1. L'extension, par une législation nationale sur les pâtes alimentaires, 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 est incompatible avec les articles 30 et 36 du traité.

   En effet, une telle entrave ne saurait être justifiée par l'exigence de protection des consommateurs, celle-ci pouvant être satisfaite par des moyens moins restrictifs, telles l'obligation d'indiquer la composition exacte des produits commercialisés ou l'introduction d'une dénomination particulière réservée aux pâtes obtenues exclusivement à partir de blé dur. Les mêmes considérations valent pour la nécessité d'assurer la loyauté des transactions commerciales.

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

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

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 407/85 *

I — Faits et procédure

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

Un fabricant allemand, *3 Glocken GmbH*, qui a exporté en Italie des pâtes fabriquées à partir d'un mélange de blé dur et de blé tendre, et un détaillant italien, *Kritzinger*, qui a revendu ces pâtes, ont été invités par l'Unità sanitaria locale Centro-Sud à payer chacune une sanction administrative pécuniaire de un million de LIT pour violation de l'article 29 de la loi sur les pâtes alimentaires qui prescrit l'emploi exclusif de blé dur dans la fabrication de pâtes alimentaires.

Ils ont contesté cette invitation devant le pretore di Bolzano en invoquant l'incompa-

* Langue de procédure: l'italien.

tibilité de la disposition concernée avec l'article 30 du traité CEE. Celui-ci a ainsi été amené à poser, par ordonnance de renvoi du 31 octobre 1985, les deux questions préjudicielles suivantes:

« 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? »

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

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

a) Les termes de la loi

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

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

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

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

— Règles relatives à la fabrication des pâtes

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

— Règles relatives à la dénomination des pâtes

L'article 28 de la loi sur les pâtes alimentaires, précité, a pour effet de réserver la dénomination « pâtes à base de semoule de

blé dur » aux pâtes fabriquées exclusivement avec de la semoule de blé dur et de l'eau. Il découle de l'article 29 que ces pâtes doivent obligatoirement porter cette dénomination.

— Règles relatives à l'étiquetage des pâtes

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

b) Les objectifs de la loi

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

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

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

2. *La loi générale sur les denrées alimentaires*

En vertu de l'article 5, sous a), de la loi n° 283, du 30 avril 1962 (GURI n° 139 du 4. 6. 1962), portant modification de la réglementation sanitaire relative à la production et à la vente de produits alimentaires et de boissons (ci-après « loi générale sur les denrées alimentaires »), « il est interdit d'utiliser dans la préparation d'aliments ... des denrées alimentaires ... mélangées à des denrées de qualité inférieure ou traitées de quelque manière que ce soit de façon à en modifier la composition naturelle ... ».

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

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

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

3. *La directive 79/112*

Le Conseil a adopté, le 18 décembre 1978, une directive relative au rapprochement des législations des États membres concernant

l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires (JO 1979, L 33, p. 1). En vertu de l'article 6, alinéa 5, sous a), de cette directive, « la liste des ingrédients est constituée par l'énumération de tous les ingrédients de la denrée alimentaire dans l'ordre décroissant de leur importance pondérale au moment de leur mise en œuvre ».

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

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

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

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

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

Depuis 1967, la production du blé dur a constamment augmenté en Italie, tout comme en France et en Grèce, et elle s'est même étendue vers le Nord, notamment en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni. La production en Italie représente quelque trois quarts de la production communautaire.

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

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

Quant aux régions pouvant bénéficier de l'aide, la réglementation de base prévoit maintenant que l'aide n'est accordée que dans les zones de la Communauté où la production de blé dur constitue une partie traditionnelle et importante de la production

agricole (voir article 11 du règlement n° 1451/82 du Conseil, du 18 mai 1982, JO 1982, L 164, p. 1).

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

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

II — Observations écrites présentées à la Cour

Des observations écrites ont été présentées à la Cour par *3 Glocken GmbH* et *Kritzinger*, parties requérantes dans l'affaire au principal, par *Provincia autonoma di Bolzano*, partie défenderesse dans l'affaire au principal, par les *gouvernements italien, français* et *néerlandais* et par la *Commission*.

