réservées de faire appel au droit communautaire, et constitue un manquement aux obligations découlant du traité.

L'incompatibilité de la législation nationale avec les dispositions du traité ne pouvant 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, apte à faire disparaître le manquement.

2. Manque aux obligations découlant des articles 48, 52 et 59 du traité un État membre qui, s'agissant de l'accès à certaines professions, réserve celui-ci à ses nationaux ou soumet les ressortissants des autres États membres à une condition de réciprocité.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 168/85 *

I — Faits et procédure

1. *Législation nationale en cause*

La première loi en cause est la loi n° 217, du 17 mai 1983, loi-cadre sur le tourisme et les initiatives en faveur du renforcement et de l'amélioration de l'offre touristique (GURI n° 141 du 25.5.1983, p. 4091). Elle confie aux régions le soin de vérifier si les conditions nécessaires à l'exercice des professions liées au tourisme sont réunies. Les professions en question sont énumérées dans l'article 11 de la loi (guide touristique, interprète touristique, accompagnateur touristique ou transporteur, organisateur de congrès, instructeur nautique, moniteur de ski, guide alpin titulaire ou guide alpin aspirant, porteur alpin, guide spéléologue et animateur touristique). Cette énumération se termine cependant par un renvoi général à « toute autre profession relative au tourisme ». L'alinéa 13 de l'article 11 prévoit que:

« Pour l'exercice des professions visées ci-dessus, les ressortissants des États membres de la Communauté sont assimilés aux Italiens, sous réserve de réciprocité. »

La deuxième loi en cause est la loi n° 69, du 3 février 1963, portant statut de la

* Langue de procédure: l'italien.

profession de journaliste (GURI n° 49 du 20.2.1963, p. 918). Elle prévoit les conditions et modalités d'inscription au tableau professionnel, sans laquelle l'exercice de la profession est interdite et passible de sanctions pénales. Aux termes de l'article 26, alinéa 2, de la loi, le tableau se divise en deux listes, l'une des journalistes professionnels, l'autre des publicistes. L'article 1er de la loi prévoit que les journalistes professionnels et les publicistes inscrits sur les listes respectives du tableau sont membres de l'ordre des journalistes. Le « journaliste professionnel » est celui qui exerce de manière exclusive et continue la profession de journaliste, le « publiciste » est celui qui exerce des activités journalistiques non occasionnelles et rétribuées, même s'il exerce d'autres professions ou d'autres emplois (article 1er). L'article 33 de la loi prévoit un registre des journalistes stagiaires, dans lequel peuvent être inscrites les personnes âgées de 18 ans au moins qui se proposent de se consacrer à la profession de journaliste.

Pour l'inscription sur la liste des journalistes professionnels, l'article 29, alinéa 1, exige, notamment, que les conditions visées à l'article 31 soient remplies. L'article 31, alinéa 2, est libellé comme suit:

« Le conseil de l'Ordre procède d'office à la vérification des conditions de nationalité, de bonne conduite et d'absence de condamnation pénale. »

L'article 38, alinéa 1, dispose que:

« Le conseil de l'Ordre prononce d'office la radiation du tableau en cas de perte ... de la nationalité italienne. »

Un renvoi formel à l'alinéa 2 de l'article 31 figure à l'article 35, au sujet de l'inscription sur la liste des publicistes, et à l'article 33, au sujet de l'inscription dans le registre des journalistes stagiaires.

