nation particulière réservée aux pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur. Les mêmes considérations valent pour la nécessité d'assurer la loyauté des transactions commerciales.

Elle ne saurait pas davantage être justifiée par des raisons de sauvegarde de la santé publique en l'absence d'éléments permettant d'affirmer que les pâtes obtenues à partir de blé tendre contiennent des additifs chimiques ou des colorants. Une telle interdiction générale de commercialisation est en toute hypothèse contraire au principe de proportionnalité.

2. Dès lors que la Communauté a établi une organisation commune de marché dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure unilatérale, même si elle est de nature à servir de soutien à la politique commune de la Communauté. C'est ainsi que si des problèmes de débouchés se posent pour un produit couvert par une telle organisation commune, ce que l'on ne saurait prétendre lorsque les données statistiques font apparaître que le produit concerné tire profit de la concurrence par la qualité, c'est à la Communauté qu'il incombe d'en rechercher la solution dans le cadre de la politique agricole commune, et non pas à un État membre.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 90/86 *

I — Faits et procédure

A — *Le déroulement de la procédure devant la juridiction de renvoi*

Zoni, grossiste italien, a importé des pâtes en provenance de République fédérale d'Allemagne qui avaient été fabriquées à partir d'un mélange de blé dur et de blé tendre. Un des détaillants auxquels ces pâtes ont été fournies, a demandé aux autorités compétentes de vérifier si ces pâtes avaient été fabriquées en conformité avec la réglementation italienne en vigueur.

Zoni a alors été poursuivi pénalement devant le pretore di Milano pour violation de l'article 29 de la loi n° 580 du 4 juillet 1967 (GURI n° 189 du 29.7.1967), portant réglementation de la fabrication et du commerce des pâtes alimentaires (ci-après « loi sur les pâtes alimentaires »), et de l'article 5, sous a), de la loi n° 283 du 30 avril 1962 (GURI n° 139 du 4.6.1962), portant modification de la réglementation sanitaire relative à la production et à la vente de produits alimentaires et de boissons

* Langue de procédure: l'italien.

(ci-après « loi générale sur les denrées alimentaires »).

L'article 29 de la loi sur les pâtes alimentaires prescrit l'emploi exclusif de blé dur dans la fabrication de pâtes alimentaires.

L'article 5, sous a), de la loi générale sur les denrées alimentaires interdit l'emploi de mélanges composés de substances de qualité inférieure par rapport à celles prescrites par la loi.

Des entreprises italiennes productrices de pâtes alimentaires (neuf au total, ci-après « Agnesi et autres »), leurs associations (en ce compris une association internationale, ci-après « Unipi et autres ») et les associations d'agriculteurs (au nom des cultivateurs de blé dur, ci-après « CNCD et autres ») se sont constituées partie civile.

Zoni a fait valoir pour sa défense que la réglementation italienne était incompatible avec l'article 30 du traité CEE et qu'elle était donc inapplicable en l'espèce. C'est dans ces conditions que le juge de renvoi a, par ordonnance du 19 mars 1986, posé la question suivante:

« L'article 30 et l'article 36 du traité CEE doivent-ils être interprétés en ce sens que l'obligation imposée par la loi d'un État membre d'employer exclusivement du blé dur dans la fabrication de pâtes alimentaires sèches destinées à être commercialisées à l'intérieur du territoire de cet État membre doit être considérée comme légale, lorsqu'il est constaté et prouvé que cette obligation:

1) n'a été imposée qu'en vue de protéger les qualités supérieures des pâtes alimentaires fabriquées uniquement avec du blé dur;

2) n'entraîne aucune discrimination au détriment des produits, présentant les mêmes caractéristiques, provenant des autres pays membres ainsi qu'à l'égard des fabricants communautaires des mêmes produits, étant donné que les fabricants nationaux sont, eux aussi, assujettis aux mêmes limitations;

3) n'a pas été introduite en vue de poursuivre des objectifs protectionnistes en faveur du produit national et au détriment du produit communautaire présentant les mêmes caractéristiques? »

B — *Le cadre normatif: législation italienne et réglementation communautaire*

1. *La loi sur les pâtes alimentaires: ses termes et ses objectifs*

a) Les termes de la loi

Jusqu'au 4 juillet 1967, la loi en vigueur en Italie était la loi n° 874 du 22 juin 1933. Celle-ci ne contenait qu'une règle de dénomination. Elle autorisait l'emploi de farines, soit de blé dur soit de blé tendre, pour la fabrication de pâtes.

Cette loi fut remplacée par la loi n° 580 sur les pâtes alimentaires qui a pour origine une initiative parlementaire connue sous le nom « proposition de loi Bartole ».

Cette loi contient à la fois des règles relatives à la fabrication et à la commercialisation des pâtes. Certaines de ces règles de commercialisation concernent la dénomination des pâtes, tandis que d'autres concernent l'étiquetage figurant sur l'emballage de ces pâtes.

