membre, de disposer qu'en vue de la déclaration en douane, le propriétaire ne peut se substituer un porteur de procuration, qui ne serait ni détenteur de la marchandise ni en mesure de la présenter à la douane, mais doit, dans cette hypothèse, recourir au service d'un expéditeur indépendant ou employé, dès lors que les autres modalités de déclaration prévues par ladite législation offrent au propriétaire un choix effectif et raisonnable lui permettant d'éviter, s'il y voit son intérêt, l'obligation de recourir à un expéditeur professionnel.

3. Le maintien inchangé, dans la législation d'un État membre, d'un texte incompatible avec une disposition du traité, même directement applicable dans l'ordre juridique des États membres, donne lieu à une situation de fait ambiguë en maintenant les sujets de droit concernés dans un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire appel au droit communautaire. Un tel maintien constitue dès lors, dans le chef dudit État, un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Dans l'affaire 159/78,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Alberto Prozzillo, en qualité d'agent, ayant élu domicile auprès de M. Mario Cervino, conseiller juridique de la Commission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

contre

RÉPUBLIQUE ITALIENNE, représentée par M. l'ambassadeur Adolfo Maresca, assisté par M. Arturo Marzano, avocat de l'État, ayant élu domicile au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde, Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30, 34 et 52 du traité CEE, en soumettant à des restrictions la représentation en douane et en réglementant la profession d'expéditeur en douane d'une manière discriminatoire,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, Bosco, juges,

avocat général: M. J.-P. Warner
greffier: M. A. Van Houtte

rend le président

ARRÊT

En fait

Les faits et les arguments des parties développés au cours de la procédure écrite peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

Selon l'article 56 du Code italien des douanes (Testo unico delle leggi doganali, ci-après Testo unico), approuvé par le décret du président de la République, n° 43 du 23 janvier 1973 (Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana du 28 mars 1973), la déclaration en douane d'une marchandise, en vue de son importation ou de son exportation, et les autres opérations en douane doivent être effectuées par le propriétaire de la marchandise. Selon le paragraphe 2 de l'article 56 «est considéré comme propriétaire de la marchandise celui qui la présente en douane ou qui la détient au moment de son entrée sur le territoire douanier ou à sa sortie de ce territoire. Les douanes conservent dans tous les cas le droit de vérifier, à tous effets du présent texte unique, qui est propriétaire de la marchandise faisant l'objet des opérations en douane». L'article 40 du Testo unico autorise toutefois le propriétaire à «agir par l'intermédiaire d'un représentant» qui doit obligatoirement être soit un expéditeur en douane, inscrit au registre professionnel, institué par la loi n° 1612 du 22 décembre 1960, (Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana du 5 janvier 1961, n° 4), soit un expéditeur en douane non inscrit au registre professionnel, à condition qu'il s'agisse d'un employé du propriétaire. Cet expéditeur-employé est alors inscrit sur une liste ad hoc, tenue par le conseil de district, compétent des expéditeurs en douane (articles 43 et 44 Testo unico). L'expéditeur-employé ne peut agir qu'en vertu et dans les limites de la procuration délivrée par le propriétaire de la marchandise (article 44, alinéa 2) et il agit sous la responsabilité de celui-ci (article 43, alinéa 3).

Selon l'article 47 du Testo unico, la qualification d'expéditeur en douane est conférée, pour les deux sortes d'expéditeurs, par l'octroi d'une patente délivrée par le ministère des finances, à la suite notamment d'un examen subi avec succès. Les expéditeurs en douane doivent, qu'il s'agisse d'un expéditeur professionnel ou d'un expéditeur-employé, sous réserve des exceptions qui pourront être accordées pour motifs justifiés par les chefs de circonscriptions douanières, fixer leur résidence dans une commune située dans la circonscription pour laquelle ils sont habilités à exercer leur profession.

L'article 48 du Testo unico stipule enfin que la patente d'expéditeur en douane est délivrée, sans préjudice des autres conditions requises, aux ressortissants italiens ou aux ressortissants d'un État étranger accordant dans ce domaine la réciprocité aux ressortissants italiens.

La loi n° 1612 du 22 décembre 1960, portant reconnaissance juridique de la profession d'expéditeur en douane, réglemente cette profession et l'organise en ordre professionnel.

La Commission, estimant que les articles 40, 43 et 44 du Testo unico constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, contraires aux articles 30 et 34 du traité, et que l'article 48, lettre a), constitue une violation de l'article 52 du traité, a engagé contre le gouvernement italien la procédure de l'article 169 du traité et l'a prié, par lettre du 16 décembre 1976, de lui faire connaitre ses observations.

Par lettre du 1er mars 1977, le gouvernement italien a contesté les arguments présentés par la Commission et a souligné la nécessité de réglementer la profession d'expéditeur en douane.