L'article 28 de la loi prévoit cependant des listes spéciales annexées au tableau des journalistes, dont l'une contient les données relatives aux journalistes de nationalité étrangère; ceux-ci peuvent s'inscrire au tableau en vue d'exercer leur activité en Italie, pourvu qu'ils remplissent certaines conditions. L'article 36 dispose à cet égard que:

« Les journalistes étrangers résidant en Italie peuvent obtenir l'inscription sur la liste spéciale visée à l'article 28 s'ils sont âgés de 21 ans au moins et, en toute hypothèse, si l'État dont ils sont ressortissants pratique la réciprocité. La demande d'inscription doit être accompagnée des documents visés aux points 1, 2 et 4 de l'article 31, ainsi que d'une attestation du ministère des Affaires étrangères prouvant que le demandeur est ressortissant d'un État qui pratique la réciprocité. L'alinéa 2 de l'article 31 est applicable. »

Le régime particulier en question est confirmé dans le décret du président de la République n° 115, du 4 février 1965 (GURI n° 63 du 12.3.1965, supplément ordinaire), portant règlement d'exécution de la loi. L'article 33 de ce décret est libellé comme suit:

« Pour être inscrit sur la liste spéciale visée à l'article 28 de la loi, le journaliste étranger doit présenter les documents prévus à l'alinéa 2 de l'article 36 de la loi et doit en outre prouver sa qualification professionnelle en présentant au conseil régional ou interrégional de sa résidence des documents

dont il résulte que le demandeur a exercé la profession de journaliste conformément à la loi de l'État dont il est ressortissant. »

Un pareil régime particulier ne semble pas exister pour les publicistes et les journalistes stagiaires.

La troisième loi en cause est la loi n° 475, du 2 avril 1968, portant dispositions concernant le service pharmaceutique (GURI n° 107 du 27.4.1968, p. 2638). L'article 3 de cette loi est libellé comme suit:

« L'attribution des postes de pharmacien vacants ou nouvellement créés disponibles pour l'exercice privé de cette profession se fait par concours sur titres et examens organisés au niveau provincial avant le mois de mars de chaque année impaire.

Sont admis au concours prévu à l'alinéa ci-dessus les ressortissants italiens majeurs, en possession de leurs droits civils et politiques, de constitution physique saine et inscrits au tableau professionnel des pharmaciens. »

2. *Antécédents du litige*

Suite à une demande d'explication présentée par la Commission, le gouvernement italien lui a transmis, par lettre du 15 septembre 1983:

a) copie d'une circulaire n° 7.31, du 21 juillet 1983, adressée au conseil national de l'ordre des journalistes par le ministère de la Justice, dans laquelle l'ordre professionnel est rappelé au respect des articles 52 et suivants du traité et invité à appliquer aux ressortissants des États membres de la Communauté les conditions prévues pour les ressortissants italiens;

b) copie d'une note, en date du 26 octobre 1983, par laquelle le conseil national de l'ordre des journalistes a transmis aux différents conseils régionaux et interrégionaux la circulaire susmentionnée;

c) copie d'une décision du conseil national de l'ordre annulant, en application de la circulaire susmentionnée, la décision du conseil interrégional du Latium et du Molise, du 22 novembre 1982, qui avait refusé l'inscription d'un ressortissant néerlandais sur la liste des publicistes au motif qu'il ne possédait pas la nationalité italienne.

Par télex du 18 juillet 1983, le gouvernement italien a en outre transmis à la Commission les circulaires de la présidence du Conseil des ministres italiens n° 200/12188, du 2 décembre 1982, et n° 200/12444, du 10 décembre 1982, adressées respectivement au commissaire du gouvernement de la région de Lombardie et à tous les commissaires du gouvernement des régions. Ces circulaires précisent que les ressortissants des États membres de la Communauté peuvent accéder aux concours pour l'attribution des officines de pharmacie, la condition de la nationalité ne pouvant plus les en empêcher.

Estimant que les circulaires administratives susmentionnées ne constituent pas une exécution suffisante des obligations découlant des articles 48, 52 et 59 du traité, la Commission a mis le gouvernement italien, par lettre du 26 janvier 1984, en demeure de présenter, dans le délai d'un mois, ses observations. Les autorités italiennes n'ayant pas

donné de suite à la mise en demeure de la Commission, celle-ci a émis, le 20 novembre 1984, un avis motivé au titre de l'article 169, alinéa 1, du traité, en accordant au gouvernement italien un délai d'un mois pour s'y conformer. L'avis motivé étant resté sans réponse, la Commission a introduit le présent recours.

