

membre, pour mission de protéger les droits conférés aux particuliers par le droit communautaire.

3. 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, non seulement de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante, mais encore — en tant que ces dispositions et actes font partie intégrante, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des États membres — d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires.

Le fait de reconnaître une efficacité juridique quelconque à des actes légis-

latifs nationaux empiétant sur le domaine à l'intérieur duquel s'exerce le pouvoir législatif de la Communauté, ou autrement incompatibles avec les dispositions du droit communautaire, reviendrait à nier, pour autant, le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les États membres, en vertu du traité, et mettrait ainsi en question les bases mêmes de la Communauté.

4. Le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit 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.

Dans l'affaire 106/77

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Pretore de Susa (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ce juge entre

ADMINISTRATION DES FINANCES DE L'ÉTAT

et

SOCIÉTÉ ANONYME SIMMENTHAL, ayant son siège à Monza,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 189 du traité CEE et, plus particulièrement, sur les conséquences de l'applicabilité directe du droit communautaire en cas de conflit avec d'éventuelles dispositions contraires de la loi nationale,

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, M. Sørensen et G. Bosco, présidents de chambre, A. M. Donner, P. Pescatore, A. J. Mackenzie Stuart et A. O'Keeffe, juges,

avocat général: M. G. Reischl

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure écrite

Le 26 juillet 1973, la société anonyme Simmenthal, ayant son siège à Monza, a importé de France, via Modane, un lot de viande bovine destinée à l'alimentation humaine.

Cette importation a été assujettie au paiement de droits de contrôle sanitaire pour un montant de 581 480 livres.

Le contrôle est prévu par l'article 32 du texte unique des lois sanitaires italiennes (décret royal n° 1265, du 27 juillet 1934; Gazzetta Ufficiale n° 186 du 9 août 1934). Les conditions d'application de cette disposition sont déterminées à l'article 45 du règlement de police vétérinaire (décret du président de la République n° 320, du 8 février 1954; GU n° 142 du 24 juin 1954). Le tableau des

droits applicables en 1973 a été fixé par la loi n° 1239, du 30 décembre 1970 (GU n° 26 du 1^{er} février 1971).

Estimant que les contrôles sanitaires effectués lors du passage de la frontière et les taxes perçues pour ces contrôles constituent des obstacles à la libre circulation des marchandises interdits par le droit communautaire, la société Simmenthal a, le 13 mars 1976, formé, devant le Pretore de Susa, un recours en répétition des sommes qu'elle estimait avoir indûment payées.

Le recours de la société Simmenthal a amené le Pretore de Susa à saisir, par ordonnance du 6 avril 1976, la Cour de justice, à titre préjudiciel, en vertu de l'article 177 du traité CEE. Ce renvoi a donné lieu à l'arrêt du 15 décembre 1976 dans l'affaire 35/76 (Recueil, p. 1871).

Dans le dispositif de cet arrêt, la Cour de justice a notamment dit pour droit que les contrôles sanitaires, systématiques ou non, opérés à la frontière à l'occasion de l'importation des animaux ou des viandes destinés à l'alimentation

constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30 du traité et que sont, en principe, à considérer comme des taxes d'effet équivalant à des droits de douane les charges pécuniaires imposées, pour des raisons de contrôle sanitaire, aux produits importés à l'occasion de leur passage à la frontière.

En conséquence de cet arrêt, le Pretore de Susa, par ordonnance rendue le 24 janvier 1977, a enjoint à l'Administration des finances de l'État de rembourser les droits indûment perçus, augmentés des intérêts.

Le 23 février 1977, l'Administration des finances a fait opposition à l'ordonnance d'injonction.

En présence des arguments développés par l'Administration des finances, le Pretore de Susa a constaté qu'il était saisi de la contradiction existant entre certaines normes de droit communautaire et une loi nationale postérieure, en l'occurrence la loi n° 1239/70.

Selon la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle italienne, notamment l'arrêt n° 232, du 30 octobre 1975, l'arrêt n° 205, du 28 juillet 1976, et l'ordonnance n° 206, du même jour, la solution de cette question exigerait que la Cour constitutionnelle elle-même fût saisie de la question de l'inconstitutionnalité de la loi n° 1239/70 au regard de l'article 11 de la Constitution. D'un autre côté, il ne serait pas possible de ne pas tenir compte de la jurisprudence bien établie de la Cour de justice concernant l'applicabilité du droit communautaire dans les ordres juridiques des États membres: selon cette jurisprudence, les dispositions communautaires directement applicables produisent des effets directs et sont, en tant que telles, de nature à conférer aux particuliers des droits que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger; elles ne sauraient faire l'objet, de la part des organes étatiques, d'aucune intervention susceptible de compromettre ou de

retarder leur application pleine, entière et uniforme dans les États membres.

Il ne serait, dès lors, pas possible de sous-estimer les inconvénients découlant d'une situation dans laquelle le juge du fond, au lieu de déclarer directement inapplicable la loi interne postérieure qui fait obstacle à l'application du droit communautaire, devrait, dans tous les cas, soulever la question de l'inconstitutionnalité, avec cette conséquence que, jusqu'à ce que la Cour constitutionnelle se soit prononcée, le droit communautaire ne pourrait sortir tous ses effets et qu'en outre, étant donné les effets «*ex nunc*» de l'arrêt de la Cour constitutionnelle, il ne serait même pas possible de réparer rétroactivement le manquement aux obligations internationales de l'État ni d'assurer la protection complète du particulier, titulaire de droits subjectifs nés de dispositions communautaires et régis par elles.

