nationaux — les opérateurs désirant importer le produit dont s'agit dans l'État membre concerné, ne pourraient le faire qu'à perte;

3) les dispositions du règlement n° 1009/67 invoquées par la juridiction nationale produisent des effets immédiats et sont, comme telles, aptes à conférer aux justiciables des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder.

Lecourt Kutscher O'Keeffe

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 26 février 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 21 JANVIER 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Sur le plan de la procédure, les affaires qui sont à l'origine des présentes demandes d'interprétation se situent à deux niveaux différents: dans le cas de l'affaire 65-75, il s'agit d'un procès pénal contre un négociant prévenu d'avoir vendu 500 sacs de 50 kg de sucre semoule à un prix supérieur au prix maximal fixé par l'arrêté du Comité interministériel des prix italien (CIP) n° 39/74 du 13 août 1974, relatif à la composition du prix du sucre. Dans les autres affaires au principal, il s'agit de recours administratifs présentés par différentes sociétés sucrières italiennes, dans le but de faire annuler d'une part ce même arrêté n° 39/74 ainsi que l'arrêté n° 28/74 du 28 juin 1974 relatif au prix du sucre (affaires 88 et 90-75) du même CIP et, d'autre part, l'arrêté n° 9/74 du 20 février 1974, fixant le prix maximal du sucre (affaire 89-75).

Bien que l'enjeu ne soit pas le même devant la Pretura de Padoue et le Tribunal administratif du Latium, les questions sont substantiellement identiques.

Dans l'affaire 65-75, les questions sont les suivantes:

1. L'organisation commune dans le secteur du sucre, prévue par le règlement CEE n° 1009/67, s'oppose-t-elle, eu égard au régime des prix qu'elle ins-

1 — Traduit de l'allemand.

titue, à la fixation unilatérale d'un prix maximal de vente, par un État membre?

2. Les règles sur la libre circulation des marchandises visée à l'article 30 du traité CEE, et en ce qui concerne plus particulièrement le sucre, à l'article 35 du règlement CEE n° 1009/67 — spécialement l'interdiction d'appliquer dans les échanges intracommunautaires des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives —, s'opposent-elles, en tout cas, à l'adoption de prix maximaux valables uniquement pour le territoire d'un État membre?
3. Les règles communautaires citées plus haut créent-elles pour les opérateurs économiques communautaires des droits subjectifs que les juges nationaux doivent protéger de manière à rendre un régime national de prix maximaux dénué d'importance pour ces opérateurs?

Dans les affaires 88 à 90-75, le texte des questions, rédigé de façon uniforme, concerne:

a) la compétence, exclusive ou non, de la Communauté économique européenne à exercer un pouvoir normatif de réglementation des prix du sucre, et l'exercice qui a été fait de ce pouvoir dans le règlement n° 1009/67 et dans les dispositions d'application ultérieures;
b) la légitimité des interventions unilatérales d'un État membre dans le secteur en question, interventions du type de la mesure en cause qui a, en substance, déterminé le prix maximal de vente à la consommation sur le seul territoire national, en fonction d'une politique de conjoncture et en application de l'article 103 du traité;
c) la compatibilité du régime des ventes du produit et du prix maximal imposé, limité au territoire national, et qui se trouve également déterminé dans ses composantes, avec le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun visé à l'article 39 du traité et avec l'interdiction visant le cloisonnement des marchés nationaux, faisant obstacle à la réalisation de ce marché commun, alors que celui-ci est justifié exceptionnellement par l'obligation de protéger l'économie vis-à-vis des phénomènes spéculatifs et de garantir la consommation par rapport au bouleversement intervenu dans les conditions sur lesquelles repose la réglementation communautaire, établie tant en fonction du caractère déficitaire de la production communautaire que du doublement du prix mondial du produit.

C'est pourquoi nous estimons qu'il convient de prononcer des conclusions communes pour les deux groupes d'affaires.

1. Pour examiner les questions posées, nous comparerons la réglementation nationale et la réglementation communautaire.

a) En ce qui concerne la réglementation communautaire, ainsi que l'a exposé l'avocat général Mayras dans ses conclusions dans les affaires 40 à 48-73, 50-73, 54 à 56-73, 111-73, 113 et 114-73 (Arrêt du 16 décembre 1975, Cooperative Vereniging «Suiker Unie» u.A., Rotterdam, et autres contre Commission des Communautés européennes), l'organisation commune du marché du sucre se caractérise, par comparaison avec d'autres organisations de marchés, par un encadrement très poussé en matière de prix, remontant du produit fini au produit brut.