En outre, l'article 36, alinéa 1, de la loi sur les pâtes alimentaires dispose qu'« il est interdit de vendre ou de détenir pour la vente des pâtes présentant des caractéristiques autres que celles qui ont été définies par la présente loi ». L'article 50, alinéa 2, de la même loi, dispose que « l'importation de ... pâtes alimentaires présentant des qualités différentes de celles prescrites par les prescriptions de la présente loi ... est interdite ».

— Règles relatives à la fabrication des pâtes

La loi sur les pâtes alimentaires distingue entre la fabrication industrielle de pâtes sèches, qui sont destinées à la conservation, et la fabrication artisanale de pâtes (humides) fraîches, qui sont destinées à la consommation immédiate.

Les pâtes sèches doivent être fabriquées exclusivement à base de semoule de blé dur. Cela ressort des dispositions de l'article 29, combinées avec celles de l'article 28.

L'article 28 dispose que l'« on entend par 'pasta di semola di grano duro' (pâtes de semoule de blé dur) et 'pasta di semolato di grano duro' (pâtes de semoule fine de blé dur) les produits résultant de l'étirage, du laminage et du séchage de pâtes préparées respectivement et exclusivement: a) avec de la semoule de blé dur et de l'eau; b) avec de la semoule fine de blé dur et de l'eau ».

L'article 29 dispose que la production de pâtes destinées au commerce n'est autorisée que pour les types de pâtes présentant les caractéristiques suivantes:

Type et dénomination	Humidité maximale en pourcentage	En pourcentage de la matière sèche					Acidité exprimée en degrés maximaux (1)
		Cendres		Cellulose		Substances azotées (azote × 5,7 min.)	
		Min.	Max.	Min.	Max.		
Pâtes de semoule de blé dur	12,50	0,70	0,85	0,20	0,45	10,50	4
Pâtes de semoule fine de blé dur	12,50	0,90	1,20	—	0,85	11,50	5

(1) Le degré d'acidité est exprimé par le nombre de centimètres cubes de solution alcaline normale nécessaire pour neutraliser 100 grammes de matière sèche.

Les pâtes n'atteindront le pourcentage minimal de cendres prescrit par l'article 29 que si elles ont été fabriquées exclusivement à base de blé dur, celui-ci contenant plus de cendres que le blé tendre.

La règle de l'emploi exclusif de blé dur dans la fabrication de pâtes comporte deux exceptions.

En vertu de l'article 33, « la fabrication de pâtes alimentaires fraîches est autorisée » et « l'utilisation des farines de blé tendre est autorisée » pour la fabrication de celles-ci.

En vertu de l'article 50, alinéa 1, « la fabrication de ... pâtes alimentaires présentant des qualités différentes de celles prescrites par les dispositions de la présente loi est autorisée à la condition qu'il s'agisse de produits destinés à l'exportation et non nocifs pour la santé humaine, après autorisation qui doit être accordée selon les modalités qui seront fixées par le règlement ».

— Règles relatives à la dénomination des pâtes

L'article 28 de la loi sur les pâtes alimentaires, précité, a pour effet de réserver la dénomination « pâtes à base de semoule de blé dur » aux pâtes fabriquées exclusivement avec de la semoule de blé dur et de l'eau. Il découle de l'article 29, précité, que ces pâtes doivent obligatoirement porter cette dénomination.

— Règles relatives à l'étiquetage des pâtes

En vertu de l'article 35 de la loi sur les pâtes alimentaires, l'emballage doit porter, en italien, le nom ou la raison sociale du fabricant, son siège, le siège de la fabrique, la dénomination et le type des pâtes ainsi que le poids net.

b) Les objectifs de la loi

Il ressort du compte rendu du débat parlementaire que deux types de considérations ont inspiré le législateur italien à adopter la loi sur les pâtes alimentaires.

Le législateur a visé, d'une part, à garantir la qualité des pâtes. Les pâtes qui ne contiennent que du blé dur résisteraient notamment beaucoup mieux à la cuisson.

Il a visé, d'autre part, à encourager la culture du blé dur. Le marché des pâtes constitue dans la Communauté le seul débouché pour les cultivateurs de blé dur, et ces cultivateurs n'ont pas de possibilité réelle de se convertir à d'autres cultures dans les régions méridionales de la Communauté où ils sont établis. Dans ces conditions, l'objectif du législateur a été de leur garantir leur unique débouché en imposant aux fabricants de pâtes une obligation d'employer exclusivement du blé dur.

2. *La loi générale sur les denrées alimentaires*

En vertu de l'article 5, sous a), de la loi générale n° 283 sur les denrées alimentaires,

« il est interdit d'utiliser dans la préparation d'aliments ... des denrées alimentaires ... mélangées à des denrées de qualité inférieure ou traitées de quelque manière que ce soit de façon à en modifier la composition naturelle... ».