Après avoir pris connaissance de cette réponse, la Commission a émis, le 25 janvier 1978, l'avis motivé prévu à l'article 169 du traité dans lequel elle constate que la République italienne,

«en ne permettant pas qu'en matière douanière, pour l'accomplissement d'actes déterminés, pour l'exécution d'obligations particulières ou l'observation de règles particulières, pour l'exercice de droits déterminés, le propriétaire de la marchandise puisse être représenté par quelque personne que ce soit à laquelle il aurait donné une procuration régulière afin d'agir en son nom et pour son compte, et en réglementant de manière discriminatoire les conditions à remplir pour obtenir la licence (la patente) d'expéditeur en douane»,

a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30, 34 et 52 du traité CEE. L'avis motivé invite, en outre, la République italienne à prendre, dans le délai d'un mois, les mesures nécessaires pour se conformer audit avis.

La République italienne n'ayant pas modifié la législation en cause dans le délai prévu, la Commission a, par recours du 17 juillet 1978, enregistré le 26 juillet 1978, saisi la Cour de justice.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalable, mais a invité les parties à répondre, par écrit et avant la procédure orale, à diverses questions.

II — Conclusions des parties

La *Commission* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer que la République italienne

   — en ne permettant pas que le propriétaire de la marchandise puisse être représenté en douane par quelque personne que ce soit à qui il aurait donné procuration pour agir en son nom et pour son compte, mais uniquement par un expéditeur en douane;

   — en réglementant les conditions requises pour la délivrance de la licence d'expéditeur en douane de manière discriminatoire sur la base de la nationalité;

   a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30, 34 et 52 du traité CEE;

2) mettre les dépens à la charge de la partie succombante.

Le *gouvernement de la République italienne* a conclu à ce qu'il plaise à la Cour de rejeter les demandes formulées par la Commission CEE en la condamnant aux dépens de l'instance.

III — Moyens et arguments des parties développés au cours de la procédure écrite

A — Sur la représentation en douane (Articles 40, 43, 44 et 47 du Testo unico)

La *Commission* considère que les dispositions des articles 40, 43, 44 et 47 du Testo unico, réglant l'intervention des expéditeurs en douane en qualité de représentant du propriétaire, sont contraires aux articles 30 et 34 du traité CEE.

Ces dispositions empêcheraient le propriétaire de la marchandise de choisir librement un représentant qui effectuerait les opérations douanières en son nom et pour son compte, et l'obligeraient à recourir à l'intervention d'un expéditeur en douane.

Pareille intervention obligatoire comporte des frais rendant les importations et exportations plus onéreuses et constitue, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, un obstacle aux échanges intracommunautaires et, de ce fait, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative contraire aux articles 30 et 34 du traité CEE.

La Commission estime, d'autre part, qu'en imposant à l'expéditeur en douane l'obligation de résider dans une commune située à l'intérieur du district pour lequel il est habilité à exercer sa profession, l'article 47, alinéa 4, du Testo unico lui confère le statut de répondant ou de représentant de l'exportateur étranger sur le territoire de l'État importateur au sens de l'article 2, paragraphe 3, lettre g), de la directive 70/50 du 22 décembre 1969 (JO 1970 n° L 13, p. 29) ce qui, suivant cette directive, constituerait également une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

Le *gouvernement italien* conteste, à titre préliminaire, l'applicabilité de la notion de restriction quantitative ou de mesure d'effet équivalent au domaine des contrôles et des opérations douanières, et se fonde, à cet égard, sur le troisième considérant, ainsi que sur l'article 2, paragraphe 3, lettre r), de la directive 70/50. Il reproche en outre à la Commission l'ambiguïté de son point de vue. Tout en reconnaissant la compétence des États membres pour régler la représentation en douane, la Commission exigerait que ce pouvoir normatif soit exercé d'une manière qui le priverait de tout contenu effectif. Le gouvernement italien conteste également la pertinence de l'af-

firmation que dans sept des États membres il n'existe pas de restrictions à la représentation en douane et affirme que l'activité spécifique des expéditeurs en douane est réglée dans la loi n° 1612 du 22 décembre 1960 et dans le Testo unico d'une manière adéquate et conforme aux objectifs de l'union douanière.

Selon le gouvernement italien, les articles 40, 43 et 44 du Testo unico ne peuvent être considérés comme des mesures constituant directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, un obstacle aux échanges intracommunautaires. Sur le plan des faits, cette opinion serait confirmée par l'augmentation continuelle des échanges entre l'Italie, d'une part, et les États membres et les pays tiers, d'autre part. Sur le plan du droit, il serait inexact que l'intervention d'un expéditeur en douane entraînerait des frais supplémentaires, car cette activité comporterait des frais analogues lorsqu'elle est exercée par des «employés». D'autre part, ces frais pourraient être répercutés sur les prix du produit importé et ne tomberaient, dès lors, pas sous les prévisions de l'article 2, paragraphe 3, lettre d), de la directive 70/50 qui range, parmi les mesures d'effet équivalent, celles qui «rendent impossible la majoration éventuelle du prix du produit importé correspondant aux frais et charges supplémentaires inhérents à l'importation».

