CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 26 OCTOBRE 1978 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

La procédure préjudicielle qui fait l'objet de nos conclusions d'aujourd'hui a trait à l'organisation communautaire du marché des œufs et aux dispositions d'application adoptées sur ce point en droit communautaire et en droit italien.

A l'heure actuelle, l'organisation du marché en question est régie par le règlement du Conseil n° 2771/75 du 29 octobre 1975, modifié par le règlement n° 368/76. Il n'est pas nécessaire d'en exposer maintenant tous les détails. Pour la présente affaire, il suffit de savoir que l'organisation du marché ne prévoit pas, en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, une réglementation des prix ni un système d'intervention. Ce qui la caractérise, ce sont, au contraire, certaines règles de commercialisation qui doivent contribuer à ce que seuls les œufs d'une qualité déterminée soient mis dans le commerce et qui, de la sorte, doivent contribuer au développement des ventes. Les dispositions d'application y relatives figurent dans le règlement du Conseil n° 2771/75 du 29 octobre 1975 et dans le règlement de la Commission n° 95/69, adopté le 17 janvier 1969, et qui a précédé le règlement n° 2771/75. Ces textes prévoient certaines catégories de qualité et de poids; elles prévoient également des règles relatives au conditionnement des œufs. D'après les critères communautaires, ne peuvent être classés que les œufs provenant de centres d'emballage déterminés, autorisés par les autorités nationales. Certaines données doivent figurer sur les emballages. Le respect de l'ensemble du système est placé sous le contrôle des autorités compétentes des États membres.

Nous nous permettons de ne citer ci-après que les dispositions qui présentent de l'intérêt sur ce point:

L'article 26 du règlement n° 2772/75 est libellé comme suit:

«Le contrôle de l'observation des dispositions du présent règlement est effectué par des organismes désignés dans chaque État membre . . .

Le contrôle des produits visés au présent règlement est effectué par sondage, à tous les stades de commercialisation ainsi qu'en cours de transport . . .»

Aux termes de l'article 17 du même règlement,

«Les gros emballages, même s'ils contiennent des œufs emballés dans de petits emballages, sont munis d'une banderole ou d'un dispositif d'étiquetage, rendus inutilisables par l'ouverture de l'emballage, et délivrés par ou sous le contrôle des organismes officiels visés à l'article 26.»

L'alinéa 2 de cette disposition détermine par ailleurs les données, relatives notamment à la qualité et à la catégorie de poids, devant figurer sur les banderoles ou les dispositifs d'étiquetage.

Enfin, il faut encore mentionner que l'article 5 du règlement de la Commission n° 95/69 contient des dispositions relatives à la présentation des banderoles et des étiquettes, d'après lesquelles ces dernières doivent expressément porter une marque officielle définie par l'instance compétente de l'État membre en cause.

En Italie, ces dispositions ont fait l'objet de la loi n° 419, adoptée le 3 mai 1971. Elle reprend l'essentiel du contenu des règlements communautaires et précise, de surcroît, que la fabrication des banderoles en question est réservée au minis-

1 — Traduit de l'allemand.

tère de l'agriculture, que ces dernières sont cédées moyennant paiement et que les recettes correspondantes doivent servir à financer les contrôles prévus par la réglementation communautaire. Par ailleurs, un décret ministériel du 19 octobre 1971 définit les modèles de banderoles et en fixe les prix à payer par les acheteurs.

En application de ces dispositions, le requérant au principal, qui exploite un centre autorisé d'emballage des œufs au sens du droit communautaire, devait payer au ministère de l'agriculture, en octobre 1977, 180 000 lires pour des banderoles et des dispositifs d'étiquetage. Motif pris de ce que, pour diverses raisons sur lesquelles il nous faudra revenir par la suite, il y avait là violation du droit communautaire, il a intenté, contre le ministère de l'agriculture, une action en remboursement de la somme mentionnée.

Par ordonnance du 7 mars 1978, le pretore saisi a sursis à statuer, compte tenu des problèmes de droit communautaire que soulève l'affaire et, en application de l'article 177 du traité CEE, a soumis à la Cour les questions suivantes, à titre préjudiciel:

«A. Les règlements CEE n° 1619/68 du Conseil (remplacé en dernier lieu par le règlement CEE n° 2772/75, — JO n° L 282 du 1er novembre 1975) et n° 95/69 de la Commission doivent-ils être interprétés en ce sens que les États membres peuvent réserver de manière exclusive à l'administration publique la préparation et la distribution des banderoles et des dispositifs d'étiquetage et, en particulier, la disposition de l'article 5 du règlement n° 95/69 — selon laquelle les étiquettes «portent une marque officielle définie par l'instance compétente» — doit être interprétée en ce sens qu'elle implique le droit exclusif de l'administration publique d'apposer la marque et de préparer et de distribuer les étiquettes?