Le règlement n° 1009/67 (JO n° L 380, du 18. 12. 1967, p. 1) prévoit la fixation annuelle, pour ce qui concerne le sucre produit dans le marché commun, d'une part d'un prix indicatif, d'autre part d'un prix d'intervention. Le prix indicatif est fixé pour la principale région excédentaire de la Communauté; c'est le prix auquel ou autour duquel il est désirable que s'effectuent les transactions sur le marché intérieur. Le prix d'intervention est fixé à un niveau de 5 % inférieur à celui du prix indicatif. C'est le prix auquel les

organismes d'intervention désignés par les États membres ont l'obligation d'acheter le sucre qui leur est offert par les producteurs. Il s'agit donc d'un prix garanti parce que le jeu normal de l'intervention donne aux entreprises la garantie que normalement le prix du marché ne tombera pas au-dessous du prix d'intervention. Les organismes d'intervention ne peuvent en principe remettre en circulation sur le marché intérieur le sucre qui leur a été offert qu'à un prix supérieur au prix d'intervention. Mentionnons également le prix d'intervention dérivé en vigueur en Italie, et qui se situe environ 5 % au-dessus du prix d'intervention des autres États membres. Il faut également prendre en considération le prix de seuil, qui détermine les prélèvements à l'importation, et qui dérive du prix indicatif majoré des frais de transport calculés à partir de la zone la plus excédentaire jusqu'à la zone de consommation déficitaire la plus éloignée. Enfin, il convient encore d'attirer l'attention sur le fait que le prix d'intervention en vigueur dans la région de production concernée détermine la fixation du prix minimal du produit de base, c'est-à-dire la betterave sucrière.

b) Quant à la réglementation nationale en cause, nous aimerions faire les observations suivantes:

Le Comité interministériel des prix (CIP) a été créé en Italie par le décret-loi n° 347 du 19 octobre 1944. En vertu du texte qui l'a institué, le CIP peut contrôler les prix de toutes les marchandises. L'évolution de l'économie italienne et la pratique ont cependant restreint ces compétences à la seule fixation des prix.

Peu avant l'entrée en vigueur du règlement n° 1009/67, le prix du sucre raffiné était, en Italie, fixé à tous les stades de la production et de la distribution. Cette fixation tenait compte de l'existence et du financement de trois caisses de péréquation.

Tout d'abord la fondation de la «Cassa conguaglio zucchero» par l'arrêté n° 1195 du CIP du 22 juin 1968 présente de l'intérêt. C'est à cette caisse qu'incombait la perception du «sovrapprezzo» — montant à charge du consommateur et des entreprises dont les coûts de production étaient moins élevés — destiné notamment au financement de l'aide autorisée par l'article 34 du règlement n° 1009/67. Ce «sovrapprezzo», fixé, à l'époque, à 23 lires par kg, et qui est resté sans changement jusqu'en 1973, représentait l'écart entre les cours pratiqués en Italie et le prix d'intervention dérivé applicable dans ce pays.

Des prix maximaux, applicables sur toute l'étendue du territoire italien, avaient été fixés — en dernier lieu par arrêté n° 1119 du CIP du 6 août 1965 — tant pour le sucre de production intérieure que pour le sucre d'importation; ces prix s'appliquaient aux ventes franco usine comme aux ventes à la consommation directe.

Abrogée lors de l'entrée en vigueur de l'organisation commune du marché du sucre, cette réglementation a néanmoins été réintroduite en novembre 1969 par arrêté n° 1236 du CIP, «afin d'éviter aux consommateurs italiens des augmentations ne résultant pas de la variation des prix communautaires».

