

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 12 décembre 1996 *

1. Par ordonnance du 18 octobre 1995, le Pretore di Pordenone a déféré à la Cour, conformément à l'article 177 du traité CE, quatre questions préjudicielles concernant la compatibilité avec les articles 30 et 36 du traité d'une réglementation italienne applicable à la fabrication et à la commercialisation de pain.

2. Ces questions se sont posées dans le cadre d'un litige entre Tommaso Morellato, représentant légal de la société Soveda Srl (ci-après « Soveda »), dont le siège est à Sarmeda di Rubano, et l'Unità sanitaria locale n° 11 di Pordenone (ci-après l'« USL n° 11 »).

3. Soveda est une société qui commercialise différents types de pain complet en Italie. Elle est le distributeur exclusif pour l'Italie du pain surgelé fabriqué par BCS, entreprise française dont le siège est à Tarascon. Soveda a fourni au cours de l'année 1993 différents lots de pain complet spécial avec dextrose, fabriqué par BCS, à un supermarché de Porcia (Pordenone). Ce pain était légalement fabriqué et commercialisé en France et un certificat du 7 juillet 1992 du Laboratoire interrégional de Marseille attestait « qu'il s'agit d'une marchandise de bonne qualité, saine, propre à la consommation humaine ».

En outre, la dénomination de vente pour le marché italien ainsi que l'étiquetage des cartons de ce pain étaient conformes à la directive 79/112/CEE¹ et représentent la traduction fidèle de leur version française.

4. Toutefois, le 26 juillet 1993, le service de contrôle sanitaire de l'USL n° 11 a estimé que les importations de pain complet spécial effectuées par Soveda violaient différentes dispositions de la loi n° 580, du 4 juillet 1967, fixant des règles pour la transformation et la commercialisation des céréales, des farines, du pain et des pâtes alimentaires (ci-après la « loi n° 580 »)². Concrètement, l'USL n° 11 a relevé:

— La violation de l'article 16 de la loi n° 580, pour avoir commercialisé du pain complet spécial avec dextrose, d'un format de 300 grammes, surgelé, ayant une humidité supérieure à la limite légale de 34 %. Les analyses effectuées ont fait apparaître que ce pain avait, par rapport au poids spécifique, une humidité de

1 — Directive du Conseil du 18 décembre 1978 relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard (JO 1979, L 33, p. 1).

2 — Legge n° 580, 4 luglio 1967, « Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane et delle paste alimentari » (GURI n° 189, p. 4182).

* Langue originale: l'espagnol.

38,40 % en première analyse et de
37,50 % en seconde analyse.

a estimé nécessaire de poser à la Cour les
questions suivantes:

— L'infraction à l'article 16 et à l'article 7, quatrième alinéa, de la loi n° 580, étant donné que la teneur en cendres du pain importé de France était inférieure à la limite minimale prévue pour la farine complète utilisée pour la fabrication du pain complet. Le pain en question avait une teneur en cendres, calculée par rapport à la matière sèche, égale à 1,05 % en première analyse et à 1,13 % en seconde analyse, alors que la législation italienne exigeait une teneur minimale en cendres de 1,40 % et une teneur maximale de 1,60 % pour la farine complète et le pain complet obtenu à partir de celle-ci.

« 1) Les articles 30 et 36 du traité instituant la Communauté économique européenne doivent-ils être interprétés en ce sens qu'il convient de considérer comme incompatible avec ces articles la législation italienne fixant des règles pour la transformation et le commerce des céréales, des farines, du pain et des pâtes alimentaires (loi n° 580 du 4 juillet 1967) dans la mesure où elle interdit le commerce de pain complet spécial de type surgelé:

— La violation de l'article 18 de la loi n° 580, étant donné que le pain importé a été fabriqué moyennant l'utilisation de son, qui est un ingrédient non autorisé en Italie.