Par ailleurs, la législation italienne prévoirait la faculté mais non l'obligation de s'adresser, pour l'accomplissement des opérations douanières, à un représentant qualifié et elle permettrait à l'opérateur intéressé d'avoir recours à ses propres employés. L'exigence de la Commission — selon laquelle l'activité litigieuse devrait pouvoir être exercée non seulement, comme le prévoit la législation italienne, pour le compte du propriétaire et en nom propre de l'expéditeur, mais également pour le compte et au nom du propriétaire intéressé — ne serait pas du tout justifiée par la règle interdisant les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives.

Des expéditeurs en douane professionnels et qualifiés disposeraient, en règle générale, de services propres, efficaces et jouissant de la confiance de l'administration, ce qui garantirait un bon déroulement des opérations douanières.

En ce qui concerne l'obligation de résidence (article 47, alinéa 4, Testo unico), le gouvernement italien observe que la référence faite par la Commission à l'article 2, paragraphe 3, lettre g), de la directive 70/50 procéderait d'une interprétation inexacte. Cette disposition se référerait aux mesures imposant à un exportateur étranger d'avoir un représentant sur le territoire de l'État membre vers lequel il exporte et non à l'hypothèse où un importateur possède un représentant dans son propre État. En ce qui concerne la liberté d'établissement, le gouvernement italien se fonde sur l'arrêt de la Cour du 3 décembre 1974 dans l'affaire n° 33/74 (Van Binsbergen, Recueil, p. 1299), pour affirmer que la condition de résidence serait, en raison du caractère professionnel de l'activité exercée par les expéditeurs en douane, compatible avec les articles 59 et 60 du traité CEE.

Répliquant, en premier lieu, aux remarques présentées par le gouvernement italien à titre préliminaire, la *Commission* observe que la référence faite au troisième considérant de la directive 70/50 serait dénuée de pertinence. Ce considérant, qui soustrait à la qualification de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative «les formalités à l'accomplissement desquelles l'importation est subordonnée», viserait l'activité des

services de l'État et non les dispositions qui réglementent la représentation des particuliers. La Cour aurait d'ailleurs reconnu le caractère de mesures d'effet équivalant à certaines formalités d'importation (CJ 15 décembre 1976, n° 35/76, Simmenthal, Recueil, p. 1871) ou d'exportation (CJ 3 février 1977, n° 53/76, Bouhelier, Recueil, p. 197).

La Commission ne partage, d'autre part, pas l'opinion qu'une réglementation de la profession d'expéditeur comporte nécessairement une augmentation des coûts pour ceux qui n'ont pas recours aux services d'un expéditeur. Elle conteste également l'affirmation relative aux avantages qui découleraient, pour des opérateurs économiques, de la spécialisation des expéditeurs. Elle conteste en outre la pertinence des statistiques invoquées par le gouvernement italien, puisqu'une restriction potentielle suffit, par elle-même, à rendre la réglementation litigieuse contraire au traité.

En ce qui concerne l'argument tiré de l'article 2, paragraphe 3, lettre d), de la directive 70/50, la Commission réplique que, même si les coûts supplémentaires résultant des dispositions en cause peuvent être répercutés sur le prix du produit importé, il en résulterait un avantage pour les produits nationaux.

Répondant ensuite à l'argument du gouvernement italien que le propriétaire de la marchandise peut se substituer n'importe qui, pourvu que ce représentant soit qualifié pour agir pour compte du propriétaire, mais en nom propre, la Commission, tout en reconnaissant la compétence des législateurs nationaux pour édicter des règles concernant la représentation (ou le mandat), soutient que le système de représentation indirecte (rappresentanza indiretta), imposé par la législation italienne, est source de difficultés et de coûts qui feraient obstacle à la libre circulation des marchandises.

Dans sa duplique, le *gouvernement italien* estime que la phrase «les formalités à l'accomplissement desquelles l'importation est subordonnée» aurait un sens beaucoup plus large que la Commission ne l'admettrait et il considère que les références aux arrêts Simmenthal, n° 35/76, et Bouhelier, n° 53/76, déjà cités, sont sans pertinence en l'espèce.

En ce qui concerne les arguments relatifs à l'augmentation des coûts et à la spécialisation des expéditeurs, le gouvernement italien est d'avis que, grâce précisément aux exigences professionnelles exigées des expéditeurs, des vérifications strictes pourraient être évitées au bénéfice de la libre circulation des marchandises, alors qu'elles s'imposeraient lorsqu'un opérateur non qualifié procéderait aux formalités douanières.

En outre, le gouvernement italien estime étrangers à l'espèce les arguments de la Commission à propos de son exigence de permettre la représentation en douane avec mandat, indépendamment de toute qualification professionnelle du mandataire, et il répète que la pratique administrative confirmerait qu'il est possible pour tout propriétaire de marchandises de faire appel, pour l'accomplissement des formalités douanières, à toute personne de son choix, pourvu que ce représentant assume, à l'égard de l'administration, la responsabilité de ses déclarations.

