CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. WALTER VAN GERVEN présentées le 19 septembre 1991 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 mars 1990, la Commission a demandé à la Cour de dire pour droit que, en ne communiquant pas, dans les délais requis, les dispositions législatives, réglementaires et administratives par laquelle elle estime avoir rempli les obligations que lui impose la directive 87/53/CEE du Conseil, du 15 décembre 1986, modifiant la directive 83/643/CEE relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport de marchandises entre États membres [1], ou en ne prenant pas, en temps utile, les mesures de transposition nécessaires, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive et du traité CEE.

2. A notre connaissance, le présent recours est le quatrième d'une série de recours par lesquels la Commission formule des objections à l'encontre de la législation italienne en matière de formalités douanières et de la manière dont cette législation est appliquée. Deux des recours précédents de la Commission ont déjà donné lieu à un arrêt de la Cour, à savoir les recours dans l'affaire 340/87 [2] et dans l'affaire C-209/89 [3]. Dans une troisième affaire, l'affaire C-187/89, la Commission s'est désistée de son recours parce que entre-temps l'Italie avait pris les mesures nécessaires pour mettre fin à l'infraction dénoncée [4]. Chacune de ces affaires portait sur des infractions ponctuelles à des dispositions communautaires en matière de formalités douanières.

3. Dans la présente affaire, la Commission ne reproche pas au législateur italien ou aux autorités douanières italiennes une infraction ponctuelle au droit communautaire; son recours est dirigé contre le défaut de transposition, par l'Italie, dans l'ordre juridique interne, de la directive 87/53.

La directive 87/53 vise à réaliser « de nouveaux progrès ... à brève échéance afin de faciliter davantage les contrôles et formalités dans les échanges entre États membres ». A cette fin, l'article 1er de ladite directive apporte un certain nombre de modifications et d'ajouts aux dispositions de la directive 83/643 [5]. L'article 2, paragraphe 1, de la nouvelle directive charge les États membres, après consultation de la Commission et au plus tard le 1er juillet 1987, de prendre les dispositions de droit interne nécessaires à la transposition de la directive. En outre, selon l'article 2, paragraphe 2, de la directive, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission le texte de ces dispositions.

* Langue originale: le néerlandais.

1 — JO 1987, L 24, p. 33.

2 — Arrêt du 30 mai 1989, Commission/Italie (Rec. p. 1483).

3 — Arrêt du 21 mars 1991, Commission/Italie (Rec. p. I-1575).

4 — Voir l'ordonnance du 4 juin 1991.

5 — Directive 83/643/CEE du Conseil, du 1er décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres (JO L 359, p. 8).

4. Avant d'évoquer plus amplement les arguments échangés entre parties, nous relèverons que le gouvernement italien ne conteste pas que son manquement ait persisté quant à la transposition de l'article 7 bis, ajouté à la directive 83/643 par la directive 87/53. Cet article dispose:

« Les États membres font en sorte que les sommes éventuellement exigibles, lors de l'accomplissement des contrôles et formalités dans les échanges entre États membres, puissent être acquittées également sous forme de chèques bancaires internationaux garantis ou certifiés, libellés dans la monnaie de l'État membre où la dette est exigible. »

5. En ce qui concerne les autres dispositions de la directive 87/53, le gouvernement italien nie toutefois tout manquement. Il maintient que si ces dispositions imposent aux États membres un certain nombre d'obligations, le respect de ces obligations ne nécessite pas, dans l'ordre juridique interne, des dispositions législatives ou réglementaires. En effet, poursuit le gouvernement italien, à l'exception de l'article 7 bis, précité, la directive 87/53 n'impose aux États membres qu'un certain nombre d'orientations relatives à l'observation d'une certaine ligne de conduite, dont le respect ne pourrait être contrôlé par la Commission que concrètement, sans qu'il soit nécessaire que ces orientations s'inscrivent dans des textes législatifs ou réglementaires spécifiques et de portée générale.