— ayant un degré d'humidité supérieur aux pourcentages visés à l'article 16,

— une teneur en cendres inférieure à ce qui est prévu par les dispositions combinées des articles 16 et 7, troisième alinéa,

5. L'USL n° 11 a délivré les 13 et 18 janvier 1994 trois ordonnances d'injonction de payer, à titre de sanctions administratives, à l'encontre de M. Tommaso Morellato, représentant légal de Soveda. M. Morellato a attaqué ces ordonnances par trois recours distincts introduits le 16 février 1994. Pour statuer sur ce litige, le Pretore di Pordenone

— avec addition de son, puisque cet ingrédient n'est précisément pas autorisé,

et ces dispositions législatives doivent-elles, par conséquent, être considérées ou non comme une restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 précité?

tion en Italie du pain fabriqué en France, est étroitement liée aux deux premières.

- 2) En cas de réponse affirmative à cette question, l'État italien peut-il, dans des circonstances telles que celles qui ont été décrites, valablement invoquer la dérogation prévue à l'article 36 du traité CEE, dans un but de protection de la santé publique?

Enfin, par la troisième question, la juridiction de renvoi s'interroge sur l'attitude à adopter par le juge italien en présence de l'éventuelle incompatibilité avec le droit communautaire de la réglementation italienne en question et, concrètement, sur le point de savoir s'il doit la laisser inappliquée.

La première question préjudicielle

- 3) La juridiction italienne doit-elle laisser inappliquée la législation italienne en cause?

- 4) Le pain fabriqué en France, tel que décrit ci-dessus, doit-il bénéficier de la libre circulation sur le territoire italien? »

7. Par la première question, la juridiction nationale souhaite voir préciser si la législation d'un État membre qui interdit la commercialisation de pain complet spécial surgelé ayant un degré d'humidité supérieur à la limite légale ainsi qu'une teneur en cendres inférieure au minimum légal, et additionné de son, constitue une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité. Il convient de signaler que la réglementation en question s'applique indistinctement au pain fabriqué en Italie et au pain importé d'autres États membres.

6. Les deux premières questions préjudicielles posées par la juridiction nationale soulèvent le problème de la compatibilité avec les articles 30 et 36 du traité de réglementations nationales qui, comme la réglementation italienne, imposent certaines exigences à la commercialisation de pain et empêchent l'importation de pain légalement fabriqué et commercialisé dans d'autres États membres conformément à des critères différents. La quatrième question, relative à la libre circula-

8. Toutes les parties ayant présenté des observations dans le présent litige — la Commission, la République française et la République fédérale d'Allemagne — considèrent que la réglementation italienne constitue

une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 30 du traité. Je partage, quant à moi, entièrement ce point de vue, pour les raisons exposées ci-après.

9. En principe, les États membres restent compétents pour régler les conditions de fabrication et de commercialisation du pain et des autres produits de boulangerie, puisqu'il n'existe pas de dispositions communautaires d'harmonisation en la matière. Or, les États membres ne peuvent utiliser cette compétence pour favoriser la position concurrentielle de leur production interne et entraver l'accès à leur marché national du pain fabriqué dans les autres États membres. C'est ce qu'a confirmé la Cour dans une jurisprudence constante, selon laquelle, en l'absence de règles communes ou harmonisées, relatives à la fabrication et à la commercialisation du pain et des autres produits de boulangerie, il appartient aux États membres d'adopter, chacun pour son territoire, toutes les règles concernant les caractéristiques de composition, la fabrication et la commercialisation de ces denrées, pour autant qu'elles ne sont pas de nature à créer des discriminations au détriment de produits importés ni à entraver l'importation de produits provenant d'autres États membres³.

10. La disposition du droit communautaire visant à limiter l'utilisation à des fins protectionnistes de cette compétence nationale est

l'article 30 du traité, qui interdit les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. Selon la célèbre formule figurant dans l'arrêt *Dassonville* et appliquée dans une abondante jurisprudence ultérieure, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire⁴. Conformément à cette définition, il y a mesure d'effet équivalent lorsqu'on se trouve en présence de deux éléments, à savoir une mesure imputable à un État membre et l'effet restrictif de cette mesure sur le commerce intracommunautaire.