Le gouvernement italien conteste ensuite le point de vue de la Commission selon

lequel l'expérience de sept États membres montrerait qu'il n'est pas nécessaire que le déclarant soit responsable pour garantir l'acquittement correct des droits et que, dès lors, les règles devraient être analogues dans tous les États membres. Il reproche à la Commission d'oublier que les fonctionnaires de la douane italienne sont moins nombreux que leurs collègues des autres États membres, et qu'ils sont personnellement responsables du défaut éventuel de perception des droits de douane.

En ce qui concerne la qualification professionnelle, le gouvernement italien remarque enfin que la Commission voudrait que toute personne puisse procéder aux opérations douanières au nom et pour compte d'autres opérateurs, tandis que la même Commission aurait établi, par exemple aux article 3 et 10 du règlement n° 1226/71 de la Commission du 11 juin 1971 (JO n° L 129, p. 1) concernant l'allégement des formalités à accomplir aux bureaux de départ et de destination des marchandises transportées sous les procédures du transit communautaire, «que les autorités douanières peuvent refuser l'autorisation aux personnes qui n'offrent pas toutes les garanties qu'elles jugent utiles». Une réglementation comparable serait comprise dans les directives du Conseil du 12 novembre 1974, 74/561 et 74/562, concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de voyageurs par route dans le domaine des transports nationaux et internationaux (JO 1974 n° L 308, p. 18 et p. 23).

B — Sur la clause de réciprocité en matière de nationalité des expéditeurs (article 48, lettre a), Testo unico)

La *Commission* considère que l'article 48, lettre a), du Testo unico, prévoyant que la licence d'expéditeur en douane n'est délivrée qu'aux ressortissants d'un État étranger que si celui-ci accorde un traitement identique aux ressortissants italiens, est contraire à l'article 52 du traité CEE, supprimant à l'expiration de la période de transition toute restriction à la liberté d'établissement. Selon l'arrêt de la Cour du 21 juin 1974 (affaire n° 2/74, Reyners, Recueil, p. 631), cette disposition serait directement applicable nonobstant l'absence éventuelle, dans un domaine déterminé, de directives prévues aux articles 54, paragraphe 2, et 57, paragraphe 1, du traité. Même si l'application par les autorités italiennes de l'article 48, lettre a), était, dans la pratique, conforme aux exigences du traité, le texte de cet article devrait néanmoins être modifié.

Le *gouvernement italien* affirme que la condition de réciprocité ne concerne que les ressortissants des pays tiers et exprime sa volonté de modifier le texte litigieux par voie législative. Il constate toutefois qu'aucun doute ne saurait exister à propos de la circonstance que la condition de réciprocité se réfère uniquement aux ressortissants des pays tiers et estime qu'une position différente conduirait à une «obligation» pour tous les États membres de revoir, malgré l'applicabilité directe de la réglementation communautaire, d'innombrables dispositions nationales qui prévoient comme condition d'être un ressortissant national.

Les parties ont été entendues au cours de l'audience du 19 juin 1979.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 juillet 1979.

En droit

1 Par requête du 17 juillet 1978, la Commission a saisi la Cour, en vertu de l'article 169 du traité CEE, d'un recours visant à faire déclarer que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent, en vertu des articles 30, 34 et 52 du traité CEE,

— en réglementant les conditions requises pour la délivrance de la licence d'expéditeur en douane de manière discriminatoire à raison de la nationalité.»

«— en ne permettant pas que le propriétaire d'une marchandise puisse être représenté en douane par quelque personne que ce soit à qui il aurait donné procuration pour agir en son nom et pour son compte, mais uniquement par un expéditeur en douane;

2 Il résulte, tant de la lettre envoyée le 16 décembre 1976 par la Commission au gouvernement italien que de l'avis motivé émis le 25 janvier 1978, que les griefs de la Commission concernent les articles 40, 43, 44, 47 et 48, lettre a), du Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (texte unique des lois douanières), ci-après Testo unico, approuvé par décret du président de la République n° 43 du 23 janvier 1973 (Supplemento ordinario alla Gazetta Ufficiale della Repubblica italiana, n° 80, du 28 mars 1973).

Selon la Commission, les articles 40, 43, 44 et 47 du Testo unico, qui concernent la représentation des propriétaires de marchandises pour la déclaration en douane, empêcheraient le propriétaire des marchandises importées ou exportées de choisir librement un représentant qui effectuerait les opérations douanières en son nom et pour son compte et l'obligeraient à demander l'intervention d'un expéditeur en douane. Cette intervention comporterait des frais qui rendraient plus onéreuses les importations et les exportations. Il en résulterait que ces dispositions constituent, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, un obstacle aux échanges intracommunautaires et, de ce fait, une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative incompatible avec les articles 30 et 34 du traité.

En ce qui concerne l'article 43, lettre a), du Testo unico, selon lequel la patente d'expéditeur en douane n'est, entre autres conditions, délivrée qu'aux ressortissants italiens et à ceux des États étrangers accordant en cette matière

la réciprocité aux ressortissants italiens, la Commission est d'avis que cette disposition, pour autant qu'elle vise les ressortissants des autres États membres, est incomptatible avec l'article 52 du traité relatif à la liberté d'établissement.

