ARRÊT DE LA COUR
14 juillet 1988 *

Dans l'affaire 407/85,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le pretore di Bolzano (Italie) dans le litige pendant devant cette juridiction entre

3 Glocken GmbH et Gertraud Kritzinger

et

USL Centro-Sud et Provincia autonoma di Bolzano,

et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel concernant l'interprétation des articles 30 et 36 du traité CEE, en vue de se prononcer sur la compatibilité avec ces articles de certaines dispositions de la loi italienne n° 580 du 4 juillet 1967 (GURI n° 189 du 29.7.1967) portant réglementation de la fabrication et du commerce des pâtes alimentaires,

LA COUR,

composée de MM. G. Bosco, président de chambre, f. f. de président, O. Due, J. C. Moitinho de Almeida et G. C. Rodríguez Iglesias, présidents de chambres, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, C. Kakouris, R. Joliet, T. F. O'Higgins et F. Schockweiler, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini
greffier: M^me^ B. Pastor, administrateur

considérant les observations présentées:

— pour 3 Glocken GmbH par M^e^ B. Rapp Jung, avocat à Bruxelles,

— pour M^me^ Kritzinger par M^e^ R. Riz, avocat à Bolzano,

* Langue de procédure: l'italien.

— pour la Provincia autonoma di Bolzano par Me G. Drioli, avocat à Bolzano,

— pour la Commission des Communautés européennes par MM. E. De March et E. White, membres de son service juridique,

— pour le gouvernement italien par M. Luigi Ferrari Bravo, chef du service du contentieux diplomatique, en qualité d'agent, assisté de M. I. Braguglia, avocat de l'État, ayant élu domicile auprès de l'ambassade d'Italie à Luxembourg,

— pour le gouvernement français par son agent M. G. Guillaume, assisté de M. B. Botte,

— pour le gouvernement néerlandais par son agent M. A. Fierstra,

vu le rapport d'audience complété à la suite de la procédure orale du 12 novembre 1987,

ayant entendu les conclusions de l'avocat général présentées à l'audience du 26 avril 1988,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 31 octobre 1985, parvenu au greffe de la Cour le 9 décembre de la même année, le pretore di Bolzano a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 30 et 36 du traité en vue d'apprécier la compatibilité avec le droit communautaire d'une réglementation nationale interdisant la vente de pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant l'Unità sanitaria locale à un fabricant allemand, 3 Glocken, et à un détaillant italien, Kritzinger. 3 Glocken a exporté en Italie des pâtes obtenues à partir d'un mélange de blé tendre et de blé dur que Kritzinger a revendues. Sommés par l'USL de payer une

amende administrative 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 production et du commerce des pâtes alimentaires (ci-après « loi sur les pâtes alimentaires »), 3 Glocken et Kritzinger ont intenté un recours devant le pretore di Bolzano.

3 De l'article 29 de la loi sur les pâtes alimentaires, il résulte que l'emploi exclusif de blé dur est prescrit pour la production industrielle de pâtes sèches, qui peuvent être conservées un certain temps avant d'être consommées. En revanche, l'article 33 et l'article 50, alinéa 1, de la même loi autorisent l'emploi de blé tendre, tant pour la production artisanale de pâtes fraîches, qui sont destinées à la consommation immédiate, que pour la production de pâtes destinées à l'exportation.

4 L'article 36, alinéa 1, de la loi sur les pâtes alimentaires interdit de vendre en Italie des pâtes présentant des caractéristiques autres que celles définies par cette loi, c'est-à-dire notamment des pâtes sèches obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur. L'article 50, alinéa 2, de la loi précise que cette interdiction de vente s'applique également aux pâtes importées.