11. Dans la présente affaire, le premier élément ne pose pas de problèmes, la loi n° 580 constituant à l'évidence une mesure imputable à la République italienne.

12. Pour vérifier si la réglementation italienne correspond au second élément de la notion de mesure d'effet équivalent, il y a lieu de démontrer qu'elle exerce un effet restrictif sur les échanges intracommunautaires de pain complet.

13. Sur ce second élément de la notion de mesure d'effet équivalent, la Cour a déve-

3 — Voir les arrêts du 19 février 1981, *Kelderman* (130/80, Rec. p. 527), et du 14 juillet 1994, *Van der Veldt* (C-17/93, Rec. p. I-3537, point 10).

4 — Arrêt du 11 juillet 1974, *Dassonville* (8/74, Rec. p. 837, point 5).

loppé une jurisprudence abondante, bien que sujette à certaines variations. Pour l'heure, cette jurisprudence a été fixée par l'arrêt Keck et Mithouard⁵, notamment en ce qui concerne les mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et importés, qui sont celles intéressant la présente affaire, la réglementation italienne relevant de cette catégorie.

14. L'arrêt Keck et Mithouard fait appel à la distinction entre les dispositions relatives aux caractéristiques des produits et celles concernant les modalités de vente, pour déterminer les mesures indistinctement applicables qui produisent un effet restrictif susceptible d'en faire des mesures d'effet équivalent au sens de l'arrêt Dassonville.

15. S'écartant de sa jurisprudence antérieure, la Cour a déclaré qu'« il y a lieu de considérer que, contrairement à ce qui a été jugé jusqu'ici, n'est pas apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce entre les États membres au sens de la jurisprudence Dassonville ..., l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente, pourvu qu'elles s'appliquent à tous les opérateurs concernés exerçant leur activité sur le territoire national, et pourvu qu'elles affectent de la même manière, en droit comme en fait, la commercialisation des produits nationaux et de ceux en provenance d'autres États mem-

bres »⁶. L'exclusion du champ d'application de l'article 30 des mesures relatives aux modalités de vente a été confirmée par de nombreux arrêts ultérieurs⁷.

16. En revanche, la Cour a maintenu dans l'arrêt Keck et Mithouard la jurisprudence inaugurée par l'arrêt dit « Cassis de Dijon »⁸ en ce qui concerne les mesures relatives aux caractéristiques des produits. Ainsi, elle a affirmé que constituaient des mesures d'effet équivalent « les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage, leur conditionnement), même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises »⁹.

6 — Arrêt Keck et Mithouard, précité, point 16.

7 — Voir, entre autres, les arrêts du 15 décembre 1993, Hünermund c. a. (C-292/92, Rec. p. I-6787); du 2 juin 1994, Tankschmidt et Heulskes et Boermans (C-401/92 et C-402/92, Rec. p. I-2199); Punto Casa et PPV (C-69/93 et C-258/93, Rec. p. I-2355); du 9 février 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Rec. p. I-179); du 29 juin 1995, Commission/Grèce (C-391/92, Rec. p. I-1621); du 11 août 1995, Belgapom (C-63/94, Rec. p. I-2467); du 14 décembre 1995, Banchemo (C-387/93, Rec. p. I-4663), et du 20 juin 1996, Semeraro Casa Uno c. a. (C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 et C-332/94, Rec. p. I-2975).

8 — Arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral (120/78, Rec. p. 649).

9 — Arrêt Keck et Mithouard, précité, point 15.

5 — Arrêt du 24 novembre 1993 (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097).

En définitive, la Cour déclare que les mesures indistinctement applicables, relatives aux caractéristiques des produits, relèvent toujours de la définition des mesures d'effet équivalent donnée par l'arrêt *Dassonville* et sont contraires à l'article 30, à moins qu'elles ne soient justifiées par la protection d'un intérêt général visé à l'article 36 du traité ou considéré comme une exigence impérative par la jurisprudence communautaire. Cette interprétation est confirmée par les arrêts postérieurs à l'arrêt *Keck* et *Mithouard*, rendus par la Cour à l'égard de mesures concernant les caractéristiques des produits ¹⁰.

