En effet, en vertu de l'article 5 du traité, les États membres sont tenus de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du droit communautaire et de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission. A ce titre, les États membres ont l'obligation de coopérer loyalement avec la Commission afin de permettre à celle-ci de veiller, conformément à l'article 155 du traité, à l'application du droit communautaire.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-69/90 *

I — Cadre réglementaire et déroulement de la procédure précontentieuse

1. L'article 1er de 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 (JO L 24, p. 33), prévoit la modification des articles 2, 4, 5, 6, 7 et 8 de la directive 83/643 (JO 1983, L 359, p. 8), ainsi que l'insertion, dans cette directive, de nouveaux articles 6 bis, 7 bis et 8 bis.

2. L'article 2 de la directive 87/53, précitée, impose aux États membres l'obligation de se conformer à cette directive au plus tard le 1er juillet 1987 et de communiquer à la Commission le texte des dispositions qu'ils adoptent aux fins de l'application de cette directive.

3. Le gouvernement de la République italienne n'ayant adressé à la Commission aucune communication relative aux mesures de transposition de la directive 87/53, précitée, la Commission a, par lettre du 20 septembre 1988, engagé à l'encontre de la République italienne la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE, en mettant cet État membre en demeure de présenter, dans un délai de deux mois, ses observations sur le manquement reproché.

4. Cette lettre étant restée sans réponse, la Commission a, conformément à l'article 169, premier alinéa, du traité, adressé au gouvernement de la République italienne, le 27 juin 1989, un avis motivé pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, en ne communiquant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives, au moyen desquelles il considère avoir rempli les obligations que lui impose la directive 87/53, précitée, ou en ne prenant pas les mesures nécessaires pour s'y conformer.

* Langue de procédure: l'italien.

La Commission, en application de l'article 169, deuxième alinéa, du traité, a invité la République italienne à prendre les mesures pour se conformer, dans les deux mois, à cet avis.

5. Les autorités italiennes n'ont pas réagi à cet avis motivé.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

1. Par requête déposée au greffe de la Cour le 16 mars 1990, la Commission a, en application de l'article 169, deuxième alinéa, du traité, saisi la Cour du manquement de la République italienne aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 87/53, précitée, et du traité CEE.

2. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

3. La *Commission*, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en ne communiquant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives par lesquelles elle estime avoir rempli les obligations que lui impose la directive 87/53 du Conseil, du 15 décembre 1986, qui modifie la directive 83/643 relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres, ou en n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour s'y conformer, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive et du traité CEE;

— condamner la République italienne aux dépens.

4. Le *gouvernement de la République italienne*, partie défenderesse, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— après avoir donné acte du fait que le gouvernement défendeur ne conteste pas le grief de défaut de mise en œuvre de la disposition visée à l'article 7 bis de la directive 83/643, introduite par la directive 87/53, rejeter, pour le reste, le recours de la Commission;

— compenser les dépens entre les parties.

III — Moyens et arguments des parties

1. a) A l'appui de son recours, la *Commission* rappelle que, conformément à l'article 189, troisième alinéa, du traité, les directives lient tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre. De plus, aux termes de l'article 5, premier alinéa, du traité, les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant de ce traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Ils facilitent à celle-ci l'accomplissement de sa mission.

La Commission en déduit que les États membres ont l'obligation d'adopter, dans les délais, les mesures nécessaires pour se conformer aux directives et ne sauraient exciper des dispositions, pratiques ou situations de leur ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et des délais prescrits par ces directives.

b) Dans sa réplique, la Commission réfute les arguments avancés par la République italienne pour sa défense.

La Commission rejette d'abord la thèse de la République italienne selon laquelle la directive 87/53, précitée, ne ferait qu'imposer des comportements aux États membres et ne nécessiterait, dès lors, ni adoption ni communication de mesures nationales de transposition. Selon la Commission, la directive précitée prévoit des obligations précises qui ne figurent pas dans la directive 83/643. A titre d'exemple, la Commission cite les dispositions de l'article 5, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 87/53, précitée, qui ne sauraient être analysées comme imposant de simples comportements aux autorités nationales.

La Commission en déduit que, conformément à la jurisprudence constante (voir arrêt du 2 décembre 1986, Commission/Belgique, point 7, 239/85, Rec. p. 3645), les exigences de clarté et de sécurité juridique obligeaient, en l'espèce, la République italienne à traduire, dans l'intérêt des transporteurs établis dans d'autres États membres, les termes de la directive 87/53, précitée, dans des dispositions internes ayant un caractère contraignant. Une telle obligation de transposition dans le droit national existerait également pour les dispositions des directives qui prévoient des facultés pour l'administration, compte tenu du fait que la Cour a constamment dit pour droit (voir arrêt du 6 mai 1980, Commission/Belgique, point 11, 102/79, Rec. p. 1473) que de simples pratiques administratives, par nature modifiables et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable de l'obligation qui incombe aux États membres en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité.

La Commission poursuit que, si, conformément à la jurisprudence (voir arrêt du 23 mai 1985, Commission/Allemagne, point 23, 29/84, Rec. p. 1661), une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque État membre, lorsque les principes généraux de droit constitutionnel ou administratif garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires sont mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits, tel n'est pas le cas en l'espèce. En effet, la directive 87/53, précitée, qui prévoit des modalités précises de facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport de marchandises, viserait à attribuer des droits aux transporteurs d'autres États membres qui ne seraient normalement pas au courant des pratiques en vigueur dans les différents États.