Les rapports entre la loi sur les pâtes alimentaires et la loi générale sur les denrées alimentaires sont les suivants.

D'une part, tout en interdisant de traiter les pâtes au moyen d'agents chimiques ou autres additifs, l'article 34 de la loi sur les pâtes alimentaires réserve les pouvoirs que le ministre de la Santé détient aux termes de la loi générale sur les denrées alimentaires, à savoir autoriser sous certaines conditions l'emploi de colorants ou d'additifs chimiques [article 5, sous f) et g), de cette loi].

D'autre part, l'article 8, alinéa 1, du décret ministériel pris en exécution de la loi sur les pâtes alimentaires dispose que les ingrédients alimentaires employés dans la préparation des pâtes spéciales sèches et des pâtes alimentaires fraîches doivent répondre aux normes d'hygiène et de pureté prévues par les dispositions en vigueur et en particulier par l'article 5 de la loi générale sur les denrées alimentaires.

3. *La directive 79/112*

Le Conseil a adopté, le 18 décembre 1978, une directive relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires (JO 1979 L 33, p. 1). En vertu de l'article 6, alinéa 5, sous a), de cette directive, « la liste des ingrédients est constituée par l'énumération de tous les ingrédients de la denrée alimentaire dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale au moment de leur mise en œuvre ».

L'application de cet article à des pâtes mixtes qui contiendraient, par exemple (comme dans le cas d'espèce), 60 % de blé tendre et 40 % de blé dur, implique que soit mentionné d'abord le blé tendre et ensuite le blé dur, sans autre précision quant à la proportion entre les deux.

La directive 79/112 a été transposée en Italie par le décret n° 322 du président de la République du 18 mai 1982.

4. *L'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales*

Dans la mesure où la loi sur les pâtes alimentaires vise à encourager la culture du blé dur, elle poursuit un objectif que la Communauté elle-même a fait sien depuis 1967 dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

L'action communautaire comporte deux volets: d'une part, l'instauration d'un prix d'intervention pour le blé dur à un niveau nettement supérieur à celui valable pour le blé tendre et, d'autre part, l'octroi d'une aide directe à la production de blé dur (voir article 10 du règlement n° 120/67 du Conseil, du 13 juin 1967, JO 1967, p. 2269, et article 10 du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, JO 1975, L 281, p. 1).

Depuis 1967, la production du blé dur a constamment augmenté en Italie, tout comme en France et en Grèce, et elle s'est même étendue vers le Nord, notamment en

Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni. La production en Italie représente quelque trois quarts de la production communautaire.

Au vu de cette évolution, la Communauté a, à partir de 1976, restreint les conditions d'octroi de l'aide. Le montant de l'aide a, d'abord, été déterminé en fonction des surfaces cultivées, et non plus en fonction des quantités produites. La possibilité a, ensuite, été prévue de limiter l'aide à certaines régions. L'aide a, enfin, été réservée au blé dur présentant des caractéristiques qualitatives et technologiques à déterminer (voir article 5 du règlement n° 1143/76 du Conseil, du 17 mai 1976, JO 1976, L 130, p. 1).

Quant aux caractéristiques qualitatives et technologiques, elles doivent notamment garantir que le froment de blé dur soit apte à l'utilisation en semoulerie et à la fabrication de pâtes alimentaires (voir article 3 du règlement n° 3103/76 du Conseil, du 16 décembre 1976, JO 1976, L 351, p. 1). Par règlement d'exécution, la Commission a précisé que le froment de blé dur doit présenter des caractéristiques « prouvant le caractère non collant à la cuisson de la pâte provenant de sa transformation » (voir article 2 du règlement n° 2835/77 du Conseil, du 19 décembre 1977, JO 1977, L 327, p. 9).

Quant aux régions pouvant bénéficier de l'aide, la réglementation de base prévoit maintenant que l'aide n'est accordée que dans les zones de la Communauté où la production de blé dur constitue une partie traditionnelle et importante de la production agricole (voir article 11 du règlement n° 1451/82 de la Commission, du 18 mai 1982, JO 1982, L 164, p. 1).

La production communautaire de blé dur a néanmoins continué à se développer. Aujourd'hui, une partie de cette production ne trouve même plus de débouché sur le marché communautaire. Au vu de cette situation, la Communauté envisage d'aménager encore sa politique dans ce secteur. Elle se propose notamment de diminuer le prix d'intervention du blé dur et de le rapprocher ainsi de celui valable pour le blé tendre.

Par ailleurs, si d'importantes quantités de blé dur sont aujourd'hui achetées par les organismes d'intervention communautaires, cela s'explique non seulement par l'accroissement de la production communautaire, mais également par l'importation de blé dur en provenance d'Amérique du Nord.

