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

présentées le 6 juin 2002 [1]

1. Le Tribunale civile di Padova (Italie) a posé à la Cour plusieurs questions préjudicielles en application de l'article 234 CE. Il souhaite savoir si l'article 28 CE s'oppose à l'application que le maire de Padoue a faite d'une disposition imposant au commerçant ou au distributeur l'obligation de conditionner, avant sa mise en vente, le pain précuit, surgelé ou non, après l'achèvement de sa cuisson. En cas de réponse affirmative, le juge italien demande si l'exception prévue à l'article 30 CE aux fins de la protection de la santé et de la vie des personnes est applicable.

I — Les faits du litige au principal

2. Selon l'ordonnance de renvoi, M. Morellato est propriétaire d'un atelier de cuisson de pain surgelé et de préparation de pâtisserie surgelée, avec point de vente annexe. Le pain vendu dans le magasin avait été fabriqué, précuit et surgelé par l'entreprise BCS, en France, où elle le commercialisait légalement.

3. Le 26 avril 1994, le Settore igiene pubblica de l'Unità sanitaria locale n° 21 (Centre sanitaire local) a procédé à une inspection dans les locaux de M. Morellato et a constaté la présence de différents pains non conditionnés, répartis, selon leur type, sur des étagères où figuraient la dénomination de vente, l'indication qu'ils avaient été précuits et surgelés et la liste des ingrédients ainsi que le nom de l'entreprise de production et de distribution. Le pain était placé dans des sachets en papier lors de sa remise au client.

II — La législation italienne

4. Selon l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580, du 4 juillet 1967, portant réglementation de la transformation et de la commercialisation des céréales, des farines, du pain et des pâtes alimentaires [2], modifié par l'article 44, quatrième alinéa, de la loi n° 146, du 22 février 1994 [3]

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — *GURI* n° 189, du 29 juillet 1967.

3 — Loi portant dispositions pour l'exécution des obligations découlant de l'appartenance de la République italienne aux Communautés européennes — Loi communautaire de 1993 — Écologie (transposition de directive).

(ci-après, la «loi n° 580»), le pain précuit, surgelé ou non, vendu au public après l'achèvement de sa cuisson, doit être distribué et mis en vente, après avoir été conditionné et pourvu d'une étiquette revêtue des mentions prévues par la réglementation sur les produits alimentaires en vigueur, dans d'autres compartiments que le pain frais et avec les indications nécessaires sur la nature du produit.

5. La Commission a indiqué à la Cour que cette disposition a été précisée par une circulaire du 30 mai 1995, émanant du ministère de l'Industrie et adressée à tous les bureaux provinciaux. Cette circulaire semble être le fruit des discussions menées par la Commission avec les autorités italiennes au cours de la période 1992-1995, concernant les obstacles mis par la République italienne à la commercialisation du pain précuit surgelé. La procédure d'infraction ouverte contre la République italienne en raison de ces obstacles a été classée en mars 1995, du fait de l'adoption prochaine de la circulaire.

Selon cette circulaire, aux fins du conditionnement du pain, il y a lieu d'utiliser des sachets fabriqués dans un matériau permettant au produit de respirer et sur lesquels doivent être indiqués les ingrédients, l'entreprise de fabrication, son siège, la provenance du pain précuit et surgelé et la date de péremption, le pain pouvant être placé dans le sachet au moment de la vente.

III — La question préjudicielle

6. Estimant que M. Morellato avait violé l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580, le maire de Padoue lui a imposé, par ordonnance du 17 mars 1998, une amende de 1 200 000 ITL. L'intéressé a fait opposition à celle-ci, en soutenant que la législation nationale est contraire aux dispositions de l'article 28 CE.

