CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO présentées le 1er octobre 1987

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, vous êtes appelés à décider si la République italienne a assuré une mise en œuvre correcte de la directive 79/109/CEE [1] du Conseil, du 24 janvier 1979, modifiant la directive 64/432/CEE [2] en ce qui concerne la brucellose.

2. Selon votre jurisprudence, la *transposition* en droit interne d'une *directive n'exige pas* nécessairement une *reprise formelle et textuelle* de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique et peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise, afin que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales [3].

3. Par contre, de *simples pratiques administratives*, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe aux États membres en vertu de l'article 189, alinéa 3, du traité CEE [4].

4. C'est à la lumière de ces principes que je voudrais maintenant examiner si la République italienne a correctement transposé la directive 79/109/CEE.

5. Rappelons tout de suite qu'au cours de la procédure orale l'agent de la partie défenderesse a admis que le vaccin tué adjuvé 45/20 dont il est question à l'*article 6, sous b), deuxième tiret*, n'a pas encore été enregistré en Italie et que cette disposition n'a dès lors pas été transposée en droit national.

6. Les autres problèmes posés par la présente affaire peuvent être regroupés sous deux rubriques, à savoir celle des dispositions reprises par des circulaires administratives et celle du régime appliqué à l'égard des animaux importés en provenance des autres États membres.

A — Les dispositions reprises par des circulaires administratives

7. Il résulte des indications fournies par les autorités italiennes, et notamment du tableau établi par elles à la demande de la Cour, que les articles:

— 5, sous ii), alinéa 2,

1 — JO L 29 du 3.2.1979, p. 20.

2 — Directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (JO du 29.7.1964, p. 1977).

3 — Arrêt du 23 mai 1985, Commission/République fédérale d'Allemagne, 29/84, Rec. p. 1661; arrêt du 9 avril 1987, Commission/République italienne, 363/85, Rec. p. 1733, point 7.

4 — Voir, notamment, arrêt du 15 décembre 1982, Commission/Royaume des Pays-Bas, 160/82, Rec. p. 4637, point 4; arrêt du 15 mars 1983, Commission/République italienne, 145/82, Rec. p. 711, point 10; plus récemment, arrêt du 15 octobre 1986, Commission/République italienne, 168/85, Rec. p. 2945, point 13.

— 7, sous c), alinéa 1,

— 8 et

— 9, sous D

ont fait l'objet des circulaires administratives nos 65, du 16 avril 1973, 25, du 23 juin 1981, ou 32, du 30 avril 1986.

8. Il a été dit à l'audience qu'il s'agissait en l'occurrence de circulaires secundum legem et non pas de circulaires contra legem. Mais, hormis le fait qu'il s'agit là d'une distinction qu'à ma connaissance la Cour n'a jamais faite, il résulte d'une lecture attentive des dispositions en cause que celles-ci soit modifient directement la directive de base (la directive 64/432/CEE), soit permettent des méthodes de contrôle alternatives qui n'étaient pas prévues par celle-ci, ce qui est la même chose qu'une modification.

9. Or, la directive de 1964 avait été transposée dans l'ordre juridique italien par une loi, à savoir la loi n° 397, du 30 avril 1976 (publiée au GURI n° 153 du 11.6.1976.). Les dispositions de la directive 79/109/CEE doivent dès lors être traduites dans des dispositions internes ayant la même valeur juridique que celles qu'elles sont destinées à modifier (arrêt du 6 mai 1980, Commission/Belgique, 102/79, Rec. p. 1486, point 10).

10. Je dois cependant reconnaître que l'article 9, sous D, constitue un cas limite. Cet article complète l'annexe C de la directive 64/432/CEE en y ajoutant la *description* de trois méthodes d'analyse ou épreuves dont une seulement a été retenue par l'Italie en vertu de la faculté de choix revenant à cet égard aux États membres. Il s'agit de l'épreuve de l'antigène brucellique tamponné (figurant sous la lettre D de l'article 9) rendue applicable en Italie par le décret ministériel du 15 avril 1981.

11. La *description* de la méthode ne figure cependant pas dans le décret ministériel, mais dans la circulaire n° 25, du 23 juin 1981. La Commission en prend acte, mais elle ne nous dit pas si elle considère cela comme suffisant. Elle semble cependant être de cet avis puisqu'elle n'a plus mentionné l'article 9 au cours de la procédure orale.