II — Observations écrites présentées à la Cour

Des observations écrites ont été présentées par Zoni, par Agnesi et autres, Unipi et autres, CNCD et autres, parties civiles dans l'affaire au principal, par les *gouvernements italien, français* et *néerlandais* et par la *Commission*. CNCD et autres renvoient essentiellement aux observations présentées par Unipi et autres, limitant leurs propos aux aspects « agricoles » de la question.

A — *Quant à l'existence d'une restriction à l'importation au sens de l'article 30 CEE*

Zoni soutient que la loi italienne comporte bien une discrimination dans la mesure où elle interdit les importations de pâtes au blé tendre, tout en permettant aux exportateurs italiens d'utiliser du blé tendre pour la fabrication de pâtes destinées à l'exportation.

Cette loi viserait, en outre, à protéger la production du blé dur italien.

Agnesi et autres observent que les dispositions de l'article 30 CEE doivent être considérées en liaison avec celles contenues dans l'article 36 CEE. Les restrictions justifiées pour l'une des raisons mentionnées dans cet article ne seraient illicites que si elles masquaient des intérêts incompatibles avec les principes de liberté établis par le traité (voir deuxième phrase de l'article 36).

Tel ne serait pas le cas en l'espèce. La loi italienne n'établirait aucune discrimination à l'égard des produits étrangers par rapport aux produits italiens. Par ailleurs, elle ne poursuivrait pas d'objectif protectionniste contraire aux principes fondamentaux du traité CEE.

Selon *Unipi et autres*, l'arrêt « Cassis de Dijon » du 20 février 1979 (Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. p. 649) doit être interprété en ce sens qu'une mesure indistinctement applicable doit être appréciée, non seulement sur la base des critères strictement interprétés de l'article 36 CEE, mais également sur la base de critères plus larges, tels que les « exigences impératives » et « motifs d'intérêt général ».

En l'espèce, la loi italienne s'appliquerait bien indistinctement aux produits nationaux et importés. Si la loi avait imposé aux seuls opérateurs italiens de fabriquer et de vendre en Italie exclusivement des pâtes de blé dur, ceux-ci auraient immédiatement soulevé une exception d'inconstitutionnalité de la loi pour violation du principe de non-discrimination énoncé à l'article 3 de la Constitution italienne. Le fait que la loi autorise l'emploi de blé tendre pour la fabrication de pâtes destinées à l'exportation ne rendrait pas cette loi discriminatoire. Si discrimination il y avait, celle-ci résulterait d'une divergence entre les législations des différents États membres. La loi italienne elle-même n'aurait pas de caractère discriminatoire. Or, en vue de l'application de l'article 30, le caractère discriminatoire d'un traitement ne pourrait être constaté qu'en fonction de la législation de l'État où la commercialisation est effectuée, ainsi que la Cour l'a expressément reconnu dans son arrêt du 20 avril 1983 (Schutzverband, 59/82, Rec. p. 1217).

Le législateur n'aurait pas cherché à protéger les fabricants italiens de pâtes contre leurs concurrents étrangers, car ceux-ci n'exportaient pas de pâtes en Italie en 1967. En fait, la loi aurait essentiellement frappé ceux des fabricants italiens de pâtes qui employaient à l'époque du blé tendre.

Le législateur n'aurait pas non plus cherché à protéger les cultivateurs italiens de blé dur contre les cultivateurs étrangers de blé tendre. Pour autant qu'il ait favorisé les premiers, il l'aurait fait surtout au détriment de leurs compatriotes concurrents cultivant du blé tendre. Ces derniers auraient, d'ailleurs, été majoritaires à l'époque.

Pour les mêmes raisons, le *gouvernement italien* fait valoir que la loi sur les pâtes alimentaires n'a pas cherché à protéger ni les fabricants italiens de pâtes, ni les cultivateurs italiens de blé dur.

Il fait, en outre, valoir que la loi n'a pas d'effets discriminatoires. Sur ce point, il précise que l'autorisation de l'emploi de blé tendre pour la fabrication de pâtes destinées à l'exportation ne vise qu'à étendre aux fabricants italiens une possibilité ouverte à tous les fabricants établis dans des pays où l'emploi exclusif de blé dur n'est pas requis.

De cette manière, la loi vise à éviter toute discrimination des fabricants italiens par rapport à ces fabricants étrangers.

Le *gouvernement français* considère que la loi italienne est indistinctement applicable aux produits nationaux et importés et que, dès lors, l'arrêt « Cassis de Dijon », confirmé par l'arrêt « Souvenirs d'Irlande » du 17 juin 1981 (Commission/Irlande, 113/80, Rec. p. 1625, 1637), est d'application en l'espèce.

Selon le *gouvernement néerlandais*, le caractère indistinctement applicable de la loi en cause ne constitue pas un argument décisif pour considérer celle-ci comme compatible avec le droit communautaire. L'arrêt « Cassis de Dijon » indiquerait que seules des exigences impératives touchant à l'intérêt général justifient une dérogation à l'interdiction prévue à l'article 30 CEE.

