3) **La directive 73/173/CEE doit être interprétée en ce sens qu'elle ne permet pas à des dispositions nationales de prescrire l'indication sur les récipients de la présence des composants des produits en cause en des termes allant au-delà de ceux prévus par ladite directive.**

4) **Les dispositions nationales allant au-delà de celles prévues par la directive 73/173/CEE ne sont compatibles avec le droit communautaire que si elles ont été adoptées selon les procédures et les formes prescrites à l'article 9 de ladite directive.**

5) **La directive du Conseil 77/728/CEE du 7 novembre 1977, et en particulier son article 9, ne peut faire naître dans le chef du particulier qui s'est conformé aux dispositions de ladite directive avant l'expiration du délai d'adaptation prévu pour l'État membre, aucun effet qui pourrait être pris en considération par les juridictions nationales.**

Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 5 avril 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président faisant fonction

J. Mertens de Wilmars

président de chambre

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 20 FÉVRIER 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La demande de décision préjudicielle sur laquelle nous nous prononçons aujourd'hui a pour objet deux directives du Conseil qui visent à éliminer les obstacles aux échanges entre les États membres qui résultent de la diversité des prescriptions nationales d'ordre technique. Il s'agit de

1 — Traduit de l'allemand.

la directive 73/173/CEE, du 4 juin 1973, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des préparations dangereuses (solvants) (JO n° L 189, du 11. 7. 1973, p. 7) et de la directive 77/728/CEE, du 7 novembre 1977, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des peintures, vernis, encres d'imprimerie, colles et produits connexes (JO n° L 303 du 28. 11. 1977, p. 23).

La première directive contient dans ses deux premiers articles des dispositions relatives à des substances toxiques et nocives, auxquelles elle se réfère, et elle prévoit une classification en classes et sous-classes, avec attribution de certains indices. Les articles 4 à 6 règlent les questions des emballages et de leur étiquetage en prescrivant en particulier certaines indications concernant les substances toxiques et nocives. Aux termes de l'article 7, les États membres peuvent à cet égard admettre dans une certaine mesure des dérogations. Aux termes de l'article 3, les États membres sont tenus de prendre «toutes mesures utiles pour que les préparations dangereuses (solvants) ne puissent être mises sur le marché que si elles répondent aux dispositions de la présente directive et de son annexe». L'article 8 prévoit que les États membres «ne peuvent interdire, restreindre ou entraver, pour des raisons de classification, d'emballage ou d'étiquetage, au sens de la présente directive, la mise sur le marché de préparations dangereuses si elles répondent aux dispositions de la présente directive et de son annexe». En outre, l'article 11 oblige les États membres à mettre «en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de 18 mois à compter de sa notification».

La directive 77/728/CEE, qui a été adoptée pour les peintures contenant certaines substances dangereuses, présente une structure analogue. Aux termes de l'article 12, son application est cependant subordonnée à un délai de 24 mois à compter de la notification de la directive; contrairement à celui qui est prévu par l'article 11 de la directive 73/173/CEE, ce délai n'est pas encore écoulé mais n'expirera qu'au mois de novembre de cette année.

Jusqu'à présent, l'Italie n'a pas encore procédé à la mise en œuvre de cette directive. Il n'existe qu'une loi n° 256 du 29 mai 1974 et un décret ministériel du 19 décembre 1977 arrêté sur la base de la directive-cadre 67/568 du 27 juin 1967 (JO n° 196, du 16. 8. 1967, p. 1), modifiée par la directive 73/146/CEE, qui constitue le fondement des deux directives concernant les solvants et vernis qui nous intéressent en l'espèce. La loi n° 245 du 15 mars 1963, qui s'applique tant aux produits fabriqués et commercialisés en Italie qu'aux produits importés, continue donc de s'appliquer en Italie à ces substances. Elle prévoit une obligation d'étiquetage qui est, en partie, moins rigoureuse que celle qui est prescrite dans les directives — parce que seule l'indication de certains produits (benzol, toluol et xylol) n'est en effet exigée — mais, en partie, également plus sévère que les directives puisqu'elle se réfère à des concentrations qui ne sont pas visées par les directives et qu'elle prévoit en outre également pour les substances mentionnées des indications quantitatives exprimées en pourcentages. Aux termes de l'article 12 de cette loi, le contrevenant à ces dispositions est passible d'une amende.

