

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. PIETER VERLOREN VAN THEMAAT,
PRÉSENTÉES LE 3 FÉVRIER 1982 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Dans la présente affaire, la Commission demande à la Cour de constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, en omettant d'appliquer dans les délais prévus la directive du Conseil du 27 juillet 1976 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques (76/768/CEE, JO 1976, L 262, p. 169).

En vertu de l'article 14 de la directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur, *avant* le 30 janvier 1978, les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive.

Pour ce qui est des faits et du déroulement de la procédure ainsi que du contenu de la directive, nous renvoyons au rapport d'audience.

Le gouvernement italien a souligné que, le 22 décembre 1977, il avait approuvé un projet de loi pour la mise en œuvre de la directive et qu'il avait présenté celui-ci au Parlement. Nous faisons remarquer incidemment que c'était à un peu plus d'un mois seulement de l'expiration du délai de mise en œuvre de la directive. Toutefois, le projet de loi n'a pas abouti en raison d'une dissolution de la chambre. Par la suite, le gouvernement italien a de nouveau présenté un projet de loi, qui, toutefois, plus d'un an et demi après, n'a toujours pas abouti à l'adoption de la loi. En dépit de communications rassurantes sur l'imminence d'une telle adoption, on pourrait inférer de certaines observations de l'agent du gouvernement italien qu'un certain laps

de temps sera encore nécessaire pour parvenir à un résultat. Il semble que cette situation soit liée au fait qu'à l'heure actuelle, l'ordre juridique italien ne connaît pratiquement pas de réglementation spécifique, quelle qu'elle soit, dans le domaine des produits cosmétiques, ainsi qu'à la complexité de la matière. D'après les informations fournies par l'agent du gouvernement italien au cours de la procédure orale, hormis le projet de loi présenté par le gouvernement, une proposition de loi présentée par le Parlement est également en discussion.

Quoi qu'il en soit, on peut constater que le gouvernement italien n'a contesté à aucun moment de la procédure le fait que l'Italie n'a pas adopté dans les délais les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la directive.

Cette attitude est conforme à la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle un État membre ne saurait se prévaloir des situations ou de pratiques de son ordre juridique interne pour justifier son manquement aux obligations qui lui incombent en vertu d'une directive.

Nous pourrions nous en tenir là, n'étaient deux aspects méritant d'être examinés de plus près.

Le premier est que le gouvernement italien demande à la Cour de tenir compte du fait qu'il s'est efforcé de mettre en œuvre la directive autant qu'il lui était possible de le faire dans la limite de ses compétences en la matière, et ce dans l'attente de l'adoption de la loi d'application. Pour ce qui est de savoir dans quelle mesure la Cour peut effectivement faire droit à cette opinion, il

¹ — Traduit du néerlandais.

importe, selon nous, de préciser le contenu et la portée de la directive. Nous sommes d'accord avec la Commission pour estimer que la directive vise à une harmonisation totale des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques, tant en ce qui concerne leur composition qu'en ce qui concerne leur conditionnement et leur étiquetage. A notre avis, c'est ce qui ressort notamment de l'article 3 selon lequel: «les États membres prennent toutes les mesures utiles pour que les produits cosmétiques ne puissent être mis sur le marché que s'ils répondent aux prescriptions de la présente directive et de ses annexes» et de l'article 7, notamment de son paragraphe premier, selon lequel: «les États membres ne peuvent, pour des raisons concernant les exigences contenues dans la présente directive et ses annexes, refuser, interdire ou restreindre la mise sur le marché des produits cosmétiques qui répondent aux prescriptions de la présente directive et de ses annexes».

En outre, l'article 12 indique à quelles conditions il est encore permis aux États membres d'interdire provisoirement ou de soumettre à des conditions particulières la mise sur le marché de produits si ceux-ci présentent quand même un danger pour la santé publique, bien que conformes aux prescriptions de la présente directive.

L'économie et le contenu de la directive impliquent qu'à partir du moment de l'expiration du délai de mise en œuvre de la directive, les produits cosmétiques doivent satisfaire aux exigences de celle-ci. Eu égard notamment à l'article 3, il nous semble que, pour les produits qui ont été commercialisés dans un État membre, la directive crée une présomption de conformité aux exigences qu'elle contient, si elle a abouti dans ledit État membre à l'adoption des mesures d'application nécessaires.