17. Les dispositions de la réglementation italienne en cause dans la présente affaire se rapportent à des conditions imposées pour la fabrication du pain complet et concernant sa composition, telles que le degré d'humidité, la teneur en cendres et l'utilisation de son. Il est dès lors incontestable que nous nous trouvons en présence d'une règle relative aux caractéristiques des produits. Bien qu'elle s'applique indistinctement au pain fabriqué en Italie et à celui importé d'autres États membres, cette réglementation entrave les importations de ce produit en Italie, puisqu'elle y empêche la commercialisation d'un pain qui est fabriqué dans un autre État et qui n'est pas conforme aux conditions qu'elle impose. Cet effet restrictif sur le commerce intracommunautaire en fait une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, puisqu'il correspond au second critère de la définition donnée par l'arrêt *Dassonville* et précisée par l'arrêt *Keck* et *Mithouard*.

18. Cette conclusion me semble logique et conforme à l'objectif de l'article 30, qui est une disposition inscrite dans le traité en vue d'empêcher que les États utilisent leur compétence résiduelle en matière de fabrication et de commercialisation des marchandises à des fins protectionnistes, c'est-à-dire pour améliorer la position concurrentielle de leur production nationale par rapport aux produits importés d'autres États membres. La réglementation italienne en question a des conséquences protectionnistes manifestes, puisqu'elle oblige les producteurs de pain d'autres États membres, dans lesquels il existe des critères de fabrication différents, à modifier leur système de production selon la destination du pain. Cette circonstance entraîne une augmentation des coûts de fabrication pour les producteurs des autres États membres et profite indûment aux fabricants italiens; l'effet protectionniste de la règle italienne est dès lors incontestable ¹¹.

19. En conséquence, il y a lieu de répondre à la première question préjudicielle que l'application de la législation d'un État membre interdisant la commercialisation de pain complet spécial surgelé ayant un degré d'humidité supérieur à la limite légale ainsi qu'une teneur en cendres inférieure au minimum légal, et additionné de son, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative contraire à l'article 30 du traité.

10 — Voir entre autres les arrêts du 2 février 1994, *Verband Sozialer Wettbewerb* (C-315/92, Rec. p. I-317), et du 1^{er} juin 1994, *Commission/Allemagne* (C-317/92, Rec. p. I-2039); l'arrêt *Van der Veldt*, précité, et l'arrêt du 6 juillet 1995, *Mars* (C-470/93, Rec. p. I-1923).

11 — Ce même raisonnement a été utilisé par la Cour à l'égard d'une réglementation néerlandaise concernant la fabrication de pain dans l'arrêt *Kelderman*, précité, point 7, et a été reprise à l'égard d'une disposition belge concernant la commercialisation de pain dans l'arrêt *Van der Veldt*, précité, point 11.

La deuxième question préjudicielle

20. Par la deuxième question, la juridiction nationale demande à la Cour de préciser si la République italienne peut invoquer, conformément à l'article 36 du traité, la protection de la santé publique pour appliquer une législation du type de celle en cause.

21. L'article 36 prévoit, en l'absence d'harmonisation communautaire, une compétence résiduelle en faveur des États membres, qui leur permet d'adopter et de maintenir des réglementations contraires à l'article 30 en vue de protéger, parmi d'autres intérêts collectifs fondamentaux, la santé et la vie des personnes. La jurisprudence de la Cour a précisé les conditions du recours à l'exception prévue à l'article 36.

22. En premier lieu, la Cour a rappelé à plusieurs reprises que l'article 36 devait faire l'objet d'une interprétation stricte, car il constitue une exception à la règle de la libre circulation des marchandises, laquelle fait partie des principes fondamentaux du marché commun ¹².

23. En second lieu, les États membres qui invoquent l'article 36 sont tenus de démontrer que la réglementation nationale contraire à l'article 30 est nécessaire pour assurer la protection de l'un des intérêts collectifs mentionnés à l'article 36 ¹³.