12. Je reconnais qu'on peut se demander s'il est vraiment nécessaire que la définition technique d'une méthode d'analyse soit transposée par une loi ou un texte réglementaire, ou si une circulaire ne suffirait pas à cet égard. Ces méthodes sont en effet appelées à n'être utilisées que par les laboratoires agréés ou par les vétérinaires officiels, et non par les opérateurs économiques.

13. D'un autre côté, cependant, les circulaires sont, comme le dit la jurisprudence de la Cour, modifiables au gré de l'administration et ne présentent dès lors pas toutes les garanties de certitude juridique. Il faut noter, par ailleurs, que les descriptions des méthodes d'analyse figurant en annexe à la directive de base de 1964 avaient été publiées en Italie en annexe à la loi du 30 avril 1976.

14. Il me semble dès lors que cette nouvelle méthode d'analyse, qui a le même statut que celles publiées en 1976, devrait elle aussi être transposée dans l'ordre juridique interne par une disposition législative.

15. En résumé, je vous propose donc de retenir, en application de votre jurisprudence constante, que les articles mentionnés ci-dessus n'ont pas été transposés d'une manière adéquate et définitive en droit national, et que la République italienne a manqué, à cet égard, aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

B — L'application des dispositions de la directive à l'égard des animaux importés en provenance d'autres États membres

16. La Commission considère que, en ce qui concerne certaines règles qui ont été mises en œuvre en Italie pour ce qui est des contrôles à effectuer à l'égard de la production nationale, ou qui n'avaient pas besoin d'être mises en œuvre en ce qui concerne le territoire national parce que les États membres disposaient à cet égard d'une faculté de choix, l'Italie aurait néanmoins expressément dû prévoir dans un texte que les animaux importés ayant été contrôlés selon ces règles dans leur pays de provenance devaient être admis à l'importation.

17. Il s'agit tout d'abord du problème de la non-introduction de la notion de « région ». L'*article 1er* de la directive 79/109/CEE a modifié l'article 2 de la directive 64/432/CEE en y introduisant cette notion nouvelle.

18. L'*article 2*, en rapport avec l'*article 4* de la directive 79/109/CEE, permet, sous certaines conditions, d'alléger les contrôles relatifs à la brucellose dans une « partie d'un État membre, composée de plusieurs régions contiguës ». Il faut pour cela une décision de la Commission, adoptée après avis conforme du comité vétérinaire permanent [procédure prévue à l'article 12 de la directive 64/432/CEE, introduit par la directive 71/285/CEE (JO L 179 du 9.8.1971, p. 1)].

19. La Commission estime qu'en son état actuel la législation italienne n'autoriserait pas l'importation d'animaux en provenance d'une partie du territoire d'un autre État membre dans laquelle les contrôles auraient ainsi été allégés.

20. La Commission mentionne ensuite l'*article 3* de la directive 79/109/CEE. Celui-ci modifie l'annexe A, point II-A 1, de la directive 64/432/CEE qui définit ce qu'il faut entendre par « cheptel bovin considéré comme officiellement indemne de brucellose ».

21. Alors que selon l'ancienne version de la lettre c), sous i), de ce chapitre la méthode de la séro-agglutination pouvait seulement être remplacée par trois épreuves de l'anneau, elle peut désormais aussi être remplacée par une épreuve de l'antigène brucellique tamponné.

22. Comme je l'ai déjà signalé, cette nouvelle méthode a été déclarée applicable en Italie par le décret ministériel du 15 avril 1981. La Commission fait cependant valoir que ce décret ministériel s'intitule « Plan *national* de prophylaxie contre la brucellose bovine » et que la disposition en question ne s'applique dès lors pas à l'importation.

23. Enfin, l'*article 5* de la directive 79/109/CEE introduit dans l'annexe A, point II-A, sous c), lettres ii) et iii), quatre épreuves sérologiques qui peuvent être utilisées au choix. L'Italie, dans le cadre du même décret ministériel du 15 avril 1981, a retenu, en ce qui concerne les contrôles effectués sur son territoire national, l'épreuve de la séro-agglutination ou l'épreuve de l'antigène brucellique. Elle n'a pas prévu l'utilisation de l'épreuve de plasmo-agglutination ni l'épreuve de l'anneau de lait sur plasma sanguin.