Les autorités compétentes dans les États membres doivent aussi pouvoir compter

sur le fait que les produits provenant d'autres États membres satisfont aux exigences de la directive. Ce n'est que de cette manière que les entraves aux échanges peuvent en principe rester limitées aux cas prévus par la directive, sous réserve de contrôles non discriminatoires effectués par sondage ou à la suite de plaintes. Si, au contraire, des produits cosmétiques sont importés en provenance d'un autre État membre où la directive n'a pas encore été mise en œuvre, la conformité desdits produits importés aux dispositions de la directive pourra, en principe, toujours être contrôlée. En outre, le bon fonctionnement de la directive est important aussi dans la mesure où il permet aux fabricants de produits cosmétiques de savoir avec suffisamment de précision quelles sont les normes applicables à leurs produits dans la Communauté tout entière, de manière à pouvoir adapter en conséquence leur procédé de fabrication. Cela vaut également s'ils ne vendent leurs produits que sur le marché national.

Enfin, il est très important pour le consommateur que la directive soit respectée scrupuleusement parce que la réglementation en ce domaine a pour but de protéger la santé publique, et qu'à cet effet des dispositions très précises concernant la composition ainsi que l'étiquetage et le conditionnement ont été incorporées dans la directive. L'annexe 2 à la directive par exemple énumère 361 substances qui ne peuvent pas être employées dans les produits cosmétiques.

Tout cela implique que les normes fixées par la directive soient transposées scrupuleusement et clairement dans l'ordre juridique des États membres, et que l'observation de celles-ci soit contrôlée scrupuleusement.

Comme nous l'avons déjà fait remarquer, l'ordre juridique italien ne connaît manifestement pas de réglementation spéci-

fique en matière de produits cosmétiques. Les mesures provisoires qui ont été prises par le gouvernement italien découlent des compétences dont celui-ci dispose déjà en matière de santé publique. Toutefois, selon l'analyse faite par la Commission, ces mesures ne sont le plus souvent pas claires et, pour autant qu'on puisse en juger, elles sont très incomplètes. Le gouvernement italien ne l'a pas contesté. Au cours de la procédure, il a été plus d'une fois question des mesures italiennes, comme si elles constituaient une mise en œuvre partielle de la directive. Nous nous demandons s'il est correct de les désigner comme telles, étant donné qu'il s'agit de mesures qui visent moins à mettre effectivement en œuvre la directive qu'à faire fonction de mesures provisoires et incomplètes dans l'attente de l'entrée en vigueur de la loi.

Quoi qu'il en soit, il nous semble que la Cour ne saurait tenir compte des mesures italiennes actuelles, étant donné que la Commission vous demande de constater que la République italienne n'a pas adopté les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la directive du Conseil 76/768. Par conséquent, la Cour peut seulement constater si, au moment de l'expiration du délai, la directive avait, ou n'avait pas, été mise en œuvre. Lorsqu'il s'agira de constater que la directive n'a pas été mise en œuvre, la Cour ne saurait se laisser influencer par une mise en œuvre partielle ou une mise en œuvre non conforme à la directive. Il est clair en outre, comme il a été dit précédemment, que seule la mise en œuvre intégrale est susceptible de garantir le bon fonctionnement de la directive. C'est pourquoi nous estimons que le gouvernement italien n'a pas mis en œuvre la directive dans les délais prévus.

Un deuxième aspect qui mérite d'être examiné de plus près est la demande faite à la Cour de justice par l'agent du gouvernement italien au cours de la procédure orale en vue d'accorder à la République italienne une prorogation de délai pour la mise en œuvre de la directive. Nous sommes d'avis qu'il ne peut pas être fait droit à cette demande, ainsi que la Cour l'a déclaré aussi dans les affaires récentes 28/81 et 29/81, Commission/République italienne du 10 novembre 1981.

Toutefois, si du moins nous l'avons bien compris, l'agent du gouvernement italien a cette fois-ci insisté sur le fait qu'il ne visait pas tant le délai fixé par la Commission dans l'avis motivé mentionné à l'article 169 du traité CEE, lequel notamment a été examiné dans les arrêts mentionnés.

Nous estimons toutefois qu'a fortiori, il n'appartient pas à la Cour d'accorder un délai supplémentaire pour la mise en œuvre de la directive, sans tenir compte, ce faisant, de l'existence d'une disposition explicite sur ce point contenue dans la directive elle-même. Dès lors que la Commission a décidé de soumettre l'affaire à la Cour après expiration du délai fixé dans l'avis motivé, la tâche de la Cour dans le cadre de la présente procédure est de constater si oui ou non une obligation découlant du traité a été violée. Dans le cas où une directive n'a pas été mise en œuvre dans les délais, c'est, pour ce qui est de la date, uniquement la disposition contenue sur ce point dans la directive elle-même qui importe. Seule une modification du délai imparti par la directive elle-même peut, en droit, revêtir de l'importance pour trancher la question de savoir si oui ou non la directive a été mise en œuvre dans les délais prévus.

Nous concluons à ce que la Commission soit reçue en sa demande et à ce que la République italienne soit condamnée aux dépens.