6. Nous ne pouvons pas rejoindre ce point de vue. La directive 87/53 vise à faciliter les échanges transfrontaliers de marchandises en imposant un certain nombre de simplifications et de diminutions des contrôles douaniers et des formalités douanières. Si les règles prescrites à cet effet s'imposent donc en premier lieu aux autorités douanières des États membres, comme cela ressortira également de l'analyse des dispositions spécifiques de la directive, elles ne sont assurément pas sans importance pour la situation juridique de personnes ou d'entreprises qui transportent des marchandises vers d'autres États membres ou les importent dans ces États membres ou encore les font transiter par un État membre. Ces personnes et ces entreprises peuvent, en effet, avoir intérêt à invoquer les obligations imposées par la directive vis-à-vis des autorités douanières lorsqu'elles sont confrontées à une situation ou à un comportement qu'elles estiment contraires à la directive ou à la législation nationale qui a été adoptée en exécution de la directive. A cet égard, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour laquelle, s'agissant de dispositions de directives qui visent à créer des droits pour les particuliers, souligne l'importance de règles de transposition claires, précises, rendues publiques. Il convient que les règles internes de transposition offrent aux bénéficiaires une perception suffisamment claire de leurs droits au titre du droit communautaire, ainsi que des possibilités dont ils disposent pour se prévaloir du droit communautaire (ou d'une règle de droit interne prise en exécution du droit communautaire) devant les juridictions nationales [6].

Toutefois, même lorsqu'il s'agit de dispositions de la directive à l'examen qui ne visent pas à conférer à des particuliers des droits que ceux-ci pourraient invoquer (de sorte que des dispositions de transposition détaillées, rendues publiques ne sont pas requises), le moyen de défense du gouverne-

6 — Voir par exemple l'arrêt du 9 avril 1987, Commission/Italie, point 7 (363/85, Rec. p. 1733), encore récemment confirmé par l'arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, point 6 (C-131/88, Rec. p. I-825).

ment italien n'est pas nécessairement fondé. Nous pensons que les « dispositions », au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive, qui doivent être arrêtées pour la transposition de la directive (et communiquées à la Commission), renvoient également à l'adoption d'instructions administratives internes ou — comme cela apparaîtra ci-après — à la conclusion entre les États membres de conventions ou d'accords, en d'autres termes qu'elles renvoient à toute activité normative, quelle qu'en soit la nature, nécessaire à la mise en œuvre de la directive.

Reste encore la catégorie des dispositions de la directive qui n'entreraient pas en ligne de compte pour la transposition par la voie de « dispositions » de droit interne. A notre avis, l'article 2, paragraphe 1, de la directive — qui impose aux États membres une concertation préalable avec la Commission avant d'arrêter les dispositions de transposition « nécessaires » — implique qu'un État membre qui estime, sans que cela ressorte *manifestement* des termes ou de la portée de la directive, que l'une ou l'autre disposition de la directive ne requiert nullement des dispositions de transposition, mais uniquement certains actes dépourvus de caractère normatif, le fasse connaître à la Commission en temps utile (c'est-à-dire avant l'expiration du délai de transposition). Ce n'est que dans ce cas que cette dernière peut dûment exercer son pouvoir de contrôle au titre de l'article 155 du traité. D'ailleurs, l'article 2, paragraphe 1, de la directive est une concrétisation de l'article 5, paragraphe 1, du traité, qui appelle les États membres à coopérer loyalement avec la Commission afin d'assurer le respect du droit communautaire. Or, dans sa requête, sans être contredite sur ce point par le gouvernement italien, la Commission a soutenu qu'elle n'avait jamais reçu une quelconque communication du gouvernement italien ni pendant le délai prévu pour la transposition ni au cours de la procédure précontentieuse. Dans ces conditions, nous estimons que le moyen de défense soulevé devant la Cour par le gouvernement italien n'est pas fondé, sauf pour ce qui concerne les dispositions de la directive qui n'exigent *manifestement* pas de dispositions de transposition.

C'est eu égard à ces principes que nous proposons d'examiner les obligations de transposition incombant aux États membres en ce qui concerne chacune des dispositions de la directive concernée.