On peut discuter sur le point de savoir si les arrêtés pris par le CIP visaient à assujettir les prix et à les imposer, ou s'ils ne tendaient qu'à contrôler leur évolution. L'arrêté n° 1236 de novembre 1969, s'il n'a pas fixé formellement un nouveau prix maximal à la consommation, a décidé, ce qui revient au même, que, tant pour les ventes par les producteurs que pour les ventes à la consommation, les limites maximales des «écarts de prix» pour les diverses qualités et variétés de sucre, des rémunérations pour le conditionnement du produit et des marges commerciales pour la vente de ces produits à la consommation, devaient rester «celles qui résultent d'une comparaison avec les prix fixés par l'arrêté n° 1119 de 1965».

Une circulaire (n° 1237) du 14 novembre 1969 fournissait certaines indications sur le prix du sucre «départ usine». Le prix maximal uniforme à la consommation dérivait naturellement de tout cela; il résultait de l'addition pure et simple de divers éléments, dont certains procédaient de dispositions communautaires fixant le prix d'intervention dérivé et d'autres, des dispositions arrêtées par le CIP.

Il apparaît donc que le système de prix maximaux a été reconduit par ces dispositions et que ces prix maximaux étaient applicables en pratique, non seulement au stade de la consommation, mais également au stade de la production, et donc notamment aux ventes de sucre aux utilisateurs industriels.

Le régime des prix ainsi constitué a continué en fait d'être appliqué sans interruption; il l'était même encore en 1974 et au début de 1975, l'arrêté n° 39/74 n'ayant été abrogé que le 18 janvier 1975. Les arrêtés n° 28 du 28 juin 1974 et 39 du 13 août 1974 ont a nouveau fixé des prix maximaux a la consommation, indiquant quelles devaient être les marges commerciales pour le conditionnement et la distribution du sucre.

Étant donné le lien étroit qui existe entre ce régime des prix et le «sovrapprezzo», il s'agit vraisemblablement d'un régime qui détermine le prix à la production à travers le prix à la consommation, compte tenu du «sovrapprezzo» et des impôts. Cette question est toutefois demeurée controversée au cours de la procédure, et peut d'ailleurs rester ouverte étant donné que les juridictions de renvoi ont formulé leurs questions en termes généraux, c'est-à-dire sans les limiter aux prix maximaux à la consommation.

2. Il convient maintenant d'apprécier le régime des prix italien avant tout à la lumiere des dispositions agricoles communautaires applicables aux prix du sucre, c'est-à-dire qu'il y a lieu de rechercher si la réglementation nationale contient des éléments qui sont incompatibles avec la réglementation communautaire.

A ce propos, laissez-nous tout d'abord rappeler que l'avocat général Mayras exprimait des doutes sérieux sur la question de savoir si, apres l'entrée en vigueur du reglement n° 1009/67 et l'introduction de prix communautaires du sucre, les autorités italiennes pouvaient encore, même au stade de la consommation et de la vente au détail, imposer des prix maximaux, fût-ce par le système d'écarts de prix par rapport au prix d'intervention dérivé.

Du point de vue de la réponse a donner aux questions posées, l'arrêt intervenu dans l'affaire Galli (arrêt du 23 janvier 1975; Recueil 1975, p. 47) revêt notamment de l'importance. Il s'agissait alors d'un régime national de blocage des prix des céréales et des farines d'extraction de graines oléagineuses destinées à l'alimentation des animaux. Si l'organisation commune du marché des céréales prévoit bien une réglementation des prix des produits bruts, et même des produits de première transformation, la réglementation communautaire pour les matières grasses ne prévoit — à l'exception de l'huile d'olive pour laquelle est institué un régime des prix — pour les autres produits relevant de son champ d'application qu'une simple protection douanière dans les échanges avec les pays tiers, sous réserve de la possibilité d'adopter des mesures de sauvegarde en cas de perturbations du marché.

Par ailleurs, ce régime national de blocage des prix était susceptible de dérogations. Dans ce contexte, l'arrêt Galli a constaté, se référant au régime commun des prix applicables au stade de la production et du commerce de gros, «l'incompatibilité de mesures nationales destinées à influencer la formation des prix ... dans le cas d'organisations de marché comportant un régime communautaire de formation des prix», les États membres n'étant plus autorisés à «intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement,

dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune».

