

## Affaire 121/84

### Commission des Communautés européennes contre République italienne

« Manquement — Restrictions au transit d'animaux vivants »

#### Sommaire

*Recours en manquement — Objet du litige — Détermination par l'avis motivé — Élargissement ultérieur — Inadmissibilité — Cessation du manquement dans le délai fixé par l'avis motivé — Contestation — Charge de la preuve incombant à la Commission (Traité CEE, art. 169)*

#### CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN présentées le 15 octobre 1985 \*

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

Dans la présente affaire, la Commission demande qu'il vous plaise déclarer, au titre de l'article 169 du traité CEE, que « la République italienne, en imposant des restrictions en ce qui concerne le transit routier, par le territoire italien, d'animaux vivants originaires d'un État membre et

destinés à un autre État membre ou à un pays tiers, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE [le principe de la liberté du transit communautaire, les articles 30 à 34 du traité CEE et l'article 20, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 805/68, ainsi que les dispositions correspondantes d'autres organisations communes de marché concernant des animaux vivants] ».

\* Traduit de l'anglais.

En l'occurrence, la Commission a été engagée à agir par des plaintes qui lui ont été adressées, notamment, par les autorités belges à propos de difficultés rencontrées lors du transit routier, par le territoire italien, d'animaux vivants destinés, entre autres, à la Grèce et à la Yougoslavie. Après un premier échange de vues, la Commission a adressé aux autorités italiennes, le 16 mars 1982, un avis motivé au titre de l'alinéa 1 de l'article 169. Le point 1 de cet avis motivé se lit comme suit:

« La législation italienne en vigueur — et, en particulier, le règlement de police vétérinaire approuvé par décret n° 320 du président de la République du 8 février 1954 — prévoit que le transport par route d'animaux vivants est subordonné à l'autorisation des autorités compétentes.

Dans le cas d'importations d'animaux dont la destination finale est l'Italie, l'autorisation est normalement accordée.

Dans le cas d'expéditions d'animaux vivants originaires d'un autre État membre, qui arrivent à la frontière italienne par camion, cette autorisation est généralement refusée s'il s'agit d'animaux à destination d'un pays tiers (tel que la Yougoslavie) ou d'un autre État membre (tel que la Grèce). Dans ce cas, la traversée du territoire italien est interdite aux camions qui transportent les animaux. Le transit n'est donc autorisé que sous réserve du transbordement des animaux sur des wagons de chemin de fer pour le parcours en transit. Ils sont ensuite rechargés sur leurs camions pour quitter l'Italie pour leur destination finale.

Il s'ensuit que, dans le cas d'importations destinées au marché italien, les opérateurs

peuvent choisir normalement entre le transport par route et le transport par chemin de fer. En revanche, dans le cas du transit vers un autre État membre ou un pays tiers, seul le transport par chemin de fer est admis sur le territoire italien. »

Au point 2 de l'avis motivé, la Commission constate que « la pratique italienne en ce qui concerne le transport d'animaux vivants » constitue une violation de diverses règles de droit communautaire, qu'elle énumère.

Il convient de noter que le décret présidentiel lui-même n'est pas contesté. La Commission s'en prend uniquement à la pratique italienne qu'elle expose.

N'étant pas satisfaite de la réaction de la République italienne à son avis motivé, la Commission a engagé la présente affaire par un recours daté du 8 mai 1984. Au point 2 de ce recours, elle mentionne des « difficultés, créées par les autorités italiennes, à l'importation et au transit international d'animaux vivants transportés par route » et elle décrit ces difficultés comme suit:

« Les autorités italiennes ne s'opposent pas à l'importation d'animaux transportés par route tant qu'ils sont destinés au marché italien. Mais, dès lors qu'il s'agit d'animaux originaires d'un État membre qui transitent par l'Italie pour atteindre leur destination, que ce soit un État membre (la Grèce constituant le cas type) ou un pays tiers (comme la Yougoslavie), elles exigent généralement que le transit se fasse par chemin de fer. Cela implique le déchargement des animaux des camions et leur transbordement sur des wagons de chemin de fer, ainsi que, éventuellement, le voyage à vide des

camions jusqu'à la sortie de l'Italie pour la poursuite du transport par route. »

Le recours ne donne aucun autre détail concernant les prétendues restrictions au transit routier d'animaux vivants. Il y est simplement dit au point 3 que ces restrictions sont appliquées dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par l'article 61 du règlement de police vétérinaire précité, approuvé par décret n° 320 du président de la République du 8 février 1954. A l'instar de l'avis motivé, le recours ne s'attaque pas à l'article 61 lui-même, mais uniquement aux pratiques alléguées qui se fondent sur cette disposition. La seule pratique de ce genre qui soit mentionnée dans l'avis motivé et dans le recours qui vous a été adressé est la prétendue obligation de recourir au chemin de fer pour le transit d'animaux vivants à travers l'Italie.