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

3 Glocken GmbH observe que la question de la compatibilité de la loi italienne sur les pâtes alimentaires avec l'article 30 CEE se pose essentiellement dans les termes de l'arrêt « Cassis de Dijon » du 20 février 1979 (Rewe-Zentral-AG, 120/78, Rec. p. 649). L'interdiction de vendre en Italie des pâtes contenant du blé tendre constituerait, en l'absence d'une réglementation communautaire relative à la commercialisation des pâtes, un obstacle aux échanges du fait qu'elle exclut du marché italien l'ensemble des pâtes traditionnellement produites dans les États membres de l'Europe septentrionale.

Cet obstacle provoquerait, en outre, d'importantes distorsions dans la concurrence entre les producteurs communautaires. Il permettrait notamment la création de courants commerciaux unilatéraux du Sud vers le Nord. Alors que la loi italienne en cause ferait notamment obstacle à l'importation de pâtes contenant du blé tendre en provenance des États membres de l'Europe septentrionale, les pâtes italiennes ne rencontreraient aucun obstacle à leur commercialisation dans ces États.

Kritzinger fait valoir que le fait que la loi italienne assujettit au même traitement les produits importés et nationaux n'empêche pas qu'il y ait violation de l'article 30 CEE, étant donné que la loi constitue un obstacle absolu à l'importation.

Elle qualifie, d'ailleurs, de discriminatoire l'interdiction de fabriquer ou de vendre des pâtes contenant du blé tendre, dans la mesure où celle-ci ne s'applique pas aux pâtes fraîches, ni — et cela rendrait la discrimination d'autant plus significative et manifeste — aux pâtes destinées à l'exportation.

Cette législation discriminatoire serait, en réalité, le résultat d'une politique favorable aux cultivateurs nationaux de blé dur et des fabricants nationaux de pâtes alimentaires.

La *Provincia autonoma di Bolzano* conteste que la loi sur les pâtes alimentaires soit contraire aux dispositions des articles 30 et 36 CEE, deuxième phrase. A ce propos, elle soutient essentiellement que les États membres ont conservé, au stade actuel de l'intégration communautaire, la compétence d'établir les règles de production des substances alimentaires que chacun d'eux estime opportunes pour satisfaire à ses exigences internes.

La loi en cause ne serait pas discriminatoire, car elle assujettirait au même traitement les produits nationaux et importés; que la loi autorise l'emploi de blé tendre pour la fabrication de pâtes destinées à l'exportation n'y changerait rien.

La loi ne serait protectionniste ni à l'égard des cultivateurs italiens de blé dur, ni à l'égard des fabricants italiens de pâtes. De fortes quantités de blé dur seraient, en effet, importées malgré l'offre indigène importante. Par ailleurs, les pâtes fabriquées en Italie seraient si connues et appréciées dans le monde entier en tant que produit typiquement italien qu'elles n'auraient nul besoin de dispositions protectionnistes.

Le *gouvernement italien* fait également valoir que la loi sur les pâtes alimentaires n'a pas été inspirée par des considérations protectionnistes.

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

Le législateur n'aurait pas non plus cherché à protéger les fabricants italiens de pâtes contre leurs concurrents étrangers, car ceux-ci n'exportaient pas de pâtes en Italie en 1967.

Le gouvernement italien, en outre, fait valoir que la loi n'a pas d'effets discriminatoires. Sur ce point, il précise que l'autorisation de l'emploi de blé tendre pour la fabrication de pâtes destinées à l'exportation ne vise qu'à étendre aux fabricants italiens une possibilité ouverte à tous les fabricants établis dans des pays où l'emploi exclusif de blé dur n'est pas requis. De cette manière, la loi vise à éviter toute discrimination des fabricants italiens par rapport à ces fabricants étrangers.

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

Selon le *gouvernement néerlandais*, la loi sur les pâtes alimentaires comporterait une discrimination déguisée, en ce sens qu'elle interdit l'utilisation du blé tendre pour la fabrication de pâtes sèches destinées au marché italien, alors qu'elle l'autorise pour la fabrication de pâtes « humides » fraîches ou de pâtes destinées à l'exportation.