24. Si je comprends bien le point de vue de la Commission, celle-ci soutient que l'Italie aurait dû prévoir expressément dans un texte législatif ou réglementaire que des bovins contrôlés à l'aide des deux méthodes non prévues en ce qui concerne les contrôles effectués à l'intérieur du pays devaient néanmoins être admis à l'importation.

25. Je ne considère cependant pas cette argumentation de la Commission comme convaincante et je voudrais me référer, à cet égard, à la loi italienne n° 397, du 30 avril 1976, déjà citée, qui a mis en œuvre la directive 64/432/CEE. D'après le point 11 de cette loi, « les animaux des espèces bovine et porcine expédiés en Italie à partir d'autres États membres de la CEE doivent répondre aux mêmes garanties sanitaires que celles prévues pour l'expédition de l'Italie vers d'autres États membres. Toutefois, lesdits animaux doivent être présentés au contrôle vétérinaire pratiqué à la frontière, accompagnés de certificats conformes aux modèles I à IV figurant à l'annexe F et rédigés en langue italienne ».

26. D'après le point 15 de la même loi, « les vétérinaires affectés aux frontières interdisent l'entrée sur le territoire italien des animaux des espèces bovine et porcine en provenance d'États membres de la Communauté économique européenne:

a) si ces animaux sont atteints d'une maladie contagieuse ou sont suspectés d'en être atteints ou d'être contaminés;

b) si le contrôle pratiqué à la frontière a permis de constater que les garanties prévues par le certificat n'ont pas été fournies pour ces animaux ».

27. Quelles conclusions peut-on tirer de ces textes?

28. L'affirmation du principe général suivant lequel « les animaux expédiés en Italie... doivent répondre aux mêmes garanties sanitaires que celles prévues pour l'expédition de l'Italie vers d'autres États membres » pourrait faire croire que l'Italie ne laisse entrer sur son territoire que des animaux provenant de cheptels contrôlés selon des règles en tous points identiques à celles retenues pour le contrôle en Italie, même là où la directive laisse aux États membres une faculté de choix.

29. Cette impression pourrait être renforcée par l'avant-dernier alinéa de la circulaire administrative n° 32, du 30 avril 1986, où nous lisons que « les dispositions prévues en matière de brucellose pour les bovins expédiés de l'Italie vers la Communauté économique européenne valent aussi pour les bovins d'élevage ou de production importés des États membres ».

30. A mon avis, une telle conclusion ne s'impose cependant pas, car:

— de l'aveu même de la Commission aucune entrave aux échanges n'a été constatée jusqu'à présent (quant au rôle de l'absence de problèmes pratiques, voir arrêt du 10 juillet 1986, Commission/Italie, 235/84, Rec. p. 2291, point 14);

— le texte de la loi doit l'emporter sur celui de la circulaire;

— la loi, en utilisant l'expression les « mêmes garanties », peut être interprétée dans le sens que tout contrôle effectué dans le pays de provenance en conformité avec la directive satisfait à cette condition;

— la partie « opérationnelle » de la loi de 1976 est constituée par son point 15 qui définit d'une manière limitative les raisons pour lesquelles l'accès du territoire italien peut être interdit.

31. Il est vrai que ce point 15 ne reprend pas exactement les termes de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 64/432/CEE qui est rédigé comme suit:

« Chaque pays destinataire peut interdire l'introduction dans son territoire d'animaux des espèces bovine et porcine s'il a été constaté, à l'occasion d'un examen pratiqué au poste frontalier par un vétérinaire officiel:

a) que ces animaux sont atteints, suspects d'être atteints ou contaminés d'une maladie soumise à déclaration obligatoire;

b) que les dispositions des articles 3 et 4 n'ont pas été observées pour ces animaux. »

32. Selon la directive, l'« examen pratiqué au poste frontalier » concerne à la fois les hypothèses a) et b), alors que dans la loi italienne il n'est question de cet examen qu'à la lettre b). Mais il est difficile de concevoir qu'un vétérinaire officiel italien puisse conclure à la contamination d'animaux sans avoir effectué un examen de ceux-ci.

33. Par ailleurs, la lettre b) de la loi italienne a une portée plus restrictive que la lettre b) de la directive qui vise tous les cas où l'examen effectué a permis de constater que les dispositions des articles 3 et 4 de la directive n'ont pas été observées. La loi italienne, quant à elle, ne semble se référer qu'au cas où le certificat comporterait des omissions ou des inexactitudes.