C'est la sanction qui menace le prévenu au principal qui est le représentant légal de l'entreprise italienne Silvam. Celui-ci a fait l'objet d'une procédure engagée devant la Pretura de Milan parce que l'entreprise Silvam avait commencé à

apposer sur des récipients de solvants les étiquettes prévues par la directive 73/173/CEE et à appliquer aux vernis les dispositions de la directive 77/728/CEE. Par ailleurs il s'agissait apparemment à cet égard de vernis qui ont été importés de la république fédérale d'Allemagne où les directives sont déjà appliquées.

Pour sa défense le prévenu invoque les directives communautaires précitées. Il rappelle que, d'après la jurisprudence de la Cour de justice, les particuliers peuvent également tirer des droits des directives lorsque certaines conditions sont remplies. Ce serait le cas pour la directive 73/173/CEE qui aurait déjà dû être appliquée. Seul son article 7 laisserait une faible latitude pour des dérogations, encore qu'il y aurait lieu de noter que les dérogations elles-mêmes engendrent des obligations absolues. En tout cas, force serait d'admettre que l'obligation qui est contenue dans l'article 8 produit en effet direct. Mais il en serait de même pour l'obligation correspondante qu'énonce l'article 9 de la directive 77/728/CEE. A cet égard, il importerait peu que le délai fixé dans l'article 12 ne soit pas encore expiré; en effet, le respect de l'article 9 ne nécessiterait aucun acte normatif de la part des États membres. Une interprétation différente signifierait que l'on admet une interdiction de l'étiquetage conforme à la directive jusqu'à l'expiration du délai prévu par l'article 12, ce qui aboutirait — puisque les directives seraient déjà appliquées en Allemagne — à une restriction inacceptable de la circulation des marchandises.

Par ordonnance rendue le 8 mai 1978, le Pretore a suspendu la procédure et déféré à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, les questions préjudicielles suivantes:

a) La directive 173/73/CEE du Conseil, du 4 avril 1973, et en particulier son article 8, constitue-t-elle une disposition directement applicable attribuant aux particuliers des droits subjectifs que les juridictions nationales doivent sauvegarder?

b) Est-il permis, malgré la disposition visée à l'article cité, de prescrire dans la législation nationale des obligations et des limites plus précises et plus détaillées, ou de toute façon différentes, par rapport à celles qui sont indiquées dans la directive et cela peut-il éventuellement être considéré comme un obstacle à la libre circulation et aux échanges des marchandises et des produits qui font l'objet de ladite directive (c'est-à-dire les solvants), en ayant ainsi une incidence directe sur l'instauration et sur le fonctionnement du marché commun, eu égard à l'obligation imposée par la législation nationale d'apposer sur les récipients des indications non requises par la directive?

c) En particulier, l'obligation d'indiquer sur le récipient mis en vente la présence de benzol, de toluol et de xylol dans le solvant ou dans le produit, en spécifiant leur pourcentage total et, séparément, celui du benzol, sur la base de l'article 8 de la loi n° 245 du 5 mars 1963, peut-elle se révéler incompatible avec la directive citée soit en raison du fait même du caractère obligatoire de l'indication (dont l'inobservation entraîne des sanctions pénales), soit en raison des modalités imposées pour l'accomplissement de l'obligation elle-même, compte tenu également de l'esprit général qui semble inspirer ladite directive?