Il serait donc logique de résoudre en priorité la question d'interprétation du droit communautaire relative à la portée effective de la notion de dispositions directement applicables.

En conséquence, par ordonnance du 28 juillet 1977, le Pretore de Susa a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur les questions suivantes:

- a) Étant donné qu'en vertu de l'article 189 du traité CEE et de la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes, les dispositions communautaires directement applicables doivent, nonobstant toute norme ou pratique interne des États membres, sortir leurs effets pleins et entiers dans les ordres juridiques de ces derniers et y être appliquées uniformément, notamment pour garantir les droits subjectifs engendrés dans le chef des particuliers, est-ce qu'il s'ensuit que la portée des dispositions en

question doit être entendue en ce sens que d'éventuelles dispositions nationales postérieures contraires doivent être déclarées directement inapplicables, sans qu'il soit nécessaire d'attendre leur abrogation par le législateur national lui-même ou par d'autres organes constitutionnels (déclaration d'inconstitutionnalité), notamment si l'on considère, en ce qui concerne cette seconde hypothèse, que jusqu'à ce qu'intervienne la déclaration en question, la loi nationale demeurant pleinement applicable, les dispositions communautaires ne peuvent sortir leurs effets et leur application pleine, entière et uniforme n'est donc plus garantie, de même que les droits subjectifs engendrés dans le chef des particuliers ne sont plus protégés?

- b) En relation avec la question qui précède, si le droit communautaire admet que la protection des droits subjectifs engendrés par des dispositions communautaires «directement applicables» peut être ajournée jusqu'au moment de l'abrogation effective, par les organes nationaux compétents, d'éventuelles mesures nationales contraires, cette abrogation doit-elle être dans tous les cas assortie d'une rétroactivité pleine et entière, de manière à éviter que les droits subjectifs ne subissent un préjudice quelconque?

L'ordonnance du Pretore de Susa a été enregistrée au greffe de la Cour le 29 août 1977.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 28 octobre 1977 par la Commission des Communautés européennes, le 16 novembre par la société *Simmenthal*, défenderesse au principal, et le 25 novembre par le gouvernement de la République italienne.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

La *société Simmenthal*, partie défenderesse au principal, examine tout d'abord le problème des rapports entre l'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique national, dans l'optique de l'opérateur juridique italien. Elle expose, dans ce contexte, l'évolution de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle italienne, telle qu'elle se traduit en particulier dans l'arrêt n° 183 du 27 décembre 1973, l'arrêt n° 232 de 1975, l'arrêt n° 205 et l'ordonnance n° 206 de 1976; les solutions possibles, en cas de conflit normatif, se réduiraient actuellement à l'alternative entre l'abrogation, par voie législative, de la norme nationale incompatible avec les dispositions communautaires antérieures et sa déclaration d'inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle. L'arrêt n° 232 de 1975 aurait bloqué et cristallisé l'évolution de la jurisprudence en une solution aux contours rigides sur le plan formel et procédural, dépourvue de perspectives et d'alternatives, grevée, au plan purement interne, d'inconvénients et de conséquences à maints égards négatives: augmentation de la durée et des coûts du procès, multiplication des procédures judiciaires, accumulation des renvois devant la Cour constitutionnelle, intervention de celle-ci dans des litiges soulevant peu ou pas de problèmes, déclin des fonctions de la Cour constitutionnelle.

Située dans son véritable contexte, la présente demande d'interprétation préjudicielle devrait essentiellement amener la Cour à déterminer la portée réelle d'une disposition communautaire directement applicable par rapport à d'éventuelles dispositions nationales posté-

rieures contraires; la seconde question serait subsidiaire et aurait pour objet de voir préciser le minimum de garanties sur lesquelles le particulier, destinataire de normes communautaires, doit pouvoir compter pour pouvoir être véritablement sujet de l'ordre juridique communautaire.

Depuis l'arrêt du 5 février 1963 (affaire 26/62, *Van Gend & Loos*; Recueil, p. 1), la jurisprudence de la Cour de justice aurait progressivement précisé les aspects essentiels et caractéristiques de la notion d'«applicabilité directe» du droit communautaire. Les fondements de cette orientation jurisprudentielle consisteraient dans les éléments suivants:

L'ordre juridique communautaire constitue un nouvel ordre juridique de droit international, dont les sujets sont non seulement les États membres, mais également leurs ressortissants; il constitue un ordre juridique propre, intégré au système juridique des États membres et qui s'impose à leurs juridictions. Le droit communautaire a un caractère impératif et absolu; il implique, pour les autorités nationales compétentes, prohibition de plein droit d'appliquer une prescription nationale reconnue incompatible avec le traité et, le cas échéant, obligation de prendre toutes dispositions utiles pour faciliter la réalisation du plein effet du droit communautaire. Les règles du droit communautaire doivent s'appliquer de plein droit, au même moment et avec des effets identiques, sur toute l'étendue du territoire de la Communauté. Elles doivent bénéficier de la primauté absolue par rapport au droit interne des États membres, même s'agissant d'une mesure législative postérieure; les États ne sauraient invoquer des dérogations au droit communautaire découlant de leur système législatif ou juridictionnel, même s'il s'agit de dispositions ou d'un système constitutionnel. Le droit communautaire produit des effets immédiats et est, comme tel, apte à conférer aux particuliers des droits

que les juridictions nationales ont l'obligation de protéger.