Dans les présentes affaires, il s'agit d'une réglementation nationale aboutissant vraisemblablement à fixer — sans accorder de dérogation — le prix de vente à tous les stades du produit transformé, bien qu'il existe une réglementation communautaire qui fixe le prix à la production et le prix de gros de ce même produit.

a) Si l'on s'en tient aux thèses de l'arrêt Galli — ce qui nous paraît indispensable, d'une part en raison des exigences inhérentes à la libre circulation des marchandises et à l'unité du marché, et d'autre part en considération du fait que l'organisation commune des marchés a prévu toutes les mesures nécessaires pour éviter une évolution peu désirable des prix —, une éventuelle fixation des prix au stade de la production et du commerce de gros par les autorités nationales n'est plus possible en raison de l'existence de l'organisation commune des marchés du sucre.

b) En ce qui concerne la fixation au niveau national de prix maximaux à la consommation, la solution n'est pas aussi claire. A ce propos, l'arrêt Galli affirme que les dispositions de l'organisation commune des marchés laisseraient intact le pouvoir des États membres de «prendre les mesures appropriées en matière de formation des prix au stade du commerce de détail et de la consommation», sous réserve, bien entendu, que les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune des marchés en question ne soient pas mis en danger.

Il est vrai qu'au cours de la procédure, on a dit à ce propos — non sans raison — que la distinction effectuée apparaissait artificielle, car la fixation des prix à la consommation aurait obligatoirement des effets sur les prix en amont. A notre avis, la distinction en question doit cependant toujours être considérée comme justifiée parce que la plupart des États membres sont persuadés de l'importance et de l'efficacité d'une réglementation des prix à la consommation et parce que, d'autre part, étant donné le stade d'évolution où est parvenue l'intégration, l'instrument correspondant fait défaut au niveau communautaire.

Il s'ensuit que, pour apprécier des prix maximaux à la consommation, il est indispensable de rechercher si les réserves formulées dans l'arrêt Galli jouent ou non.

aa) Commençons par examiner l'arrêté n° 9-74 sur les prix, qui revêt de l'importance au regard de l'affaire 89-75.

La Commission a produit un tableau — en tenant compte des marges bénéficiaires et des charges légales —, dont il résulte que les prix maximaux à la consommation en question correspondent à un prix à la production qui se situe exactement au niveau du prix d'intervention dérivé applicable pour l'Italie. Elle en conclut que «cette fixation n'est compatible ni avec les objectifs, ni avec le fonctionnement de l'organisation des marchés».

Le gouvernement italien a répondu en proposant un autre calcul applicable au sucre de la catégorie 1, d'où il conclut que le niveau du prix communautaire n'est pas affecté, notamment parce qu'il tient compte du fait que les prix à la consommation italiens sont majorés du montant du «sovrapprezzo».

Nous estimons devoir retenir que le choix de la catégorie de sucre n'a aucune influence sur les calculs parce que les conversions nécessaires peuvent être effectuées à l'aide de certains coefficients. En outre, il est clair à notre avis que le «sovrapprezzo» ne doit pas être pris en considération, étant donné que la réglementation communautaire l'autorise expressément en Italie à titre d'aide. Si nous nous basons sur ces données — c'est bien entendu au juge de renvoi qu'il appartient de faire les constatations qui s'imposent —, nous arrivons manifestement à la

conséquence que le calcul effectué par la Commission est exact. Or, précisément parce que, au stade de la production, l'arrêté 9-74 ne garantit que le niveau du prix d'intervention, faisant donc obstacle à la formation des prix jusqu'au niveau du prix de seuil, il en résulte en même temps que la réglementation nationale des prix n'est pas conforme à la réglementation communautaire.

bb) En ce qui concerne les arrêtés 28-74 et 39-74, qui sont importants pour les autres affaires, la Commission parvient, en effectuant des calculs analogues, à un résultat différent. Si on ramène les prix maximaux à la consommation que ces arrêtés réglementent, au niveau des prix à la production et des prix de gros, il est effectivement possible de constater que ces derniers pouvaient atteindre un niveau supérieur au prix indicatif, au prix d'intervention et au prix de seuil communautaires. On peut donc dire que la réserve formulée par l'arrêt Galli ne joue pas ici de la même façon qu'en ce qui concerne l'arrêté nº 9-74.

Cela ne veut pas dire pour autant, qu'elle ne joue absolument pas; dans ce contexte, une autre idée s'impose plutôt, laquelle — s'il nous est permis d'anticiper — nous autorise aussi à parler d'une intervention illicite de la réglementation italienne dans le régime des prix de la Communauté.