24. En troisième lieu, la réglementation nationale doit satisfaire au critère de la proportionnalité, déduit par la jurisprudence communautaire de la dernière phrase de l'article 36, selon laquelle les restrictions ou interdictions résultant des mesures nationales « ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres ». L'exigence de proportionnalité implique la preuve que l'objectif poursuivi par la réglementation nationale ne peut être réalisé par une mesure moins restrictive pour les échanges intracommunautaires et, dès lors, l'obligation de se limiter à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder l'intérêt protégé ¹⁴.

25. Dans la présente affaire, il me semble évident que la réglementation italienne sur la fabrication et la commercialisation de pain complet n'est pas nécessaire pour la protection de la santé publique. L'ordonnance rendue par la juridiction nationale ne contient

12 — Arrêt du 19 mars 1991, *Commission/Grèce* (C-205/89, Rec. p. I-1361, point 9).

13 — Arrêts du 30 novembre 1983, *Van Bennekom* (227/82, Rec. p. 3883); du 6 mai 1986, *Muller c. a.* (304/84, Rec. p. 1511); du 13 décembre 1990, *Bellon* (C-42/90, Rec. p. I-4863), et du 4 juin 1992, *Debus* (C-13/91 et C-113/91, Rec. p. I-3617).

14 — Voir entre autres les arrêts du 14 juillet 1983, *Sandoz* (174/82, Rec. p. 2445); du 10 décembre 1985, *Motte* (247/84, Rec. p. 3887); du 21 mars 1991, *Delattre* (C-369/88, Rec. p. I-1487), et du 8 juin 1993, *Commission/Belgique* (C-373/92, Rec. p. I-3107).

aucun motif indiquant que le pain importé de France peut présenter des risques pour la santé. En outre, il n'apparaît pas que la République italienne, qui n'a pas présenté d'observations dans la présente affaire, ait invoqué à un moment quelconque la protection de cet intérêt pour justifier l'application des dispositions litigieuses de la loi n° 580.

un avis motivé aux autorités italiennes pour qu'elles mettent fin à leur manquement; après l'adoption de la circulaire ministérielle susmentionnée, la Commission a décidé de ne pas engager la phase contentieuse de ce recours en manquement et de laisser à la République italienne le temps nécessaire pour mener à bien la modification législative nécessaire.

26. La République italienne a reconnu implicitement que l'application de la loi n° 580 n'était pas nécessaire pour assurer la protection de la santé publique. En effet, dans la circulaire ministérielle du 2 novembre 1992¹⁵, elle autorise l'importation de pain et de produits assimilés fabriqués selon des critères différents de ceux fixés par la loi n° 580, à condition qu'ils aient été légalement produits et commercialisés dans les autres États membres et qu'ils respectent les exigences d'étiquetage imposées par la législation italienne mettant en œuvre la directive 79/112.

27. Indépendamment de l'attitude de la République italienne, il n'apparaît pas non plus qu'il existe des motifs fondés sur des considérations scientifiques pertinentes¹⁶, de nature à justifier les conditions imposées par la loi n° 580 à l'égard du degré d'humidité, de la teneur en cendres et de l'interdiction du son dans la fabrication du pain complet. Le gouvernement allemand fait état dans ses observations de résultats d'analyses scientifiques qui étayaient cette conclusion.

Cette circulaire, qui tient dûment compte de la jurisprudence de la Cour sur les articles 30 et 36, a été adoptée par la République italienne pour éliminer de facto les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant de l'application de la loi n° 580, qui avaient donné lieu à l'introduction par la Commission d'un recours en manquement contre la République italienne. Selon les indications fournies par la Commission dans ses observations, elle a adressé, le 18 mars 1991,

28. Enfin, je voudrais signaler que, même dans l'hypothèse où elle serait nécessaire pour la protection de la santé publique, la réglementation italienne ne satisferait pas au critère de la proportionnalité. En effet, le législateur italien, au lieu d'interdire et de sanctionner la commercialisation de pain complet ayant une composition différente de celle prévue dans la loi n° 580, aurait pu prévoir un étiquetage approprié donnant aux consommateurs les informations souhaitées sur la composition du produit. Cette solution, tout en répondant à l'objectif de la protection de la santé publique, aurait apporté

15 — Circolare n° 131150/R, del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, 2 novembre 1992, « Panificazione. E consentito importare pane e prodotti similari difforniti dalla L. 580/67 dagli stati membri CEE purché etichettati ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n° 109 ».