La solution imposée en Italie par la Cour constitutionnelle présenterait, au regard des principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice, de très graves inconvénients.

Dans la meilleure des hypothèses, elle justifierait l'application de lois nationales incompatibles avec le droit communautaire jusqu'à l'intervention de la décision de la Cour constitutionnelle constatant le caractère inconstitutionnel de ces lois.

En outre, la déclaration d'inconstitutionnalité des lois italiennes n'aurait un effet que partiellement rétroactif: ses effets s'arrêteraient devant les rapports dits «épuisés», c'est-à-dire ceux qui apparaissent comme réglés de façon définitive et irrévocable en vertu d'actes ou d'événements qui ont pour effet d'exclure absolument tout changement en ce qui les concerne (chose jugée, prescription, déchéance, actes administratifs qui ne sont plus susceptibles de recours, simples actes contractuels revêtant de l'importance sur le fond); la disposition déclarée inconstitutionnelle, ayant en fait existé dans l'ordre juridique, pourrait avoir produit des effets irréversibles. Ainsi, l'intervention de la Cour constitutionnelle pourrait ne pas se traduire dans tous les cas par un rétablissement complet du droit subjectif engendré, dans le chef des particuliers, par l'effet de la disposition communautaire.

Par ailleurs, seule la loi italienne étant applicable jusqu'à la déclaration d'inconstitutionnalité, le juge ordinaire ne pourrait pas se prévaloir de la procédure prévue par l'article 177 du traité CEE.

Ces constatations vaudraient également pour les lois «reproductives», qui, négligeant le caractère directement et immédiatement applicable des règlements communautaires, en reproduisent, en tout ou en partie, les dispositions.

La solution imposée par la Cour constitutionnelle aurait des répercussions particulièrement graves sur la protection des particuliers: ceux-ci ne pourraient obtenir une protection entière et directe des droits qui leur sont conférés par les dispositions communautaires avant l'éventuel arrêt favorable de la Cour constitutionnelle; ils seraient dissuadés d'engager des actions judiciaires par un mécanisme lourd et complexe; l'administration publique ne serait pas encouragée à appliquer exactement et intégralement le droit communautaire aux opérateurs économiques italiens ou aux ressortissants des autres États membres.

Ainsi seraient méconnus le principe de la primauté du droit communautaire, celui-ci devant céder le pas à la loi interne postérieure, le principe de son application entière et uniforme, ses effets apparaissant à tout le moins temporairement paralysés dans un État membre, le principe de l'effet direct, les particuliers ne pouvant pas bénéficier des droits engendrés dans leur chef par les dispositions communautaires et les juges nationaux ne pouvant pas sauvegarder ces droits.

La Cour constitutionnelle elle-même aurait reconnu ces inconvénients: estimant ne pas pouvoir elle-même les éliminer, elle aurait adressé au législateur italien une invitation précise à agir de façon à abroger les dispositions incompatibles avec le droit communautaire et à ne pas porter préjudice, pour l'avenir, à la pleine application de ce droit.

Une solution conforme aux principes dégagés par la Cour de justice serait pourtant possible: il suffirait, comme dans les autres États membres, de reconnaître au juge ordinaire le pouvoir de ne pas appliquer les dispositions internes incompatibles avec le droit communautaire.

Le *gouvernement de la République italienne* met en doute la pertinence des questions préjudicielles posées et donc

l'applicabilité de l'article 177 du traité CEE en l'espèce: le juge de renvoi lui-même paraîtrait admettre qu'il est incompétent à connaître de la demande qui oppose les parties au litige au principal; dans ces conditions, la solution des questions soumises à la Cour ne saurait être considérée comme «nécessaire» pour statuer sur le fond de l'affaire.

En toute hypothèse, les mêmes questions auraient déjà été soumises à la Cour. Ainsi, dans son arrêt du 3 février 1977 (affaire 52/76, Benedetti; Recueil, p. 163), celle-ci, après avoir constaté qu'il ne lui appartient pas, dans le cadre de la procédure de l'article 177, de trancher des questions de droit interne, a jugé qu'«un arrêt rendu à titre préjudiciel a pour objet de trancher une question de droit et qu'il lie le juge national quant à l'interprétation des dispositions et actes communautaires en cause»; ce principe constituerait la condition préalable, mais aussi la limite de la pertinence qui peut être attribuée, dans le cadre de l'ordre juridique communautaire, aux questions déferées à la Cour dans la présente affaire.

Le juge national, lorsqu'il tranche un litige, ne saurait évidemment appliquer des règles de droit interne qu'il estime contraires ou incompatibles avec le droit communautaire, en particulier lorsque l'interprétation préalable, par la Cour de justice, du droit communautaire ne permet aucun doute sur l'incompatibilité avec celui-ci de la disposition nationale postérieure. De toute évidence, l'efficacité des dispositions communautaires directement applicables, qui accordent aux particuliers des droits que les juges sont tenus de sauvegarder, ne saurait non plus être compromise ou mise en échec par des dispositions contraires de droit interne.