d) Les dispositions nationales rappelées, applicables indistinctement à tous les produits présentés sur le marché intérieur, constituent-elles de toute façon un obstacle, une interdiction ou une limitation aux échanges et à la libre circulation de ces produits, même si elles sont prescrites dans le but d'assurer une protection accrue pour l'intégrité physique des utilisateurs des produits en question (il existe une littérature scientifique abondante qui, au moins à partir des années soixante, a mis l'accent sur le caractère dangereux de substances telles que le benzol, le toluol et le xylol, surtout pour les travailleurs qui peuvent être souvent obligés d'employer des solvants contenant des pourcentages très élevés de ces substances, mais pas seulement pour eux-mêmes, étant donné que tout consommateur qui emploie un vernis contenant lesdites substances, peut s'exposer à des risques graves pour sa santé)?

e) La directive 728/77/CEE du Conseil, du 7 novembre 1977, et en particulier son article 9, est-elle immédiatement applicable, eu égard aux obligations négatives imposées aux États membres depuis la date de sa notification et à l'hypothèse où le particulier, se fondant sur la confiance légitime, s'est conformé aux dispositions de la dite directive avant l'expiration du délai d'adaptation prévu pour l'État membre?

Ces questions appellent les conclusions suivantes:

1. En ce qui concerne la question relative aux effets juridiques de la directive 73/173/CEE qui aurait dû faire l'objet de mesures d'application nationales — ce qui n'a pas été le cas en Italie — avant la fin de 1974, il convient d'abord de relever — et ceci concerne la formulation de la question — qu'il est certainement inapproprié de parler d'une applicabilité directe. Ce terme n'est utilisé dans l'article 189 du traité que pour les règlements, c'est-à-dire pour la législation communautaire directe qui peut également créer des rapports juridiques entre les particuliers. Mais les directives qui n'engendrent des obligations que pour les États membres, se distinguent clairement des règlements — cela résulte explicitement du traité et a été souligné également à maintes reprises dans la jurisprudence. On ne peut donc en aucun cas affirmer — à l'instar du prévenu au principal — que les directives peuvent également avoir le contenu et les effets d'un règlement; les directives peuvent, en revanche, produire tout au plus des effets *analogues* (voir les arrêts rendus dans les affaires 9/70, Franz Grad/Finanzamt Traunstein, arrêt rendu le 6. 10. 1970, Recueil 1970, p. 825, 41/74, Yvonne von Duyn/Home Office, arrêt du 4. 12. 1974, Recueil 1974, p. 1337 et 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, arrêt du 1. 2. 1977, Recueil 1977, p. 113). L'essentiel de cet effet consiste dans certains cas, qui constituent cependant plutôt l'exception, en ce que les États membres qui n'exécutent pas les obligations que la directive leur impose se voient retirer la possibilité d'invoquer la situation juridique nationale qui apparaît comme illégale au regard du droit communautaire, c'est-à-dire que des particuliers obtiennent le droit de se prévaloir de la directive à l'égard de l'État défaillant et d'en tirer des droits dont les juridictions nationales doivent tenir compte. A vrai dire, il conviendrait donc de ne parler dans de tels cas — et

cela a toujours été fait dans la jurisprudence — que d'un effet direct des directives. En conséquence, c'est dans un sens ainsi modifié que la première question du Pretore doit être comprise.

La question de savoir dans quelles conditions on peut supposer l'existence d'un tel effet direct, est déjà suffisamment clarifiée dans la jurisprudence. Nous renvoyons aux arrêts précités ainsi qu'aux arrêts rendus dans les affaires 33/70 (SACE/ministère des finances de la République italienne, arrêt du 17. 12. 1970, Recueil 1970, p. 1213) et 38/77 (Enka BV/Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen, arrêt du 23. 11. 1977, Recueil 1977, p. 2203). Selon cette jurisprudence, il est déterminant de savoir si la nature, l'économie et les termes d'une directive permettent d'affirmer qu'elle contient des obligations claires, complètes et précises pour les États membres, qu'elle ne prévoit que des conditions définies avec précision et qu'elle ne laisse aux États membres aucune latitude pour l'exécution des obligations.

Il est aisé d'apprécier sur la base de ces critères à quelles dispositions de la directive 73/173/CEE on peut reconnaître un effet direct, directive que les États membres, comme nous l'avons déjà dit, auraient dû mettre en vigueur depuis longtemps.