5 Ainsi que l'a indiqué le gouvernement italien, des considérations de deux ordres ont amené le législateur à obliger les producteurs de pâtes à employer exclusivement du blé dur. Le législateur a voulu, d'une part, garantir la qualité des pâtes, celles qui sont obtenues uniquement avec du blé dur résistant beaucoup mieux à la cuisson. Il a voulu, d'autre part, favoriser le développement de la culture du blé dur, les producteurs de celui-ci n'ayant dans la Communauté guère d'autre débouché que le marché des pâtes et n'ayant pas de possibilité réelle, dans les régions du Mezzogiorno où ils sont établis, de se reconvertir à d'autres cultures.

6 A l'appui de leur recours, 3 Glocken et Kritzinger ont fait valoir que l'application de l'article 29 de la loi sur les pâtes alimentaires aux pâtes importées était incompatible avec l'article 30 du traité. C'est dans ces conditions que la juridiction nationale a été amenée à surseoir à statuer et à poser deux questions préjudicielles:

« 1) L'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation visée à l'article 30 du traité CEE doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle exclut, en cas d'importation de pâtes alimentaires, l'application

des dispositions italiennes en matière alimentaire interdisant l'emploi de farines de blé tendre dans la production desdites pâtes, lorsque celles-ci ont été licitement produites et mises dans le commerce dans un autre État membre de la Communauté?

2) De toute manière, l'interdiction des discriminations arbitraires ou des restrictions déguisées dans le commerce entre les États membres visées à l'article 36, dernière phrase, du traité CEE, doit-elle être interprétée en ce sens qu'elle exclut l'application desdites dispositions nationales? »

7 Pour un plus ample exposé des faits de l'affaire au principal, ainsi que du déroulement de la procédure et des observations présentées à la Cour, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-dessous que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

8 Les questions de la juridiction nationale portent en substance sur la compatibilité avec les articles 30 et 36 du traité de l'extension aux produits importés d'une interdiction de vendre des pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur, telle que celle contenue dans la loi sur les pâtes alimentaires.

a) Sur l'existence d'un obstacle à la libre circulation des marchandises

9 Il convient de rappeler la jurisprudence constante de la Cour (en premier lieu, arrêt du 11 juillet 1974, Procureur du Roi/Dassonville, 8/74, Rec. p. 837), selon laquelle l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives édictée à l'article 30 du traité englobe « toute réglementation commerciale des États membres susceptible de faire obstacle directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement au commerce intracommunautaire ».

10 Il résulte, en outre, d'une jurisprudence constante de la Cour (voir, en premier lieu, arrêt du 20 février 1979, Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. p. 649) que, en l'absence de réglementations communes, les obstacles à la libre circulation résultant de disparités entre les réglementations nationales relatives à la composition des produits doivent être acceptés, dès lors que ces réglementations nationales, indis-

tinctement applicables aux produits nationaux et importés, sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives telles que la protection des consommateurs et la loyauté des transactions. La Cour a toutefois précisé que ces réglementations devaient être proportionnées aux buts poursuivis et que, si un État membre disposait de moyens moins restrictifs permettant d'atteindre les mêmes buts, il lui incombait d'y recourir.

11 Il convient de constater qu'une interdiction de vendre des pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur constitue un obstacle à l'importation de pâtes licitement obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur dans d'autres États membres. Il reste donc à vérifier si cet obstacle peut être justifié par des raisons de sauvegarde de la santé publique au sens de l'article 36 du traité ou par des exigences impératives, telles que celles mentionnées ci-dessus.

b) Sur la possibilité de justifier l'entrave en cause par des raisons de sauvegarde de la santé publique

12 Le gouvernement italien a attiré l'attention de la Cour sur le problème de l'emploi d'additifs chimiques et de colorants qui seraient souvent utilisés pour conférer aux pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur les caractéristiques organoleptiques, notamment la couleur ambrée, qui sont naturellement propres aux pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur. Selon lui, une absorption importante de ces additifs chimiques et colorants pourrait entraîner des effets préjudiciables pour la santé de l'homme.

