

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PHILIPPE LÉGER
présentées le 16 décembre 1997 *

1. Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 17 octobre 1996, la Commission des Communautés européennes a, en vertu de l'article 169 du traité CE, introduit un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas, dans le délai imparti, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer dans son droit interne les directives:

— 93/62/CEE de la Commission, du 5 juillet 1993, instituant les mesures d'application relatives à la surveillance et au contrôle des fournisseurs et des établissements dans le cadre de la directive 92/33/CEE du Conseil concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences¹;

— 93/63/CEE de la Commission, du 5 juillet 1993, instituant les mesures d'application relatives à la surveillance et au contrôle des fournisseurs et des établissements dans le cadre de la directive 91/682/CEE du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes

ornementales et des plantes ornementales²;

— 93/64/CEE de la Commission, du 5 juillet 1993, instituant les mesures d'application relatives à la surveillance et au contrôle des fournisseurs et des établissements dans le cadre de la directive 92/34/CEE du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et de plantes destinées à la production de fruits³;

— 93/78/CEE de la Commission, du 21 septembre 1993, énonçant des mesures d'application supplémentaires pour les listes des variétés de plantes ornementales et de matériels de multiplication de plantes ornementales, tenues par les fournisseurs conformément à la directive 91/682/CEE du Conseil⁴;

— 93/79/CEE de la Commission, du 21 septembre 1993, énonçant des mesures d'application supplémentaires pour les listes des variétés de plantes fruitières et de matériels de multiplication de plantes

* Langue originale: le français.

1 — JO L 250, p. 29.

2 — Ibidem, p. 31.

3 — Ibidem, p. 33.

4 — JO L 256, p. 19.

fruitières tenues par les fournisseurs conformément à la directive 92/34/CEE du Conseil ⁵, et

- 94/3/CE de la Commission, du 21 janvier 1994, établissant une procédure de notification d'interception d'un envoi ou d'un organisme nuisible en provenance de pays tiers et présentant un danger phytosanitaire imminent ⁶,

la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE et de ces directives.

2. Les articles 6, paragraphe 1, des directives 93/62, 93/63 et 93/64, 3, paragraphe 1, des directives 93/78 et 93/79 et 7, paragraphe 1, de la directive 94/3 disposent que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ces directives et qu'ils en informent immédiatement la Commission. En vertu de ces mêmes articles, le délai fixé pour l'adoption de ces dispositions est arrivé à expiration le 30 juin 1994 pour les directives 93/62, 93/63, 93/64, 93/78 et 93/79 et le 5 mai 1994 pour la directive 94/3.

3. Le 9 août 1994, n'ayant reçu du gouvernement allemand aucune communication des mesures de transposition et ne disposant pas non plus d'autres éléments d'information lui permettant de considérer que la République fédérale d'Allemagne s'était acquittée de l'obligation de mettre en vigueur les dispositions nécessaires, la Commission lui a demandé, conformément à l'article 169 du traité, de présenter ses observations.

4. Par communication du 6 octobre 1994, transmise par lettre de la représentation permanente de l'Allemagne du 25 octobre 1994, le gouvernement allemand a répondu à la Commission que la loi du 25 novembre 1993 modifiant les dispositions de protection phytosanitaire et les dispositions concernant les semences ⁷ (ci-après la « loi du 25 novembre 1993 ») avait donné les pouvoirs nécessaires pour transposer les dispositions des directives 93/62, 93/63, 93/64, 93/78 et 93/79 et que la transposition se ferait dans le cadre d'un règlement. Par ailleurs, il précisait que la directive 94/3 devait être transposée dans le cadre d'un règlement sur les échanges d'informations dans le domaine de la protection phytosanitaire.

5. Le gouvernement allemand ne lui ayant communiqué aucune disposition nationale adaptant son droit interne aux directives, la Commission a émis un avis motivé, le 25 septembre 1995, l'invitant à prendre les mesures requises dans un délai de deux mois.

5 — Ibidem, p. 25.

6 — JO L 32, p. 37.

7 — BGBl. I, p. 1917.