Cependant, pour ce qui est de la manière d'assurer la non-application de la disposition contraire de droit interne, s'agissant de question de droit interne, la solution concrète ne pourrait que

dépendre des différents systèmes constitutionnels des États membres; une contradiction éventuelle entre norme nationale et disposition communautaire devrait être éliminée par les procédés offerts par chacun des ordres juridiques internes.

Une telle contradiction ne pourrait d'ailleurs concerner que les règles de droit interne postérieures aux dispositions communautaires: des règles internes antérieures, contraires au droit communautaire, seraient implicitement abrogées par la règle communautaire contraire, adoptée par après. En ce qui concerne les dispositions de droit interne postérieures, une éventuelle contradiction pourrait, en pratique, être résolue par application du critère d'interprétation de la spécialité, *ratione materiae*, du droit communautaire. Au cas où une éventuelle contradiction de règles ne pourrait être résolue ou aplanie de cette manière, il s'agirait de garantir la priorité due au droit communautaire; cette garantie ne saurait être assurée que par les moyens qu'offre l'ordre constitutionnel des différents États membres.

La Cour constitutionnelle aurait, dans son arrêt n° 232 de 1975, confirmé que l'ordre juridique italien ne permet pas au juge «de ne pas appliquer» la règle de droit; ce critère serait conforme au principe de la séparation des pouvoirs.

Pour pouvoir n'être pas appliquée, une disposition législative, même contraire aux principes énoncés dans la Constitution, devrait être abrogée ou déclarée contraire à la Constitution par l'organe constitutionnel compétent. Ce moyen juridique apparaîtrait efficace et approprié également pour éliminer et résoudre d'éventuelles contradictions entre des règles de droit interne et le droit communautaire, la Cour constitutionnelle italienne ayant reconnu, par l'arrêt n° 183 de 1973, que les règles de droit interne qui reproduisent des dispositions communautaires et qui sont contraires ou incompatibles avec le droit

communautaire sont entachées d'illégalité constitutionnelle.

Le fait que la règle de droit interne, déclarée inconstitutionnelle parce que contraire au droit communautaire, «cesse d'être en vigueur le jour qui suit celui de la publication de la décision» ne saurait constituer un obstacle à la sauvegarde des droits conférés aux particuliers par les règles communautaires: ce critère n'empêcherait pas les particuliers de faire valoir l'applicabilité directe des règles communautaires; la déclaration d'illégalité constitutionnelle permettrait également à celui qui n'y avait pas veillé auparavant de sauvegarder les droits découlant du droit communautaire, les seules limites applicables en l'occurrence étant les prescriptions et forclusions, dont l'opposabilité aurait été expressément reconnue, dans le cadre de l'ordre communautaire, par la Cour de justice.

En fait, la déclaration d'illégalité constitutionnelle d'une règle de droit aurait force rétroactive et frapperait la règle depuis son origine, l'éliminant de l'ordre juridique «ex tunc», à partir du moment où elle est entrée en vigueur, s'il s'agit d'une règle postérieure à la Constitution, ou à dater de l'entrée en vigueur de la Constitution, s'il s'agit d'une règle qui lui est antérieure.

La solution offerte par l'ordre juridique italien présenterait des avantages considérables, en raison de la garantie supérieure qui s'ensuit quant à l'application uniforme du droit communautaire.

Reconnaître au juge le pouvoir de ne pas appliquer la règle de droit interne incompatible avec le droit communautaire reviendrait à ne garantir l'application de la règle communautaire que dans le seul cas concret soumis au juge et pour la protection du seul droit précis revendiqué à cette occasion; la règle nationale resterait, cependant, en vigueur et serait, en fait, exclusivement applicable lorsque l'éventuelle violation des droits accordés aux particuliers par les règles communautaires n'a pas été allé-

guée devant le juge. Chaque fois que la contradiction de la norme interne avec le droit communautaire n'a pas été perçue par le législateur national, il faudrait donc s'en assurer par la voie de la procédure complexe de l'article 169 du traité CEE, dont le seul résultat serait de rendre l'État en cause conscient de la nécessité de modifier la règle de droit interne contraire au droit communautaire.

Nettement plus efficace et plus importante serait la déclaration d'illégalité constitutionnelle de la disposition législative: elle serait apte à garantir, in concreto, erga omnes, donc plus largement que ne le ferait la non-application de la part du seul juge, le respect du droit communautaire.

L'incompatibilité d'une disposition de droit interne avec les règles communautaires, même si la règle communautaire a déjà été interprétée par la Cour de justice, pourrait s'avérer discutable du fait que l'appréciation et l'éventuel contrôle de la règle de droit interne ne sont pas de la compétence en interprétation préjudicielle de la Cour de justice; reconnaître, dans ce cas, à chaque juge national le pouvoir de ne pas appliquer une disposition de droit interne reviendrait à lier le respect du droit communautaire aux appréciations variables et contingentes de chaque juge interne, aux différents degrés de juridiction, sans qu'existât pour autant aucune garantie d'application uniforme effective du droit communautaire.

En revanche, serait manifestement décisive l'intervention d'une déclaration d'illégalité constitutionnelle, seule susceptible d'exclure la disposition contraire de droit interne de la législation nationale, et de manière si définitive que même la «non-application» de la part du juge de dernière instance ne pourrait aboutir au même résultat.