La Commission ajoute que, conformément à la jurisprudence (arrêt du 6 mai 1980, Commission/Belgique, précité, point 12), l'applicabilité directe éventuelle des dispositions d'une directive ne représente qu'une garantie minimale découlant du caractère contraignant de l'obligation imposée aux

États membres, en vertu de l'article 189, troisième alinéa, du traité, et ne saurait servir de justification à un État pour se dispenser de prendre, en temps utile, des mesures d'application adéquates à l'objet de la directive en cause.

En ce qui concerne ensuite l'argument de la République italienne selon lequel la mise en œuvre incorrecte de l'article 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de la directive 87/53, précitée, aurait déjà fait l'objet d'une conclusion de la Commission dans l'affaire 340/87 (arrêt du 30 mai 1989, Commission/ Italie, Rec. p. 1483) et ne saurait, dès lors, être invoquée à nouveau dans la présente affaire, la Commission concède que cette disposition est étrangère à l'objet du litige, étant donné qu'elle n'a subi aucune modification par rapport au texte initial de la directive 83/643. La Commission précise, cependant, que l'arrêt du 30 mai 1989, Commission/Italie, précité, rendu dans l'affaire 340/87, n'a pas autorité de chose jugée en ce qui concerne l'article 5, paragraphe 1, sous b) et c), de la directive 87/53, précitée, qui imposerait de nouvelles obligations aux États membres et aurait un contenu différent par rapport à l'article 5, paragraphe 1, sous a).

2. Le *gouvernement de la République italienne,* sans contester que certaines des dispositions de la directive 87/53, précitée, imposent des obligations aux États membres, fait d'abord valoir pour sa défense que les dispositions de cette directive qui ajoutent deux paragraphes à l'article 2 de la directive 83/643, celles qui complètent l'article 5, paragraphe 1, de cette dernière directive par b) et c), celles qui remplacent les articles 4, 6, 7 et 8 de cette directive et celles qui y insèrent les articles 6 bis et 8 bis, ont pour objet un comportement matériel que les autorités nationales doivent adopter afin de faciliter davantage les contrôles physiques et les formalités administratives dans les échanges entre États membres. Puisque l'ordre juridique italien ne comporterait pas de dispositions empêchant les autorités nationales d'adopter les comportements prescrits par les articles susmentionnés de la directive 87/53, précitée, la République italienne n'aurait l'obligation ni d'adopter ni de communiquer à la Commission des dispositions de droit interne pour se conformer aux prescriptions de la directive, de sorte que le recours de la Commission serait dépourvu de fondement en ce qui concerne lesdits articles. En effet, s'agissant, en l'espèce, de prescriptions qui imposent des comportements matériels, il importerait seulement de vérifier si les autorités nationales adoptent effectivement ces comportements.

Dans sa duplique, le gouvernement défendeur ajoute que, compte tenu du fait que la plupart des dispositions de la directive 87/53, précitée, ne font que prescrire des comportements matériels, c'est à tort que la Commission a invoqué, à l'appui de son recours, des arrêts de la Cour dans lesquels l'adoption de règles de droit interne était nécessaire, notamment pour des raisons de sécurité juridique. Il ne serait, dès lors, pas non plus pertinent d'invoquer la jurisprudence relative aux simples pratiques administratives des autorités nationales. Le gouvernement de la République italienne poursuit que, comme il n'aurait pas soutenu que toutes les dispositions de la directive ont un caractère facultatif, la Commission ne saurait valablement se référer à des comportements facultatifs qui seraient prévus par la directive. De même, le gouvernement italien n'ayant pas évoqué l'effet direct éventuel des dispositions de la directive, la référence citée dans la réplique de la Commission, relative à l'arrêt du 6 mai 1980, Commis-

sion/Belgique, précité, ne serait pas pertinente.

Le gouvernement de la République italienne expose ensuite que l'infraction consistant dans l'application prétendument incorrecte, par cet État membre, de l'article 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de la directive 83/643, telle que modifiée par la directive 87/53, précitée, a déjà été alléguée par la Commission dans l'affaire 340/87 et constatée par la Cour dans l'arrêt du 30 mai 1989, Commission/Italie, précité. Il s'ensuivrait que, d'une part, la disposition nationale de mise en œuvre de cette disposition a été communiquée à la Commission avant l'adoption, le 27 juin 1989, de l'avis motivé dans la présente procédure et, d'autre part, les points de droit toisés par l'arrêt du 30 mai 1989, Commission/Italie précité, ont autorité de chose jugée, de sorte que la demande de la Commission, relative à l'article 5, paragraphe 1, sous a), deuxième tiret, de la directive 83/643, telle que modifiée par la directive 87/53, précitée, ne peut plus faire l'objet de la présente affaire.

Enfin, le gouvernement défendeur ne conteste pas que, pour la mise en œuvre de l'article 7 bis, inséré dans la directive 83/643 par la directive 87/53, précitée, des dispositions nationales étaient nécessaires et n'ont pas été adoptées dans le délai prescrit.

F. A. Schockweiler
Juge rapporteur