3 Selon le gouvernement de la République italienne, ces griefs résulteraient d'une compréhension inexacte par la Commission des textes en question tels qu'ils sont interprétés et appliqués par les autorités italiennes. La Commission aurait en particulier omis d'apprécier le système italien de la déclaration en douane dans son ensemble et sa critique ne tiendrait pas compte d'autres dispositions, notamment des articles 56 et 57 du Testo unico, qui complètent les dispositions qu'elle met en cause et qui forment avec elles un ensemble. Ces dispositions analysées dans leur ensemble feraient apparaître que le grief dirigé contre le système italien de déclaration en douane n'est pas fondé.

A — Exposé du système italien de déclaration en douane

4 Compte tenu de cette argumentation, il convient, avant de statuer sur les griefs de la Commission, de procéder à une analyse de la législation italienne en la matière.

5 Les dispositions à prendre en considération font partie du titre II du Testo unico. Ce titre comprend trois chapitres, le premier relatif à «l'obligation fiscale douanière», le second, dont font partie les dispositions litigieuses, concerne «la représentation des propriétaires des marchandises» pour l'exécution de leurs obligations douanières, tandis que le troisième est intitulé «procédures d'établissement» et comprend, entre autres, les articles 56 et 57. La disposition de base est l'article 56, paragraphe 1, selon lequel «toute opération en douane doit être précédée d'une déclaration à effectuer par le propriétaire de la marchandise dans les formes indiquées à l'article 57». Les autres dispositions, dont la portée est litigieuse, concernent le point de savoir par qui cette déclaration peut être effectuée lorsqu'elle n'est pas faite par le propriétaire lui-même. A cet égard, deux séries de textes doivent être pris en considération, d'une part, les articles 40, 43, 44 et 47 du Testo unico et, d'autre part, l'article 56, paragraphe 2, de la même loi.

Selon l'article 40, alinéas 1 et 2:

«Chaque fois que les dispositions en matière douanière imposent au propriétaire de la marchandise de faire une déclaration ou d'accomplir certains actes déterminés ou d'observer des normes et obligations spéciales, ou bien l'autorisent à exercer certains droits déterminés, ce propriétaire peut agir par l'intermédiaire d'un représentant.

La représentation en matière d'opérations de douane ne peut être conférée qu'exclusivement à un expéditeur en douane inscrit au registre professionnel créé par la loi du 22 décembre 1960, n° 1612, sous réserve des dispositions de l'article 43».

Selon l'article 43, alinéa 1:

«La représentation du propriétaire de la marchandise en vue de l'exécution d'opérations en douane peut également être octroyée à un expéditeur en douane non inscrit au registre professionnel, à condition qu'il s'agisse d'un employé de ce propriétaire».

Selon l'article 44, ces expéditeurs-employés, à la différence des expéditeurs indépendants visés au second alinéa de l'article 40, doivent être inscrits sur une liste spéciale dressée par le conseil départemental des expéditeurs en douane et ne peuvent travailler en douane qu'en vertu et dans les limites de la procuration délivrée par le propriétaire de la marchandise et en agissant sous la responsabilité de ce dernier.

Selon l'article 47, la qualification d'expéditeur en douane est subordonnée à l'octroi d'une patente délivrée par le ministère des finances. Les expéditeurs ne sont habilités à accomplir les formalités douanières qu'auprès des bureaux d'une circonscription douanière déterminée indiquée dans la patente et doivent, sauf dérogation accordée pour motifs justifiés, fixer leur résidence dans une commune de la circonscription pour laquelle ils sont habilités.

L'article 56, paragraphe 2, dispose qu'«est considéré comme propriétaire de la marchandise celui qui la présente en douane ou qui la détient au moment de son entrée sur le territoire douanier ou à sa sortie de ce territoire. Les douanes conservent dans tous les cas le droit de vérifier, à tous effets du présent Testo unico, qui est propriétaire de la marchandise faisant l'objet des opérations en douane».

L'article 57, pour sa part, précise les mentions que la déclaration en douane doit contenir, notamment «le nom, le prénom et le domicile du déclarant, ainsi que du propriétaire de la marchandise qui serait représenté par lui».

Enfin, l'article 48, lettre a), auquel est adressé le grief de violation de l'article 52 du traité, dispose que «la patente d'expéditeur en douane est délivrée aux personnes physiques répondant aux conditions suivantes:

a) être ressortissant italien, ou ressortissant d'un État étranger accordant, en cette matière, la réciprocité aux ressortissants italiens».

B — En ce qui concerne le grief de violation de l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives (articles 30 et 34 du traité)

6 Bien que l'avis motivé et le recours ne l'expriment pas de façon expresse, les termes qu'ils emploient et le renvoi aux articles 30 et 34 du traité font voir que les griefs de la Commission concernent les modalités d'accomplissement des formalités douanières aux frontières dans les échanges intracommunautaires. Les formalités douanières extérieures de la Communauté relatives aux marchandises en provenance ou à destination de pays tiers ne sont pas en litige.