C'est certainement le cas des articles 1 et 2. Comme nous l'avons déjà indiqué, les substances visées y sont énumérées, on y procède à une classification en classes et sous-classes, assortie d'indices pour chaque sous-classe, des substances toxiques et nocives qui sont utilisées comme solvants, et on y explique avec précision quand des préparations doivent être considérées comme toxiques ou nocives. Cela vaut également pour l'article 4 qui régit les emballages et dispose, in fine: «Tout emballage qui répond à ces conditions est considéré comme suffisant». Il convient d'apprécier de la même façon les articles 5 et 6 qui concernent l'étiquetage des emballages et le rappel de conseils de prudence. En revanche il n'en est pas de même pour l'article 7 aux termes duquel les États membres peuvent admettre un étiquetage différent pour les emballages de dimensions plus restreintes et pour les préparations qui ne contiennent que des quantités inoffensives.

Quant à l'article 8 qui est particulièrement visé dans la question, il semble qu'en l'occurrence les termes de la disposition permettent également de lui reconnaître un effet direct. En revanche, la Commission rappelle, à notre avis à juste titre, que cette disposition n'a pas, en fait, de valeur autonome et ne constitue qu'une confirmation du principe résultant d'autres dispositions de la directive et de son objectif général selon lequel les produits conformes aux dispositions de la directive doivent pouvoir être mis librement sur le marché et les échanges de ces produits ne sauraient être entravés. Partant, il y a lieu d'examiner si d'autres dispositions de la directive ont un effet direct puisqu'un tel effet ne peut effectivement être reconnu à l'article 8 qu'en liaison avec d'autres dispositions de la directive.

C'est en ce sens qu'il conviendrait donc de répondre dans l'ensemble à la première question.

2. En ce qui concerne la deuxième question, la Commission a souligné à juste titre que la directive 73/173/CEE vise à une harmonisation *totale*. C'est ce qui ressort de ses articles 3, 4, dernier paragraphe, ainsi que de l'article 8. Aux termes de ces dispositions — et abstraction faite de l'article 7 qui n'admet en fait que certaines dérogations qui n'existent pas en l'espèce — il est effectivement interdit à un État membre de maintenir d'une manière générale à l'égard du marché intérieur une législation différente et, en particulier, des conditions plus restrictives que celles qui sont prévues par la directive en ce qui

concerne la classification, l'emballage et l'étiquetage des solvants. Quant aux importations des autres États membres, il est indubitable que le fait de maintenir une législation différente de celle qui est prévue par la directive constituerait une violation du principe de la libre circulation des marchandises qui doit en fait être garantie par l'article 8 lorsque les dispositions de la directive et de son annexe sont respectées.

3. Au sujet de la troisième question il suffit de rappeler l'article 5 de la directive 73/173/CEE. Il prévoit l'obligation d'indiquer sur les emballages des solvants les substances qui sont à considérer comme toxiques au sens de l'article 2 et, dans certains cas, le nom de composants nocifs. En revanche, il n'est pas question d'une indication de pourcentages. L'article 8 de la loi italienne du 15 mars 1963 est donc manifestement plus restrictif que la directive et s'écarte des normes de celle-ci. Partant, il est également certain que la disposition nationale précitée n'est pas conforme à la directive et en particulier à son article 8, déjà mentionné à plusieurs reprises, aux termes duquel on ne peut interdire, restreindre ou entraver, pour des raisons de classification, d'emballage ou d'étiquetage, au sens de la directive, la mise sur le marché de préparations dangereuses si elles répondent aux dispositions de la directive et de son annexe.