Quant à l'absence d'objectif protectionniste évoquée par le pretore di Milano, le gouvernement néerlandais estime que ce ne sont pas les intentions du législateur au moment de l'adoption de la loi qui sont déterminantes, mais surtout les effets de la réglementation, notamment les obstacles aux échanges intracommunautaires qui se présentent lors de sa mise en œuvre.

La *Commission* observe à son tour que la question de la compatibilité de la loi italienne avec le droit communautaire se pose dans les termes de l'arrêt « Cassis de Dijon ». Il découlerait de cet arrêt qu'une mesure, même si elle n'est pas de nature discriminatoire, peut être incompatible avec l'article 30 CEE, dans la mesure où elle comporte des effets restrictifs pour le commerce entre États membres qui ne sont pas nécessaires pour satisfaire à une exigence impérative.

Quant à l'absence d'objectif protectionniste évoquée par le pretore di Milano, il serait sans pertinence que le législateur n'ait pas eu l'intention de protéger le produit national contre les produits des autres États membres présentant les mêmes caractéristiques. La question pertinente serait de savoir si la loi produit des effets protecteurs favorisant « le produit national typique » au sens de l'arrêt du 13 mars 1984 (Prantl, 16/83, Rec. p. 1299) contre les produits concurrents des autres États membres. Or, en l'espèce, la loi comporterait de tels effets protecteurs. Elle avantagerait, d'une part, la commercialisation des pâtes de fabrication typiquement italienne, c'est-à-dire ne contenant que du blé dur, et, d'autre part, l'utilisation de blé dur de production typiquement italienne. Elle défavorise ainsi respectivement les pâtes de fabrication étrangère contenant normalement du blé tendre et le blé tendre de production étrangère.

B — *Quant à l'existence d'exigences impératives au sens de l'arrêt « Cassis de Dijon »*

1. *La protection des consommateurs*

Zoni observe que la confiance des consommateurs italiens est susceptible d'être protégée par un système approprié d'étiquetage, en vertu duquel la nature de la matière première utilisée pour la fabrication des pâtes est indiquée de manière précise.

Unipi et autres admettent que l'argument selon lequel un étiquetage adéquat exclurait tout risque de confusion auprès du consommateur est à première vue assez convaincant, mais qu'il ne résiste pas à un examen approfondi. Ils formulent plusieurs objections contre cet argument pour conclure qu'en définitive le seul moyen de protéger les intérêts des consommateurs est d'imposer

l'obligation d'employer exclusivement du blé dur dans la fabrication des pâtes.

D'abord, si la loi du blé dur devait être supprimée, les restaurants seraient tentés de fabriquer des pâtes avec du blé tendre, puisque ce blé est meilleur marché, et de les offrir à la clientèle au même prix que les pâtes de blé dur dont la qualité est supérieure. Une telle pratique provoquerait la confusion auprès de cette clientèle et risquerait de détruire l'image des pâtes italiennes ne contenant traditionnellement que du blé dur. Or, un étiquetage adéquat n'éliminerait pas la confusion chez tous ceux qui consomment des pâtes dans les restaurants italiens où la carte indique tout au plus que les pâtes sont « faites à la maison » en vue de distinguer celles-ci des pâtes industrielles sèches.

Ensuite, les consommateurs italiens n'auraient jamais été mis en présence d'étiquettes qui opposent explicitement les deux matières premières utilisables pour la fabrication des pâtes: le blé tendre et le blé dur. Dans ces conditions, une étiquette qui indiquerait les pâtes par référence à la matière première employée aurait un résultat essentiellement nul. En toute hypothèse, les consommateurs italiens seraient tellement habitués aux pâtes contenant exclusivement du blé dur qu'ils associeraient automatiquement les dénominations « pâtes » ou « spaghetti » à la présence exclusive de blé dur, sans jamais regarder l'étiquetage.

Enfin, les consommateurs pourraient, même s'ils prenaient connaissance d'un étiquetage adéquat, être induits en erreur quant au « juste » prix à payer. D'une part, il serait impossible, dans l'état actuel des techniques d'analyse, de déterminer la quantité exacte de blé tendre dans les pâtes mixtes. D'autre part, le blé tendre coûterait nettement moins cher que le blé dur. Il serait, dès lors, facile de tromper le consommateur en lui faisant payer un prix plus élevé que celui qui serait justifié par la proportion de blé dur réellement présente dans les pâtes. La loi sur les pâtes alimentaires constituerait le seul moyen permettant de garantir que le consommateur paiera le juste prix.

Unipi et autres précisent, par ailleurs, que cette dernière objection fournit à leur avis la preuve décisive de l'impossibilité d'éliminer les causes de la confusion sur le marché des pâtes au moyen d'un système d'étiquetage adéquat.