7. La juridiction de renvoi a jugé nécessaire d'interroger la Cour dans les termes suivants:

«1) Les articles 30 et 36 du traité CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'est incompatible avec leurs dispositions l'article 14, quatrième alinéa, de la loi italienne n° 580 du 4 juillet 1967 (modifié par l'article 44, quatrième alinéa, de la loi n° 146, du 22 février 1994), tel qu'il a été interprété par le maire de la commune de Padoue dans l'ordonnance-injonction litigieuse, en tant que celle-ci interdit la vente de pain obtenu en achevant la cuisson de pain partiellement cuit, surgelé ou non (légalement fabriqué et importé de France), si le pain ainsi vendu n'a pas été préalablement conditionné par le revendeur?

2) L'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580 du 4 juillet 1967 (modifié par

l'article 44, quatrième alinéa, de la loi n° 146, du 22 février 1994) et l'interprétation qui en a été donnée par le maire de la commune de Padoue constituent-ils une restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent au sens de l'article 30 du traité CE?

3) Dans l'affirmative, l'État italien peut-il se prévaloir de la dérogation prévue à l'article 36 du traité CE aux fins de la protection de la santé et de la vie des personnes?

4) Le juge italien doit-il écarter l'application de l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580 du 4 juillet 1967 (modifié par l'article 44, quatrième alinéa, de la loi n° 146, du 22 février 1994)?

5) Doit-on par conséquent permettre la libre circulation du pain obtenu en achevant la cuisson de pain partiellement cuit, surgelé ou non (légalement fabriqué et importé de France), sans y apporter aucune restriction, comme celle du "conditionnement préalable" prescrite par l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580 du 4 juillet 1967 (modifié par l'article 44, quatrième alinéa, de la loi n° 146, du 22 février 1994)?»

IV — Le droit communautaire

8. Les articles 28 CE et 30 CE disposent, respectivement:

«Les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent, sont interdites entre les États membres.»

«Les dispositions des articles 28 et 29 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation, d'exportation ou de transit, justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou de préservation des végétaux, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique ou de protection de la propriété intellectuelle et commerciale. Toutefois, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.»

V — La procédure devant la Cour

9. Les seules observations écrites déposées dans la présente affaire, dans le délai prévu par l'article 20 du statut CE de la Cour de justice, sont celles de la Commission.

Aucun des intéressés n'ayant présenté une demande indiquant les motifs pour lesquels il aurait souhaité être entendu en ses observations orales, la Cour a décidé, conformément à l'article 104, paragraphe 4, du règlement de procédure, de statuer sans audience de plaidoiries.

VI — Observations liminaires

10. L'application de la loi italienne n° 580 a déjà donné lieu à des renvois préjudiciels, concernant l'interprétation du principe de libre circulation des marchandises.

À titre d'exemple, je peux citer l'affaire 3 Glocken et Kritzinger et l'affaire Zoni [4], qui portaient sur l'interdiction de commercialiser en Italie des pâtes importées obtenues, en tout ou partie, à partir de blé tendre, ainsi que l'affaire Morellato [5], dans laquelle un commerçant du même nom que le revendeur de pain en cause dans le présent litige, l'un et l'autre étant, selon toute probabilité, la même personne, avait été condamné à verser une amende pour avoir commercialisé du pain complet surgelé, légalement fabriqué et vendu en France, alors qu'il ne remplissait pas les conditions imposées par la législation italienne concernant le degré d'humidité, la teneur en cendres et l'utilisation de son.

Dans ces trois cas, la Cour a estimé que l'application des dispositions italiennes litigieuses était incompatible avec les articles 28 CE et 30 CE.

11. Les obstacles au commerce intracommunautaire du pain ont également donné lieu à plusieurs renvois préjudiciels devant la Cour. Outre l'affaire Morellato, précitée, on peut citer les affaires Kelderman [6], sur la quantité de matière sèche; Edah [7], relative au prix minimal de vente du pain; Van der Veldt [8] et Bellamy et English Shop Wholesale [9], toutes deux relatives à la teneur en sel.

12. Les cinq questions préjudicielles posées dans la présente procédure ne sont pas nouvelles. Elles sont pratiquement identiques à celles posées par la Pretura di Pordenone dans la précédente affaire Morellato, bien que l'infraction en cause dans chaque affaire soit différente.