B. Les règlements cités doivent-ils être interprétés en ce sens que les États membres peuvent subordonner la délivrance des banderoles et des dispositifs d'étiquetage au paiement d'une contrepartie dont le montant dépasse largement leur coût?

C. Les règlements cités doivent-ils être interprétés en ce sens que leur caractère directement applicable n'est pas affecté par l'adoption de règles nationales qui — en prétendant exécuter les règlements en question — introduisent des conditions ultérieures comme celle de réserver à l'administration publique la préparation et la distribution des banderoles et des dispositifs d'étiquetage et d'en subordonner la délivrance au paiement d'une contrepartie en argent?

D. Le fait de réserver à l'administration publique la préparation et la distribution des étiquettes et le fait de subordonner la délivrance de celles-ci au paiement d'une somme excédant leur coût ont-ils ou non pour effet d'opérer une discrimination sur la base de la nationalité, interdite par le principe posé par l'article 7 du traité CEE?

E. En tout cas, le règlement n° 2771/75 du Conseil, en particulier son article 2, ainsi que les règlements n° 2772/75 du Conseil et n° 95/69 de la Commission doivent-ils être interprétés en ce sens qu'une disposition nationale qui prévoit des conditions supplémentaires et spéciales par rapport à celles contenues dans lesdits règlements est susceptible de troubler le fonctionnement correct des mécanismes d'organisation du marché des œufs et en particulier le respect exact et donc l'application correcte ainsi que la fonction des normes de commercialisation?»

Voilà nos conclusions sur ces questions:

1. Il faut, en premier lieu, examiner la question de savoir si les règlements

communautaires permettent aux États membres de réserver à l'administration publique la fabrication et la distribution des banderoles et dispositifs d'étiquetage qui présentent de l'importance pour l'organisation du marché des œufs.

Quant à la dernière partie de cette question qui renvoie à l'article 5 du règlement n° 95/69 d'après lequel les banderoles et les dispositifs d'étiquetage doivent porter une marque officielle définie par l'instance compétente, on peut dire sans plus que, par là, il n'a pas été institué un droit exclusif de l'administration publique à apposer les marques officielles, ni à fabriquer et distribuer les banderoles ni les dispositifs d'étiquetage. La portée de la disposition ne va pas aussi loin, comme l'indique déjà son libellé, car il est évident que le fait, pour les instances nationales compétentes, de définir les marques officielles ne signifie pas nécessairement que seules ces instances puissent les apposer ni même que les instances officielles aient seules le droit de fabriquer et les banderoles et les dispositifs d'étiquetage.

En ce qui concerne, par ailleurs, la question de savoir si les règlements communautaires autorisent les États membres à réserver à l'administration publique la fabrication et la distribution des banderoles et des étiquettes, il suffit, à notre avis, de faire deux remarques.

D'une part, c'est à juste titre que la Commission a renvoyé à l'article 26 du règlement n° 2772/75, aux termes duquel le contrôle de l'observation de cette disposition est effectué par les organismes désignés à cet effet dans chaque État membre. Il en résulte clairement que la réglementation du droit communautaire n'est pas exhaustive, comme l'estime le requérant au principal, mais que les États membres doivent encore adopter des mesures administratives pour l'application des règlements. De ce fait, il est incontestable, à notre avis, que, pour ce qui est de l'organisation et des modalités du contrôle, un pouvoir d'appréciation relativement étendu des États membres est également prévu; ce pouvoir ne se limite d'ailleurs nullement à la seule vérification de la conformité de la qualité des produits avec les données figurant sur les emballages. On ne peut donc assurément pas dire que la structure des mesures de surveillance, telle qu'elle a été élaborée en Italie, se situe en dehors du cadre établi par la réglementation communautaire. On ne peut notamment pas prétendre que la livraison des dispositifs d'étiquetage et des banderoles est étrangère à des mesures nationales de contrôle, dans la mesure où, dès lors qu'elle est effectuée par l'administration publique, elle fait faire l'économie du contrôle de conformité des banderoles avec les modèles adoptés par les États membres en application de l'article 5 du règlement n° 95/69. De surcroît, il faut concéder d'une manière générale que les contrôles prévus par le droit communautaire sont assurément allégés et élaborés de manière plus efficace s'ils sont exécutés comme c'est le cas en Italie et si les banderoles et dispositifs d'étiquetage fournis par l'administration sont, comme on le sait, numérotés sans interruption.