Nous pensons en l'occurrence aux mesures que la Communauté a arrêtées pour pallier à la situation déficitaire conjoncturelle particulièrement sensible en Italie, et cela à une époque où la possibilité d'importer en Italie du sucre en provenance des pays tiers ou des autres États membres au prix indicatif n'existait manifestement plus.

A ce propos, il est nécessaire de connaître les détails suivants:

Étant donné qu'il avait été constaté que le prix caf du sucre était supérieur au prix de seuil, et que l'approvisionnement de la Communauté dans son ensemble n'était plus assuré, que, de même, les prix du sucre pratiqués sur le marché communautaire, et notamment dans les régions déficitaires, dépassaient sensiblement les prix fixés par la Communauté, le Conseil a instauré dès le 18 novembre 1974, par règlement nº 2931/74 (JO nº L 311, du 22. 11. 1974) une subvention à l'importation de sucre blanc et brut des pays tiers. La quantité pour laquelle la subvention était octroyée, était fixée à 200 000 tonnes dans une première étape. Il était prévu que le montant de la subvention serait déterminé par voie d'adjudication (article 3); l'adjudication était attribuée au soumissionnaire dont l'offre indiquait la subvention la moins élevée, le montant de cette subvention faisant partie des interventions destinées à la régularisation des marchés agricoles (règlement nº 2932/74 du Conseil du même jour, p. 10).

Dans le même temps, le Conseil décidait, par règlement nº 2932/74, l'octroi d'une subvention communautaire au sucre produit au-delà du quota maximum, sucre dit «C», auquel ne s'appliquait pas le prélèvement à l'exportation.

Les modalités d'application du règlement nº 2931/74 ont été fixées par le règlement nº 3062/74 de la Commission du 3 décembre 1974 (JO nº L 324, du 4. 12. 1974, p. 7). Il est à noter qu'avant d'adopter ce règlement, la Commission avait recueilli l'avis non seulement du Comité de gestion du sucre, mais encore du Comité monétaire, institué par l'article 105 du traité CEE. D'après le règlement en question, les subventions à l'importation de sucre blanc et brut des pays tiers devaient faire l'objet d'une adjudication permanente de la part des États membres et, pendant la durée de celle-ci, d'adjudications partielles (article 1). Conjointement avec cette subvention accordée, à la charge du FEOGA, le prix maximal de revente du sucre importé était fixé, pour le sucre blanc, à 32,40 unités de compte par 100 kg de marchandise nue, au stade caf de l'État de la mise en libre pratique (article 12, a).

La quantité fixée ayant été épuisée à la suite d'une première adjudication partielle le 15 janvier 1975, l'adjudication permanente a été suspendue provisoirement par règlement n° 122/75 de la Commission du 17 janvier 1975 (JO n° L 13, du 18. 1. 1975, p. 24). L'essentiel de ces 200 000 tonnes a été attribué au Royaume-Uni; aucun soumissionnaire italien ne s'était présenté.

Par règlement n° 191/75 du 21 janvier 1975 (JO n° L 20 du 25. 1. 1975, p. 39), le Conseil a prévu qu'une quantité supplémentaire de 200 000 tonnes serait importée avec subvention. En outre, le prix maximal de vente à respecter par l'adjudicataire était réajusté. Cette fois, c'était le Conseil lui-même et non plus la Commission qui fixait le niveau maximal du prix de revente à 35,81 unités de compte les 100 kg de sucre blanc; en outre, il était prévu que les importations ainsi subventionnées pourraient être limitées aux régions ayant des besoins supplémentaires.

A l'occasion des deux premières adjudications organisées pour l'octroi des subventions à l'importation dans le cadre de cette nouvelle tranche, l'Italie n'a pas pu non plus bénéficier des avantages prévus. Lors de la première adjudication, l'Italie n'était même pas représentée. Lors de la seconde, les offres italiennes se sont révélées supérieures d'environ 30 % à celles des autres pays (réponse du 21 avril 1975 de la Commission à une question parlementaire écrite n° 821/74 du 7 mars 1975, JO n° L 122 du 2. 6. 1975, p. 34 et 35).