7 S'agissant d'échanges intracommunautaires, il y a lieu de souligner que tous les droits de douane à l'importation et à l'exportation et toutes les taxes d'effet équivalent ainsi que toutes les restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation et les mesures d'effet équivalent ayant dû, en vertu des dispositions du titre premier du traité, être éliminés au plus tard pour la fin de la période de transition, les contrôles douaniers proprement dits ont, en ce qui concerne ces échanges, perdu en réalité leur raison d'être. Des contrôles aux frontières ne demeurent justifiés que dans la mesure nécessaire soit à la mise en œuvre des exceptions à la libre circulation visées à l'article 36 du traité, soit à la perception des impositions intérieures au sens de l'article 95 du traité, lorsque le franchissement de la frontière peut légitimement être assimilé à la situation qui, en ce qui concerne les marchandises nationales, donne lieu à la perception de l'impôt, soit aux contrôles du transit, soit enfin lorsqu'ils s'avèrent indispensables à l'obtention de renseignements raisonna-

blement complets et exacts sur les mouvements intracommunautaires de marchandises. Ces contrôles résiduaires doivent toutefois être allégés dans toute la mesure du possible de façon que les échanges de marchandises entre États membres s'effectuent dans des conditions aussi proches que possible de celles prévalant sur un marché intérieur.

8 C'est à la lumière des principes ci-dessus indiqués, qui gouvernent la libre circulation des marchandises en tant que fondement du marché commun, que les griefs de la Commission doivent être examinés compte tenu cependant de la compétence des États membres en ce qui concerne leurs législations douanières, pour autant que celles-ci n'ont pas été harmonisées ou remplacées par des dispositions communautaires, et des différences qui résultent des particularités de ces législations, pourvu que celles-ci ne fassent pas inutilement obstacle à la libre circulation des marchandises en imposant des obligations qui ne seraient pas nécessaires pour atteindre l'objectif recherché, en l'espèce l'accomplissement correct de ces contrôles ou opérations résiduaires.

9 A cet égard, il y a lieu de noter qu'en vue de réaliser cet objectif, la Commission a, le 19 janvier 1979, présenté au Conseil une proposition de règlement «définissant les conditions auxquelles une personne est admise à établir une déclaration en douane» (JO n° C 29, p. 3), destiné à entrer en vigueur le 1er janvier 1980 et dont l'article 3 a pour objet d'imposer aux États membres, en ce qui concerne la déclaration en douane, la solution que la Commission reproche au gouvernement italien de ne pas avoir introduite dans sa législation.

10 La Commission articule trois griefs:

a) Elle reproche d'abord à la législation en cause d'obliger inutilement les opérateurs économiques d'avoir recours à des expéditeurs en douane agréés et pourvus d'une patente pour l'accomplissement des formalités douanières alors que, selon elle, ces formalités devraient pouvoir être accomplies par toute personne désignée par le propriétaire et agissant au nom et pour compte de celui-ci. Cette obligation serait source de frais supplémentaires et inutiles qui feraient obstacle aux échanges.

b) Elle fait en second lieu valoir que, même s'il fallait interpréter l'article 56, paragraphe 2, du Testo unico comme permettant au propriétaire de la marchandise de se substituer pour la déclaration d'autres personnes que les expéditeurs professionnels ou employés, ces intermédiaires ne pourraient agir au nom et pour compte du propriétaire, mais seulement en leur nom et sous leur propre responsabilité, ce qui rendrait cette solution peu praticable.

c) Elle estime enfin qu'en imposant à l'expéditeur en douane l'obligation d'avoir sa résidence dans une commune située à l'intérieur du district pour lequel il est habilité à exercer sa profession, l'article 47, quatrième alinéa, lui conférerait le statut de répondant ou de représentant sur le territoire de l'État membre importateur, alors que l'imposition d'un tel représentant a été expressément qualifiée par l'article 2, paragraphe 3, lettre g), de la directive 70/50/CEE du 22 décembre 1969 (JO 1970, n° L 13, p. 29) comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

11 L'examen de la réglementation en matière de déclaration en douane telle qu'elle résulte de l'ensemble des dispositions reprises aux articles 40, 43, 44, 47 et 56 du Testo unico montre qu'est exacte la constatation de la Commission qu'elles ne permettent pas au propriétaire de la marchandise d'«être représenté en douane par quelque personne que ce soit à qui il aurait donné procuration pour agir en son nom et pour son compte», mais que, par contre, l'affirmation que ce propriétaire ne peut être représenté que par un expéditeur en douane tient incomplètement compte de la portée véritable des dispositions en cause si l'on entend l'expression «n'être représenté que» dans le sens que le propriétaire de la marchandise, s'il ne fait pas la déclaration en douane lui-même, ne pourrait se substituer qu'un expéditeur en douane pour l'accomplissement de cette formalité.