D'autre part, on peut renvoyer à l'article 17 du règlement n° 2772/75, déjà cité au début, qui prévoit que les banderoles et dispositifs d'étiquetage sont distribués par ou sous le contrôle des organismes visés à l'article 26. Si, d'après cette disposition, l'administration publique est à même de procéder à la distribution, cela inclut certainement aussi la possibilité, pour les autorités des États membres, de fabriquer ces pièces. Par ailleurs, nous ne distinguons pas de motifs raisonnables d'exclure, pour les petits emballages, cette possibilité, expressément mentionnée pour les grands emballages. Dans cette mesure, on est, au contraire, tenté de ne voir qu'une application par analogie de la disposition en question.

Par conséquent, quant à la première question, on ne peut que constater qu'un droit exclusif de l'administration à la fabrication et à la distribution des bande-

roles et étiquettes qui jouent un rôle important pour l'organisation du marché des œufs est, sans conteste, conciliable avec le droit communautaire. Le fait que, dans d'autres États membres, on agisse différemment et que la fabrication et la commercialisation des banderoles y soient confiées, pour partie, à des entreprises privées ou à des organismes agissant pour le compte de l'État n'y change rien. L'affirmation, du reste énergiquement contestée par le gouvernement italien, selon laquelle la procédure d'obtention des banderoles est extraordinairement fastidieuse et difficile en Italie ne peut pas, elle non plus, conduire à une autre appréciation. En effet, une telle conséquence n'est pas nécessairement liée, logiquement, au fait que l'État prend lui-même en main la fabrication et la distribution des banderoles. Si donc une situation de ce genre devait être constatée effectivement dans un État membre, il ne serait pas nécessaire de supprimer le système dans son intégralité, mais il suffirait d'attaquer sa mise en œuvre concrète par un action en constatation d'une violation du traité.

2. Un second ensemble de questions a trait au fait que les banderoles et dispositifs d'étiquetage ne sont délivrés, en Italie, que moyennant rémunération. Il convient de vérifier, sous différents points de vue, si le droit communautaire autorise une telle pratique.

a) En ce qui concerne le point fondamental de cette question, on doit constater que les règlements communautaires ne fournissent aucun renseignement direct quant à la réglementation des coûts. On ne peut en déduire ni une obligation à la charge des États membres de délivrer gratuitement les banderoles et les étiquettes, ni une indication sur le paiement en argent des centres d'emballage en contrepartie de l'acquisition des banderoles et des dispositifs d'étiquetage. En tout cas, nous ne trouvons pas convaincante l'affirmation du gouvernement italien, selon laquelle la rédaction de l'article 17 du règlement n° 2772/75 — si on la compare notamment avec des dispositions identiques (article 17 du règlement n° 1619/68) — permet de supposer qu'une contrepartie est prévue en cas de livraison des banderoles et des dispositifs d'étiquetage par des organismes publics.

A notre avis, sur ce point également, la Commission fournit la base d'une solution correcte, lorsqu'elle indique que, d'après les règlements communautaires, c'est aux États membres qu'il revient de mettre sur pied le contrôle nécessaire de ces dispositions. Il en résulte en réalité que ces États peuvent également régler la question du financement. C'est la raison pour laquelle nous n'estimons pas que le fait de rémunérer la livraison des banderoles, comme le prévoit le droit italien, soit inconciliable avec le droit communautaire, d'autant plus qu'il est établi en l'espèce que le prix n'est pas uniquement fonction des coûts de fabrication et de distribution des banderoles, mais, ainsi qu'en dispose l'article 4 de la loi n° 419, des contrôles dont le financement ne peut évidemment pas être réclamé uniquement à ceux qui font l'objet d'un sondage, effectué plus ou moins au hasard.

Par contre, pour justifier la rémunération, nous ne jugeons pas nécessaire de recourir à des considérations qui ont été formulées dans la jurisprudence dans un autre contexte, notamment pour apprécier les taxes à l'importation, et d'après lesquelles ce qui importe c'est de savoir si une prestation en argent au profit de l'administration correspond à un service particulier que l'administration fournit au prestataire. A notre avis, il n'est donc pas nécessaire d'examiner si le contrôle de l'observation des règles de commercialisation destinées, d'après le considérants des règlements communautaires, à faciliter la vente, doit être considéré comme un prestation de service particulière de la part de l'administration, justifiant une contribution financière, ou si, ainsi que le prétend le requérant, la réponse à cette

question doit être négative pour les raisons suivantes: parce que la prestation étatique (délivrance des banderoles) est obligatoire, parce que les entreprises sont de toute façon obligées de respecter les règles de commercialisation et parce que le contrôle n'a pas lieu à l'occasion de la livraison des étiquettes et que l'apposition des banderoles ne s'effectue donc pas après le contrôle administratif, celui-ci étant, au contraire, effectué par sondage aprés l'étiquetage et aux seules fins de constater si le produit correspond à l'étiquetage.