Ayant écarté ainsi l'argument relatif à l'étiquetage, ils font valoir, en outre, que les nouvelles méthodes de séchage, même si elles auront sous peu pour résultat de conférer aux pâtes contenant du blé tendre la même résistance à la cuisson, auront en même temps un effet dévastateur sur le goût des pâtes. Toutes ces pâtes auraient un goût « préfabriqué » de mauvaise qualité. Seul l'emploi exclusif de blé dur permettrait de fabriquer des pâtes résistant naturellement à la cuisson sans devoir recourir à des traitements thermiques qui en altèrent définitivement la nature.

Par ailleurs, étant donné que ces méthodes de séchage n'ont été développées que récemment, les pâtes importées contenant du blé tendre, traitées selon ces méthodes, ne pourraient plus être considérées comme ayant été « traditionnellement » produites dans l'État membre d'origine au sens de l'arrêt « Genièvre » du 26 novembre 1985 (Miro, 182/84, Rec. p. 3731).

Agnesi et autres partagent le point de vue de Unipi et autres, selon lequel un étiquetage

adéquat n'est pas susceptible d'éliminer tout risque de confusion auprès du consommateur. A ce titre, ils se réfèrent également à l'attitude du consommateur italien et à la tromperie du consommateur sur le juste prix des pâtes.

Ils soutiennent en outre que, dans l'hypothèse où les pâtes seraient fabriquées avec un mélange de blé dur et de blé tendre, les méthodes d'analyse actuelles ne permettraient pas de vérifier si les ingrédients sont énumérés sur l'étiquetage selon l'ordre décroissant de leur importance pondérale, comme le prescrit l'article 6 de la directive 79/112.

L'autorisation de commercialisation des pâtes importées contenant du blé tendre pourrait inciter également certains fabricants italiens à fabriquer de telles pâtes à l'étranger en vue de les importer ensuite en Italie, ce qui aurait pour résultat de disqualifier l'image des pâtes alimentaires italiennes.

Le *gouvernement italien* se borne à invoquer l'argument relatif à la tromperie du consommateur sur le « juste » prix des pâtes: la loi sur les pâtes alimentaires constituerait le seul moyen permettant d'assurer que le consommateur paie exactement le prix justifié par la qualité du produit qu'il achète.

Le *gouvernement français* utilise également cet argument ainsi que celui relatif à l'attitude du consommateur italien: la présentation de pâtes de blé tendre sous la dénomination de « pâtes » ne pourrait que créer la confusion dans l'esprit du consommateur qui associerait cette dénomination à la présence exclusive de blé dur.

Il fait également valoir que, dans l'hypothèse où les pâtes seraient fabriquées avec un mélange de blé dur et de blé tendre, les méthodes d'analyse actuelles ne permettraient pas de vérifier si les ingrédients sont énumérés sur l'étiquetage selon l'ordre décroissant de leur importance pondérale, comme le prescrit l'article 6 de la directive 79/112.

Citant les arrêts du 7 février 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Rec. p. 483, point 20) et du 17 mars 1983 (De Kikvorsch, 94/82, Rec. p. 947, point 8), le *gouvernement néerlandais* rappelle que l'article 30 ne s'oppose pas à l'adoption de règles nationales ayant pour objet d'améliorer la qualité des produits nationaux, à condition toutefois que celles-ci ne constituent pas un obstacle à la libre circulation des marchandises et permettent aux consommateurs d'acheter des produits fabriqués selon une tradition différente.

Le gouvernement néerlandais observe à propos de l'argument relatif à l'attitude du consommateur italien que, de toute façon, les dénominations « pâtes » ou « spaghetti » sont devenues au fil des années des termes génériques et qu'une jurisprudence constante de la Cour établit qu'il est incompatible avec l'article 30 CEE de réserver un terme générique à une variété nationale et donc de la refuser aux variétés différentes produites dans d'autres États membres.

Il formule néanmoins une réserve. Selon lui, des situations peuvent se présenter où les produits concernés ne pourraient plus être qualifiés de pâtes alimentaires, parce que, par exemple, la teneur en céréales serait trop basse. Il devrait exister une limite en dessous de laquelle un produit ne peut plus être considéré comme répondant à une dénomination déterminée.

Citant à son tour l'arrêt Jongeneel Kaas, la *Commission* rappelle que, en l'absence de règles communautaires, les États membres ont la faculté de mener une politique de qualité concernant leur production nationale à condition qu'elle n'entrave pas la libre circulation des produits importés.

A propos de l'argument relatif à l'attitude du consommateur italien, elle cite, d'abord, l'arrêt « Vinaigre de vin » du 9 décembre 1981 (Commission/Italie, 193/80, Rec. p. 3019, point 23), selon lequel la protection du consommateur qui, habitué à l'utilisation commerciale d'un terme particulier, associerait à tort celui-ci avec un produit particulier, peut être assurée par l'apposition obligatoire d'un étiquetage adéquat concernant la nature du produit vendu. Elle fait, en outre, remarquer que le consommateur italien serait déjà averti de la composition des pâtes qui lui sont présentées à l'achat par la dénomination, même sans devoir examiner la liste des ingrédients.