12 L'article 56 dispose en effet dans son 2e alinéa que, pour la déclaration à effectuer, «est considéré comme propriétaire de la marchandise celui qui la présente en douane ou qui la détient au moment de son entrée sur le territoire douanier ou à sa sortie de ce territoire . . .» Le gouvernement italien, tant au cours de la phase administrative du litige qu'au cours des procédures écrite et orale devant la Cour, a déclaré de façon formelle que cette disposition devait être interprétée, et était effectivement appliquée — sans être contredit sur ce dernier point par la Commission — par les administrations italiennes compétentes, en ce sens que le propriétaire de la marchandise, qui n'effectue pas la déclaration lui-même, peut, outre la possibilité de recourir à

un expéditeur indépendant ou à un expéditeur-employé, charger toute personne de faire cette déclaration, à condition que celle-ci présente la marchandise à la douane ou la détienne au moment de son entrée au ou de sa sortie du territoire douanier, ce qui vise, entre autres, le transporteur et les entrepositaires de la marchandise. Il a également été précisé que la dernière phrase de l'article 56, selon laquelle «les douaniers conservent dans tous les cas le droit de vérifier, à tous effets du présent Testo unico, qui est propriétaire de la marchandise faisant l'objet des opérations en douane» ne signifie pas que l'administration peut refuser de recevoir la déclaration du non-propriétaire qui présente ou détient la marchandise, mais a pour objet de permettre à cette administration de rendre le propriétaire solidairement responsable avec le déclarant des droits et amendes, ainsi qu'il est précisé à l'article 38 du Testo unico.

13 Le gouvernement italien a tenu également à préciser que la pratique administrative va cependant dans le sens d'un examen plus minutieux de la déclaration lorsqu'elle est faite par le propriétaire ou par ceux qui y sont assimilés que lorsqu'elle est le fait d'un expéditeur professionnel — indépendant ou employé — à raison des qualifications exigées de ces expéditeurs.

14 Prenant acte de ces déclarations, la Cour constate que l'interprétation des dispositions en cause est compatible avec le texte de celles-ci. Il en résulte que le propriétaire de la marchandise a plusieurs possibilités de faire effectuer la déclaration en douane par un tiers, sans être tenu, comme le soutient la Commission, de recourir obligatoirement à un expéditeur. La circonstance que cette possibilité de substitution s'opère à travers une fiction légale, exprimée à l'article 56, alinéa 2, du Testo unico et assimilant au propriétaire celui qui présente la marchandise ou qui fait la déclaration en qualité de détenteur, ou à travers la notion juridique qualifiée «représentation indirecte» — le déclarant agissant pour compte du propriétaire, mais en son nom propre et étant conjointement ou solidairement responsable avec le propriétaire, plutôt que par le moyen d'une procuration du propriétaire à cette même personne —, ne saurait être considérée comme déterminante pour apprécier le caractère équivalant à une restriction quantitative des formalités en cause. La circonstance que le propriétaire ne peut se substituer un porteur de procuration, qui ne serait ni détenteur de la marchandise ni en mesure de la présenter à la douane, mais qu'il doit dans cette hypothèse recourir au service d'un expéditeur indépendant ou employé, ne saurait non plus consti-

tuer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, alors que les autres modalités de déclaration lui offrent un choix effectif et raisonnable lui permettant d'éviter, s'il y voit son intérêt, l'obligation de recourir à un expéditeur professionnel.

15 La Commission fait toutefois valoir, en second lieu, que constitue également une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative la circonstance que les déclarants autres que le propriétaire lui-même, lorsqu'ils ne sont pas des expéditeurs, ne peuvent déclarer qu'en leur propre nom et non comme mandataires du propriétaire et qu'ils sont, en conséquence, personnellement et, le cas échéant, solidairement responsables avec le propriétaire de la marchandise des droits et amendes alors que, d'une part, la responsabilité personnelle des expéditeurs indépendants n'est que subsidiaire et limitée au versement des suppléments de droits (article 41 du Testo unico) et que les expéditeurs-employés agissent sous la responsabilité du propriétaire de la marchandise qu'ils représentent. Il semble qu'aux yeux de la Commission, les tiers que le propriétaire de la marchandise se substitue pour l'accomplissement des formalités douanières devraient pouvoir agir en son nom et pour son compte et sans responsabilité propre à l'égard de l'administration, s'ils restent dans les limites de leur mandat. Toute obligation supplémentaire constituerait un obstacle exagéré en matière de libre circulation des marchandises.

16 Sans préjudice de la circonstance que cet aspect de la législation italienne n'a pas été examiné dans l'avis motivé ou dans le recours, en tout cas pas de façon explicite, on ne saurait considérer la différence faite par une autorité nationale entre le régime de responsabilité des titulaires d'une profession réglementée et soumise à des exigences de qualification professionnelle et celui appliqué à des déclarants ne répondant pas à ces conditions comme allant au-delà de ce qu'un gouvernement peut considérer comme justifié par le souci d'assurer une correcte application des obligations en matière de déclaration à la frontière. Par ailleurs, il n'a pas été indiqué par la Commission de quelle façon cette différence est susceptible de constituer, même potentiellement, une entrave à la libre circulation des marchandises.