16 — Voir, à cet égard, l'arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne (178/84, Rec. p. 1227, point 44), et l'arrêt Debus, précité, point 17.

des restrictions moins importantes à la libre circulation des marchandises ¹⁷.

La quatrième question préjudicielle

29. Par cette question préjudicielle, la juridiction nationale souhaite savoir si la commercialisation du pain complet importé de France doit être autorisée sur le territoire italien.

30. La réponse à cette question découle directement des réponses données aux deux questions précédentes. Comme la réglementation italienne constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 30 et non justifiée en vertu de l'article 36, le pain complet légalement fabriqué et commercialisé en France doit bénéficier de la libre circulation des marchandises et peut, dès lors, être commercialisé en Italie.

La troisième question préjudicielle

31. Par cette question, la juridiction nationale demande à la Cour de préciser si le juge italien est tenu de ne pas appliquer les règles internes qui, comme la loi n° 580, peuvent être contraires au droit communautaire.

32. En premier lieu, il convient de rappeler que la Cour reconnaît l'effet direct de l'article 30 depuis l'arrêt Iannelli et Volpi ¹⁸, où elle a affirmé que l'interdiction des mesures d'effet équivalent était impérative, explicite et ne nécessitait, pour sa mise en œuvre, aucune intervention ultérieure des États membres ou des institutions communautaires et qu'elle avait, dès lors, un effet direct et engendrait, pour les particuliers, des droits que les juridictions nationales devaient sauvegarder.

33. En second lieu, il faut mentionner la jurisprudence non équivoque élaborée par la Cour pour résoudre le conflit entre les règles internes et les règles communautaires. La meilleure illustration de cette jurisprudence est encore actuellement l'arrêt Simmenthal ¹⁹, où la Cour a affirmé que, en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables avaient pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des États membres, de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale ²⁰. En outre, je considère que serait incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique administrative, législative ou judiciaire qui aurait pour effet de diminuer l'efficacité du droit communautaire par le fait de refuser au juge compétent pour appliquer ce droit le pouvoir de faire, au moment même de cette application, tout ce qui est nécessaire pour écarter les dispositions législatives nationales formant éventuellement obstacle, même tem-

18 — Arrêt du 22 mars 1977 (74/76, Rec. p. 557, point 13).

19 — Arrêt du 9 mars 1978 (106/77, Rec. p. 629).

20 — Arrêt Simmenthal, précité, point 17.

17 — Voir l'arrêt Van der Veldt, précité, point 19.

porairement, à la pleine efficacité des normes communautaires²¹. Enfin, la Cour a conclu que le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit communautaire avait l'obligation d'assurer le plein effet de ces normes en laissant au besoin inappliquée, de sa propre autorité, toute disposition contraire de la législation nationale, même postérieure, sans qu'il ait à demander ou à attendre l'élimination préalable de celle-ci par voie législative ou par tout autre procédé constitutionnel²².

34. Conformément à la jurisprudence *Simmenthal*, les juridictions nationales ont dès lors l'obligation de ne pas appliquer les règles nationales contraires à l'article 30 du traité, qui est une disposition d'effet direct. Le juge national doit statuer sur le litige dont il est saisi conformément à cette norme communautaire qui interdit les mesures d'effet équivalent, sans tenir compte de la norme nationale contraire, même postérieure, et sans avoir à demander l'élimination de cette réglementation nationale.