A la lumière de cette expérience, la Commission a alors mis en œuvre de nouveaux mécanismes d'adjudication, susceptibles de permettre l'approvisionnement, en priorité et aux conditions les meilleures, du marché italien. Ce fut l'objet des règlements n° 557/75 et n° 558/75 du 4 mars 1975, pris tous deux après consultation du Comité monétaire et du Comité de gestion du sucre (JO n° L 59 du 5. 3. 1975, p. 8 et 16).

Parallèlement, en vue de permettre l'écoulement du sucre blanc communautaire «C» sur le marché communautaire et pour déterminer les subventions à octroyer à ce sucre en vertu du règlement du Conseil n° 2932/74, une adjudication permanente a été ouverte par le règlement n° 312/75 de la Commission du 7 février 1975 (JO n° L 35 du 8. 2. 1975, p. 5). La condition mise à la livraison de ce sucre blanc vers l'Italie était que le produit soit commercialisé en l'état et au stade du détail. Il devait être livré par l'adjudicataire à un prix de vente ne dépassant pas 35,56 unités de compte par 100 kg, marchandise nue, selon le cas stade franco frontière italienne ou stade caf port italien (avis d'adjudication, JO n° C 52 du 5. 3. 1975, p. 13).

Le 25 mars 1975 enfin, le Conseil, par règlement n° 821/75 (JO n° L 79 du 28. 3. 1975, p. 1), a ajouté une quantité de 300 000 tonnes à la quantité initiale prévue par le règlement 191/75.

Il ressort de cet exposé, qui déborde partiellement les limites à l'intérieur desquelles se situent dans le temps les litiges au principal, que le prix de seuil comme d'ailleurs le prix indicatif n'étaient plus que des valeurs purement théoriques en présence de la pénurie et du doublement des prix mondiaux. Par ailleurs, les autorités communautaires avaient instauré au niveau communautaire, et plus spécialement pour l'Italie, un véritable système de prix maximaux. Pour les besoins non couverts par la production communautaire, c'est-à-dire essentiellement pour les besoins de l'Italie, le prix indicatif communautaire était remplacé par le prix maximal communautaire, fixé par les autorités de la Communauté.

Étant donné cependant que les prix maximaux italiens étaient inférieurs aux prix auxquels pouvait être vendu en Italie le sucre importé des pays tiers à l'aide de la subvention communautaire ou le sucre communautaire produit au-delà du quota maximal, les raffineries ou les importateurs italiens n'avaient aucune possibilité

de prendre part aux adjudications organisées par les organismes d'intervention des États membres. Dans cette optique, on peut dire également, à propos des arrêtés 28/74 et 39/74 du CIP, que le régime des prix qu'ils instauraient était incompatible avec les dispositions arrêtées dans le cadre de l'organisation du marché du sucre.

3. Par ailleurs — et nous abordons là une autre question posée par la juridiction de renvoi —, les régimes de prix doivent être également considérés à la lumière de l'interdiction de l'article 30 du traité CEE, auquel l'article 35 du règlement n° 1009/67 se réfère également, c'est-à-dire à la lumière de l'interdiction des mesures d'effet équivalant aux restrictions quantitatives à l'importation.

A supposer qu'en principe des réglementations nationales de prix, quel que soit le stade auquel elles s'appliquent, sont encore licites, elles ne doivent en aucun cas avoir pour conséquence de faire obstacle à la libre circulation des marchandises. C'est ce qu'indiquent clairement les formules employées par l'arrêt Galli, lorsqu'elles soulignent, à propos de la fixation des prix de détail et des prix à la consommation, la nécessité de ne pas violer d'autres dispositions du traité. La Commission a, à notre avis, démontré de façon convaincante, en se référant à sa directive 70/50 du 22 décembre 1969, «relative à l'élimination des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation (JO n° L 13 du 19. 1. 1970, p. 29)», que des régimes de prix maximaux pouvaient effectivement avoir de tels effets. Il s'ensuit qu'on peut parler de mesures d'effet équivalent au sens des dispositions évoquées, d'une part lorsque les prix maximaux différents sont fixés pour les produits intérieurs et les produits importés, et d'autre part lorsque les réglementations en question s'appliquent de la même façon aux produits intérieurs et aux produits importés, mais constituent un obstacle à l'importation parce que la fixation des prix se situe à un niveau tel que la vente des produits importés est rendue plus difficile — du fait, par exemple, que les marges commerciales différentes, les coûts de production et les coûts inévitablement liés à l'importation n'ont pas été pris en considération.

Ces constatations devraient suffire dans le cadre d'une procédure à titre préjudiciel. C'est à la juridiction de renvoi qu'il appartiendra de rechercher les conséquences qui en découlent éventuellement pour les affaires qui font l'objet des procédures au principal, sur la base de comparaisons entre les prix qui peuvent différer suivant le moment.

4. Après ce que nous avons dit, il est à présent aisé d'examiner la question de savoir si le régime des prix maximaux constitue une mesure nationale dont l'adoption était toujours de la compétence du gouvernement italien dans le cadre de sa politique conjoncturelle.

A ce propos, il est important de noter que le régime italien des prix maximaux pour le sucre n'était pas une mesure de circonstance. Ce régime existait dès avant l'établissement de l'organisation commune des marchés et a continué d'exister sans interruption. Il s'agit donc d'un régime permanent qui ne date pas des difficultés nées de l'inflation, ni de l'évolution de la conjoncture. Comme l'a fait remarquer l'un des avocats des parties au principal, nous avons affaire à un système parfaitement clos, parallèle à la réglementation communautaire, et qui constitue une véritable démarcation nationale de cette réglementation.

A supposer que ce régime ait constitué un élément de la politique nationale italienne de conjoncture, il apparaît non seulement qu'il fait double emploi avec les mesures arrêtées sur le plan communautaire, mais, en outre, qu'il interfère directement avec elles.

Ce que la Cour a déclaré dans les arrêts du 13 juin 1972 (affaires 9 et 11-71, Compagnie d'approvisionnement, Recueil 1972, p. 408) et du 24 octobre 1973

(affaire 43-72, Merkur, Recueil 1973, p. 1073) est essentiel de ce point de vue: «en habilitant le Conseil à «décider des mesures appropriées à la situation», l'article 103 a conféré à cette institution de larges pouvoirs d'appréciation, à exercer en fonction de «l'intérêt commun» et non de l'intérêt individuel d'un groupe déterminé d'opérateurs économiques».

En outre, dans trois arrêts rendus le même jour, le 24 octobre 1973 (affaire 5-73, Balkan, Recueil 1973, p. 1108 à 1110); affaire 9-73, Schlüter, Recueil 1973, p. 1152 à 1154; affaire 10-73, Rewe-Zentral, Recueil 1973, p. 1189 à 1191), la Cour a dit:

«L'article 103 vise la politique de conjoncture des États membres, qu'ils doivent considérer comme une question d'intérêt commun. Il ne concerne donc pas les domaines déjà communs comme l'est l'organisation des marchés agricoles. Il a en effet pour objet soit de coordonner les politiques conjoncturelles des États membres, soit, conformément au paragraphe 2 de cette disposition, d'arrêter des mesures communes appropriées ...

Si, selon le paragraphe 1 de l'article 103, les États membres sont tenus de considérer leur politique de conjoncture comme une question d'intérêt commun, ce texte n'exclut pas la compétence des institutions communautaires d'édicter, sans préjudice des autres procédures prévues par le traité, des mesures de nature conjoncturelle dans les domaines de leur compétence. Au contraire, le paragraphe 2 de l'article 103, en déclarant que le Conseil peut «décider à l'unanimité des mesures appropriées à la situation», confère, sous la réserve ci-dessus indiquée, à cette institution les compétences nécessaires pour prendre, en principe, les mesures conjoncturelles qui peuvent se révéler nécessaires pour le maintien des objectifs du traité.»

Par la suite, l'arrêt du 23 janvier 1975 (affaire 31-74, Galli, Recueil 1975, p. 63) a affirmé de nouveau:

«qu'un État ne saurait se fonder, pour justifier des interventions unilatérales sur l'évolution des prix dans le domaine considéré, sur les dispositions de l'article 103, relatives à la politique de conjoncture. En effet, l'article 103, s'il vise la politique de conjoncture des États membres, ne concerne pas les domaines déjà devenus communs, comme l'organisation des marchés agricoles».

