener effectivement à conclure à leur applicabilité directe, si ce n'était que le gouvernement italien a encore fait valoir à l'encontre de celle-ci une objection qui revêt à ses yeux un caractère très substantiel. Il soutient en effet que, dans les cas comme celui de l'espèce, le droit constitutionnel italien subordonne l'application du droit communautaire à l'adoption d'une loi nationale, et cela pour deux motifs. Il faudrait tout d'abord, en raison de problèmes posés par la régionalisation, désigner les autorités compétentes pour la mise à exécution de la réglementation communautaire. En outre, l'article 81 de la Constitution prescrirait que toute loi comportant de nouvelles dépenses doit indiquer les moyens financiers permettant d'y faire face. Selon le gouvernement italien, il a été impossible de reconnaître l'existence d'un droit de créance direct en vertu du droit communautaire avant la promulgation de ces mesures législatives nationales.

Que faut-il retenir de cette objection ? Doit-elle effectivement être considérée comme pertinente ? Pour répondre à la question, il convient de ne pas perdre de vue ce qui suit. Pour des mesures concernant les structures agricoles du genre de celles qu'il vous est demandé d'examiner aujourd'hui, qui visent manifestement à permettre aux intéressés d'exercer *rapidement* une autre activité, il est absolument nécessaire, car il faut gagner la confiance des intéressés (un facteur déterminant de la réussite de la réglementation), que l'effet envisagé se produise *rapidement* et *simultanément* dans tous les États membres. Le septième considérant du règlement n° 2195 a souligné cette nécessité dans les termes suivants : « ... Il convient d'assurer que les primes soient payées dans tous les États membres dans les mêmes délais ... » Négliger cet impératif, équivaudrait sans nul doute à mettre en péril tant aujourd'hui que demain des finalités essentielles de la politique agricole commune. Il s'ensuit nécessairement que si l'analyse de dispositions de droit communautaire ne permet pas de conclure à l'existence d'un domaine réservé en faveur du législateur national, on ne saurait opposer au droit communautaire qui les prime les règles du droit budgétaire national, en vertu desquelles une créance ne devient exigible qu'au moment où l'État membre délivre le titre de paiement, au motif que c'est le législateur national qui détient le pouvoir de répartir les moyens budgétaires et de définir leur utilisation prioritaire. A peine de mettre en question l'essence même de la Communauté, les mesures des États membres ne sauraient, par conséquent, avoir d'influence sur des droits individuels découlant du droit communautaire ; elles ne doivent pas faire obstacle à l'application directe du droit de la Communauté. Vous avez déjà exprimé de tels

idées et principes dans un certain nombre d'arrêts que vous avez été amenés à rendre sur des problèmes s'apparentant à celui de l'espèce ; nous songeons par exemple aux arrêts dans lesquels vous avez mis l'accent sur le fait qu'il est essentiel pour la Communauté que la mise en œuvre du droit communautaire soit assurée de façon uniforme et homogène et dans lesquels vous avez déclaré qu'il est exclu que des dispositions nationales puissent affecter la *portée* de normes de droit communautaire. Rappelons aussi votre arrêt 34-70 (Recueil 1970, p. 1233), où vous avez affirmé que des dispositions d'application nationales ne sauraient modifier les normes du droit communautaire, ainsi que l'attendu de l'arrêt 13-68 (Recueil 1968, p. 661) dans lequel vous vous êtes exprimés comme suit : « . . . la complexité de certaines situations dans un État ne saurait altérer la nature juridique d'une disposition communautaire directement applicable, et cela d'autant moins que la règle communautaire doit s'imposer avec la même force dans tous les États membres ». Vous avez ainsi tracé les orientations fondamentales pour la solution des problèmes du genre de ceux auxquels vous êtes confrontés aujourd'hui. Il en résulte nécessairement que l'objection soulevée par le gouvernement italien ne saurait emporter votre conviction.

Nous croyons dès lors, Messieurs, qu'il convient de dire en réponse à la première question qui vous est posée, que les règlements qu'elle vise sont directement applicables en raison même de leur nature juridique, en raison aussi de la clarté et du caractère complet des dispositions qui ont été arrêtées ainsi que de l'absence de tout pouvoir discrétionnaire national. Les dispositions de ces règlements, et notamment celle de l'article 10 du règlement 2195, engendrent dès lors au profit des justiciables des droits individuels que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder.

3. Par sa deuxième question, le juge national cherche à obtenir de vous certaines précisions supplémentaires. Il vous demande de qualifier d'une certaine manière les droits individuels engendrés par le droit communautaire.