6. Le 24 mai 1996, le gouvernement allemand a envoyé à la Commission le rapport du 12 avril 1996 sur la situation de la transposition des directives, adressé à la commission du Bundestag responsable des affaires de l'Union européenne, aux termes duquel il admettait que les mesures de transposition des directives dans l'ordre interne n'avaient toujours pas été adoptées. Toutefois, il précisait que la procédure de transposition de la directive 94/3 était en cours, alors que celle des directives 93/62, 93/63, 93/64, 93/78 et 93/79 se heurtait à des difficultés tenant à l'interprétation des dispositions concernant le champ d'application de ces directives.

7. N'ayant obtenu du gouvernement allemand aucune autre information lui permettant de conclure que la République fédérale d'Allemagne avait, depuis, satisfait aux obligations résultant des directives, la Commission a décidé d'engager le présent recours.

8. Le gouvernement allemand indique, dans son mémoire en défense, que la directive 94/3 a été transposée par l'article 38a de la loi du 15 septembre 1986 relative à la protection des plantes, repris à l'article 1^{er}, paragraphe 14, de la loi du 25 novembre 1993, et communique à la Commission toutes les informations lui permettant de le vérifier.

9. En outre, il ne conteste pas que les directives 93/62, 93/63, 93/64, 93/78 et 93/79

n'ont pas été transposées dans son droit national, mais précise que leur transposition doit s'effectuer en même temps que celle des directives de la Commission 93/48/CEE⁸, 93/49/CEE⁹ et 93/61/CEE¹⁰, dont l'absence de transposition dans le délai imparti fait l'objet de l'affaire C-139/96¹¹. Reprenant les arguments développés dans cette affaire, il fait valoir que la transposition en droit interne des directives objet du présent recours s'est heurtée à des difficultés tenant, notamment, à la nécessité de clarifier leur champ d'application¹² et ajoute que, malgré ces difficultés, il s'efforce de faire avancer la transposition des directives litigieuses¹³.

10. Le 10 février 1997, conformément à l'article 78 du règlement de procédure, la Commission vous a fait connaître qu'elle renonçait à l'instance en tant qu'elle vise la directive 94/3 et vous demande, conformément à l'article 69, paragraphe 5, dudit règlement, de condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens. En revanche, elle maintient les griefs relatifs aux autres directives.

8 — Du 23 juin 1993, établissant les fiches indiquant les conditions auxquelles les matériels de multiplication de plantes fruitières et les plantes fruitières destinées à la production de fruits doivent satisfaire conformément à l'article 4 de la directive 92/34/CEE du Conseil (JO L 250, p. 1).

9 — Du 23 juin 1993, établissant les fiches indiquant les conditions auxquelles les matériels de multiplication des plantes ornementales et les plantes ornementales doivent satisfaire conformément à l'article 4 de la directive 91/682/CEE du Conseil (*ibidem*, p. 9).

10 — Du 2 juillet 1993, établissant les fiches indiquant les conditions auxquelles les plants de légumes et les matériels de multiplication de légumes autres que les semences doivent satisfaire, conformément à la directive 92/33/CEE du Conseil (*ibidem*, p. 19).

11 — Ayant donné lieu à l'arrêt du 16 septembre 1997, *Commission/Allemagne* (Rec. p. I-4845).

12 — Voir points 2 et 3 de son mémoire en défense.

13 — *Ibidem*, point 8.

11. La Commission vous ayant fait savoir qu'elle se désistait partiellement de son recours en tant qu'il vise la directive 94/3, il n'y a plus lieu de statuer sur la non-transposition dans le délai de cette directive.

12. En ce qui concerne les directives 93/62, 93/63, 93/64, 93/78 et 93/79, s'agissant de l'argument selon lequel la transposition de ces directives n'a pu être effectuée en raison des difficultés tenant à l'interprétation de leur champ d'application, force est de constater que le gouvernement allemand n'a fait part de ces difficultés qu'après l'expiration du délai fixé pour la transposition de ces directives ¹⁴, c'est-à-dire à une époque où elles étaient déjà en vigueur. Dans pareille hypothèse — directives déjà adoptées et entrées en vigueur —, nous estimons que les demandes d'aide adressées par un État membre à la Commission en vue de l'interprétation d'une notion communautaire litigieuse ne peuvent aucunement reporter, suspendre ou justifier sur le plan juridique le manquement au traité que constitue la non-transposition, faute de quoi un État membre pourrait aisément se soustraire à l'obligation de transposer une directive dans le délai en invoquant des doutes, prétendus ou réels, sur l'interprétation de cette directive ¹⁵.