2. *La loyauté des transactions*

Comme il a été exposé ci-dessus, les partisans de la loi sur les pâtes alimentaires soutiennent tous que l'obligation de n'employer que du blé dur constitue le seul moyen permettant d'assurer aux consommateurs qu'ils paient exactement le prix correspondant à la qualité du produit.

Sans se prononcer sur ce point, la *Commission* tire argument de l'arrêt « Genièvre », précité, pour conclure au contraire que l'obligation de n'employer que du blé dur ne peut pas être justifiée par une exigence impérative tenant à la loyauté des transactions.

Elle fait remarquer que les pâtes de blé dur portent obligatoirement une dénomination qui leur est propre et qu'elles se distinguent déjà de ce fait des pâtes contenant du blé tendre. De ce point de vue, l'arrêt « genièvre », rendu dans une affaire où le genièvre néerlandais et le genièvre belge ne se distinguaient pas par leur dénomination, s'appliquerait a fortiori.

3. *La santé publique*

Zoni soutient qu'il est notoire que le blé tendre est une matière première aussi naturelle que le blé dur et que, jusqu'à présent, personne n'a soutenu que le blé tendre était nocif pour la santé.

Unipi et autres font valoir que l'obligation d'employer exclusivement du blé dur permet d'éviter l'utilisation d'additifs et de colorants dans la fabrication des pâtes. Ceux-ci seraient indispensables pour conférer aux pâtes contenant du blé tendre l'aspect ambré caractéristique des pâtes fabriquées uniquement avec du blé dur. Un de ces colorants serait la tetrasine qui, absorbée en doses régulières, surtout au niveau de consommation de pâtes par tête enregistré en Italie, pourrait se révéler dangereuse pour la santé.

Le *gouvernement italien* fait sienne cette argumentation et conclut également qu'une absorption importante d'additifs et de colorants peut entraîner des effets préjudiciables pour la santé de l'homme.

Il ne serait, d'ailleurs, pas possible d'assurer une information adéquate au consommateur, étant donné que les additifs en cause ne seraient pas des ingrédients devant être indiqués sur l'emballage en vertu de la directive 79/112.

Selon le *gouvernement français*, les spécialistes sont unanimes pour reconnaître que le blé dur est la seule matière première qui permette d'obtenir des pâtes alimentaires de qualité, en ce qui concerne tant le goût que la couleur et la tenue à la cuisson. Aussi, les pâtes de blé dur, contrairement aux pâtes de blé tendre, ne nécessiteraient-elles l'adjonction d'aucun additif alimentaire, tel que colorant, gélifiant, stabilisant ou émulsifiant.

De même, la *Commission* rappelle qu'il a été établi par le pretore que, en l'espèce, les pâtes alimentaires importées n'étaient aucunement nuisibles à la santé.

4. *La protection d'un secteur agricole en conformité avec l'organisation commune de marché qui y est relative*

Selon *CNCD et autres*, la Communauté elle-même a, dans le secteur céréalier, agi depuis le début suivant une logique de la « pureté » des pâtes de blé dur, analogue à celle qui inspire la législation italienne. Par conséquent, cette législation ne constituerait pas une violation des articles 30 et 36 CEE. Une censure de cette législation s'opposerait, par ailleurs, irrémédiablement aux dispositions de l'article 39 CEE, paragraphe 2, sous a), et à toute intervention communautaire qui, conformément aux dispositions de cet article, tient compte « du caractère particulier de l'activité agricole, découlant de la structure sociale de l'agriculture et des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles ».

Le *gouvernement italien* soutient que la loi sur les pâtes alimentaires vise à favoriser le développement de la production du blé dur et contribue ainsi à la réalisation d'un objectif fondamental que la Communauté a adopté elle-même dans le cadre de l'organisation de marché relative aux céréales. Cette politique tiendrait compte des disparités structurelles et naturelles entre les diverses régions agricoles de la Communauté, conformément aux dispositions de l'article 39 CEE, paragraphe 2, sous a), et répondrait ainsi à une exigence impérative.

La loi sur les pâtes alimentaires constituerait, par ailleurs, un moyen proportionné à l'objectif qu'elle vise à atteindre. Cela découlerait déjà du fait même qu'elle répond à une exigence générale et impérative que l'ordre juridique communautaire a assumée et faite sienne. En outre, on ne saurait perdre de vue que dans les zones de production traditionnelles la culture du blé dur ne pourrait guère, pour des raisons tenant au climat et aux terrains, être remplacée par d'autres cultures. Il faudrait, enfin, tenir compte du fait que les producteurs de pâtes des autres États membres ne subiraient concrètement aucun dommage du fait de cette loi, étant donné la quasi-absence d'importation de pâtes en Italie avant et après l'adoption de la loi.