Ces considérations vaudraient pour les cas où l'interprétation pertinente de la règle communautaire aboutit à confier

au juge national le soin de vérifier si la règle de droit interne est susceptible d'avoir des conséquences incompatibles avec le droit communautaire; elles seraient encore plus évidentes dans les cas où l'arrêt rendu par la Cour de justice sur la compatibilité possible de certaines règles nationales avec le droit communautaire fait appel aux notions de «caractère raisonnable» et de «proportionnalité». Reconnaître au juge, dans de tels cas, le droit de décider de l'application ou non-application de la règle de droit interne reviendrait à s'en remettre à des appréciations individuelles subjectives et variables. Le principe de la sécurité juridique en serait mis en cause; la norme de droit interne serait considérée comme compatible ou non avec la règle communautaire en fonction du jugement de chaque juge sur les conséquences possibles de la règle de droit interne et sur le caractère raisonnable et la proportionnalité de ses conséquences; il serait nécessaire — et l'initiative en appartiendrait aux parties — d'aboutir à une décision du juge de dernière instance; cette solution imposerait dans chaque cas, pour la sauvegarde des droits accordés aux particuliers, le recours à l'autorité judiciaire.

De tels inconvénients et, surtout, le temps considérable nécessaire pour pouvoir aboutir à l'exclusion définitive de l'application d'une règle de droit interne incompatible avec le droit communautaire seraient évités dans les ordres juridiques qui, comme l'ordre juridique italien, n'autorisent pas le juge à ne pas appliquer la loi. Dans de tels cas, qui exigeraient une appréciation préalable de la légalité constitutionnelle même de la règle de droit interne, le jugement sur sa compatibilité avec le droit communautaire et sur son caractère raisonnable et sa proportionnalité, réservé aux juridictions nationales et soumis aux conditions édictées par les règles communautaires telles qu'interprétées par la Cour de justice, aboutirait à une appréciation unique, s'imposant

erga omnes, contribuant en définitive à garantir une application uniforme du droit communautaire.

La Cour devrait donc dire pour droit que le juge national ne peut pas appliquer des règles de droit interne contraires au droit communautaire et que l'élimination de cette contradiction doit se faire par les moyens et selon les procédures prévus par l'ordre juridique national.

La *Commission* rappelle qu'en matière de conflits entre loi nationale et droit communautaire les problèmes les plus sérieux ont été créés, en Italie, par les nombreuses lois reproduisant des règles communautaires ayant effet direct. Bien que critiquables sur le plan technique, la plupart de ces lois ne reproduiraient les règles communautaires que dans le but d'introduire des mesures d'exécution légitimes; elles pourraient et devraient donc être interprétées dans un sens qui ne s'oppose pas au principe de l'applicabilité directe. Le juge devrait rechercher en premier lieu la voie de l'interprétation conforme au droit communautaire; telle serait la situation normale dans un État qui applique le principe «pacta sunt servanda» et qui, en plus, a assumé les obligations découlant du traité et, en particulier, de son article 5.

La doctrine et la jurisprudence italiennes n'auraient pas eu de difficulté à reconnaître que le droit communautaire d'effet direct prime la loi nationale contraire antérieure.

En ce qui concerne la loi nationale contraire postérieure, la Cour constitutionnelle italienne, dans son arrêt n° 14 du 7 mars 1964, aurait jugé que le traité CEE, rendu exécutoire en Italie par une loi ordinaire, n'y a pas une force supérieure à celle-ci; dès lors, en présence d'une loi postérieure incompatible avec le traité, il faudrait faire application du principe «lex posterior derogat priori». Le seul remède à cette violation du droit international consisterait en une nouvelle intervention du législateur.

Depuis, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle aurait évolué; en témoigneraient notamment l'arrêt 183 de 1973 et, surtout, l'arrêt n° 232 de 1975. Selon ce dernier, la violation, par une loi nationale postérieure, du droit communautaire d'effet direct est frappé d'une sanction de droit interne particulièrement grave, la déclaration d'inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle saisie de la question par le juge au principal.

Cette reconnaissance explicite de la primauté du droit communautaire subirait toutefois une limitation: le juge saisi d'une affaire n'est pas lui-même habilité à écarter la loi postérieure incompatible avec la règle communautaire; il doit saisir préalablement la Cour constitutionnelle et attendre que celle-ci déclare l'illégalité constitutionnelle de la loi.

Cette jurisprudence marquerait, par rapport à la situation antérieure, un important progrès. La déclaration d'illégalité constitutionnelle s'imposerait non seulement au juge qui a saisi la Cour constitutionnelle et ne vaudrait donc pas seulement inter partes pour l'affaire jugée; elle s'imposerait à tous les juges et vaudrait erga omnes. Au point de vue des délais, l'intervention, à un stade avancé, du juge unique de la constitutionnalité pourrait présenter un avantage. L'article 136 de la Constitution, aux termes duquel une disposition législative frappée d'illégalité constitutionnelle cesse d'avoir effet à partir du jour suivant la publication de l'arrêt, serait interprété en ce sens qu'à partir de cette date, la disposition incriminée doit être considérée comme ne faisant plus partie du système législatif en vigueur; le juge serait donc tenu de ne plus l'appliquer également pour le passé, ce qui équivaldrait à une inapplicabilité ex tunc; seuls ne seraient pas remis en question les faits définitivement réglés sous l'empire de cette loi.