13. D'ailleurs, le gouvernement allemand semble admettre que les mesures de transposition peuvent être adoptées en l'état

puisqu'il précise que, malgré ces difficultés, il s'efforce actuellement de faire progresser la procédure de transposition ¹⁶.

14. De plus, il convient de constater que la République fédérale d'Allemagne ne conteste pas que les mesures nécessaires à la transposition des directives 93/62, 93/63, 93/64, 93/78 et 93/79 en droit interne n'ont pas encore été prises dans le délai fixé par celles-ci.

15. Dès lors, il y a lieu de faire droit au recours de la Commission et de constater que, en ne prenant pas, dans le délai imparti, les mesures nécessaires pour se conformer aux directives en cause, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphe 1, des directives 93/62, 93/63 et 93/64 et 3, paragraphe 1, des directives 93/78 et 93/79 ¹⁷, ainsi que, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure de votre Cour, de condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens. En outre, eu égard au comportement de cette dernière qui n'a communiqué que tardivement la mesure nationale de transposition de la directive 94/3, cet État doit supporter les dépens relatifs au désistement partiel de la Commission en vertu de l'article 69, paragraphe 5, du même règlement de procédure.

14 — Lettre du 10 octobre 1994, par laquelle le gouvernement allemand adresse à la Commission un mémorandum sur la dérégulation des directives CE concernant les mesures de protection et la mise en circulation de végétaux et de matériels de multiplication (annexe 2 du mémoire en défense de la République fédérale d'Allemagne dans l'affaire C-139/96, précité).

15 — Voir, en ce sens, la requête de la Commission (point 19, paragraphe 2).

16 — Voir point 8 de son mémoire en défense et point 7 de son mémoire en duplique.

17 — Voir, notamment, l'arrêt Commission/Allemagne, précité, et l'arrêt du 13 novembre 1997, Commission/Allemagne (C-236/96, Rec. p. I-6397, points 10 et 11).

Conclusion

16. En conséquence, nous vous proposons de:

- 1) constater que, en ne prenant pas, dans le délai imparti, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer dans son droit interne les directives 93/62/CEE de la Commission, du 5 juillet 1993, instituant les mesures d'application relatives à la surveillance et au contrôle des fournisseurs et des établissements dans le cadre de la directive 92/33/CEE du Conseil concernant la commercialisation des plants de légumes et des matériels de multiplication de légumes autres que les semences; 93/63/CEE de la Commission, du 5 juillet 1993, instituant les mesures d'application relatives à la surveillance et au contrôle des fournisseurs et des établissements dans le cadre de la directive 91/682/CEE du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication des plantes ornementales et des plantes ornementales; 93/64/CEE de la Commission, du 5 juillet 1993, instituant les mesures d'application relatives à la surveillance et au contrôle des fournisseurs et des établissements dans le cadre de la directive 92/34/CEE du Conseil concernant la commercialisation des matériels de multiplication de plantes fruitières et de plantes destinées à la production de fruits; 93/78/CEE de la Commission, du 21 septembre 1993, énonçant des mesures d'application supplémentaires pour les listes des variétés de plantes ornementales et de matériels de multiplication de plantes ornementales, tenues par les fournisseurs conformément à la directive 91/682/CEE du Conseil, et 93/79/CEE de la Commission, du 21 septembre 1993, énonçant des mesures d'application supplémentaires pour les listes des variétés de plantes fruitières et de matériels de multiplication de plantes fruitières tenues par les fournisseurs conformément à la directive 92/34/CEE du Conseil, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 6, paragraphe 1, des directives 93/62, 93/63 et 93/64 et 3, paragraphe 1, des directives 93/78 et 93/79;
- 2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens de l'instance et à ceux consécutifs au désistement partiel de la Commission.