13 En réponse à une question posée par la Cour, le gouvernement italien a toutefois admis ne pas disposer d'éléments lui permettant d'affirmer que les pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur contiennent nécessairement des additifs chimiques ou des colorants.

14 Une interdiction générale de commercialiser des pâtes importées obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur est, dès lors, en toute hypothèse contraire au principe de proportionnalité et n'est pas justifiée par des raisons de sauvegarde de la santé publique au sens de l'article 36 du traité.

c) Sur la possibilité de justifier l'entrave en cause par certaines exigences impératives

15 Il a été soutenu qu'une interdiction de vendre des pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur est nécessaire pour protéger les consommateurs, pour garantir la loyauté des transactions et, enfin, pour assurer le plein effet de l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales.

16 L'argument avancé en premier lieu, selon lequel la loi sur les pâtes alimentaires vise à protéger les consommateurs, du fait qu'elle a pour objet de garantir la qualité supérieure des pâtes, produit italien de vieille tradition, ne peut être retenu. Il est certes légitime de vouloir donner aux consommateurs qui attribuent des qualités particulières aux pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur la possibilité d'opérer leur choix en fonction de cet élément. Cependant, ainsi que la Cour l'a déjà souligné (arrêts du 9 décembre 1981, Commission/Italie, 193/80, Rec. p. 3019, et du 12 mars 1987, Commission/République fédérale d'Allemagne, 178/84, Rec. p. 1227), pareille possibilité peut être assurée par des moyens qui n'entravent pas l'importation de produits légalement fabriqués et commercialisés dans d'autres États membres, et notamment par « l'apposition obligatoire d'un étiquetage adéquat concernant la nature du produit vendu ».

17 Il convient d'observer ensuite que le législateur italien peut non seulement prescrire l'énumération des ingrédients selon les dispositions de la directive du Conseil sur l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires (JO L 33 du 8.2.1979, p. 1), mais qu'en outre rien ne l'empêche de réserver la dénomination « pâtes de semoules de blé dur » aux pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur.

18 Étant donné que les pâtes sont des produits susceptibles d'être servis dans les établissements de restauration, il convient d'ajouter qu'il est possible de prévoir un système d'information du consommateur concernant la nature des pâtes qui lui sont offertes.

19 Il a été objecté qu'un étiquetage adéquat concernant la nature du produit vendu ne suffirait pas pour rendre les consommateurs italiens suffisamment attentifs à la nature des pâtes qu'ils achètent, étant donné que « pâtes » signifierait dans leur esprit un produit obtenu exclusivement à partir de blé dur.

20 Cette objection doit être écartée. D'une part, le terme « pâtes » est, ainsi qu'il ressort des articles 33 et 50 de la loi sur les pâtes alimentaires, utilisé par le législateur italien lui-même pour désigner des produits qui sont obtenus à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur, à savoir des pâtes fraîches et des pâtes destinées à l'exportation. D'autre part, l'article 29 détermine ce qu'il faut entendre par « pâtes de semoules de blé dur ». Le législateur italien lui-même a donc recours aux mots « semoules de blé dur » pour spécifier un type de pâtes, ce qui démontre que par lui-même le mot « pâtes » a un caractère générique et n'implique nullement que seul du blé dur soit intervenu dans la production desdites pâtes.

21 En second lieu, il a été soutenu que, en ce qui concerne les pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur, une liste des ingrédients ne permettrait pas d'assurer la loyauté des transactions. En l'état actuel des techniques d'analyse, il ne serait pas possible de vérifier l'exactitude des mentions y figurant, de telle sorte que les producteurs de pâtes pourraient indiquer une proportion de blé dur plus élevée que celle réellement présente dans les pâtes. Compte tenu de la différence de prix entre le blé dur et le blé tendre, les producteurs pourraient ainsi faire payer aux consommateurs un prix plus élevé que celui que justifierait la proportion exacte de blé dur employé. Dans ces conditions, seule une interdiction de vendre des pâtes obtenues à partir de blé tendre serait de nature à prévenir pareille tromperie.