3. *Procédure*

La requête de la Commission a été enregistrée au greffe le 3 juin 1985.

La procédure écrite a suivi son cours normal. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Elle a cependant invité le gouvernement italien à préciser par écrit si la loi italienne relative au statut des journalistes interdit tout à fait l'inscription d'étrangers sur la liste des publicistes et au registre des journalistes stagiaires, ou si cette inscription est soumise à une réserve de réciprocité.

II — Conclusions des parties

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

1) constater qu'en maintenant en vigueur:

   a) la disposition de l'article 11 de la loi n° 217, du 17 mai 1983, qui subordonne à la condition de réciprocité l'assimilation des ressortissants des autres États membres aux ressortissants italiens pour l'accès à différentes activités professionnelles dans le domaine du tourisme,

   b) les dispositions des articles 31, 33, 35, 36 et 38 de la loi n° 69, du 6 février 1963, et de l'article 33 du décret du président de la République n° 115, du 4 février 1965, qui subordonnent l'inscription sur les listes et registres des publicistes et des journalistes stagiaires à la possession de la nationalité italienne, ainsi que l'inscription des journalistes professionnels ressortissants d'autres États membres sur la liste spéciale des journalistes étrangers à la condition de réciprocité,

   c) la disposition de l'article 3 de la loi n° 475, du 2 avril 1968, qui réserve aux seuls ressortissants italiens la participation aux concours pour l'attribution d'officines de pharmacie,

   la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 48, 52 et 59 du traité CEE;

2) condamner la République italiennne aux dépens.

Le gouvernement italien, *partie défenderesse*, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours;

2) condamner la requérante aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

La *Commission* estime que les dispositions italiennes en cause sont contraires aux dispositions du traité relatives à la libre circulation des travailleurs, au droit d'établissement et à la libre prestation des services. En ce qui concerne les clauses de réciprocité, la Commission se réfère aux arrêts de la Cour du 22 juin 1972 (Frilli, 1/72, Rec. p. 457), du 28 juin 1977 (Patrick, 11/77, Rec. p. 1199) et du 25 octobre 1979 (Commission/République italienne, 159/78, Rec. p. 3247).

Dans sa défense, le *gouvernement italien* fait valoir que le grief de la Commission relatif au secteur du tourisme n'est pas fondé. Étant donné que les dispositions du traité sont directement applicables, la condition de réciprocité serait toujours remplie par les citoyens des autres États membres. Le maintien de la clause dans la législation en cause ne pourrait donc créer aucun obstacle.

Le grief de la Commission concernant les journalistes professionnels, les publicistes et les journalistes stagiaires serait également privé de fondement. Le gouvernement italien renvoie, à cet égard, aux instructions administratives que le ministère de la Justice a adressées au conseil national de l'ordre des journalistes en ce qui concerne l'admission à la profession des ressortissants communautaires. Dès lors, la question d'inscription de ces ressortissants aurait été résolue en conformité avec les obligations communautaires.

Le problème de l'admission des pharmaciens au concours pour l'attribution des officines de pharmacie vacantes aurait été résolu de la même façon par la circulaire de la présidence du Conseil des ministres aux commissaires du gouvernement des régions, du 2 décembre 1982.

Le gouvernement italien fait enfin valoir que l'abrogation formelle des lois litigieuses n'est pas nécessaire car, avec l'évolution du temps, tout citoyen communautaire aurait acquis des certitudes quant aux droits qu'il peut faire valoir dans les autres États membres.

La *Commission* conteste ces arguments du gouvernement italien et relève, entre autres, que les circulaires qu'il invoque ne sont que des instructions à usage interne, qui n'ont pas été publiées, et qui ne sont pas de nature à modifier les dispositions législatives. La sécurité juridique ne serait, par conséquent, nullement assurée.

T. Koopmans
Juge rapporteur