Le gouvernement italien a formulé à titre préliminaire des objections de principe contre cette question, et elles ont trait en fait à sa recevabilité. Elles se fondent sur l'idée qu'il se pourrait que le juge qui vous intéresse veuille vous faire constater que certaines normes nationales *ne sont pas compatibles* avec le droit communautaire. Le gouvernement italien craint, en outre, qu'il vous soit demandé d'apprécier le droit communautaire directement applicable par rapport à l'article 633 du Code de procédure civile italien, c'est-à-dire de répondre à la question de savoir si la procédure en injonction de paiement se prête à la mise à exécution de droits de créance issus de règlements communautaires. Il estime que ni l'un ni l'autre n'est possible dans le cadre de la procédure de l'article 177 du traité de la CEE et il soutient notamment que la qualification de droits individuels éventuels sous l'angle où se place le « Pretore » doit être réservée au juge national, étant donné qu'une conception analogue est inexistante en droit communautaire.

Ces objections ne résistent pas non plus à un examen approfondi. Une interprétation raisonnable de l'ordonnance de renvoi à la lumière des explications fournies par la demanderesse au principal, qui a apparemment formulé les questions préjudicielles, montre en effet que la question du juge qui vous saisit n'a pas la portée manifestement illicite que lui attribue le gouvernement italien, mais qu'il s'agit simplement de ce qui suit. Comme ce point importe aux fins de la procédure en injonction de paiement telle qu'elle est prévue par le Code de procédure civile italien ainsi que pour l'appréciation de la créance d'intérêts de la demanderesse au principal, le « Pretore » de Lonato aimerait savoir si le droit au versement d'une prime d'abattage était suffisamment déterminé par le droit communautaire et s'il constituait une créance immédiatement exigible ou si

cette exigibilité était liée à certains délais et conditions. Il ne fait aucun doute que de telles précisions peuvent être fournies sous l'angle du droit communautaire. En outre, ce que nous avons dit précédemment montre que ces précisions ne présentent pas de difficultés particulières et qu'elles ne nécessitent pas de longs développements.

Ce qui est déterminant en l'espèce, c'est le texte clair de l'article 10 du règlement n° 2195 que nous aimerions citer encore une fois. Aux termes de cette disposition, « le versement de la prime visée à l'article 4, paragraphes 1 et 2, première phrase, du règlement (CEE) n° 1975/69 intervient dans un délai de deux mois à partir de l'établissement de la preuve de l'abattage, conformément à l'article 9 du présent règlement ». Il s'ensuit que l'exigibilité de la prime n'est affectée d'aucune réserve en faveur du droit national. Ce dernier ne saurait donc pas affecter l'exigibilité de la créance réglée par le droit communautaire en l'assortissant de conditions ou en prolongeant les délais. En outre, le montant des créances est suffisamment précisé, d'une part, par les textes communautaires qui fixent le montant des primes, et d'autre part, par les constatations des autorités nationales compétentes, indiquant le nombre déterminant d'animaux à une date de référence donnée ainsi que les abattages qui ont été effectués.

Il est dès lors permis de préciser qu'il était possible de déduire un droit de créance précis des règlements communautaires, considérés en liaision avec les règles d'application nationales, que cette créance est devenue exigible à une date déterminée par l'article 10 du règlement n° 2195 et qu'à partir de cette date les tribunaux nationaux étaient obligés de faire tout ce qui était nécessaire en vue d'en assurer le recouvrement.

4. Nous vous proposons dès lors de répondre comme suit aux questions qui vous sont posées par le « Pretore » de Lonato:

a) Les dispositions des règlements n^{os} 1975 et 2195 sont directement applicables dans les États membres. Conjointement avec les mesures adoptées au plan national en vue de leur mise en œuvre administrative, elles ont engendré en faveur des justiciables des droits individuels que des dispositions nationales ne sauraient affecter et qui doivent être sauvegardés par les tribaunaux.

b) Dès lors que les conditions prévues par les règlements n^{os} 1975 et 2195 étaient remplies, l'article 10 du règlement n° 2195 engendrait un droit de créance pouvant être chiffré avec précision sur la base des constatations opérées par les autorités nationales. La créance est devenue exigible à l'expiration du délai indiqué par l'article 10 du règlement n° 2195, c'est-à-dire deux mois à compter de l'établissement de la preuve de l'abattage. A partir de cette date, son recouvrement pouvait être poursuivi avec l'aide des tribunaux nationaux.