13. La présente affaire aurait donc pu être tranchée par la procédure abrégée, prévue par l'article 104, paragraphe 3, du règlement de procédure, qui s'applique lorsque les questions préjudicielles sont identiques à d'autres sur lesquelles la Cour a déjà statué,

4 — Arrêts du 14 juillet 1988 (407/85, Rec. p. 4233 et 90/86, Rec. p. 4285).

5 — Arrêt du 13 mars 1997 (C-358/95, Rec. p. I-1431).

6 — Arrêt du 19 février 1981 (130/80, Rec. p. 527).

7 — Arrêt du 13 novembre 1986 (80/85 et 159/85, Rec. p. 3359).

8 — Arrêt du 14 juillet 1994 (C-17/93, Rec. p. I-3537).

9 — Arrêt du 5 avril 2001 (C-123/00, Rec. p. I-2795).

lorsque la réponse à la question peut être clairement déduite de la jurisprudence ou lorsque la réponse ne laisse place à aucun doute raisonnable. Dans ces cas, la Cour statue par voie d'ordonnance.

En l'espèce, toutefois, la Cour n'a pas fait usage de cette possibilité et a préféré adopter des mesures d'organisation de la procédure en application de l'article 21 du statut CE de la Cour de justice. Elle a ainsi posé des questions écrites au gouvernement italien et invité la Commission à compléter certaines des informations fournies.

VII — Examen des questions préjudicielles

A — *Sur les première, deuxième et troisième questions préjudicielles*

14. Par ces trois questions, qu'il convient d'examiner conjointement, la juridiction de renvoi souhaite savoir, d'une part, si l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580, imposant au commerçant ou au distributeur l'obligation de conditionner, avant sa mise en vente, le pain précuit, surgelé ou non, après l'achèvement de sa cuisson, tel qu'il a été interprété par le maire de Padoue, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 28 CE. En cas de réponse affirmative, elle souhaite savoir si cette mesure est couverte par l'exception prévue à l'article 30 CE aux fins de la protection de la santé ou de la vie des personnes.

15. La Commission estime, à raison selon moi, que l'obligation susmentionnée entraîne un coût supplémentaire pour les opérateurs économiques, susceptible de décourager l'importation de ce type de pain en Italie. En outre, étant donné que le pain frais ne doit pas être préalablement conditionné, elle établit une discrimination indirecte en faveur de ce dernier, qui, par définition, est un produit national, cuit et vendu le même jour, que sa fabrication soit artisanale ou industrielle. Elle soutient que l'obstacle à la libre circulation des marchandises que représente la législation italienne ne saurait être justifié par la nécessité de protéger la santé et la vie des personnes.

16. Je tiens à relever que la législation litigieuse est indistinctement applicable au pain précuit produit en Italie et au pain importé d'autres États membres. Dans l'arrêt Keck et Mithouard [10], la Cour a établi une distinction entre les règles relatives aux caractéristiques des produits et les règles relatives aux modalités de vente afin de déterminer les mesures indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés qui, par leur effet restrictif, sont susceptibles de constituer des mesures d'effet équivalent.

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

17. Dans cet arrêt, la Cour a confirmé que «constituent des mesures d'effet équivalent, interdites par l'article 28 CE, 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, 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 [11].»

Elle a ensuite déclaré, contrairement à ce qu'elle avait jugé jusqu'alors, que l'application à des produits en provenance d'autres États membres de dispositions nationales qui limitent ou interdisent certaines modalités de vente n'est pas apte à entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce entre les États membres, au sens de la jurisprudence Dassonville [12], 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 membres.

Elle a ajouté que, dès lors que ces conditions sont remplies, l'application de réglementations de ce type à la vente des produits en provenance d'un autre État membre n'est pas de nature à empêcher leur accès au marché ou à le gêner davantage qu'elle ne gêne celui des produits nationaux. Ces réglementations échappent donc au domaine d'application de l'article 28 CE.