En outre, la Cour a ajouté que:

«La seule voie compatible avec le droit communautaire, permettant d'aboutir, dans un secteur couvert par une organisation commune de marché, aux fins visées par une législation nationale destinée à combattre la hausse des prix, consiste dès lors, pour les États membres, à prendre, dans un cadre communautaire, les initiatives appropriées en vue d'obtenir que soient autorisées, par l'autorité communautaire compétente, des mesures conformes aux exigences du marché unique (en l'espèce le marché organisé par les règlements nos 120/67 et 136/66).»

Il s'ensuit que, dans le cadre de sa politique de conjoncture et lorsque la protection du consommateur l'exige, le Conseil peut arrêter des mesures communes en matière de formation des prix, qui s'appliquent sur tout le territoire de la Communauté et qui ne font pas obstacle aux échanges intracommunautaires. Par contre, si de telles mesures étaient prises en ordre dispersé par les États membres et sans consultation, les intérêts communautaires essentiels risqueraient de subir un préjudice.

Il s'ensuit que ces arrêts rejettent la thèse selon laquelle les États membres conservent la possibilité d'intervenir unilatéralement, dans la réglementation communautaire des prix, dans le cadre de leur politique anti-inflationniste ou en cas de difficultés dans l'approvisionnement en certains produits. Une telle action ne serait légitime que si la Communauté n'adoptait pas elle-même de mesures spécifiques. Or, nous avons vu que les autorités

communautaires ont elles-mêmes adopté des mesures spécifiques de ce genre dans le cadre de l'organisation commune des marchés du sucre et des règlements d'application.

5. Enfin, il reste à faire une remarque à propos de l'applicabilité directe des dispositions communautaires invoquées dans cette procédure ou, en d'autres termes, à propos de la possibilité pour les particuliers de les opposer à des dispositions nationales au cours d'une procédure judiciaire.

Il n'est pas nécessaire de faire à ce propos un long exposé. Il ne fait aucun doute pour nous que la Commission a raison, lorsqu'elle propose de répondre par l'affirmative à cette question. Pour justifier cette thèse, il suffit d'attirer l'attention sur le fait que les dispositions relatives à l'organisation des marchés en cause sont contenues dans des règlements communautaires qui doivent être directement appliqués dans les États membres.

En ce qui concerne en outre l'article 30 du traité CEE qui, le cas échéant, s'applique également, la jurisprudence a déjà affirmé de même qu'il produit des effets directs au sens de la thèse défendue par la Commission.

6. Nous proposons donc de donner les réponses suivantes aux questions posées à titre préjudiciel:

a) Dans la mesure où il existe une organisation commune des marchés instituant un régime de prix commun, comme c'est le cas du règlement n° 1009/67 relatif à l'organisation commune du marché du sucre, les États membres n'ont plus la possibilité d'interférer dans le mécanisme communautaire de formation des prix par des mesures unilatérales à caractère national, aux niveaux des prix à la production et des prix de gros.

   Des mesures à caractère national concernant les prix de détail et les prix à la consommation ne doivent pas mettre en danger les objectifs ni le fonctionnement de l'organisation commune des marchés en cause. A ce propos, il importe de savoir si les prix maximaux à la consommation fixés par l'État ont pour résultat des prix aux stades de la production ou du commerce de gros qui se situent au-dessous des prix communautaires d'intervention, indicatif et de seuil, et si les mesures étatiques en cause aboutissent à priver d'effet, dans l'État en cause, certaines actions communautaires en vue de subventionner des produits importés.

b) En ce qui concerne les produits agricoles qui font l'objet d'une organisation commune des marchés, les États membres ne peuvent pas fixer de prix maximaux à la consommation, dans la mesure où il s'agit de prix différents pour les produits nationaux et pour les produits importés, ou dans la mesure où, bien qu'il ne soit fait aucune distinction formelle entre les produits nationaux et les produits importés des autres États membres, ces prix sont de nature à rendre la vente de produits importés plus difficile que celle des produits nationaux.

c) Dans la mesure où des mesures nationales remplissant les conditions visées aux alinéas a) et b) ne sont pas compatibles avec les dispositions communautaires relatives à l'organisation du marché du sucre ou avec les dispositions relatives à l'élimination de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, les particuliers peuvent demander que ces mesures nationales ne leur soient pas appliquées, en invoquant l'effet direct des dispositions communautaires précitées devant les juridictions nationales.