CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 31 mars 1987

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Objet du recours et intérêt à agir de la Commission

1. Le recours en manquement introduit par la Commission des Communautés européennes contre la République italienne est fondé sur l'article 30 du traité CEE. Il est relatif à la réglementation nationale applicable à l'immatriculation des véhicules ayant fait l'objet d'importations parallèles telle qu'elle résulte:

— des circulaires n° 66/84, du 19 mars 1984, appliquée du 1er juillet 1984 au 28 février 1985, et n° 125/84, du 11 juillet 1984, toutes deux modifiant et complétant la circulaire n° 104/83, du 3 mai 1983;

— de la circulaire n° 22/85, du 15 février 1985, entrée en vigueur le 1er mars 1985 et appliquée jusqu'au 21 juin 1985, abrogeant, « sauf dans les parties explicitement reprises » par celle-ci, les trois circulaires précitées.

2. Il ne concerne pas, malgré les développements qui lui ont été consacrés tant au cours de la procédure écrite qu'à l'audience, la circulaire n° 133/85, du 28 août 1985, postérieure à l'avis motivé et intervenue après:

— l'ordonnance de référé du 7 juin 1985, par laquelle le président de la Cour de justice des Communautés européennes déclarait, notamment, que la République italienne était tenue « de prendre les mesures nécessaires afin qu'aucune exigence ne soit imposée aux importateurs parallèles qui soient plus strictes que celles qui existaient avant le mois de juillet 1984 », c'est-à-dire sous l'empire de la circulaire n° 104/83,

— la circulaire n° 105/85, du 21 juin 1985, suspendant immédiatement, dans l'attente d'une nouvelle réglementation, les trois circulaires visées par le recours et, « par voie de conséquence », remettant en vigueur celle, antérieure, résultant de la circulaire n° 104/83.

3. Avant d'aborder le fond du litige, il convient de rejeter le moyen soulevé par la République italienne — s'analysant comme une fin de non-recevoir — tiré du défaut d'intérêt à agir de la Commission.

En effet, l'abrogation des textes en cause n'a pas pour résultat de retirer tout intérêt à agir à la Commission, laquelle, au demeurant, limite l'objet de son recours à la constatation du manquement reproché *pendant la période considérée.* Ainsi avez-vous jugé que:

« même au cas où le manquement aurait été éliminé postérieurement au délai déterminé en vertu de l'alinéa 2 (de l'article 169 du traité CEE), la poursuite de l'action conserve son intérêt » [1].

1 — Affaire 39/72, Commission/République italienne, Rec. 1973, p. 111, point 9.

Comme vous l'avez souligné dans votre arrêt du 5 juin 1986:

« cet intérêt peut consister à établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut encourir en conséquence de son manquement à l'égard, notamment, de ceux qui tirent des droits en conséquence dudit manquement » [2].

4. Il convient donc de rechercher si, et dans quelle mesure, le manquement reproché est constitué et, dans l'affirmative, si l'État défendeur peut utilement se prévaloir des dispositions de l'article 36 du traité CEE.

II — Sur le manquement invoqué

5. Sous réserve des précisions ci-après, nous renvoyons au rapport d'audience pour la description tant du régime applicable jusqu'au 30 juin 1984, résultant de la circulaire n° 104/83 considérée par la Commission comme conforme aux normes communautaires, que des dispositions litigieuses successivement introduites par les circulaires n^{os} 66/84, 125/84 et 22/85. On sait que ces textes ont modifié substantiellement les modalités d'immatriculation respectivement applicables aux véhicules non encore ou, au contraire, déjà immatriculés dans le pays exportateur.

6. S'agissant des *véhicules non encore immatriculés*, ces modifications n'ont été introduites que par la circulaire n° 22/85 qui subordonne leur immatriculation en Italie à la production non seulement, comme par le passé, d'un *certificat d'origine*, mais également

« si les données nécessaires pour établir la carte de circulation ne sont pas contenues dans le certificat d'origine »,

d'une *fiche technique* comportant les

« données ... relatives au véhicule qui doit être immatriculé, avec l'indication du type et du numéro du châssis ».