Il n'en resterait pas moins que l'interdiction faite au juge d'appliquer la règle

communautaire aussi longtemps que la loi postérieure contraire n'a pas été éliminée par le juge constitutionnel n'est pas conciliable avec le principe, essentiel dans l'ordre juridique communautaire, de la primauté du droit communautaire.

Ce principe de la primauté du droit communautaire ne trouverait pas sa source dans les diverses constitutions nationales, au risque évident de solutions différentes selon la teneur de celles-ci, mais dans le droit communautaire lui-même. Le principe de la primauté et celui de l'effet direct impliqueraient l'inopposabilité ipso jure des lois nationales contraires, sans qu'il soit besoin d'attendre leur rescision par le législateur ou par une Cour constitutionnelle.

Une loi contraire au droit communautaire serait inopposable à celui-ci; elle ne représenterait pas un obstacle qu'il serait indispensable d'éliminer préalablement par l'abrogation ou par la déclaration d'inconstitutionnalité.

Inacceptable au plan des principes, l'interdiction faite au juge d'appliquer le droit communautaire avant la déclaration d'inconstitutionnalité conduirait, sur le plan pratique, à alourdir inutilement la procédure dans tous les cas où l'incompatibilité de la loi nationale avec le droit communautaire apparaît suffisamment claire. L'interprétation de la règle communautaire appartiendrait à la Cour de justice; lorsque celle-ci s'est prononcée au titre de l'article 177, l'unique marge laissée à l'appréciation des autorités nationales porterait sur l'examen de la loi nationale en vue de vérifier sa conformité à la règle communautaire ainsi interprétée. Cette marge serait en général très restreinte; elle se réduirait à néant lorsque la Cour de justice a déjà constaté la violation de la règle communautaire au titre de l'article 169. Dans de telles situations, la longue suspension du procès, dans l'attente du jugement de la Cour constitutionnelle, ne serait justifiée par aucun avantage en

termes de sécurité juridique. La déclaration d'inconstitutionnalité étant pratiquement automatique, le rôle même de la Cour constitutionnelle en serait d'ailleurs diminué.

La voie nouvelle ouverte en Italie pour l'élimination des lois nationales incompatibles avec le droit communautaire, consistant en une déclaration d'inconstitutionnalité, pourrait représenter un renforcement de ce droit et se révéler utile dans des cas d'espèce complexes, susceptibles de donner lieu à des procédures longues et multiples; mais elle ne saurait se substituer, en devenant obligatoire, à la voie directe, que le juge au principal doit suivre dans tout autre cas et qui consiste à appliquer la règle communautaire, et non la règle nationale contraire. La question de savoir si cette concurrence de solutions est admissible dans le système constitutionnel italien serait étrangère à la présente affaire.

En ce qui concerne la deuxième question posée à la Cour, il serait évident que si, par hypothèse, le juge était contraint d'attendre, pour pouvoir appliquer le droit communautaire d'effet direct, la rescision de la loi contraire, celle-ci devrait rétroagir à la date à laquelle la règle communautaire est entrée en vigueur; sinon, les violations passées des droits subjectifs fondés sur cette règle deviendraient irréparables.

L'exigence de rétroactivité ne saurait cependant être absolue; elle devrait se concilier avec le principe fondamental de la sécurité juridique, qui justifie la fixation de délais de prescription et de forclusion ainsi que l'interdiction de remettre en question les arrêts ayant acquis force de chose jugée.

Les questions posées par le Pretore de Susa pourraient recevoir les réponses suivantes:

Les dispositions communautaires ayant effet direct ne peuvent être affectées par des dispositions législatives nationales contraires, qu'elles soient antérieures ou

postérieures. Le fait que le législateur puisse abroger la loi contraire ou qu'une Cour constitutionnelle puisse déclarer son inconstitutionnalité, s'il peut contribuer à assurer le respect du droit communautaire, ne saurait priver le juge du pouvoir d'appliquer les dispositions communautaires ayant effet direct, nonobstant l'existence de telles dispositions législatives.

La protection des droits subjectifs engendrés par des dispositions communautaires ayant effet direct doit être assurée dès l'entrée en vigueur de ces dispositions. Quel que soit le moyen suivi pour mettre fin à l'application de lois nationales incompatibles avec les dispositions communautaires, le juge doit assurer le respect de ces dernières dès leur entrée en vigueur, donc également pour le passé, sous la seule réserve des effets de la prescription, de la forclusion ou de l'autorité de la chose jugée.

III — Procédure orale

La société Simmenthal, partie défenderesse au principal, représentée par M^e Emilio Cappelli, avocat au barreau de Rome, le gouvernement de la République italienne, représenté par M.

Arturo Marzano, avvocato dello Stato, et la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Giancarlo Olmi, directeur général adjoint de son service juridique, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 26 janvier 1978.

Le *gouvernement de la République italienne* a insisté sur le fait que les questions posées par le Pretore de Susa auraient perdu, en cours de procédure, toute pertinence, la loi n° 889, du 14 novembre 1977 (GU n° 337 du 12 décembre 1977), disposant que «les droits de contrôle sanitaire fixés au barème annexé à la loi n° 1239 ne sont pas dus pour les produits soumis à l'organisation commune des marchés agricoles» et la Cour constitutionnelle ayant, par l'arrêt n° 163, du 29 décembre 1977, déclaré contraires à la Constitution l'article unique de la loi n° 1239 ainsi que le barème y annexé des redevances afférentes au contrôle sanitaire à l'importation en Italie des animaux de boucherie, viandes, produits et dépouilles d'origine animale.