7. Prenons, en premier lieu, le nouvel article 2, paragraphe 2, ajouté à la directive 83/643 par l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 87/53, lequel dispose:

« Les États membres facilitent, dans les circonstances qu'ils considèrent appropriées, aux lieux de départ et de destination des marchandises, le recours aux procédures simplifiées telles que prévues par la réglementation en matière d'expédition, de circulation et de mise à la consommation des marchandises. »

L'importance que revêtent des mesures spécifiques pour concrétiser cette obligation dans l'ordre juridique interne nous paraît évidente. En effet, pour les opérateurs économiques, le fait de savoir dans quelles circonstances ils ont droit à l'application de procédures simplifiées revêt un grand intérêt. Certes, la directive donne aux États membres, en la matière, une marge d'appréciation non négligeable en ce qui concerne la détermination des cas dans lesquels

pareilles procédures simplifiées doivent s'appliquer, mais cela n'empêche pas que les procédures simplifiées soient appliquées en exécution d'une obligation imposée par le droit communautaire. Seul un texte législatif ou réglementaire spécifique, contraignant, rendu public, peut, en la matière, apporter aux opérateurs économiques une claire perception de l'étendue de leurs droits.

8. L'article 1er, paragraphe 1, de la directive 87/53 ajoute également à la directive 83/643 le nouvel article 2, paragraphe 3, qui dispose:

« Les États membres s'efforcent de répartir l'implantation des bureaux de douane, y compris à l'intérieur de leur territoire, de manière à tenir compte de la meilleure façon des besoins des opérateurs commerciaux. »

Tout comme le gouvernement italien, nous estimons que cette disposition de la directive ne se prête pas à une transposition par la voie de règles de droit interne spécifiques, rendues publiques et susceptibles d'être invoquées en justice. Il nous paraît cependant que la répartition des bureaux de douane devra être réalisée par la voie de dispositions réglementaires ou à tout le moins d'instructions administratives, de telle sorte que, en tout cas, des « dispositions », au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la directive 87/53, auraient dû être transmises à la Commission. Si le gouvernement italien estimait que la disposition de la directive citée ci-avant contenait purement et simplement une orientation qui ne se prêtait pas à une transposition par la voie de « dispositions » de nature normative, conformément à l'article 2 de la directive, il aurait dû le communiquer à la Commission en temps utile, de telle sorte que celle-ci ait été en mesure de contester éventuellement ce point de vue. On ne peut donc parler de transposition correcte.

9. L'article 1er, paragraphe 2, de la directive 87/53 ajoute un nouvel article 4 à la directive 83/643, dont le texte est libellé de la manière suivante:

« 1. Afin de rechercher des solutions appropriées aux problèmes qui se posent aux frontières communes, les États membres prennent les mesures nécessaires pour développer la collaboration bilatérale entre les différents services qui effectuent des contrôles et des formalités de part et d'autre de ces frontières.

2. La collaboration visée au paragraphe 1 concerne notamment:

— l'aménagement des postes frontières,

— la transformation des bureaux frontières en bureaux à contrôles juxtaposés ou combinés, dans les cas où cela se révèle possible.

3. Les États membres coopèrent afin d'harmoniser les horaires d'intervention des différents services qui effectuent des contrôles et des formalités de part et d'autre de chaque poste frontière. En cas de difficultés pour parvenir à cette harmonisation,

ils en saisissent la Commission, afin qu'elle puisse suggérer aux États membres concernés les solutions qu'elle estime appropriées pour résoudre lesdites difficultés.

4. Les États membres prévoient la possibilité d'une concertation informelle au niveau local et, le cas échéant, national, entre les représentants des différents services qui participent aux contrôles et aux formalités, des transporteurs, des agents en douane, des auxiliaires de transport et des usagers. »

Les trois premiers paragraphes de ce nouvel article imposent aux États membres l'obligation d'organiser une coopération mutuelle plus étroite entre les administrations douanières à leurs frontières. Nous ne croyons pas que le respect de cette obligation suppose l'adoption de dispositions spécifiques de droit interne susceptibles d'être invoquées par des justiciables privés. Ces dispositions impliquent néanmoins, à notre avis, une obligation de donner forme concrète à la coopération bilatérale, par exemple par la conclusion de conventions bilatérales. A notre avis, pareilles conventions bilatérales doivent être considérées en tant que « dispositions » que les États adoptent pour l'application de cette directive et qui, conformément à l'article 2, paragraphe 2, de la directive, doivent être communiquées à la Commission.

Le nouvel article 4, paragraphe 4, implique que les États membres organisent une structure pour permettre la concertation prescrite dans cette disposition. La mise sur pied d'une telle concertation suppose, à notre sens, qu'un certain nombre de prescriptions d'ordre organisationnel ou procédural soient arrêtées, lesquelles auraient également dû être communiquées à la Commission. Tout bien considéré, nous estimons donc que le moyen de défense soulevé par le gouvernement italien à propos de l'article 4 ne saurait porter.

10. L'article 1er, paragraphe 3, de la directive 87/53 a inséré dans la directive 83/643 un nouvel article 5, dont le texte est libellé de la manière suivante:

« 1. Les États membres font en sorte que:

a) lorsque le volume du trafic le justifie, les postes frontières soient ouverts, sauf si la circulation est interdite, de manière à permettre que:

— le passage des frontières soit assuré vingt-quatre heures par jour avec les contrôles et formalités correspondantes pour les marchandises placées sous un régime douanier de transit et leurs moyens de transport, ainsi que les véhicules circulant à vide, sauf dans le cas où un contrôle à la frontière visant à prévenir la dissémination des maladies est nécessaire;

— les contrôles et formalités relatifs à la circulation des moyens de transport et des marchandises qui ne circulent pas sous un régime douanier de transit puissent être effectués du lundi

au vendredi, pour une durée d'au moins dix heures sans interruption, et le samedi, pour une durée d'au moins six heures sans interruption, sauf si ces jours sont fériés;

b) dans le cas des véhicules et marchandises acheminés par air, les durées visées au point a), deuxième tiret, soient adaptées de manière à répondre aux besoins effectifs et, à cet effet, puissent être fractionnées en fonction du flux du trafic;

c) les transbordements que les services des douanes, dans le cadre des réglementations existantes, autorisent à faire en dehors de leur surveillance immédiate puissent être effectués à tout moment de manière à répondre aux besoins effectifs.

2. Lorsque, pour les services vétérinaires, des problèmes se présentent pour respecter, d'une façon générale, les périodes visées au paragraphe 1, au point a), deuxième tiret, et au point b), les États membres font en sorte qu'un expert vétérinaire soit disponible au cours de ces périodes, moyennant un préavis pouvant toutefois être porté jusqu'à dix-huit heures en cas de transports d'animaux vivants.

3. Au cas où plusieurs postes frontières sont situés dans une même zone portuaire ou aéroportuaire, les États membres peuvent prévoir des dérogations au paragraphe 1, à condition que les autres postes situés dans cette zone puissent effectivement dédouaner les marchandises et les véhicules conformément aux dispositions dudit paragraphe.

4. Pour les postes frontières et les services de douane visés au paragraphe 1, et dans les conditions fixées par les États membres, les autorités compétentes des États membres prévoient, dans les cas exceptionnels, la possibilité d'accomplir les contrôles et formalités en dehors des heures d'ouverture sur demande spécifique et justifiée, présentée pendant les heures d'ouverture, et moyennant, le cas échéant, une rémunération des services rendus. »

11. S'agissant de la transposition de cet article, le gouvernement italien observe, en premier lieu, que ce même article 5, paragraphe 1, *sous a), deuxième tiret*, a déjà fait l'objet du recours formé par la Commission dans l'affaire 340/87, dans laquelle la Cour a entre-temps rendu son arrêt (voir ci-avant paragraphe 2), de sorte que, par application du principe « ne bis in idem », la Commission ne saurait reprocher une seconde fois au gouvernement italien la violation de cette obligation.