17 La Commission fait enfin valoir que l'obligation de principe faite à l'expéditeur en douane, par l'article 47, alinéa 4, du Testo unico de fixer sa résidence dans une commune de la «circonscription pour laquelle il est habilité» lui

confère «le statut de répondant ou de représentant sur le territoire de l'État membre importateur», alors que l'imposition d'un tel représentant a été expressément qualifiée par l'article 2, paragraphe 3, lettre g), de la directive 70/50 du 22 décembre 1969 (JO 1970, n° L 13, p. 29) comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

18 Cette argumentation ne saurait être retenue. Sans qu'il y ait lieu d'interpréter la disposition en cause de la directive 70/50 et d'élucider le point de savoir si elle vise effectivement une obligation de résidence imposée par la législation nationale pour l'accomplissement par des professionnels, pour compte de tiers, des formalités douanières, il suffit de constater que cet élément ne devrait éventuellement être pris en considération que s'il était établi, comme le soutenait la Commission, que les importateurs ou exportateurs n'avaient d'autre choix que de recourir à un expéditeur professionnel. L'examen des dispositions en cause du Testo unico montre toutefois que, s'ils ne disposent pas d'une liberté totale dans le choix du tiers qu'ils désirent se substituer en vue d'effectuer la déclaration en douane, ces opérateurs disposent d'une liberté de choix raisonnable et suffisante pour écarter le grief de l'existence d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

19 Il résulte des considérations ci-dessus que les griefs de la Commission relatifs aux articles 30 et 34 du traité CEE ne peuvent être retenus.

C — En ce qui concerne la violation de l'article 52 du traité

20 La Commission considère que l'article 48, lettre a), du Testo unico, ci-dessus cité, viole l'article 52 du traité selon lequel la liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants.

21 Le gouvernement italien conteste ce point de vue et fait valoir que la condition de réciprocité visée audit article 48 se réfère nécessairement aux seuls ressortissants des pays tiers et certainement pas à ceux des autres États membres. Le principe juridique selon lequel la lex specialis — en l'occurrence l'article 52 du traité — prévaudrait sur la règle plus générale — en l'occur-

rence l'article 48 du Testo unico — ne laisserait aucun doute à cet égard. Il serait évident qu'aucune condition de réciprocité ne pourrait actuellement être envisagée pour les prestations de services dans les rapports entre États membres et aucun doute n'aurait existé dans l'esprit des opérateurs économiques intéressés.

La Commission aurait d'ailleurs reconnu que l'application qui est faite en Italie de l'article 48, lettre a), du Testo unico est conforme au traité. Le gouvernement italien ajoute «qu'il a de plus été précisé dans la réponse à l'avis motivé qu'il sera néanmoins pourvu à une précision législative en ce sens».

22 Le point de vue du gouvernement italien ne saurait être admis. Il y a lieu de tenir compte du fait que si, en la matière, la situation objective est claire en ce sens que l'article 52 du traité est directement applicable dans l'ordre juridique italien, il n'en reste pas moins, ainsi que la Cour l'a reconnu dans son arrêt du 4 avril 1974 (affaire n° 167/73, Commission/République française, Recueil 1974, p. 359) que le maintien, dans la législation d'un État membre, d'un texte incompatible avec le traité donne lieu à une situation de fait ambiguë en maintenant les sujets de droit concernés dans un état d'incertitude quant aux possibilités qui leur sont réservées de faire appel au droit communautaire. Le maintien inchangé de la disposition en cause constitue ainsi une entrave à la liberté d'établissement. Le gouvernement italien a d'ailleurs admis la nécessité de mettre fin à cette ambiguïté en s'engageant, par sa lettre du 24 avril 1978 en réponse à l'avis motivé, à faire «en sorte que soit arrêtée le plus rapidement possible une disposition législative apportant les précisions nécessaires», mais il n'a pas encore donné suite à cet engagement.

23 Il suit des considérations qui précèdent qu'il y a lieu de constater qu'en maintenant inchangé le texte de l'article 48, lettre a), du Testo unico, sans faire, en ce qui concerne la condition de réciprocité, une exception en faveur des ressortissants des autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 52 du traité CEE, mais que le recours doit être rejeté pour le surplus.

Sur les dépens

24 Aux termes de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure, la Cour peut compenser les dépens si les parties succombent sur un ou plusieurs chefs. La Commission et la République italienne ayant succombé sur un chef, les dépens sont compensés.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En maintenant inchangé le texte de l'article 48, lettre a), du Testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale, approuvé par décret du président de la République n° 43 du 23 janvier 1973, sans faire en ce qui concerne la condition de réciprocité une exception en faveur des ressortissants des autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 52 du traité CEE.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **Les dépens sont compensés.**

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 25 octobre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher