CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M^ME CHRISTINE STIX-HACKL

présentées le 20 mars 2003 [1]

I — Introduction

1. La présente affaire porte sur la question de savoir si une loi nationale donnée est conforme aux principes de proportionnalité, d'effectivité et de protection juridictionnelle appropriée des droits subjectifs.

II — Cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

2. Parmi les dispositions présentement en cause figurent la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 1999, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité [2], et la décision n° 3052/95/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 1995, établissant une procédure d'information mutuelle sur les mesures nationales dérogeant au principe de libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté [3].

1) La directive 1999/5

3. L'article 1^er de la directive 1999/5 fixe comme objectif d'établir un cadre réglementaire pour la mise sur le marché, la libre circulation et la mise en service dans la Communauté des équipements hertziens et des équipements terminaux de télécommunications.

4. L'article 2, sous c), de la directive définit un équipement hertzien comme «un produit, ou un composant pertinent d'un produit, qui permet de communiquer par l'émission et/ou la réception d'ondes hertziennes en utilisant le spectre attribué aux communications radio terrestres ou spatiales».

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — JO L 91, p. 10.

3 — JO L 321, p. 1.

5. L'article 3 établit les exigences essentielles applicables à tous les appareils. C'est ainsi que les équipements hertziens doivent être construits de telle sorte «qu'ils utilisent efficacement le spectre attribué aux communications radio terrestres ou spatiales ainsi que les ressources orbitales pour éviter les interférences dommageables».

6. L'article 5 dispose que, lorsqu'un appareil est conforme aux normes harmonisées pertinentes ou à certaines parties de celles-ci, dont les numéros de référence ont été publiés au *Journal officiel des Communautés européennes,* les exigences essentielles visées à l'article 3 et couvertes par ces normes harmonisées ou certaines parties de celles-ci sont respectées.

7. L'article 6, paragraphe 1, prévoit ce qui suit:

«Les États membres veillent à ce que les appareils ne soient mis sur le marché qu'à condition d'être conformes aux exigences essentielles appropriées visées à l'article 3 et aux autres dispositions pertinentes de la présente directive lorsqu'ils sont installés et entretenus de façon appropriée et qu'ils sont utilisés conformément à leur destination. Ils ne sont pas soumis à d'autres exigences nationales quant à la mise sur le marché.»

8. L'article 6, paragraphe 4, prévoit que:

«Dans le cas d'équipements hertziens utilisant des bandes de fréquences dont l'utilisation n'est pas harmonisée dans l'ensemble de la Communauté, le fabricant ou son mandataire établi dans la Communauté ou la personne responsable de la mise sur le marché des équipements informe l'autorité nationale responsable de la gestion des fréquences dans l'État membre concerné de son intention de commercialiser ces équipements sur son marché national.

La notification est faite au moins quatre semaines avant le début de la mise sur le marché et comprend des informations sur les caractéristiques hertziennes des équipements (en particulier, bandes de fréquences, espacement des canaux, type de modulation et puissance RF) et le numéro d'identification de l'organisme notifié visé aux annexes IV et V.»

9. L'article 7, paragraphes 1 et 2, prévoit que:

«1. Les États membres autorisent la mise en service des appareils conformément à l'usage auquel ils sont destinés lorsqu'ils sont conformes aux exigences essentielles appropriées visées à l'article 3 et aux autres dispositions pertinentes de la présente directive.

2. Nonobstant le paragraphe 1 et sans préjudice des conditions attachées aux autorisations pour la fourniture du service concerné conformément au droit communautaire, les États membres ne peuvent limiter la mise en service d'équipements hertziens que pour des raisons liées à l'utilisation efficace et appropriée du spectre radio, à la nécessité d'éviter des interférences dommageables, ou à des questions liées à la santé publique.»

10. L'article 8, paragraphe 1, dispose comme suit:

«Les États membres n'interdisent pas, ne limitent pas ou n'entravent pas la mise sur le marché et la mise en service sur leur territoire d'appareils portant le marquage CE visé à l'annexe VII, qui prouve leur conformité avec toutes les dispositions de la présente directive, y compris les procédures d'évaluation de la conformité définies au chapitre II, et cela sans préjudice des dispositions de l'article 6, paragraphe 4, de l'article 7, paragraphe 2, et de l'article 9, paragraphe 5.»

11. L'article 9, paragraphe 1, prévoit ce qui suit:

o

«Lorsqu'un État membre constate qu'un appareil relevant du champ d'application de la présente directive n'est pas conforme aux exigences de celle-ci, il prend toutes les mesures utiles sur son territoire pour retirer l'appareil du marché ou du service, en interdire la mise sur le marché ou la mise en service ou en restreindre la liberté de circulation.»

12. Selon l'article 12 de la directive 1999/5, les appareils conformes à toutes les exigences essentielles applicables sont revêtus du marquage CE de conformité prévu à l'annexe VII.

13. L'article 19, paragraphe 1, dispose comme suit:

«Les États membres adoptent et publient au plus tard le 7 avril 2000 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils en informent immédiatement la Commission. Ils appliquent les présentes dispositions à partir du 8 avril 2000.»

2) La décision n° 3052/95

14. L'article 1er de cette décision dispose comme suit:

«Lorsqu'un État membre fait obstacle à la libre circulation ou à la mise sur le marché

d'un certain modèle ou d'un certain type de produit légalement fabriqué ou commercialisé dans un autre État membre, il notifie cette mesure à la Commission dès lors qu'elle a pour effet direct ou indirect:

— une interdiction générale,

— un refus d'autorisation de mise sur le marché,

— la modification du modèle ou type de produit en cause, en vue de sa mise ou de son maintenir sur le marché

ou

— un retrait du marché.»

15. L'article 3 de la décision prévoit ce qui suit:

«1. L'obligation de notification visée à l'article 1er s'applique aux mesures prises par les autorités compétentes des États membres habilitées à prendre de tels actes, à l'exception des décisions judiciaires.

Lorsqu'un certain modèle ou un certain type de produit fait l'objet de plusieurs mesures prises dans des conditions de fond et de procédure identiques, seule la première de ces mesures est soumise à l'obligation de notification.

2. L'article 1er ne s'applique pas:

— aux mesures prises uniquement en application de dispositions communautaires d'harmonisation,

— aux mesures qui sont notifiées à la Commission en vertu de dispositions spécifiques,

— aux mesures qui ont été notifiées à l'état de projet à la Commission en vertu de dispositions communautaires spécifiques,

— aux mesures qui, comme les mesures conservatoires ou d'instruction, n'ont pour objet que de permettre l'établis-

sement de la mesure principale visée à l'article 1er,

— aux mesures relevant uniquement de la protection de la moralité publique ou de l'ordre public,

— aux mesures concernant des biens d'occasion que le temps ou l'utilisation a rendu impropres à la mise ou au maintien sur le marché.

3. L'introduction d'un recours juridictionnel contre la mesure principale visée au paragraphe 1 n'entraîne en aucun cas la suspension de l'application de l'article 1er.»

B — *Le droit national*

16. Les dispositions essentielles du droit italien sont contenues dans le Codice Postale, institué par le décret présidentiel n° 156 du 29 mars 1973[4] (ci-après le «Codice Postale»), ainsi que dans la loi n° 689 du 24 novembre 1981 définissant les sanctions en cas d'infractions administratives, un régime accessoire de sanctions, et les procédures d'opposition y afférentes[5] (ci-après la loi n° 689/81).

1) Le Codice Postale

17. Aux termes de l'article 398:

«1. Il est interdit de construire ou d'importer, à des fins commerciales, sur le territoire national, d'utiliser ou de faire fonctionner, à quelque titre que ce soit, des appareils ou des installations électriques, radioélectriques ou des lignes de transmission d'énergie électrique ne répondant pas aux règles fixées en vue de la prévention et de l'élimination des perturbations dans les transmissions et les réceptions radio.

2. Ces normes, qui déterminent également la méthode à suivre pour établir la conformité, sont adoptées par arrêté du ministre des Postes et des Télécommunications, en accord avec le ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, conformément aux directives de la Communauté européenne.

4 — Decreto del Presidente della Repubblica DPR, *GURI* n° 113, SO, du 3 mai 1973.

5 — *GURI* n° 329, SO, du 30 novembre 1981.

3. La mise sur le marché et l'importation, à des fins commerciales, des matériels visés au paragraphe 1 sont subordonnées à la délivrance d'un certificat, d'une marque, d'une attestation de conformité ou à la présentation d'une déclaration de conformité selon les modalités fixées par l'arrêté visé au paragraphe 2.

4. Les organismes ou les personnes qui délivrent les marques ou les attestations de conformité visées au paragraphe précédent sont désignés par arrêté du ministre des Postes et des Télécommunications, en accord avec le ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat.»

18. Les dispositions visées au paragraphe 2 de l'article 398 se trouvent dans un arrêté ministériel du 15 juillet 1977 [6] (modifié par l'arrêté ministériel du 8 novembre 1996 [7]).

19. L'article 399 du Codice Postale sanctionne d'une amende toute infraction aux dispositions de l'article 398 dudit code.

2) La loi n° 689/81

20. Les articles 18 à 23 de la loi n° 689/81 éditent les règles de procédure relatives aux contrôles, aux sanctions et aux voies de recours.

21. L'article 20, quatrième alinéa, de la loi n° 689/81 dispose comme suit:

«La confiscation des choses dont la fabrication, l'usage, le port, la détention ou l'aliénation constituent une infraction administrative est toujours décidée même si l'ordonnance — injonction de paiement n'est pas émise.»

22. Pour ce qui est de ces dispositions, le Giudice di pace renvoie à l'interprétation opérée par la Corte suprema di cassazione. Selon cette jurisprudence, l'objet de la procédure d'opposition, en matière d'infractions administratives, est circonscrit à la vérification de la licéité de la sanction infligée. Les tiers ne peuvent, quant à eux, participer à cette procédure, que ce soit sous la forme d'une intervention volontaire ou forcée, ou d'un appel en garantie. Étant donné que la procédure d'opposition se limite au contrôle de la licéité de la sanction infligée à l'auteur de l'infraction administrative, le premier vendeur n'a pas la possibilité, en cas de ventes successives, de faire valoir directement auprès de l'administration publique la conformité légale du produit qui a été saisi auprès de l'acquéreur.

23. La République italienne n'a pas transposé dans les délais la directive 1999/5. Toutefois, le ministère des Communications a publié, en mai 2000, une circulaire

6 — *GURI* n° 226, du 20 août 1977.
7 — *GURI* n° 274, du 22 novembre 1996.

suivant laquelle les services sont tenus de respecter les dispositions de la directive 1999/5 pour ce qui est de la mise sur le marché et de la mise en service des équipements.

III — Les faits et la procédure au principal

24. Il résulte du dossier que la société Safalero Srl (ci-après «Safalero») est une entreprise produisant des maquettes d'avions propulsées par des moteurs à explosion ou électriques et contrôlées à distance grâce à des radiocommandes. Elle fabrique les modèles réduits, mais pas les radiocommandes, qui constituent un accessoire indispensable pour l'utilisation de ces modèles. Les appareils de guidage ne sont pas fabriqués en Italie, mais sont importés d'États membres de l'Union européenne puis distribués par Safalero, qui vend les kits complets, comprenant le modèle réduit, le moteur et la radiocommande, à de nombreux détaillants tant sur le territoire national qu'à l'étranger.

25. Le 8 février 2000, des agents de la police postale se sont rendus au siège de l'entreprise Vitale à Gênes (Italie) et ont procédé à la saisie administrative de sept radiocommandes que l'entreprise avait acquises auprès de Safalero et que Safalero avait précédemment importées d'autres États membres, au motif qu'elles ne portaient pas la marque d'homologation prescrite par l'article 398 du Codice Postale. Vitale a formé un recours administratif devant le Prefetto di Genova. Ce dernier a cependant infligé à Vitale, le 26 avril 2000, une amende administrative de 30 000 ITL, avant d'ordonner la confiscation et la destruction des appareils. Vitale ne s'est pas opposée aux mesures adoptées à son encontre.

26. Par procès-verbaux du 17 février 2000, la police postale a reproché à Safalero de ne pas avoir respecté les articles 398 et 399 du Codice Postale et lui infligé une amende administrative de 100 000 ITL à chaque fois pour chacune des trois infractions constatées.

27. Le 18 avril 2000, Safalero a formé un recours devant le préfet de Gênes contre ces décisions et demandé la levée de la saisie. Le 21 avril 2000, le préfet a rejeté le recours ainsi que la demande et infligé une amende de 300 000 ITL. Le 22 juin 2000, Safalero a formé un recours juridictionnel devant le Giudice di pace di Genova et a fait valoir que la décision de saisie constituait une «interdiction générale» au sens de la décision n° 3052/95, qui aurait dû être notifiée à la Commission. En outre, la décision de saisie serait contraire au principe de proportionnalité reconnu en droit communautaire.

28. Selon l'ordonnance de renvoi, la conformité des appareils en question a été reconnue, également par la préfecture.

IV — Les questions préjudicielles

29. Par ordonnance du 4 janvier 2001, parvenue au greffe de la Cour le 11 janvier 2001, dans l'affaire Safalero, le Giudice di pace di Genova a demandé à la Cour de justice des Communautés européennes de statuer à titre préjudiciel sur les questions suivantes:

«1) Les principes de proportionnalité, d'effectivité et de protection juridictionnelle appropriée des droits que l'ordre juridique communautaire confère aux justiciables, tels qu'énoncés dans le traité et/ou élaborés et définis dans les arrêts rendus par la Cour de justice, sont-ils compatibles avec les règles de procédure et les sanctions, en matière d'infractions de nature administrative, qui ont été instituées par la loi n° 689 du 24 novembre 1981, si:

— le contrevenant ne peut pas former un recours juridictionnel contre une mesure de saisie prise par l'administration publique jusqu'à ce que cette administration, qui n'est pas tenue de respecter des délais de procédure, ait émis une injonction ou ordonné la confiscation;

— le justiciable directement et individuellement concerné par une mesure prise par l'administration publique n'a pas la possibilité de former un recours juridictionnel lorsque cette mesure est adressée à d'autres personnes;

— le justiciable directement et individuellement concerné par une mesure que l'administration publique a prise à l'égard d'autres personnes n'a pas la possibilité de participer, fût-ce à titre d'intervention volontaire, à la procédure d'opposition introduite par ces personnes;

— la sanction accessoire constituée par la confiscation de la marchandise est prévue, sans possibilité d'une appréciation différente et discrétionnaire par le juge, en cas d'infractions de nature purement administrative, dont la sanction principale, de caractère économique, est constituée par le paiement d'une somme d'argent même modique?

2) Les articles 10 et 249 du traité s'opposent-ils à ce que les États membres adoptent des dispositions incompatibles avec la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil, du 9 mars 1999, concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et

la reconnaissance mutuelle de leur conformité:

— pendant le délai prescrit pour la transposition de ladite directive;

— postérieurement à l'expiration sans résultat du délai de transposition?

En cas de réponse affirmative à la question posée, quelle est la notion communautaire de 'disposition de nature à compromettre sérieusement le résultat prescrit par la directive'?»

V — En ce qui concerne les questions préjudicielles

30. Par lettre du 20 juin 2002, la Cour a interrogé le tribunal de renvoi sur le point de savoir si, à la lumière de l'arrêt rendu dans l'affaire Radiosistemi [8], il maintenait ses questions préjudicielles.

8 — Arrêt du 20 juin 2002 (C-388/00 et C-429/00, Rec. p. I-5845).

31. Par lettre du 5 août 2002 le tribunal de renvoi a informé la Cour de sa décision, en date du 30 juillet 2002, de maintenir la première question.

A — *En ce qui concerne la recevabilité des questions préjudicielles*

1) Argumentation des participants à la procédure

32. Le gouvernement italien est d'avis que la ou les questions préjudicielles sont irrecevables. Elle(s) ne se référerai(en)t pas à une disposition de droit communautaire dérivé spécifique que le juge national aurait à interpréter.

33. La question du caractère licite de la confiscation concernerait une autre procédure, à savoir celle engagée à l'encontre de Vitale, et non pas celle ayant abouti à la présente procédure à titre préjudiciel. Si la Cour devait considérer que le contrevenant peut intervenir dans la procédure, la juridiction de renvoi n'aurait aucune possibilité d'influer sur cette mesure de confiscation et l'arrêt rendu par la Cour n'aurait aucune influence sur l'une quelconque des procédures pendantes.

34. Le gouvernement français est d'avis que seul le deuxième point de la première question préjudicielle est recevable, les autres points étant de nature hypothétique ou ne concernant que Vitale.

35. La Commission estime qu'une réponse de la Cour aux troisième et quatrième points de la première question préjudicielle ne serait d'aucune utilité pour résoudre le litige au principal. En revanche, les deux premiers points de la première question préjudicielle seraient recevables. Pour ce qui est du premier point, la Commission a fait observer à l'audience que même après une confiscation il peut y avoir un intérêt à attaquer la mesure de saisie.

2) Appréciation

36. Selon la jurisprudence de la Cour, «le refus de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale n'est possible que lorsqu'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation du droit communautaire sollicitée n'a aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal, lorsque le problème est de nature hypothétique ou encore lorsque la Cour ne dispose pas des éléments de fait et de droit nécessaires pour répondre de façon utile aux questions qui lui sont posées» [9].

37. Il s'agit en l'occurrence de vérifier si entre l'interprétation du droit communautaire sollicitée par le tribunal de renvoi et la réalité ou l'objet du litige au principal il n'existe manifestement aucun rapport [10].

38. Le troisième point de la première question préjudicielle a trait à l'hypothèse d'un justiciable «directement et individuellement» concerné par une mesure que l'administration publique a prise à l'égard d'un tiers, mais qui n'a pas la possibilité de participer, fût-ce à titre d'intervention volontaire, à la procédure juridictionnelle introduite par ce tiers.

39. Étant donné que, dans le cas d'espèce, Vitale ne s'est pas opposée en justice à la mesure adoptée à son encontre, il n'y a pas de procédure juridictionnelle dans laquelle Safalero aurait pu intervenir en tant que tiers. Le point de savoir si le droit communautaire exigerait une telle faculté constitue une question hypothétique à laquelle la Cour n'a pas à répondre.

40. Le quatrième point de la première question préjudicielle vise l'hypothèse d'une sanction infligée à titre accessoire, constituée par la confiscation de la mar-

9 — Arrêts du 22 janvier 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Rec. p. I-607, point 19), et du 13 mars 2001, PreussenElektra (C-379/98, Rec. p. I-2099, point 39).

10 — Tel était le cas dans l'arrêt du 16 juin 1981, Salonia (126/80, Rec. p. 1563, point 6), et dans l'ordonnance du 26 janvier 1990, Falciola (C-286/88, Rec. p. I-191, points 8 et suiv.).

chandise, sans possibilité d'une appréciation différente et discrétionnaire par le juge, en cas d'infractions de nature purement administrative, dont la sanction principale — de caractère économique — est constituée par le paiement d'une somme d'argent relativement modique.

41. Étant donné que la procédure au principal ne porte pas non plus sur la question de la sanction accessoire constituée par la confiscation de la marchandise, la Cour ne saurait non plus répondre à cet aspect de la question.

42. Ainsi, il n'y a lieu de répondre qu'aux deux premiers points de la première question préjudicielle. À cet égard, il convient bien sûr de les entendre en ce sens qu'ils portent non sur la compatibilité des règles nationales avec le droit communautaire, mais sur son interprétation.

B — *En ce qui concerne la première (et désormais unique) question préjudicielle*

43. Il s'agit donc de savoir en l'espèce si les dispositions de la loi n° 689/81 sont compatibles avec le principe de proportionnalité, d'effectivité et de protection juridictionnelle appropriée des droits subjectifs que l'ordre juridique communautaire confère aux justiciables.

44. Ainsi que l'a indiqué à juste titre le gouvernement français, la notion de justiciable «directement et individuellement» concerné, telle qu'elle apparaît également dans la question préjudicielle, prête à confusion et se révèle inappropriée, du fait qu'il s'agit d'une procédure se déroulant devant des autorités d'un État membre.

1) Arguments des participants à la procédure

45. Safalero estime que l'importateur de radiocommandes a également un intérêt pour agir contre une mesure de saisie pratiquée à l'encontre d'un revendeur au détail desdits appareils, car il serait également affecté par les conséquences négatives d'une telle mesure. C'est ainsi que sa position sur le marché serait affectée par l'absence de commercialisation. Il courrait également le risque que des détaillants intentent une action judiciaire à son encontre.

46. Les règles procédurales telles qu'interprétées par la Corte suprema di cassazione

seraient contraires au principe de la protection juridictionnelle effective. L'article 20, paragraphe 4, de la loi n° 689/81 aurait généralisé le principe de la confiscation obligatoire. La saisie et, a fortiori, la confiscation de marchandises certes conformes mais non munies de l'homologation correspondante constitueraient des mesures d'effet équivalent au sens de l'article 28 CE. Eu égard au caractère négligeable de l'infraction, la sanction serait disproportionnée.

47. De la sorte, des dispositions procédurales de la loi n° 689/81 seraient contraires au droit communautaire.

48. Le gouvernement italien considère que les règles procédurales dont il s'agit sont l'expression du large pouvoir d'appréciation dont disposent les États membres en matière de sanctions. Le droit communautaire n'assignerait aucune limite à cet égard, compte tenu de ce qu'il ne s'agit pas en l'occurrence de règles procédurales visant les finalités poursuivies par le législateur communautaire. Il ne s'agirait pas de protéger les droits de la défense de Safalero, étant donné que les poursuites concernent un tiers, à savoir Vitale, auquel il est reproché certaines infractions, objet de la procédure. La responsabilité pénale, comme la responsabilité administrative, serait strictement personnelle. En l'espèce, le même bien serait pris en considération par deux incriminations (à savoir les infractions distinctes commises par deux entreprises).

49. De l'avis du gouvernement français, le cas d'espèce présenterait certaines différences par rapport à l'affaire Radiosistemi. La protection juridictionnelle, telle qu'elle est accordée par le droit italien, serait conforme aux exigences du droit communautaire, étant donné que Safalero disposait de plusieurs voies de recours pour faire aboutir ses revendications.

50. La Commission est d'avis que le principe de la protection juridictionnelle effective est enfreint par la loi n° 689/81 dans la mesure où, sur le premier point faisant l'objet de la première question préjudicielle, aucune protection juridictionnelle n'est possible. L'impossibilité pour une personne autre que celle visée par la mesure de saisie de former un recours juridictionnel constituerait une restriction supplémentaire dans la mesure où la notion de «interessati» serait interprétée restrictivement.

51. À l'opposé, le droit communautaire imposerait d'accorder une protection juridictionnelle à toute personne ayant subi un préjudice du fait de la mesure. Il appartiendrait à la juridiction nationale de vérifier au cas par cas l'existence de la qualité pour agir.

52. En outre, la Commission estime que les dispositions de la loi n° 689/81 sont contraires au principe d'effectivité de la protection juridictionnelle dans la mesure où elle rend impossible l'exercice d'un droit de recours pour une personne directement concernée par la saisie lorsque cette mesure a été adoptée à l'encontre d'autres personnes, et que la législation en vigueur empêche des personnes autres que le destinataire direct de la mesure d'agir en justice. En revanche, le principe de proportionnalité ne serait en l'occurrence pas pertinent.

2) Appréciation

53. Il n'y a plus lieu d'examiner si le régime d'interdiction dont la violation entraîne des sanctions telles que celles édictées par les autorités italiennes est conforme au droit communautaire. La Cour a déjà dans l'affaire Radiosistemi répondu par la négative à cette question. Les dispositions du droit national édictant une interdiction donnée sont contraires au droit communautaire [11].

54. De même, la question de savoir si des sanctions prononcées en vertu d'une violation de dispositions nationales contraires au droit communautaire sont conformes à ce droit a déjà été résolue. En effet, d'après la jurisprudence de la Cour, confirmée dans l'affaire Radiosistemi, «la sanction, pénale ou autre, d'une mesure de restriction nationale qui a été retenue contraire au droit communautaire est aussi incompatible avec le droit communautaire que cette restriction elle-même» [12].

55. «Pour cette raison, un régime de sanctions visant à assurer l'exécution d'une réglementation nationale non conforme aux dispositions communautaires doit être jugé contraire au droit communautaire, sans qu'il soit besoin d'apprécier sa conformité aux principes de non-discrimination ou de proportionnalité» [13].

56. En outre, on doit tenir pour établie l'existence en l'espèce d'un point de rattachement au droit communautaire, nécessaire aux fins de l'application des normes de protection juridictionnelle définies par ce droit. C'est ainsi qu'il est constant — du moins à la lumière de l'arrêt dans l'affaire Radiosistemi — que Safalero dispose de droits qui sont dérivés du droit communautaire. C'est ainsi qu'elle peut se fonder sur les dispositions directement applicables de la directive 1999/5 et — avant l'expira-

11 — Arrêt précité, note 8.

12 — Arrêt précité, note 8, point 78; voir également les arrêts du 28 mars 1979, Rivoira e.a. (179/78, Rec. p. 1147, point 14), et du 16 décembre 1981, Tymen (269/80, Rec. p. 3079, points 16 et 17).

13 — Arrêt Radiosistemi précité, note 8, point 79.

tion du délai de transposition de la directive et, après transposition, pour ce qui est du domaine non harmonisé — sur la libre circulation des marchandises.

57. Les deux points de la question susceptibles d'être examinés en l'espèce portent sur plusieurs hypothèses dans lesquelles le droit italien en vigueur n'offre aucune possibilité de recours, à savoir, à l'encontre d'une injonction ou d'une confiscation (premier point) ou lorsque la mesure est dirigée contre une autre personne (deuxième point).

a) Premier point

58. La réponse à ce premier point doit se trouver dans le principe d'une protection juridique effective et donc dans l'exigence d'un contrôle juridictionnel découlant des traditions constitutionnelles communes aux États membres et qui a trouvé sa consécration dans les articles 6 et 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [14].

59. En outre, on doit rappeler la jurisprudence constante de la Cour suivant laquelle: «en l'absence de réglementation communautaire en la matière, il appartient [toutefois] à l'ordre juridique interne de chaque État membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinées à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit communautaire, pour autant que ces modalités ne soient pas moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe de l'équivalence) et qu'elles ne rendent pas pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique communautaire (principe d'effectivité)» [15].

60. Spécialement par rapport au problème de la légitimation active, la Cour a déclaré que, «s'il appartient, en principe, au droit national de déterminer la qualité et l'intérêt d'un justiciable pour agir en justice, le droit communautaire exige néanmoins que la législation nationale ne porte pas atteinte au droit à une protection juridictionnelle effective» [16].

14 — Arrêts du 6 décembre 2001, Karl Kühne e.a. (C-269/99, Rec. p. I-9517, point 57); du 11 janvier 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Rec. p. I-207, point 46), et Siples (C-226/99, Rec. p. I-277, point 17), ainsi que du 27 novembre 2001, Commission/Autriche (C-424/99, Rec. p. I-9285, point 45).

15 — Arrêts du 20 septembre 2001, Courage et Crehan (C-453/99, Rec. p. I-6297, point 29), et du 10 juillet 1997, Palmisani (C-261/95, Rec. p. I-4025, point 27). Voir, en outre, les arrêts du 15 septembre 1998, Ansaldo Energia e.a. (C-279/96 à C-281/96, Rec. p. I-5025, points 16 et 27).

16 — Arrêt du 11 juillet 1991, Verholen e.a. (C-87/90 à C-89/90, Rec. p. I-3757, point 24); voir aussi les arrêts du 15 mai 1986, Johnston (222/84, Rec. p. 1651), et du 15 octobre 1987, Heylens e.e. (222/86, Rec. p. 4097).

61. Les dispositions du droit italien applicables dans la procédure au principal, notamment l'article 22 de la loi n° 689/81, présentent cependant la particularité de ne prévoir aucune protection juridictionnelle appropriée en faveur de la personne affectée par la mesure, faute notamment d'avoir prévu un délai dans lequel l'autorité compétente serait tenue de notifier l'injonction. En outre, il conviendrait de faire en sorte que l'intéressé dispose d'une voie de recours également à l'encontre de la mesure de saisie et non pas simplement, à un stade ultérieur, à l'encontre de la mesure de confiscation.

b) Deuxième point

62. Il y a lieu tout d'abord de souligner que la circonstance que deux procédures distinctes l'une de l'autre, ressortissant au droit pénal administratif, aient été menées dans le cadre de l'instance au principal, à savoir d'une part contre Safalero et d'autre part contre Vitale, n'est pas en soi un argument militant à l'encontre de la faculté pour Safalero d'éventuellement se prévaloir d'une protection juridictionnelle dans la procédure dirigée contre Vitale. Le deuxième point a précisément pour objet un tel cas de figure.

63. En outre, il y a lieu d'examiner au préalable le cercle des personnes ayant vocation, dans de telles hypothèses, à bénéficier des possibilités de protection juridique offertes par le droit communautaire. C'est ainsi qu'il y a lieu de délimiter le cercle des personnes auxquelles le droit communautaire reconnaît la légitimation active dans les procédures administratives. Il s'agit donc de la question de savoir si la protection juridictionnelle doit être reconnue uniquement au destinataire direct d'une sanction ou, au contraire, également à d'autres personnes déterminées.

64. La notion de «tiers» utilisée dans ce contexte ne convient pas, dans la mesure où elle est trop large et trop peu précise. En effet, elle s'étend à tous ceux qui ne sont pas directement destinataires de la sanction, sans différencier de manière plus précise entre différents cas de figure. C'est ainsi que d'éventuelles particularités caractérisant la situation du tiers ne sont pas non plus prises en considération.

65. Le droit italien de la procédure — du moins tel qu'il est apparemment pratiqué — n'opère pas de différenciation précise et ne permet notamment pas d'examiner la situation précise du tiers. Une telle réglementation ne permet donc pas non plus aux autorités italiennes de vérifier si, malgré tout, le tiers ne jouirait pas en définitive d'une position juridique protégée par le droit communautaire. Le droit italien en vigueur part au contraire de ce que de

manière générale un tiers n'est pas digne de protection selon le droit communautaire.

66. Certes, le droit communautaire n'exige pas que tout tiers, quel qu'il soit, doive pouvoir disposer d'une protection juridictionnelle dans le cadre d'une procédure dirigée contre un autre sujet de droit. Il est toutefois contraire au principe d'une protection juridictionnelle effective que le droit national ne prévoie de manière générale aucune possibilité de protection juridictionnelle à une personne autre que celle faisant l'objet de la procédure. En effet, dans certains cas, le droit communautaire exige également la protection des droits de ces tiers.

67. C'est pourquoi il convient d'examiner dans les développements qui suivent le point de savoir si dans un cas tel que celui de l'espèce les conditions préalables sont remplies pour qu'également un tiers — à savoir, quelqu'un d'autre que celui contre qui une procédure est en cours — doive se voir reconnaître certaines possibilités de protection juridictionnelle.

68. Dans ce contexte, Safalero renvoie à juste titre aux répercussions économiques des mesures prises par les autorités. De fait, une entreprise dont les marchandises ont été saisies voit sa position affectée sur le marché en cause. C'est ainsi que les saisies — et, a fortiori, la destruction de la marchandise — ont un effet dissuasif sur les acquéreurs, à savoir les détaillants. L'entreprise n'est plus en mesure d'écouler ses marchandises que dans une moindre mesure, voire plus du tout. Elle s'expose en outre au risque d'une action civile intentée par les détaillants ayant déjà acquis de telles marchandises.

69. Deuxièmement, Safalero n'est d'une certaine manière pas, d'un point de vue juridique, un tiers étranger à la cause. C'est ainsi qu'il existe entre Safalero et Vitale — mais également vis-à-vis d'autres détaillants — une relation contractuelle; du fait de cette relation, Safalero se trouve dans un rapport étroit avec le destinataire direct de la sanction.

70. Le fait de ne pas accorder à une telle personne concernée, et donc à Safalero dans l'instance au principal, des possibilités de protection juridictionnelle rend également impossible en pratique, pour cette dernière, l'exercice des droits qu'elle tire de la libre circulation des marchandises ou de la directive 1999/5. En effet, selon les dispositions du droit italien en vigueur, une personne concernée dépend du bon vouloir du destinataire direct, à savoir de la décision de ce dernier de former ou non un recours.

VI — Conclusion

71. Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la question préjudicielle comme suit:

«Le principe de la protection juridictionnelle effective doit être interprété en ce sens que, dans une situation telle que celle de l'instance au principal, il s'oppose à des réglementations nationales en vertu desquelles:

— le contrevenant ne peut pas former un recours juridictionnel contre une mesure de saisie prise par l'administration publique jusqu'à ce que cette administration, qui n'est pas tenue de tenir des délais de procédure, ait émis une injonction ou ordonné la confiscation;

— le justiciable concerné par une mesure prise par l'administration publique, alors qu'il dispose des droits dérivés que lui confère le droit communautaire, n'a pas la possibilité de former un recours juridictionnel dès lors que cette mesure est adressée à d'autres personnes que lui-même.»