34. En tout cas, à ma connaissance, la conformité des dispositions susmentionnées de la loi italienne avec celles de la directive 64/432/CEE n'a jamais été contestée par la Commission. On peut donc partir de la supposition que cette loi ne donne pas lieu à critique.

35. Par ailleurs, la directive 64/432/CEE prévoit que les animaux exportés doivent être accompagnés de certificats de salubrité. Les modèles de ces certificats annexés à la loi italienne sont conformes à ceux prévus par la directive susmentionnée, tels qu'ils ont été modifiés par la directive 71/285/CEE, du 19 juillet 1971 (JO L 179 du 9.8.1971, p. 1).

36. Or, il résulte à mon avis des articles susmentionnés de la loi italienne et de la façon dont les certificats sanitaires sont rédigés qu'un vétérinaire de l'administration italienne ne saurait refuser l'entrée du territoire national à des animaux provenant d'une « partie d'un État membre composée de plusieurs régions contiguës » (article 2 de la directive de 1979) pour laquelle les contrôles ont été allégés, ou ayant été contrôlés à l'aide d'une des méthodes non retenues par l'Italie.

37. En effet, les certificats sanitaires ne mentionnent pas la notion de « région », mais seulement celles de « cheptel officiellement indemne de brucellose » ou de « cheptel indemne de brucellose ».

38. C'est lors de la reconnaissance à un cheptel d'un de ces qualificatifs que la notion de « région » ou l'application d'une méthode d'analyse alternative peut jouer un rôle. Mais il est clair qu'un vétérinaire italien ne saurait faire autre chose que de se fier à cet égard à l'appréciation portée par le vétérinaire du pays d'exportation.

39. Tout le système est manifestement fondé sur le principe de la confiance mutuelle entre services officiels.

40. Cela résulte, notamment, du septième considérant de la directive de base (la directive 64/432/CEE) rédigé comme suit:

« considérant que, afin que les États membres puissent avoir des *assurances* en ce qui concerne le respect de ces conditions, il est nécessaire de prévoir la délivrance, par un vétérinaire officiel, d'un certificat de salubrité qui accompagne les animaux jusqu'au lieu de destination ».

41. Le certificat constitue ainsi une sorte de présomption de salubrité qui ne peut être renversée que par le résultat de l'examen éventuellement effectué à la frontière.

42. Il importe par ailleurs de noter également que, en dehors des tests qui servent à classer un cheptel dans la catégorie « officiellement indemne » ou « indemne » de brucellose, la directive 64/432/CEE prévoit en son article 3 que les animaux *destinés à l'exportation* doivent subir des tests additionnels dans les trente jours qui précèdent l'embarquement.

43. Il s'agit, en ce qui concerne les bovins d'une séro-agglutination [paragraphe 3, sous c), tel qu'il a été modifié par les directives 66/600/CEE et 71/285/CEE] et, en ce qui concerne les porcs, d'une séro-agglutination et d'une réaction de fixation du complément (paragraphe 4 modifié par la directive 71/285/CEE).

44. Ces deux types d'épreuves sont les seuls qui soient mentionnés sur les certificats de salubrité. Or ils ont tous les deux été mis en vigueur en Italie par la loi du 30 avril 1976.

45. Il me semble dès lors exclu qu'un vétérinaire officiel italien — sauf à violer la loi de son pays — puisse refuser l'accès du territoire national à un animal sous prétexte que celui-ci proviendrait d'une « partie d'un État membre composée de plusieurs régions contiguës » dans laquelle les contrôles auraient été allégés, ou d'un cheptel contrôlé à l'aide d'une des méthodes d'analyse nouvellement introduites par la directive 79/109/CEE.

46. On peut donc conclure que même dans son état actuel la législation italienne n'empêche pas la directive d'atteindre le résultat visé par elle en ce qui concerne les importations dans cet État membre. Cela est confirmé par le fait qu'aucune difficulté n'a été signalée dans la pratique.

Conclusions

47. Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, je vous propose de constater que, n'ayant pas adopté dans le délai prescrit les dispositions nécessaires pour se conformer aux articles 5, sous ii), alinéa 2, 6, deuxième tiret, 7, sous c), alinéa 1, 8 et 9, sous D, de la directive 79/109/CEE du Conseil, du 24 janvier 1979, modifiant la directive 64/432/CEE en ce qui concerne la brucellose, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Le recours est à rejeter pour le surplus.

Comme la Commission n'a obtenu qu'un succès partiel, je vous propose de mettre un tiers des dépens à sa charge.