L'*avocat général* a présenté ses conclusions à l'audience du 16 février 1978.

En droit

- 1 Attendu que, par ordonnance du 28 juillet 1977, reçue à la Cour le 29 août suivant, le Pretore de Susa a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, deux questions préjudicielles relatives au principe de l'applicabilité directe du droit communautaire, tel qu'il figure à l'article 189 du traité, en vue de déterminer les conséquences de ce principe en présence d'une contradiction entre une règle du droit communautaire et une disposition postérieure de la loi nationale;
- 2 attendu qu'il convient de rappeler qu'à un stade antérieur du litige, le Pretore avait saisi la Cour de questions préjudicielles destinées à lui

permettre d'apprécier la compatibilité, avec le traité et certaines dispositions réglementaires — notamment le règlement du Conseil n° 805/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO n° L 148, p. 24) —, de taxes sanitaires, prélevées sur les importations de viande bovine en vertu du «texte unique» des lois sanitaires italiennes, dont le taux avait été fixé, en dernier lieu, par le barème annexé à la loi n° 1239 du 30 décembre 1970 (GU n° 26 du 1^{er} février 1971);

- 3 qu'à la suite des réponses données par la Cour dans son arrêt 35/76 du 15 décembre 1976 (Recueil, p. 1871), le Pretore, jugeant la perception des taxes en question incompatible avec les dispositions du droit communautaire, a adressé à l'Administration des finances de l'État l'injonction de rembourser les droits indûment perçus, augmentés des intérêts;
- 4 que cette injonction a fait l'objet d'une opposition de la part de l'Administration des finances;
- 5 que, tenant compte des arguments développés par les parties au cours de la procédure faisant suite à cette opposition, le Pretore a retenu qu'il se pose, devant lui, la question d'une contradiction entre certaines normes communautaires et une loi nationale postérieure, à savoir la loi n° 1239/70;
- 6 qu'il a rappelé que, pour la solution d'une telle question, selon la jurisprudence récente de la Cour constitutionnelle italienne (arrêts 232/75 et 205/75, ordonnance 206/76), il est demandé que soit déférée à la Cour constitutionnelle elle-même la question de l'illégitimité constitutionnelle de la loi contestée au regard de l'article 11 de la Constitution;
- 7 que le Pretore, eu égard, d'une part, à la jurisprudence bien établie de la Cour de justice concernant l'applicabilité du droit communautaire dans les ordres juridiques des États membres et, d'autre part, aux inconvénients pouvant découler de situations dans lesquelles le juge, au lieu de considérer de sa propre autorité comme inapplicable une loi faisant obstacle au plein effet du droit communautaire, devrait soulever une question de constitutionnalité, s'est adressé à la Cour pour lui soumettre deux questions ainsi libellées:
 - a) Étant donné qu'en vertu de l'article 189 du traité CEE et de la jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes,

les dispositions communautaires directement applicables doivent, en dépit de n'importe quelle norme ou pratique interne des États membres, sortir leurs effets pleins et entiers dans les ordres juridiques de ces derniers et y être appliqués uniformément, cela afin également de garantir les droits subjectifs engendrés dans le chef des particuliers, s'ensuit-il que la portée des normes en question doit être entendue en ce sens que d'éventuelles dispositions nationales ultérieures, en contradiction avec ces mêmes normes communautaires, doivent être considérées de plein droit comme inapplicables sans qu'il soit nécessaire d'attendre leur élimination par le législateur national lui-même (abrogation) ou par d'autres organes constitutionnels (déclaration d'inconstitutionnalité), notamment si on considère, en ce qui concerne cette seconde hypothèse, que jusqu'à ce qu'intervienne la déclaration en question, la loi nationale demeurant pleinement applicable, les normes communautaires ne peuvent sortir leurs effets et, partant, leur application pleine, entière et uniforme n'est pas garantie de même que les droits subjectifs engendrés dans le chef des particuliers ne sont pas protégés?

- b) En relation avec la question qui précède, à supposer que le droit communautaire admette que la protection des droits subjectifs, engendrés par des dispositions communautaires «directement applicables», puisse être ajournée jusqu'au moment de l'abrogation effective, par les organes nationaux compétents, d'éventuelles mesures nationales en contradiction avec ces normes communautaires, cette abrogation doit-elle être dans tous les cas assortie d'une rétroactivité pleine et entière de façon à éviter que les droits subjectifs ne subissent un préjudice quelconque?

Sur la saisine de la Cour

- 8 Attendu que, dans ses observations orales, l'agent du gouvernement italien a attiré l'attention de la Cour sur un arrêt de la Cour constitutionnelle, n° 163/77, du 22 décembre 1977, rendu à la suite de questions de constitutionnalité soulevées par les tribunaux de Milan et de Rome, et déclarant l'illégitimité constitutionnelle de certaines dispositions de la loi n° 1239, du 30 décembre 1970, dont celles qui intéressent le litige pendant devant le Pretore de Susa;
- 9 que, les dispositions contestées ayant été éliminées par l'effet de la déclaration d'inconstitutionnalité, les questions posées par le Pretore auraient perdu leur intérêt, de manière qu'il n'y aurait plus lieu d'y répondre;