18. À compter de cet arrêt, pour déterminer si l'article 28 CE s'impose à une réglementation indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés, il y a lieu de distinguer les dispositions relatives aux conditions auxquelles doivent répondre les marchandises, telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage et leur emballage, de celles destinées à réglementer les modalités de vente.

Depuis l'arrêt Keck et Mithouard, rendu en 1993, qui portait sur l'interdiction en France de la revente à perte, la Cour a, par exemple, qualifié de modalités de vente une règle déontologique, établie par une chambre professionnelle interdisant aux pharmaciens de faire de la publicité, en dehors de l'officine, pour les produits parapharmaceutiques qu'ils sont autorisés à offrir à la vente [13]; la réglementation du nombre maximal d'heures d'ouverture des commerces et des périodes de fermeture [14];

11 — Arrêts du 20 février 1979, Rewe-Zentral, dit «Cassis de Dijon» (120/78, Rec. p. 649), et Keck et Mithouard, précité, point 15.

12 — Arrêt du 11 juillet 1974 (8/74, Rec. p. 837).

13 — Arrêt du 15 décembre 1993, Hünermund e.a. (C-292/92, Rec. p. I-6787).

14 — Arrêt du 2 juin 1994, Tankstation 't Heukske et Boermans (C-401/92 et C-402/92, Rec. p. I-2199).

l'interdiction d'ouvrir les commerces de détail le dimanche [15]; une réglementation nationale qui réserve la vente des laits transformés du premier âge aux seules pharmacies [16]; un système de distribution qui réserve la vente au détail du tabac aux bureaux de tabac autorisés par les pouvoirs publics [17]; une réglementation interdisant la diffusion de messages publicitaires télévisés en faveur du secteur économique de la distribution [18]; l'interdiction de vendre avec une marge bénéficiaire extrêmement réduite [19]; l'interdiction totale de la publicité visant les enfants de moins de 12 ans et de la publicité trompeuse [20]; l'interdiction pour les producteurs et importateurs de boissons alcooliques d'un État membre de diffuser des messages publicitaires en direction des consommateurs [21]; et la limitation de la vente ambulante dans une circonscription administrative déterminée aux commerçants qui y exercent leur activité dans un établissement fixe et aux seules marchandises également vendues dans cet établissement [22].

19. À la lumière de ces exemples, j'estime que la législation italienne imposant au commerçant ou au distributeur l'obligation de conditionner, avant sa mise en vente, le pain précuit, surgelé ou non, après l'achèvement de sa cuisson, ne saurait être qualifiée de modalité de vente, et qu'elle constitue une condition à laquelle la marchandise doit répondre pour être commercialisée, qui fait partie, par conséquent, des mesures relatives aux caractéristiques des produits.

20. Bien qu'elle s'applique de la même manière au pain précuit fabriqué en Italie et au pain importé d'autres États membres, cette disposition décourage les importations de ce produit en Italie, en imposant aux opérateurs économiques qui achèvent sa cuisson et le commercialisent un coût supplémentaire lié au conditionnement, que ne supportent pas les revendeurs de pain frais. Que ce coût soit à la charge de l'acheteur, auquel cas le prix augmente et l'achat apparaît moins intéressant, ou à la charge du transformateur ou du revendeur, la vente du pain précuit est entravée.

Étant donné que le pain frais ne se conserve pas, puisqu'il est destiné à la consommation immédiate, et que le pain précuit est pratiquement le seul qui peut faire l'objet d'échanges intracommunautaires, il est clair que l'obligation de conditionnement préalable, qui pèse sur le seul opérateur économique qui commercialise le pain précuit, pénalise sa vente au profit du pain frais, car elle vise essentiellement les produits importés. Du fait de cette restriction

15 — Arrêt du 2 juin 1994, Punto Casa et PPV (C-69/93 et C-258/93, Rec. p. I-2355).

16 — Arrêt du 29 juin 1995, Commission/Grèce (C-391/92, Rec. p. I-1621).

17 — Arrêt du 14 décembre 1995, Banchero (C-387/93, Rec. p. I-4663).