L'argumentation soulevée sur ce point par le gouvernement italien ne saurait être retenue. L'affaire 340/87 portait sur une disposition de droit italien selon laquelle un montant correspondant au coût du service était perçu pour les opérations douanières effectuées pendant la période d'ouverture des postes frontières qui dépasse l'horaire normal de travail des employés civils de l'État. La Cour a jugé que l'imposition de pareille rémuné-

ration transgressait les articles 9 et 12 du traité CEE. Il s'agit toutefois en la présente espèce de la *transposition* correcte, *en droit national*, de l'*obligation*, imposée par l'article 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de la directive 83/643, *de maintenir les postes frontières ouverts*, de sorte que les contrôles et les formalités puissent être effectués du lundi au vendredi, pour une durée d'au moins dix heures sans interruption, et le samedi, pour une durée d'au moins six heures sans interruption. Nous estimons que cette obligation doit être transposée dans l'ordre juridique interne par une disposition spécifique, contraignante, rendue publique. En effet, cette disposition tend à garantir aux opérateurs économiques que les contrôles et les formalités aux postes frontières relatifs à la circulation des moyens de transports puissent être effectués pendant une période minimale. S'agissant surtout des importateurs et des transporteurs d'autres États membres, le fait que ceux-ci aient une claire perception des droits qui leur sont conférés par la législation italienne, en exécution du droit communautaire, revêt une grande importance.

Néanmoins, dans sa réplique, la Commission a retiré ses conclusions sur ce point, parce que l'article 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, faisait déjà partie intégrante de la version initiale de la directive 83/643 (voir l'article 5, paragraphe 1, deuxième tiret, de cette dernière directive).

12. S'agissant de l'article 5, paragraphe 1, *sous a), premier tiret*, le gouvernement italien n'a pas prétendu que cette disposition n'instaurerait qu'une orientation qui ne doit pas être transposée dans l'ordre juridique interne par un acte normatif. En d'autres termes, le gouvernement italien reste en défaut de démontrer pour quel motif cette disposition n'a pas été transposée dans l'ordre juridique interne. Pour des raisons identiques à celles exposées à propos de l'article 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, nous estimons que pareille disposition de transposition spécifique, contraignante, rendue publique, est requise.

13. S'agissant de l'article 5, paragraphe 1, sous b) et c), tout comme de l'article 5, paragraphes 2, 3 et 4, le gouvernement italien maintient, en l'occurrence, que ces dispositions ne font qu'instaurer des orientations.

S'agissant de l'article 5, paragraphe 1, *sous b)*, il nous paraît que ce moyen de défense n'est pas fondé, et ce pour les mêmes raisons que celles que nous avons déjà mentionnées ci-avant, à propos de l'article 5, paragraphe 1, sous a), premier et deuxième tirets. En effet, ces dispositions ont trait à l'information des transporteurs de marchandises quant aux heures précises pendant lesquelles ils peuvent présenter leurs marchandises pour l'accomplissement de contrôles et de formalités. Le fait que, en ce qui concerne la transposition de l'article 5, paragraphe 1, sous b), les États membres disposent d'un certain pouvoir d'appréciation (en matière d'adaptation des heures d'ouverture aux besoins réels) n'empêche pas que l'exigence de principe relative à un minimum d'heures d'ouverture reste d'application, ce qui implique la nécessité de prévoir pour cette disposition une transposition spécifique, contraignante, rendue publique.

Les mêmes considérations s'appliquent en ce qui concerne la transposition de l'article 5, paragraphe 1, *sous c)*. Cette disposition tend

à conférer, sous certaines conditions, aux transporteurs de marchandises, le droit de procéder à tout moment au transbordement de marchandises en dehors de la surveillance immédiate des services des douanes. Il convient de mettre en œuvre les contours spécifiques de ce droit dans des dispositions contraignantes et transparentes de droit interne.

14. Les mêmes considérations valent également en ce qui concerne l'article 5, *paragraphe 2*. Cette disposition oblige les États membres à assurer la disponibilité d'un expert vétérinaire durant certaines périodes minimales, moyennant un préavis de minimum douze heures (ou respectivement dix-huit heures). Il s'agit à nouveau d'une disposition qui vise à conférer un droit aux transporteurs. Une disposition de transposition spécifique, contraignante, rendue publique, est donc nécessaire.