Selon le *gouvernement français*, l'abrogation de la loi sur les pâtes alimentaires conduirait à une remise en cause de la politique agricole commune relative au blé dur. La Communauté aurait encouragé la production de blé dur en vue d'assurer un niveau de vie équitable pour les producteurs de blé dur [voir article 39, paragraphe 1, sous b)]et d'assurer un approvisionnement satisfaisant à l'industrie des pâtes alimentaires [voir article 39, paragraphe 1, sous d)]. La concurrence du blé tendre compromettrait l'unique débouché du blé dur et, en conséquence, le développement de la production du blé dur qui a été encouragé par la Communauté.

Selon le *gouvernement néerlandais*, il est exclu qu'une mesure de protection nationale puisse venir compléter celle adoptée dans le cadre de la politique agricole commune. A propos du cas d'espèce, il observe notamment que l'aide communautaire pour le blé dur est justifiée par le plus faible rendement à l'hectare de la culture du blé dur par rapport à celle des variétés de blé tendre. Une fois compensé ce désavantage au niveau de la production au moyen de cette aide communautaire, il n'y a plus de place pour une mesure nationale destinée à encourager l'emploi du blé dur au stade de la vente.

De toute façon, la prescription italienne tomberait sous le coup de l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, en vertu duquel est interdite l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent.

Selon la *Commission*, la protection d'un secteur économique déterminé, même agricole, ne saurait constituer une exigence impérative justifiant une exception au principe fondamental de la libre circulation des marchandises, car cela reviendrait à admettre le principe même du protectionnisme. Elle estime, en outre, qu'il n'y a de toute façon plus de place pour des mesures de protection nationale si la politique agricole commune assure déjà la protection d'un secteur déterminé.

Elle observe, enfin, qu'il incombe à la Communauté seule de prendre les mesures appropriées au cas où l'abrogation de la loi sur les pâtes alimentaires compromettrait l'unique débouché du blé dur et nécessiterait l'achat d'excédents accrus de blé dur par le jeu du mécanisme d'intervention.

III — Réponses aux questions posées par la Cour

En réponse à une question posée par la Cour, le *gouvernement italien* a expliqué que la règle de l'emploi exclusif du blé dur ne vaut pas pour la fabrication de pâtes (humides) fraîches essentiellement pour trois raisons:

— l'importance très marginale de cette fabrication;

— la prise en considération des coutumes et traditions locales, selon lesquelles des pâtes spéciales sont préparées en mélangeant les pâtes fraîches avec d'autres ingrédients comme la viande ou des légumes;

— la multiplicité des lieux de fabrication artisanale des pâtes fraîches, qui ne permet pas d'effectuer les contrôles sanitaires visant à établir la présence de blé tendre dans les pâtes.

Interrogé sur le point de savoir si les pâtes au blé tendre contiennent des additifs, dont l'article 5, sous a), de la loi générale sur les denrées alimentaires interdit l'emploi, le gouvernement italien précise que, s'il a signalé dans ses observations écrites le problème de l'emploi d'additifs dans la fabrication de ces pâtes pour conférer à celles-ci les caractéristiques organoleptiques propres aux pâtes de blé dur, il n'a pas pour autant voulu affirmer que toutes ces pâtes contenaient de tels additifs ou colorants. Il admet ne pas disposer de preuve qui permette d'étayer pareille affirmation.

Quant aux objectifs de la loi sur les pâtes alimentaires, notamment celui relatif à la

promotion de la culture du blé dur, le gouvernement italien a précisé que la production italienne de blé dur aurait couru le risque de péricliter, si cette loi n'avait pas imposé aux fabricants de pâtes l'obligation de n'employer que du blé dur. A cet égard, il rappelle qu'il n'aurait pas été difficile de prévoir une véritable « invasion » de blé tendre pour la fabrication des pâtes, étant donné que son prix est sensiblement inférieur à celui du blé dur.

Interrogée sur les raisons pour lesquelles les fabricants italiens de pâtes importent du blé dur d'Amérique du Nord, malgré la situation excédentaire sur le marché communautaire de ce produit, la *Commission* a précisé la portée de ses observations, selon lesquelles ces importations s'expliquent essentiellement par la qualité supérieure du blé dur américain. Elle a expliqué que cette qualité supérieure ne concerne pas le caractère non collant à la cuisson des pâtes provenant de sa transformation, mais plutôt la couleur de ces pâtes. Les fabricants italiens de pâtes ne procéderaient au mélange du blé dur national avec du blé dur importé d'Amérique du Nord qu'en vue d'obtenir des pâtes ayant certaines caractéristiques de présentation (notamment quant à la couleur) requises par les consommateurs italiens et qui ne peuvent être obtenues par l'ajout d'additifs et de colorants interdits par la loi.

R. Joliet
Juge rapporteur

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

(voir affaire 407/85, p. 4234, 4246)