Certificat d'origine et fiche technique doivent être délivrés par les fabricants ou par leurs représentants légaux à un « *coût raisonnable* » et dans un *délai* de *40 jours ouvrables* à compter de la demande. Sans être démentie, la Commission a affirmé que les délais d'immatriculation pouvaient atteindre trois mois, au lieu de deux ou trois jours en Belgique ou au Luxembourg, et un coût d'environ 290 000 LIT pour un véhicule Fiat, au lieu de 800 BFR pour la même opération en Belgique.

7. Sauf justification en vertu de l'article 36 du traité CEE, ces dispositions ont incontestablement la nature de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, au sens de l'article 30 tel que vous l'avez interprété par votre arrêt Dassonville. En effet, l'exigence, fût-elle non systématique, d'un document complémentaire et l'introduction d'un long délai et d'un coût accru des opérations d'immatriculation constituent une réglementation étatique « susceptible d'entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire » [3].

8. S'agissant des véhicules *déjà immatriculés* dans le pays exportateur, le régime applicable aux importations parallèles, telles que définies par la circulaire n° 104/83, a été successivement modifié par les circulaires n^{os} 66 et 125/84, d'une part, et n° 22/85, d'autre part.

2 — Affaire 103/84, Commission/République italienne, Rec. 1986, p. 1759, 1768 et 1771, point 9.

3 — Affaire 8/74, Dassonville, Rec. 1974, p. 837, point 5.

9. Les dispositions introduites à cet égard par les deux premières circulaires ont, elles aussi, la nature de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. Il en est ainsi:

— de la formalité, dans certains cas, d'*authentification* par l'autorité publique étrangère compétente et, dans tous les cas, de *légalisation* par l'autorité diplomatique ou consulaire dans le pays étranger de provenance, relative au certificat d'immatriculation;

— du *doublement du délai maximal* d'exécution des essais techniques, porté de 30 à 60 jours;

— du *nouveau document*, concernant les caractéristiques techniques, remplaçant le certificat de conformité, qui doit être unique et individualisé pour le véhicule en cause.

10. La circulaire n° 22/85 a, certes, supprimé l'exigence de la production du document unique et les formalités d'authentification et de légalisation ci-dessus précisées. Mais elle édicte, s'agissant des véhicules déjà immatriculés dans le pays d'exportation, des mesures d'effet équivalent, puisqu'elle subordonne leur immatriculation en Italie à la production, non seulement du certificat d'immatriculation déjà prévu dans la réglementation de 1983, mais aussi du *certificat d'origine* et, éventuellement, d'une *fiche technique* dans les mêmes conditions, entravantes, de délai et de coût que celles ci-dessus précisées pour les véhicules neufs.

III — Sur l'application de la dérogation prévue à l'article 36 du traité CEE

11. Si, dans son mémoire en défense, la République italienne affirme « la pleine compatibilité avec le traité et toute autre norme communautaire des mesures adoptées dans la circulaire n° 22/85 et dans les circulaires précédentes dont l'exécution a été suspendue », elle s'est abstenue de présenter une réfutation circonstanciée des griefs reprochés.

12. C'est, en réalité, sur l'article 36 du traité CEE que l'État défendeur se fonde pour conclure au rejet du recours de la Commission. L'Italie invoque, à cet égard, la nécessité de mettre un terme aux trafics illicites organisés sous le couvert d'importations parallèles. Elle fait donc état de nécessités d'ordre public pour neutraliser, en vertu du texte précité, les dispositions de l'article 30.