Le *paragraphe 3* de l'article 5 autorise les États membres à prévoir certaines dérogations, sous certaines conditions, dans le cadre de la transposition de l'article 5, paragraphe 1. Cette possibilité de choix laissée aux États membres ne doit pas, *en tant que telle*, être transposée par la voie d'une disposition normative. Elle requiert néanmoins que, *dans l'hypothèse* où un État membre entendrait faire usage de cette possibilité dans le cadre de la transposition de l'article 5, paragraphe 1, il inscrive les dérogations choisies dans des dispositions normatives claires et expresses. En tout cas, constituant l'accessoire de la disposition de l'article 5, paragraphe 1, cette disposition ne saurait être considérée comme ayant été correctement transposée aussi longtemps que l'article 5, paragraphe 1, n'a pas lui-même été transposé.

Cette transposition spécifique est également requise en ce qui concerne l'article 5, *paragraphe 4*. Cette disposition tend à offrir aux transporteurs ou aux importateurs, dans des cas exceptionnels à définir par les États membres, la garantie que les contrôles et les formalités peuvent également être accomplis en dehors des heures d'ouverture minimales prescrites, sur demande spécifique et justifiée. Pour des raisons identiques à celles relatives à l'article 5, paragraphe 1, cette règle doit être transposée dans l'ordre juridique interne par la voie d'une disposition spécifique.

15. La directive 87/53 a remplacé l'article 6 de la directive 83/643 par le texte suivant:

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les temps d'attente causés par les différents contrôles et formalités n'excèdent pas les délais nécessaires à leur bonne exécution. A cet effet, ils organisent les horaires d'intervention des services appelés à effectuer les contrôles et formalités, les effectifs disponibles, ainsi que les modalités pratiques de traitement des marchandises et des documents liées à l'exécution des contrôles et formalités, de manière à réduire au minimum les temps d'attente dans le déroulement du trafic. »

Cette disposition impose aux États membres un certain nombre d'obligations relatives à l'organisation interne des services des douanes. Bien que le fonctionnement efficace de ces services conformément à ces principes soit important pour les justiciables, nous n'estimons pas qu'une règle de droit interne contraignante, rendue publique

doive être prévue pour la transposition de cette disposition. Il n'en reste pas moins que l'article 6 de la directive suppose que l'organisation des services de douane soit effectivement adaptée aux principes obligatoires qu'il énumère. Cette adaptation pourrait être assurée, par exemple, par une adaptation des instructions administratives applicables destinées aux services des douanes, à moins que la version en vigueur de ces instructions ne garantisse déjà le respect de ces principes.

Le gouvernement italien n'a toutefois pas fait état de l'existence ou de la modification de pareilles instructions, pas plus qu'il n'a adressé une quelconque communication à la Commission. C'est pourquoi l'article 6 ne saurait être considéré comme ayant été transposé de manière correcte dans l'ordre juridique interne.

16. La directive 87/53 a ajouté à la directive 83/643 un nouvel article 6 bis, dont le texte est libellé de la manière suivante:

« Les États membres font en sorte, dans la mesure du possible, que, par délégation expresse des autorités compétentes et pour le compte de celles-ci, un des autres services représentés et de préférence la douane, puisse effectuer certaines tâches dont ces autorités ont la charge concernant, notamment, l'exigence des documents requis, l'examen de la validité et de l'authenticité de ces documents et le contrôle sommaire de l'identité des marchandises déclarées dans ces documents. Dans ce cas, les autorités concernées veillent à fournir les moyens nécessaires à l'accomplissement de ces tâches. »

A l'égard de cet article, en substance, les mêmes considérations que celles développées à l'égard de l'article 6 examiné ci-avant s'appliquent. Nous considérons, dès lors, qu'en l'occurrence également le moyen de défense du gouvernement italien n'est pas fondé.