b) A notre avis, cette constatation fondamentale ne doit pas être modifiée, même compte tenu du principe de l'application directe des règlements communautaires, principe qui est également évoqué dans les questions. S'il est vrai que, selon la jurisprudence, il est établi que, d'après ce principe, des lois d'application nationales ne doivent pas reprendre le contenu des règlements communautaires en cause, ce qui apparemment a eu lieu dans la loi italienne n° 419 dont il s'agit, toutefois, il est tout aussi sûr que ce ne sont pas *ces* points de la loi italienne qui sont au centre de la procédure au principal. Cependant, pour autant que les dispositions italiennes règlent la fabrication et la distribution des banderoles moyennant rémunération, c'est à bon droit que le gouvernement italien est intervenu, dans le cadre des pouvoirs que la réglementation communautaire confie aux États membres, en ce qui concerne la forme et le financement des contrôles nécessaires aux termes de l'organisation du marché des œufs.

c) Cependant, il importe, de surcroît, pour la constatation fondamentale qui vient d'être faite, que la rémunération réclamée n'excède en tout cas pas ce qui est nécessaire pour le financement, d'une part, de la fabrication et de la commercialisation des banderoles et, d'autre part, des contrôles qui s'imposent. C'est uniquement dans cette mesure que la rémunération est justifiée sous l'angle du droit communautaire.

Comme nous en avons pris connaissance durant la procédure, un échange de lettres entre la Commission et le gouvernement italien a déjà eu lieu sur cette question en 1977. Nous rappelons également les explications du gouvernement italien fournies dans la présente affaire, notamment quant aux coûts de fabrication des banderoles et quant à l'étendue des frais occasionnés par les contrôles pour lesquels intervient également le recours à du personnel étranger. Il s'ensuit qu'on peut avoir l'impression que les redevances qui sont restées inchangées depuis l'entrée en vigueur de la réglementation italienne étaient peut-être trop élevées au début. Cependant, il est difficile que tel ait pu être le cas pour l'année 1976, les recettes s'élevant à 508 millions de lires par rapport à 570 millions de lires de dépenses; cela devrait tout aussi peu valoir pour l'année 1977, pour laquelle, d'après les indications fournies par le gouvernement italien, les recettes provenant de la vente des banderoles se chiffreraient à 521 millions de lires, les coûts consécutifs aux contrôles atteignant, quant à eux, 660 millions de lires.

Enfin, ce point n'est pas à éclaircir, il est vrai, dans le cadre de la procédure de renvoi. Dans sa décision préjudicielle, la Cour peut, bien plus, se limiter à la constatation fondamentale mentionnée et laisser au juge au principal le soin de constater si la pratique nationale y est conforme.

d) De surcroît, il faut encore examiner le problème de savoir si la réglementation italienne viole l'interdiction de discrimination visée à l'article 7 du traité CEE ou si, d'une manière très générale, elle est contraire au principe d'égalité de traitement. C'est ce qu'invoque le requérant au principal, se référant au fait que dans d'autres États membres la fabrication et la commercialisation des banderoles ne sont pas effectuées par des organismes d'État et moyennant rémunération, mais

qu'elles sont confiées aux négociateurs sur le marché.

Sur ce point, il n'est pas tellement déterminant de savoir que, contrairement à l'avis du requérant, en France et en République fédérale également, les frais de banderoles doivent, semble-t-il, être payés. Il n'est pas nécessaire non plus d'approfondir à présent la question de savoir si l'article 7 du traité CEE, visé en premier lieu, qui interdit des discriminations en raison de la nationalité, doit aussi s'appliquer quand un État membre crée un handicap pour ses propres ressortissants. En fait, ce qui est important, c'est que l'application des dispositions italiennes ne dépende pas de la nationalité, mais uniquement du lieu de l'activité. Or, si les États membres adoptent des dispositions d'application divergentes quant aux réglementations communautaires, ce qui pour l'instant n'est pas exclu, le fait que leur application est limitée chaque fois au territoire de l'État membre en question ne relève pas, selon une juste interprétation, de l'article 7 du traité CEE; au contraire, il faut, si besoin est, que la Communauté recherche une harmonisation.