La *Commission* observe que la question de la compatibilité de la loi italienne avec le droit communautaire se pose dans les termes de l'arrêt « Cassis de Dijon ». La loi ne serait, dès lors, compatible avec l'article 30 CEE que dans la mesure où elle peut être considérée comme nécessaire pour satisfaire à

une des « exigences impératives » mentionnées dans cet arrêt.

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

1. *La protection des consommateurs*

3 Glocken GmbH conteste, d'abord, que les pâtes de blé dur soient de qualité supérieure. Grâce aux méthodes modernes de séchage, qui ont été mises au point récemment, les pâtes contenant du blé tendre seraient à même de résister aussi bien à la cuisson que celles ne contenant que du blé dur. En outre, il existerait des variétés de blé tendre dont la qualité serait assurément équivalente, voire même supérieure à celle du blé dur.

Elle observe, ensuite, que la loi italienne ne saurait en tout cas jamais dicter au consommateur quel produit il doit choisir. Le consommateur devrait pouvoir apprécier librement la qualité des produits en provenance d'autres États membres de la Communauté sur la base d'une information convenable.

Or, un étiquetage conforme aux prescriptions de la directive 79/112, telle qu'elle a été transposée en droit national, assurerait aux consommateurs une information adéquate quant à la composition des pâtes.

Kritzinger considère également que les consommateurs ne peuvent être induits en erreur quant à la qualité de l'un ou l'autre type de pâtes. Un étiquetage adéquat suffirait pour éliminer tout risque de confusion dans l'esprit du consommateur.

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

Le *gouvernement français* expose que la présentation de pâtes de blé tendre sous la dénomination de « pâtes » ne pourrait que créer la confusion dans l'esprit du consommateur italien qui associerait cette dénomination à la présence exclusive de blé dur.

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

Le *gouvernement néerlandais* estime, par contre, que la protection du consommateur est, en général, suffisamment garantie par l'obligation, incombant aux fabricants de pâtes en vertu de la directive 79/112, d'indiquer les ingrédients sur l'étiquette de l'emballage. Le consommateur serait ainsi informé de la composition des pâtes alimentaires.

Il ajoute que la loi en cause prive le consommateur italien de tout choix entre diverses variétés de pâtes et lui impose de ne manger que des pâtes fabriquées exclusivement avec du blé dur.

Citant l'arrêt du 7 février 1984 (Jongeneel Kaas, 237/82, Rec. 1984, p. 483, point 20), la *Commission* rappelle que, en l'absence de règles communautaires, les États membres ont la faculté de mener une politique de qualité concernant leur production nationale, à condition qu'elle n'entrave pas la libre circulation des produits importés.

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

2. *La loyauté des transactions*

3 Glocken GmbH tire argument de l'arrêt « Genièvre » du 26 novembre 1985 (Miro, 182/84, Rec. p. 3731) pour conclure que la loi en cause ne peut pas non plus être justifiée par une exigence impérative tenant à la loyauté des transactions.

Elle observe que la loi exclut du marché italien les pâtes mixtes importées, parce qu'elles sont meilleur marché. Or, pour autant qu'un avantage de prix existe, celui-ci résulterait de la fixation des prix dans le cadre de la politique agricole commune. Comme dans l'affaire « Genièvre », où l'avantage de prix était de nature fiscale, l'avantage de prix s'explique donc par une intervention de l'autorité publique et non pas par une pratique de concurrence déloyale quelconque. Dans ces conditions, seul le fait de donner aux consommateurs la possibilité de faire leur choix en fonction de la qualité et du prix du produit satisferait à l'exigence d'une concurrence loyale dans la Communauté.

Selon *Kritzinger*, il n'existerait en l'espèce aucun danger de concurrence déloyale, étant donné que les emballages contenant les pâtes « 3 Glocken GmbH » indiquent clairement que ces pâtes contiennent à la fois du blé dur et du blé tendre. Elle ajoute que les exportateurs italiens présentent souvent leurs pâtes sur les marchés étrangers dans des emballages qui ne contiennent aucune référence aux ingrédients, sans que cette pratique ait donné lieu à des plaintes pour concurrence déloyale.