17. La directive 87/53/CEE a remplacé l'article 7 de la directive 83/643/CEE par le texte suivant:

« Les États membres s'efforcent de réaliser aux postes frontières, partout où cela se révèle techniquement possible, et lorque le volume du trafic le justifie, des voies de passage rapide réservées aux marchandises placées sous un régime douanier de transit, à leurs moyens de transport, ainsi qu'aux véhicules circulant à vide. »

En substance, les mêmes considérations que celles développées à l'égard du nouvel article 2, paragraphe 3 (voir ci-avant paragraphe 8), s'appliquent à l'égard de cette disposition de la directive. Si elle a été transposée dans l'ordre juridique interne par la voie d'un arrêté ministériel ou d'une circulaire, il appartenait au gouvernement italien de transmettre cet arrêté ou cette circulaire à la Commission. Si le gouvernement italien estimait qu'il s'agissait en l'occurrence d'une pure ligne de conduite, il aurait dû communiquer ce point de vue en temps utile à la Commission.

18. La directive 87/53 a remplacé l'article 8 de la directive 83/643 par le texte suivant:

« 1. Les États membres et la Commission font en sorte que les personnes qui participent à un échange entre États membres puissent informer rapidement les autorités nationales et communautaires compétentes des problèmes éventuellement rencontrés lors d'un passage frontalier. Les autorités compétentes examinent ces problèmes et, s'ils ne sont pas résolus, la Commission propose des solutions aux États membres concernés.

2. Un État membre peut, en vue de résoudre des difficultés en matière de contrôle ou de formalités au sens de la présente directive, demander des consultations avec un autre État membre. Si des consultations ne permettent pas de résoudre ces difficultés, un État membre peut en informer la Commission, afin qu'elle soumette les solutions qu'elle estime appropriées pour résoudre lesdites difficultés. »

S'agissant du paragraphe 1 de cette disposition, le moyen de défense du gouvernement italien est manifestement non fondé. En effet, cette disposition impose aux États membres l'obligation d'instituer les structures et/ou les procédures nécessaires pour offrir aux personnes qui participent à un échange entre États membres la possibilité d'informer rapidement les autorités nationales compétentes des problèmes rencontrés lors d'un passage frontalier. Étant donné que ce seront surtout les opérateurs économiques d'autres États membres qui rencontreront de tels problèmes, la nécessité d'une disposition de transposition claire et spécifique, rendue publique, n'en est que plus grande.

S'agissant de l'article 8, paragraphe 2, nous estimons que le moyen de défense du gouvernement italien est, en revanche, fondé. Cette disposition concerne l'obligation faite aux États membres de collaborer de bonne foi à la solution des difficultés en matière de contrôle et de formalités, éventuellement par l'entremise de la Commission. Il s'agit donc d'une orientation prescrivant purement et simplement une certaine ligne de conduite, mais n'exigeant pas l'adoption d'actes normatifs.

19. L'article 7 de la directive 87/53 a ajouté à la directive 83/643 un nouvel article 8 bis, dont le texte est libellé de la manière suivante:

« Les États membres fournissent à la Commission, en temps utile, les informations mises à jour relatives aux postes de contrôles. »

En l'occurrence également, le moyen de défense du gouvernement italien tombe. *Ou bien* cet article exige, tout comme le nouvel article 6 de la directive 83/643 (ci-avant, paragraphe 15), que soient adoptées des instructions administratives (dont le texte aurait dû être transmis à la Commission), *ou bien* le gouvernement italien aurait dû communiquer en temps utile à la Commission qu'il n'envisageait pas de prévoir des

dispositions de transposition (de sorte qu'il ne pouvait donc pas en communiquer le texte). Aucune de ces deux éventualités n'étant survenue, il y a donc eu, également sur ce point, absence de transposition correcte.

20. Notre examen conduit à conclure à ce que la Cour accueille le recours de la Commission dans son ensemble, sauf en ce qui concerne les articles 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, et 8, paragraphe 2, nouveaux de la directive 83/643/CEE, et condamne le gouvernement italien aux dépens.