- 10 attendu qu'il convient de rappeler à ce sujet que, conformément à sa pratique constante, la Cour se considère comme saisie d'une demande à titre préjudiciel, introduite en vertu de l'article 177, aussi longtemps que cette demande n'a pas été retirée par la juridiction dont elle émane, ou mise à néant, sur recours, par une juridiction supérieure;
- 11 qu'un tel effet ne saurait découler de l'arrêt invoqué, qui est intervenu dans le cadre de procédures étrangères au litige qui a donné lieu à la saisine de la Cour et dont l'effet à l'égard de tiers ne saurait être apprécié par celle-ci;
- 12 qu'il convient donc d'écarter l'objection préliminaire soulevée par le gouvernement italien;

Sur le fond

- 13 Attendu que la *première question* vise, en substance, à voir préciser les conséquences de l'applicabilité directe d'une disposition du droit communautaire en cas d'incompatibilité avec une disposition postérieure de la législation d'un État membre;
- 14 attendu que l'applicabilité directe, envisagée dans cette perspective, signifie que les règles du droit communautaire doivent déployer la plénitude de leurs effets, d'une manière uniforme dans tous les États membres, à partir de leur entrée en vigueur et pendant toute la durée de leur validité;
- 15 qu'ainsi, ces dispositions sont une source immédiate de droits et d'obligations pour tous ceux qu'elles concernent, qu'il s'agisse des États membres ou de particuliers qui sont parties à des rapports juridiques relevant du droit communautaire;
- 16 que cet effet concerne également tout juge qui, saisi dans le cadre de sa compétence, a, en tant qu'organe d'un État membre, pour mission de protéger les droits conférés aux particuliers par le droit communautaire;
- 17 qu'au surplus, 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, non seulement de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur

entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante, mais encore — en tant que ces dispositions et actes font partie intégrante, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des États membres — d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec des normes communautaires;

- 18 qu'en effet, le fait de reconnaître une efficacité juridique quelconque à des actes législatifs nationaux empiétant sur le domaine à l'intérieur duquel s'exerce le pouvoir législatif de la Communauté, ou autrement incompatibles avec les dispositions du droit communautaire, reviendrait à nier, pour autant, le caractère effectif d'engagements inconditionnellement et irrévocablement assumés par les États membres, en vertu du traité, et mettrait ainsi en question les bases mêmes de la Communauté;
- 19 que la même conception se dégage de l'économie de l'article 177 du traité, aux termes duquel toute juridiction nationale a la faculté de s'adresser à la Cour, chaque fois qu'elle estime qu'une décision préjudicielle sur une question d'interprétation ou de validité intéressant le droit communautaire est nécessaire pour lui permettre de rendre son jugement;
- 20 que l'effet utile de cette disposition serait amoindri si le juge était empêché de donner, immédiatement, au droit communautaire une application conforme à la décision ou à la jurisprudence de la Cour;
- 21 qu'il découle de l'ensemble de ce qui précède que tout juge national, saisi dans le cadre de sa compétence, a l'obligation d'appliquer intégralement le droit communautaire et de protéger les droits que celui-ci confère aux particuliers, en laissant inappliquée toute disposition éventuellement contraire de la loi nationale, que celle-ci soit antérieure ou postérieure à la règle communautaire;
- 22 que serait, dès lors, 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;

- 23 que tel serait le cas si, dans l'hypothèse d'une contrariété entre une disposition du droit communautaire et une loi nationale postérieure, la solution de ce conflit était réservée à une autorité autre que le juge appelé à assurer l'application du droit communautaire, investie d'un pouvoir d'appréciation propre, même si l'obstacle résultant ainsi pour la pleine efficacité de ce droit n'était que temporaire;
- 24 qu'il y a donc lieu de répondre à la première question que le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit 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;
- 25 attendu que, par la *deuxième question*, il est demandé en substance — pour l'hypothèse où il serait admis que la protection de droits conférés par les dispositions communautaires pourrait être ajournée jusqu'au moment de l'élimination effective, par les organes nationaux compétents, d'éventuelles mesures nationales contraires — si cette élimination doit dans tous les cas comporter une rétroactivité pleine et entière, de façon à éviter que les droits en question ne subissent un préjudice quelconque;
- 26 attendu qu'il résulte de la réponse donnée à la première question que le juge national a l'obligation d'assurer la protection des droits conférés par les dispositions de l'ordre juridique communautaire sans qu'il ait à demander ou attendre l'élimination effective, par les organes nationaux habilités à cet effet, d'éventuelles mesures nationales qui feraient obstacle à l'application directe et immédiate des règles communautaires;
- 27 qu'il apparaît donc que la deuxième question est sans objet;

Quant aux dépens

- 28 Attendu que les frais exposés par le gouvernement de la République italienne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

- 29 que la procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant le Pretore de Susa, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Pretore de Susa, par ordonnance du 28 juillet 1977, dit pour droit:

Le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit 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.

Kutscher

Sørensen

Bosco

Donner

Pescatore

Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 9 mars 1978.

Le greffier

Le président

A. Van Houtte

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 16 FÉVRIER 1978 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

En juillet 1973, la défenderesse au principal a importé de France en Italie de la

viande bovine destinée à la consommation humaine. A la frontière, cette marchandise a été soumise à un contrôle de police sanitaire en application d'une loi italienne remontant à l'année 1934.

¹ — Traduit de l'allemand.