18 — Arrêt du 9 février 1995, Leclerc-siplec (C-412/93, Rec. p. I-179).

19 — Arrêt du 11 août 1995, Belgapom (C-63/94, Rec. p. I-2467).

20 — Arrêt du 9 juillet 1997, De Agostini et TV-Shop (C-34/95 à C-36/95, Rec. p. I-3843).

21 — Arrêt du 8 mars 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Rec. p. I-1795).

22 — Arrêt du 13 janvier 2000, TK-Heimdienst (C-254/98, Rec. p. I-151).

du commerce intracommunautaire, cette obligation constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

21. La Cour a rappelé récemment que, pour qu'une mesure étatique puisse être qualifiée de discriminatoire ou protectrice, au sens des dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, il n'est pas nécessaire qu'elle ait pour effet de favoriser l'ensemble des produits nationaux ou de ne défavoriser que les seuls produits importés à l'exclusion des produits nationaux [23].

22. Il reste à savoir si est applicable l'exception prévue à l'article 30 CE qui établit, en l'absence d'harmonisation communautaire, une compétence résiduelle en faveur des États membres, leur permettant d'adopter et de maintenir des réglementations contraires à l'article 28 CE aux fins de protéger, entre autres intérêts sociaux fondamentaux, la santé et la vie des personnes.

23. Selon la jurisprudence de la Cour, il appartient aux autorités nationales de démontrer que la réglementation en cause est nécessaire pour protéger la santé des consommateurs et que les mesures adoptées respectent le principe de proportionnalité [24].

Toutefois, en l'espèce, d'une part, le juge national ne fournit aucune indication à la Cour démontrant que le fait que le pain vendu par M. Morellato n'a pas été conditionné avant sa mise en vente représente un risque pour la santé des consommateurs. D'autre part, le gouvernement italien a explicitement reconnu, en réponse aux questions écrites posées par la Cour, que les modifications apportées à cette disposition n'étaient pas motivées par des exigences de sécurité alimentaire ni par des considérations de protection du consommateur, mais seulement par le fait que le pain précuit, surgelé ou non, commercialisé après l'achèvement de sa cuisson, était trop compétitif pour le pain produit selon des méthodes artisanales.

24. J'estime par conséquent que l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580, imposant au commerçant ou au distributeur l'obligation de conditionner, avant sa mise en vente, le pain précuit, surgelé ou non, après l'achèvement de sa cuisson, tel qu'il a été interprété par le maire de Padoue, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 28 CE, qui n'est pas justifiée par

23 — Arrêts du 25 juillet 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivía (C-1/90 et C-176/90, Rec. p. I-4151, point 24), et TK-Heimdienst, précité, point 27.

24 — Arrêt Van der Veldt, précité, point 20.

l'exception de protection de la santé publique visée à l'article 30 CE.

B — *Sur la quatrième question préjudicielle*

25. Le Tribunale civile di Padova demande ensuite que la Cour lui précise si, en tant que juridiction nationale, elle est tenue d'écarter l'application des règles internes qui, comme la loi n° 580, peuvent être contraires au droit communautaire.

26. Comme je l'ai déjà indiqué dans les conclusions que j'ai présentées dans la première affaire Morellato [25], la Cour reconnaît l'applicabilité immédiate de l'article 28 CE depuis l'arrêt Iannelli [26], dans lequel elle a déclaré que l'interdiction des mesures d'effet équivalent est impérative, explicite et ne nécessite pour son application aucune intervention ultérieure des États membres ou des institutions communautaires, et engendre donc pour les particuliers des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

27. Il convient également de rappeler 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 [27], selon lequel, en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont 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.

En outre, la Cour a estimé que serait incompatible avec les exigences inhérentes à la nature même du droit communautaire toute disposition d'un ordre juridique national ou toute pratique, législative, administrative 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 à la pleine efficacité des normes communautaires [28]. Enfin, elle a dit pour droit que le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit

25 — Rec. 1997 p. I- 1433 et suiv., point 32.