Ainsi qu'il a déjà été rapporté ci-dessus, le *gouvernement italien* soutient que l'obligation de n'employer que du blé dur constitue le seul moyen permettant d'assurer aux consommateurs qu'ils paient exactement le prix correspondant à la qualité du produit.

Le *gouvernement néerlandais* estime que la loi méconnaît le principe énoncé dans l'arrêt « Genièvre » selon lequel des intérêts tels que la loyauté des transactions commerciales doivent être assurés dans le respect mutuel des usages loyalement et traditionnellement pratiqués dans les différents États membres. En l'espèce, les fabricants étrangers seraient privés de la possibilité d'exploiter les avantages commerciaux liés

à l'emploi de blé tendre, alors que les fabricants italiens seraient parfaitement libres d'utiliser du blé tendre pour la fabrication des pâtes destinées à l'exportation. En réalité, ce seraient plutôt les entreprises établies en Italie qui se livreraient à une concurrence déloyale à l'égard de celles établies à l'étranger.

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

3. *La santé publique*

3 Glocken GmbH, se borne à relever que le pretore di Bolzano a précisé dans son ordonnance de renvoi que l'analyse de laboratoire a fait apparaître que les pâtes alimentaires en cause n'étaient pas nocives pour la santé.

Kritzinger se réfère au même passage de l'ordonnance de renvoi. Elle rappelle, en outre, que la loi en cause autorise l'emploi de blé tendre dans la fabrication de pâtes fraîches ainsi que de pâtes destinées à l'exportation. Elle signale, enfin, que le ministère de la Santé italien lui-même a présenté au cours du débat parlementaire, lors de l'adoption de la loi des pâtes alimentaires, un amendement visant à permettre l'emploi de blé tendre; elle estime qu'il serait donc audacieux de prétendre que des pâtes au blé tendre soient nocives pour la santé.

La *Provincia autonoma di Bolzano* affirme, par contre, que la loi sur les pâtes alimentaires vise à protéger l'hygiène de l'alimentation et la santé.

Le *gouvernement italien* soutient que le problème le plus délicat est celui posé par l'emploi d'additifs et de colorants. Ceux-ci seraient souvent utilisés pour conférer aux pâtes alimentaires contenant du blé tendre les caractéristiques organoleptiques qui seraient, en revanche, naturellement propres aux pâtes fabriquées uniquement avec du blé dur. Ainsi, il serait nécessaire d'ajouter des additifs chimiques, comme la tétrasine, pour obtenir la couleur ambrée qui serait particulière aux pâtes de blé dur. Or, une absorption importante d'additifs et de colorants pourrait entraîner des effets préjudiciables pour la santé de l'homme. Un tel danger ne serait pas imaginaire dans un pays comme l'Italie où la consommation de pâtes atteint des niveaux très élevés.

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

Le *gouvernement néerlandais* estime que l'argument tiré de la nécessité de protéger la santé publique, n'est pas pertinent en l'espèce, étant donné que les laboratoires allemand et italien ont chacun jugé que les pâtes en cause ne contenaient aucune substance dangereuse et n'étaient donc pas nuisibles à la santé.

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

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

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

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

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

Le *gouvernement néerlandais* se borne à rappeler que la prescription italienne tomberait, de toute façon, sous le coup de l'article 18, paragraphe 2, du règlement n° 2727/75, aux termes duquel « (sauf) dispositions contraires du présent règlement ou dérogation décidée par le Conseil ... (est interdite) ... l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent ».

Selon la *Commission*, la protection d'un secteur économique déterminé, même agricole, ne saurait constituer une exigence impérative justifiant une exception au principe fondamental de la libre circulation des marchandises, car cela reviendrait à admettre le principe même du protectionnisme.

Elle estime, en outre, qu'il n'y a de toute façon plus de place pour des mesures de protection nationale si la politique agricole commune assure déjà la protection d'un secteur déterminé.

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

III — Réponses aux questions posées par la Cour

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

— l'importance très marginale de cette fabrication;

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

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

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

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

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

R. Joliet
Juge rapporteur