4. La quatrième question fait manifestement allusion à l'article 36 du traité CEE qui, sous certaines conditions telles que, par exemple, également pour des raisons de protection de la santé des consommateurs, peut justifier des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30. Mais une telle justification n'est certainement pas fournie lorsqu'un acte communautaire a été adopté aux fins de l'harmonisation de telles dispositions, c'est-à-dire lorsqu'une action est engagée au niveau communautaire pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 36. En conséquence, il est établi que les normes prévues dans la mesure communautaire garantissent une protection suffisante et il n'y a donc, en principe, plus de place pour des mesures de protection nationales supplémentaires lorsque le délai imparti par la directive pour l'adaptation du droit national est expiré. Cela résulte clairement des arrêts rendus dans les affaires 35/76 (Simmenthal SpA/ministère des finances italien, arrêt du 15. 12. 1976, Recueil 1976, p. 1871) et 5/77 (Carlo Tedeschi/Denkavit Commerciale Srl, arrêt du 25. 10. 1977, Recueil 1977, p. 1555). La Cour a souligné dans ces arrêts que l'article 36 n'a certainement pas pour objet de réserver certaines matières à la compétence exclusive des États membres, mais n'admet des exceptions au principe de la libre circulation des marchandises *que* lorsque des mesures de protection des biens visées à l'article 36 sont *nécessaires,* ce qui n'est cependant pas le cas lorsque des directives d'harmonisation ayant le même objectif ont été adoptées.

Tout au plus pourrait-on encore envisager en l'espèce une application de l'article 9 de la directive 73/173/CEE qui dispose:

«Si un État membre constate qu'une préparation dangereuse, bien que conforme aux prescriptions de la présente directive, présente un danger pour la santé ou la sécurité, de sorte qu'il est nécessaire de procéder à une classification ou un étiquetage différent de ceux prévus par la présente directive, il peut, pour une période maximale de 6 mois, interdire sur son territoire la vente, la mise sur le marché ou l'usage de cette préparation. Il informe immédiatement les autres États membres et la Commis-

sion, en précisant les motifs de sa décision.»

Comme le montre déjà le texte, il ne s'agit cependant à cet égard que de mesures provisoires qui — comme la Cour l'a souligné dans un cas analogue dans l'arrêt rendu dans l'affaire 5/77 — sont subordonnées à une procédure communautaire et soumises, en application de l'article 9, paragraphe 2, au contrôle de la Commission qui décide en définitive des mesures appropriées qu'il convient d'arrêter. D'autre part, il est évident qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une application de cette disposition puisque la loi italienne a été adoptée longtemps avant la directive communautaire et non pas, par exemple, à la suite de celle-ci ainsi que sur la base de l'article 9 précité.

5. Enfin, il convient encore d'examiner si la directive 77/728/CEE, du 7 novembre 1977, dont l'article 12 — comme nous l'avons déjà dit — prévoit que les États membres doivent mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires au plus tard au mois de novembre 1979, produit à cet égard déjà avant cette date, voire même dès sa notification, un effet direct, dans la mesure où son article 9 dispose:

«Les États membres ne peuvent interdire, restreindre ou entraver, pour des raisons de classification, d'emballage ou d'étiquetage, au sens de la présente directive, la mise sur le marché des préparations dangereuses lorsque celles-ci satisfont aux dispositions de la présente directive et de ses annexes.»

C'est la thèse que soutient le prévenu au principal parce qu'à son avis, l'article précité ne sanctionne qu'une obligation de ne pas faire des États membres, obligation qui ne laisse aucune latitude et n'exige pas d'actes législatifs. Il invoque dans ce contexte — comme le révèle déjà la formulation de la question — entre autres la protection de la confiance légitime des entreprises qui se sont déjà conformées à la directive avant l'expiration du délai précité. Au reste, il considère une interprétation différente comme inadmissible parce qu'elle aurait pour effet d'entraver la libre circulation des marchandises en ce qui concerne les importations des États membres qui ont déjà mis en œuvre la directive.