13. Nul ne saurait contester — et la Commission a tenu à le rappeler dans son avis motivé — l'importance du problème posé par les trafics illicites de véhicules ni la nécessité, pour l'État défendeur, de se doter des moyens d'assurer en ce domaine une répression efficace. Il n'en demeure pas moins que les mesures prises à cette fin doivent permettre un juste équilibre entre les contraintes de cette répression et le respect des règles garantissant la libre circulation des marchandises. Ainsi avez-vous jugé par votre arrêt Dassonville que:

« si un État membre prend des mesures pour prévenir des pratiques déloyales ..., c'est, cependant, à la condition que ces mesures soient raisonnables et que les moyens de

preuve exigés n'aient pas pour effet d'entraver le commerce entre les États membres et soient, par conséquent, accessibles à tous les ressortissants »[4].

14. Force est de constater que le dispositif successivement mis en place par la réglementation italienne est contraire au principe de proportionnalité dont vous avez ainsi rappelé le caractère essentiel.

15. S'agissant des formalités administratives qui conditionnent l'importation parallèle de véhicules depuis un autre État membre, il y a lieu de considérer que l'exigence d'une authentification, par les autorités de l'État membre dont provient le véhicule, du certificat d'immatriculation et celle de la production d'un document spécialement imposé par la réglementation italienne, relatif à ses caractéristiques techniques, s'analysent, en fait, comme une présomption de non-conformité des actes ayant le même objet, élaborés normalement par ces mêmes autorités. En ce sens, on peut déduire d'une interprétation a fortiori de la solution que vous avez retenue dans votre arrêt 2/84[5] à l'égard des documents établis par une administration d'un État tiers, qu'il convient, en pareille matière, que la collaboration des États membres conduise, à tout le moins, à la *reconnaissance réciproque* de l'authenticité des documents de contrôle déjà établis pour le même véhicule dans l'autre État membre[6].

16. En ce qui concerne les autres conditions instaurées par la réglementation italienne, il suffit, pour mettre en relief leur caractère disproportionné, de relever que l'État membre dispose d'une alternative de contrôle. Avec la Commission, on peut considérer que le dépistage, en vue de leur poursuite, des trafics de véhicules volés, sur lesquels, au demeurant, aucune indication précise n'a été fournie, peut être efficacement assuré par des mesures moins contraignantes, moins coûteuses et réalisables dans de plus brefs délais que celles en cause, notamment par un contrôle approprié des numéros de châssis.

17. Ainsi, l'établissement de formalités administratives s'ajoutant ou se substituant à la production des certificats d'origine, de conformité ou d'immatriculation du véhicule importé, délivrés par les autorités de l'État membre d'exportation, ne peut être considéré comme nécessaire à la protection de l'ordre public. Il va de soi que cela ne saurait préjuger de la légitimité de contrôles éventuels que l'État de destination pourrait être amené à imposer aux opérateurs en vue de garantir la conformité des véhicules importés aux exigences techniques nationales justifiées, notamment, par un souci de sécurité.

IV — Conclusion

18. Nous vous suggérons, en conséquence:

— de constater que la République italienne, en adoptant,

4 — Affaire 8/74, précitée, point 6.

5 — Arrêt du 28 mars 1985, 2/84, Commission/République italienne, Rec. p. 1127, 1131 et 1135, point 18.

6 — Voir, notamment, affaire 104/75, De Peijper, Rec. 1976, p. 613, points 27 et 28.

— du 1er juillet 1984 au 28 février 1985, les mesures litigieuses contenues dans la circulaire n° 66/84, du 19 mars 1984, avec les modifications apportées, à compter du 11 juillet 1984, par la circulaire n° 125/84,

— du 1er mars 1985 au 21 juin 1985, celles prévues par la circulaire n° 22/85,

a manqué aux obligations mises à sa charge par l'article 30 du traité CEE, sans pouvoir utilement se prévaloir des dispositions dérogatoires de l'article 36 du même traité,

— de mettre les dépens de l'instance à la charge de l'État défendeur.