26 — Arrêt du 22 mars 1977, Iannelli et Volpi (74/76, Rec. p. 557, point 13).

27 — Arrêt du 9 mars 1978 (106/77, Rec. p. 629, point 17).

28 — Ibidem, points 22 et 23. Cette jurisprudence a été confirmée par les arrêts du 19 juin 1990, Factortame e.a. (C-213/89, Rec. p. I-2433, points 18 et 20); du 22 octobre 1998, IN.CO.GE.'90 e.a. (C-10/97 à C-22/97, Rec. p. I-6307, point 21), et du 28 juin 2001, Larsy (C-118/00, Rec. p. I-5063, point 51).

communautaire a 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 constitutionnel [29].

28. Conformément à cette jurisprudence, les juridictions nationales ont dès lors l'obligation de ne pas appliquer les règles nationales contraires à l'article 28 CE. 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.

29. En outre, l'obligation des juges nationaux de ne pas appliquer les règles internes incompatibles avec le droit communautaire a également été reconnue de manière parfaitement claire par la Corte costituzionale italienne dans une jurisprudence qui a débuté avec l'arrêt Granital [30] et a été confirmée à partir de l'arrêt du 11 juillet 1989 [31].

C — *Sur la cinquième question préjudicielle*

30. Enfin, le Tribunale civile di Padova demande si le pain précuit, surgelé ou non, fabriqué légalement en France et dont la cuisson a été achevée en Italie, doit pouvoir circuler en toute liberté, sans restrictions telles que celle prévue par l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580, imposant le conditionnement du produit avant sa mise en vente.

31. La réponse à cette question se déduit directement de celles que j'ai proposé d'apporter aux questions précédentes. Comme la disposition italienne constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 28 CE et non justifiée par l'article 30 CE, le pain en cause dans la présente affaire doit bénéficier du principe de libre circulation des marchandises, sans que sa commercialisation puisse être soumise à des restrictions telles que celle prévue par l'article 14, quatrièma alinéa, de la loi n° 580, imposant le conditionnement du produit avant sa mise en vente.

29 — Voir, outre l'arrêt Simmenthal, précité, point 24, les arrêts du 11 juillet 1989, Ford España (170/88, Rec. p. 2305 et suiv., spécialement p. 2308); du 4 juin 1992, Debus (C-13/91 et C-113/91, Rec. p. I-3617, point 32); du 9 juin 1992, Simba e.a. (C-228/90 à C-234/90, C-339/90 et C-353/90, Rec. p. I-3713, point 27); Morellato, précité, point 20; du 29 avril 1999, Ciola (C-224/97, Rec. p. I-2517, points 29 à 33), et du 8 juin 2000, Carra e.a. (C-258/98, Rec. p. I-4217, point 16).

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

31 — 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.

VIII — Conclusion

32. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions préjudicielles posées par le Tribunale civile di Padova de la manière suivante:

«1) L'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580, du 4 juillet 1967, portant réglementation de la transformation et de la commercialisation des céréales, des farines, du pain et des pâtes alimentaires, modifié par l'article 44, quatrième alinéa, de la loi n° 146, du 22 février 1994, imposant au commerçant ou au distributeur l'obligation de conditionner, avant sa mise en vente, le pain précuit, surgelé ou non, après l'achèvement de sa cuisson, tel qu'il a été interprété par le maire de Padoue, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 28 CE, qui n'est pas justifiée par l'exception de protection de la santé publique visée à l'article 30 CE.

2) Les juridictions des États membres sont tenues d'écarter l'application des règles internes contraires au droit communautaire et, en particulier, à l'article 28 CE.

3) Le pain précuit, surgelé ou non, fabriqué légalement en France, dont la cuisson a été achevée en Italie, doit bénéficier du principe de libre circulation des marchandises, sans que sa commercialisation puisse être soumise à des restrictions telles que celle prévue par l'article 14, quatrième alinéa, de la loi n° 580, imposant le conditionnement du produit avant sa mise en vente.»