Au sujet de cet ensemble de problèmes on peut d'abord retenir que la directive 77/728/CEE contient des dispositions qui correspondent à celles de la directive 73/173/CEE et remplissent, par conséquent, de par l'organisation de leur contenu, les conditions requises pour produire un effet direct parce qu'elles sont claires et complètes et ne laissent aucune latitude aux États membres. Il s'agit des articles 3, 5, 7 et 9. Il importe, cependant, de rappeler ce que nous avons souligné au début de nos conclusions, à savoir que dans le cas des directives l'effet direct ne constitue pas une conséquence automatique mais seulement un effet de ricochet: cet effet se produit lorsqu'un État membre manque à ses obligations et il consiste en ce qu'il lui est retiré la possibilité de se prévaloir à l'égard des justiciables de son manquement au droit communautaire. En conséquence, le fait que la directive devienne obligatoire par sa notification ne suffit pas à engendrer cette conséquence juridique, l'élément déterminant étant, en revanche, l'expiration du délai fixé dans la directive aux fins de l'adaptation du droit national. Mais puisque ce n'est pas le cas en l'espèce et que l'on ne peut donc pas reprocher à l'État italien un manquement à ses obligations qui justifierait également l'ouverture d'une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE, on ne peut actuellement pas encore reconnaître un effet direct aux dispositions précitées.

Cela étant, il convient d'examiner la question de savoir — et ceci constitue le véritable problème soulevé dans la cinquième question — si l'on peut concevoir une solution différente pour l'obligation qui est sanctionnée dans l'article 9 précité. Le prévenu au principal plaide avec détermination en ce sens. Il estime, en particulier, qu'il résulte d'une interprétation raisonnable de l'article 12 de la directive que le délai qu'il fixe ne s'applique *qu'aux obligations de faire* des États membres et, partant, seulement dans les cas où une modification du droit national apparaît comme nécessaire et dans lesquels il y aurait lieu de tenir compte du fait que les entreprises qui en sont affectées doivent disposer d'un certain temps pour s'adapter à la nouvelle situation juridique. Il n'en serait certainement pas question au regard de l'obligation de ne pas faire de l'article 9.

Toutefois, pas plus que le Conseil et la Commission, nous ne partageons ce point de vue.

En effet, l'article 12 ne saurait être interprété dans un sens aussi étroit que celui que lui donne le prévenu au principal; il ne vise pas seulement des dispositions qui concernent le comportement d'entreprises et d'autres justiciables dont il est clair qu'ils exigent une période d'adaptation. L'article 12 englobe l'ensemble du comportement que la directive exige des États membres et doit donc indubitablement être également relié à l'article 9. En effet, on peut en vérité parler à cet égard d'une obligation de faire des États membres parce qu'il est nécessaire qu'ils modifient leur situation juridique — en l'espèce, les dispositions de la loi du 15 mars 1963, et en particulier ses dispositions pénales — et ce, notamment, dans l'intérêt de la sécurité juridique et de la clarté juridique.

En outre, certaines considérations de principe — les effets directs ne sont pas la règle dans le cas des directives — suscitent déjà des réserves contre la tentative d'isoler certaines dispositions d'une directive et de leur reconnaître un effet direct anticipé. En tout cas, nous avons la conviction que l'article 9 de la directive 77/728/CEE ne le permet pas. A cet égard nous rappelons de nouveau ce que nous avons exposé au sujet de l'article 8 qui est la disposition correspondante de la directive 73/173/CEE. De la même manière, l'article 9 de la directive 77/728/CEE n'a pas non plus de valeur autonome. Il n'est, en quelque sorte, rien d'autre qu'un reflet des autres dispositions de la directive qui édictent des obligations de faire. Ce qu'il dispose apparaît comme naturel au regard du sens et de la finalité de la directive; mais cette conséquence juridique ne saurait se produire que lors de la réalisation de l'objectif d'harmonisation, comme le révèlent les différentes dispositions de la directive. En vérité, on ne peut donc pas reconnaître isolément à l'article 9 un effet direct mais seulement en liaison avec d'autres dispositions de la directive qui édictent des obligations de faire. Mais si un effet direct doit être dénié à celles-ci parce que le délai de l'article 12 n'est pas encore expiré, il doit en être de même pour l'article 9.

Au reste cela s'applique de la même manière tant à la commercialisation sur le marché intérieur qu'aux importations des autres États membres.