35. L'obligation de ne pas appliquer les règles internes incompatibles avec des dispositions du droit communautaire s'impose, évidemment, à toutes les autorités des États membres et non pas seulement à leurs organes juridictionnels²³. En conséquence, l'USL n° 11 était, elle aussi, obligée de ne pas appli-

quer la loi n° 580 au pain complet spécial importé de France, car il s'agit d'une réglementation nationale contraire à l'article 30, tel que celui-ci a été interprété par la jurisprudence de la Cour. En outre, la façon d'agir de l'USL n° 11 est encore moins compréhensible si l'on tient compte du fait que la circulaire ministérielle adoptée par la République italienne en 1992 prévoit, de manière expresse, la non-application des dispositions de la loi n° 580 au pain importé en Italie à partir d'autres États membres, où il est légalement fabriqué et commercialisé conformément à des règles nationales différentes des règles italiennes.

Cette situation singulière aurait sans aucun doute pu être évitée si la République italienne avait effectué des modifications claires pour remédier à l'incompatibilité de sa législation nationale avec le droit communautaire. Dans ce contexte, il est de jurisprudence constante que l'incompatibilité de dispositions nationales avec les dispositions du traité, même directement applicables, ne peut être définitivement éliminée qu'au moyen de dispositions internes à caractère contraignant ayant la même valeur juridique que celles qui doivent être modifiées. De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité, dès lors qu'elles maintiennent, pour les sujets de droit concernés, un état d'incertitude quant à l'étendue de leurs droits tels que garantis par le traité²⁴.

21 — Ibidem, points 22 et 23. Cette jurisprudence a été confirmée par l'arrêt du 19 juin 1990, *Factortame c. a.* (C-213/89, Rec. p. I-2433, points 18 et 20).

22 — Ibidem, point 24. Voir également l'arrêt du 11 juillet 1989, *Ford España* (170/88, Rec. p. 2305, 2308); l'arrêt *Debus*, précité, point 32, et l'arrêt du 9 juin 1992, *Simba c. a.* (C-228/90 à C-234/90, C-339/90 à C-353/90, Rec. p. I-3713, point 27).

23 — Arrêt du 22 juin 1989, *Fratelli Costanzo* (103/88, Rec. p. 1839, point 30).

24 — Arrêts du 26 octobre 1995, *Commission/Luxembourg* (C-151/94, Rec. p. I-3685, point 18), et du 24 mars 1994, *Commission/Belgique* (C-80/92, Rec. p. I-1019, point 20).

36. Au demeurant, l'obligation des juridictions nationales de ne pas appliquer les règles internes incompatibles avec les dispositions du droit communautaire a été reconnue éga-

lement, sans aucune équivoque, par la Corte costituzionale dans une jurisprudence inaugurée par l'arrêt Granital²⁵ et confirmée à partir de l'arrêt du 11 juillet 1989²⁶.

Conclusion

37. A la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par la Pretura di Pordenone dans les termes suivants:

- « 1) L'application de la législation d'un État membre qui interdit la commercialisation de pain complet spécial surgelé ayant un degré d'humidité supérieur à la limite légale ainsi qu'une teneur en cendres inférieure au minimum légal, et additionné de son, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 30 du traité CE.
- 2) Un État membre ne peut invoquer la protection de la santé publique, prévue à l'article 36 du traité, pour justifier l'application d'une règle du type de celle en cause.
- 3) Les juridictions des États membres sont tenues de ne pas appliquer les règles internes contraires au droit communautaire, en l'occurrence à l'article 30 du traité.
- 4) Conformément aux articles 30 et 36 du traité, le pain complet spécial légalement fabriqué et commercialisé en France peut être commercialisé et bénéficie de la libre circulation sur le territoire italien. »

25 — Arrêt n° 170, du 8 juin 1984, *Giurisprudenza costituzionale*, 1984, I, p. 1098.

26 — Arrêt n° 389, du 11 juillet 1989, *Giurisprudenza costituzionale*, 1989, I, p. 1757. Voir également les arrêts n° 1698, du 18 avril 1991, *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, I, p. 1409, et n° 285, du 16 juin 1993, *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, p. 2026.