22 Cet argument doit également être écarté. Il suffit de relever que le gouvernement italien dispose, en toute hypothèse, d'un moyen moins restrictif pour assurer la loyauté des transactions. En effet, en réservant la dénomination « pâtes de semoules de blé dur » aux pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur, il donnera aux consommateurs italiens la possibilité d'exprimer leurs préférences pour le produit auquel ils sont habitués et la certitude que la différence de prix est bien justifiée par une différence de qualité.

23 En troisième lieu, il a été soutenu qu'en assurant un débouché aux cultivateurs, la loi sur les pâtes alimentaires complète la politique agricole commune dans le secteur des céréales, laquelle a pour objet, d'une part, de garantir un revenu aux cultivateurs de blé dur grâce à la fixation d'un prix d'intervention pour le blé dur à un niveau nettement supérieur à celui fixé pour le blé tendre et, d'autre part, de les inciter, par l'octroi d'aides directes à la production, à cultiver du blé dur. L'abrogation de la loi sur les pâtes alimentaires conduirait les producteurs italiens

à utiliser du blé tendre pour les pâtes destinées au marché italien. Le blé dur se trouverait ainsi privé progressivement de ses débouchés, ce qui provoquerait des excédents entraînant davantage d'achats d'intervention à charge du budget communautaire.

24 Le gouvernement italien a fait valoir, en outre, que sans débouché garanti, la culture du blé dur disparaîtrait dans les régions du Mezzogiorno où elle est pratiquée. Cette disparition impliquerait l'abandon de la terre, étant donné que les possibilités de reconversion y sont presque inexistantes, et créerait un mouvement d'émigration accompagné d'un préjudice grave sur le plan social et de l'environnement.

25 Il y a lieu de souligner d'abord que c'est l'extension de la loi sur les pâtes alimentaires aux produits importés qui est en cause et que le droit communautaire n'exige pas que le législateur abroge la loi en ce qui concerne les producteurs de pâtes établis sur le territoire italien.

26 Il y a lieu de rappeler ensuite que, ainsi qu'il résulte de l'arrêt de la Cour du 23 février 1988 (Commission/République française, 216/84, Rec. p. 793), 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 celle-ci est de nature à servir de soutien à la politique commune de la Communauté. C'est à la Communauté qu'il incombe de rechercher une solution au problème posé ci-dessus dans le cadre de la politique agricole commune, et non pas à un État membre.

27 Il convient d'observer, enfin, que l'évolution de la situation sur les marchés d'exportation démontre que la concurrence par la qualité joue au profit du blé dur. Il ressort, en effet, des données statistiques fournies à la Cour que la part de marché qu'occupent les pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur dans d'autres États membres, où elles subissent d'ores et déjà la concurrence des pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur, s'accroît sans cesse. Dans ces circonstances, il apparaît que les craintes exprimées par le gouvernement italien quant à la disparition de la culture du blé dur ne sont pas fondées.

28 Dans ces conditions, il y a lieu de répondre aux questions posées par la juridiction nationale que l'extension aux produits importés d'une interdiction de vendre des pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur, telle que celle contenue dans la loi italienne sur les pâtes alimentaires, est incompatible avec les articles 30 et 36 du traité.

Sur les dépens

29 Les frais exposés par les gouvernements italien, français et néerlandais, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le pretore di Bolzano, par jugement du 31 octobre 1985, dit pour droit:

L'extension aux produits importés d'une interdiction de vendre des pâtes obtenues à partir de blé tendre ou d'un mélange de blé tendre et de blé dur, telle que celle contenue dans la loi italienne sur les pâtes alimentaires, est incompatible avec les articles 30 et 36 du traité.

Bosco Due Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Koopmans

Everling Bahlmann Kakouris Joliet O'Higgins Schockweiler

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 14 juillet 1988.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

A. J. Mackenzie Stuart