En ce qui concerne le premier point, on ne peut certainement pas invoquer la confiance légitime de particuliers qui ont prématurément adapté leur comportement aux dispositions de la directive. Dans le cas contraire on méconnaîtrait la nature juridique des directives: elles ne créent pas d'obligations pour les particuliers mais seulement pour les États et les particuliers ne peuvent — comme nous l'avons déjà montré — tirer des droits des directives que lorsque les États membres ont manqué à leurs obligations.

En ce qui concerne les importations des autres États membres, il semble certes concevable de ne plus tirer de l'article 36 du traité la justification de mesures nationales contraires à l'article 30 du traité lorsque des normes communautaires ont déjà été fixées à cet égard par une directive et que ces normes sont déjà appliquées dans d'autres États membres. Ce faisant on méconnaîtrait cependant l'objectif fondamental de la directive qui est de parvenir à l'élimination des entraves à la libre circulation des marchandises par une harmonisation, ce qui signifie que les obstacles à la libre circulation des marchandises ne doivent disparaître qu'avec l'uniformisation de la situation juridique. En conséquence, lorsqu'une directive prévoit un délai pour cette harmonisation, il s'ensuit que des dispositions nationales peuvent encore être maintenues pendant cette période et qu'elles peuvent, puisque les États membres conservent encore pendant ce laps de temps les compétences visées à l'article 36 du traité, être justifiées sur la base de cette disposition.

Le bien-fondé de cette thèse est en outre étayé par la jurisprudence. La Cour a ainsi souligné dans l'arrêt rendu dans l'affaire 9/70, que les États membres conservaient leur liberté d'action jusqu'à ce que l'harmonisation soit réalisée et elle a constaté dans l'arrêt rendu dans l'affaire 35/76 que les contrôles sanitaires nationaux n'étaient plus justifiés au sens de l'article 36 du traité à partir de la date limite fixée dans une directive pour la mise en vigueur des dispositions nationales nécessaires pour se conformer à ses dispositions.

A cet égard, cependant, entrent également en ligne de compte des considérations relatives à la sécurité juridique qui exige que des dispositions nationales ne soient plus appliquées que lorsqu'elles ont été remplacées par des dispositions conformes aux directives ou lorsque le délai fixé par la directive est expiré. Par ailleurs, on ne saurait négliger le fait que, dans le cas contraire, c'est-à-dire si la thèse défendue par le prévenu au principal était retenue, on aboutirait à des discriminations au profit des importations des autres États membres parce qu'elles seraient effectivement seules à bénéficier de l'application des articles 30 et 36 tandis que la commercialisation sur le marché intérieur, qui s'effectue conformément aux dispositions de la directive, pourrait encore être interdite.

6. En conséquence, les questions posées par la Pretura Penale de Milan appellent dans l'ensemble les réponses suivantes:

a) Les articles 2, 4, 5 et 6 de la directive 73/173/CEE ainsi que son article 8 en liaison avec les articles précités produisent un effet direct en ce sens que les particuliers peuvent s'en prévaloir devant les juridictions nationales après l'expiration du délai fixé par la directive pour sa mise en vigueur.

b) Les dispositions nationales ne peuvent pas prévoir des obligations et des restrictions différentes, ni même plus précises et plus détaillées que celles qui sont prescrites dans la directive. De telles différences doivent être considérées comme des obstacles à la libre circulation des marchandises au regard des produits importés d'autres États membres.

c) Les dispositions nationales qui prévoient l'obligation d'indiquer sur les récipients de solvants la présence de benzol, de toluol et de xylol, en spécifiant le pourcentage total de ces composants et, séparément, celui du benzol, sont incompatibles avec la directive 73/173/CEE.

d) L'obligation prévue dans le droit national de respecter des exigences qui diffèrent de celles qui sont prescrites dans la directive, ne saurait être justifiée par référence à la protection de l'intégrité physique des utilisateurs des produits en question.

e) Les articles 3, 5, 6, et 7 de la directive 77/728/CEE ainsi que son article 9, en liaison avec les dispositions précitées, ne produisent un effet direct qu'à l'expiration du délai prévu à l'article 12 de la directive, c'est-à-dire seulement à partir du 9 novembre 1979.