La défense opposée par le gouvernement italien est simple et claire: la République italienne n'impose aucune restriction au transit en question. Cette affirmation est répétée dans la duplique: « L'Italie n'impose aucune restriction au transit routier par le territoire italien d'animaux vivants originaires d'un *quelconque* État membre et destinés à un *quelconque* autre État membre ou à un *quelconque* pays tiers. » Le même point de vue a été rappelé à l'audience.

A nos yeux, le fait d'imposer à des exportateurs une obligation de faire le transit d'animaux à travers l'Italie par chemin de fer alors que les animaux destinés à l'Italie peuvent y aller en camion est susceptible de constituer une restriction contraire aux dispositions du traité.

Le gouvernement italien reconnaît qu'à une certaine époque, dans un nombre limité de cas, des opérateurs ont été requis d'employer le chemin de fer pour faire passer leurs animaux à travers l'Italie. Les raisons en étaient, paraît-il, l'inadaptation des dispositions prises pour le contrôle du transport par route et le désir d'éviter tout retard ou toute souffrance inutile pour les animaux concernés. Cette pratique aurait cependant cessé; la Commission a reconnu ce fait dans le cadre d'une procédure antérieure engagée contre l'Italie à propos d'exportations en provenance de la République fédérale d'Allemagne (affaire 194/81).

Nous avons cru comprendre lors de la procédure orale que la Commission admettait qu'il n'existait plus aucune obligation de transporter les animaux par chemin de fer. En tout état de cause, il n'y a aucune preuve qu'une telle obligation était imposée à l'époque litigieuse. Selon nous, la Commission n'a pas fourni la preuve des allégations contenues dans l'avis motivé et dans la requête alors, pourtant, que la charge de la preuve lui incombait.

Néanmoins, au cours de la procédure, la Commission a fait état de certaines autres pratiques relatives au transit d'animaux vivants par l'Italie: premièrement, il a été dit qu'à moins d'accords bilatéraux, une autorisation préalable était requise pour le transport de bétail à travers l'Italie. Ces mesures iraient au-delà de ce qui est exigé par le droit communautaire, qui se borne à demander la présentation à la frontière des certificats appropriés. En deuxième lieu, il a été affirmé que les autorités italiennes refusent d'autoriser le transit à moins d'avoir reçu du pays de destination un certificat garantissant que les animaux devant transiter par l'Italie ne seront pas refoulés. La Commission a invoqué ces faits pour la première fois dans sa réplique et elle les a

également évoqués avec insistance lors de la procédure orale. Or, elle n'en a fait mention ni dans la requête ni dans l'avis motivé.

L'objet du présent recours est fixé par la teneur de l'avis motivé notifié le 16 mars 1982 (voir arrêt 45/64, Commission/République italienne, Rec. 1965, p. 1057, à la page 1068, et arrêt 211/81, Commission/Danemark, Rec. 1982, p. 4547, à la page 4558). La Commission ne saurait être admise à élargir l'objet d'un recours en cours de procédure, comme elle a tenté de le faire en l'espèce (voir arrêt 193/80, Commission/Italie, Rec. 1981, p. 3019, à la page 3032). Peu importe que les arguments de la Commission concernant les accords bilatéraux et l'obligation de présenter un certificat de non-refoulement délivré par le pays de destination soient fondés ou non, ils

ne peuvent être soulevés dans le cadre de la présente procédure.

Il n'y a donc pas lieu de statuer sur les arguments du gouvernement italien selon lesquels des accords avec la Belgique avaient été conclus pour toutes les demandes présentées en vue du transport d'animaux, de sorte qu'aucune autorisation préalable particulière n'avait été exigée des opérateurs individuels, ou encore selon lesquels, s'il y a eu des problèmes créés par le refus du pays de destination (dans ce cas la Grèce) de délivrer le certificat approprié, l'Italie n'en serait pas responsable dans la mesure où elle demande de façon tout à fait raisonnable à savoir que le bétail sera accepté avant de permettre que ce dernier transite par son territoire. Les preuves sur lesquelles la Commission s'appuie à cet égard sont en tout état de cause fort ténues.

En conséquence, nous concluons au rejet du recours et à la condamnation de la Commission à payer les dépens du gouvernement italien.