Par ailleurs, l'interprétation selon laquelle il y aurait violation du principe général d'égalité de traitement, tel qu'il est consacré, en droit de l'agriculture, par l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, au motif que les producteurs italiens sont soumis, en raison de la réglementation italienne, à des coûts de production plus élevés, ne devrait pas, elle non plus, aboutir à un jugement autre que celui qui a été porté jusqu'à présent. A cette fin, il suffit simplement de renvoyer au fait que, d'après le régime de l'organisation du marché des œufs, les États membres disposent d'un pouvoir discrétionnaire en ce qui concerne la forme des dispositions d'application qu'ils arrêtent. Comme l'a fait remarquer la Commission à juste titre, il ne faut pas non plus méconnaître le fait que les coûts de production peuvent, de toute façon, être également influencés par d'autres éléments qui ne sont pas uniformes.

Ainsi peut-on assurément considérer, quant à cette question, que les différences de coûts de contrôle et certaines dissemblances dans les réglementations y afférentes peuvent difficilement faire l'objet d'une action fondée sur le principe d'interdiction de discrimination posée par le traité.

e) Enfin, il ne nous reste plus qu'à examiner l'argument du requérant d'après lequel, ainsi que l'aurait établi une importante jurisprudence, des mesures nationales ne devraient pas perturber les objectifs ni le fonctionnement d'une organisation commune de marché. Or, à son avis, on se trouverait en l'occurrence en présence d'une atteinte de cette nature. Pour le requérant, l'organisation du marché des œufs est caractérisée par des règles de commercialisation, c'est-à-dire par des régles communes relatives à la concurrence. Elles seules sont applicables pour la commercialisation, une augmentation du seuil de commercialisation due à des conditions supplémentaires n'est donc pas autorisée. Toutefois, la réglementation italienne aboutit en réalité à un tel relèvement, estime le requérant. Le sens véritable des redevances perçues à l'occasion de la délivrance des banderoles serait de modifier les règles communautaires de commercialisation, ce qui aurait en définitive pour conséquence que des règles restrictives de commercialisaton s'appliquent en Italie.

Après tout ce qui a déjà été exposé, nous ne pouvons pas non plus suivre cette interprétation. Il suffit à cette fin de considérer simplement que, d'après le système de l'organisation du marché des œufs, le type et la méthode de contrôle de l'application pratique de cette organisation ont été confiés aux États membres. Les charges financières qui en résultent ne peuvent donc pas être considérées comme des conditions supplémentaires non autorisées par l'organisation du

marché des œufs, toujours — bien sûr — à condition qu'elles ne permettent pas d'aller au-delà de la couverture des coûts. Dans cet ordre d'idées, on peut aussi renvoyer, une fois encore, au fait que, de toute façon, les coûts de production ne sont pas les mêmes dans les États membres et que, en renonçant à réglementer les prix dans le cadre de l'organisation du marché des œufs, on ne recherche pas une uniformisation. Enfin, ce que, dans le cadre d'un ensemble de calculs exhaustifs, le gouvernement italien a exposé quant à l'influence des coûts des banderoles sur ceux de la production, notamment en ce qui concerne les gros emballages utilisés le plus souvent, et ce qu'il a démontré quant à l'évolution qu'ont connue les exportations italiennes ces dernières années devraient aussi présenter de l'intérêt sur ce point, et cela, même si l'on tient compte des rectifications effectuées par le requérant durant l'audience publique.

D'après ces indications, il ne peut pas non plus être question d'une violation des objectifs ni d'un préjudice porté au fonctionnement de l'organisation du marché des œufs par la réglementation relative aux coûts des banderoles.

3. Voilà les raisons pour lesquelles, à notre avis, il conviendrait de répondre comme suit aux questions posées par le pretore de Venasca:

a) Le règlement n° 2772/75 accorde aux États membres la possibilité de réserver à l'administration publique la fabrication et la commercialisation des banderoles et dispositifs d'étiquetage au sens de son article 17.

b) D'après le système d'organisation commune du marché des œufs, les États membres peuvent faire dépendre la cession des banderoles et des étiquettes du paiement d'une rémunération. Les prestations en argent ne doivent toutefois pas excéder ce qui est nécessaire pour équilibrer les coûts de fabrication et de commercialisation des banderoles ainsi que pour couvrir les coûts qu'entraînent les contrôles prévus d'après l'organisation du marché.

Le fait que la fabrication et la commercialisation des banderoles et des dispositifs d'étiquetage ne soient plus, dans tous les États membres, assurées par des instances officielles et ne dépendent pas d'une prestation en argent n'oblige pas à conclure que certains États membres, en agissant ainsi, violent l'interdiction de discrimination.