3) Un arrêt de la Cour, rendu à titre préjudiciel, a pour objet de trancher une question de droit et lie le juge national quant à l'interprétation des dispositions et actes communautaires en cause.

Kutscher Donner Pescatore Mertens de Wilmars Sørensen

Mackenzie Stuart O'Keeffe Bosco Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 février 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 15 DÉCEMBRE 1976 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Par ordonnance du 27 avril 1976, la pretura de Cittadella a posé à la Cour un certain nombre de questions préjudicielles, dont les unes se rapportent aux pouvoirs des organismes d'intervention nationaux dans le cadre de l'organisation commune du marché des céréales, et les autres à l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE, aux prescriptions de ses articles 92 à 94 concernant les aides, ainsi qu'aux articles 86 et 90. Ces diverses questions sont libellées comme suit:

«1. La réglementation communautaire du marché commun des céréales autorise-t-elle les différents organismes d'intervention, et notamment l'AIMA, à décider unilatéralement la vente des produits agricoles et en particulier du blé qu'ils détiennent, selon des modalités différentes du système d'adjudication prévu par l'article 3 du règlement 132/67/CEE et par le règlement (CEE) 376/70?
Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de discrimination prévue par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité de Rome?

2. La réglementation communautaire du marché des céréales autorise-t-elle les différents organismes d'intervention, et notamment l'AIMA, à décider unilatéralement la vente des produits et en particulier du blé qu'ils détiennent, à des prix différents de ceux prévus par l'article 3 du règlement (CEE) 376/70?
Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de discrimination prévue par l'article

1 — Traduit de l'allemand.

40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité de Rome?

3. Le comportement d'un organisme d'intervention qui se sert des financements institutionnels de l'État pour acheter des céréales à des conditions différentes de celles prévues par la réglementation communautaire agricole du secteur, en les revendant ensuite à des prix inférieurs aux prix minimaux prévus par le règlement (CEE) 376/70, constitue-t-il une aide de l'État aux entreprises, au sens des articles 92 à 94 du traité et de l'article 22 du règlement 120/67/CEE?
   Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de discrimination prévue par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité de Rome?
4. Une entreprise dotée de moyens financiers importants, qui peuvent lui permettre de travailler sur le marché sans tenir compte du comportement et des réactions de ses concurrents, est-elle une entreprise détenant une position dominante au sens des articles 86 et 90 du traité et du règlement 26/62/CEE, et cela, même dans le cas où ladite entreprise est un organisme d'intervention au sens du règlement 120/67/CEE?
5. Le comportement d'une entreprise, qui viole une réglementation communautaire destinée à éviter des distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté, constitue-t-il un abus de position dominante au sens de l'article 90 du traité?
6. En cas de réponse négative aux questions 1 et 2 et de réponse positive aux questions 3, 4 et 5, l'organisme d'intervention est-il obligé de réparer les dommages qui découlent de son comportement violant les règles communautaires considérées dans les questions précédentes?
7. Quelle efficacité l'interprétation du droit communautaire donnée par la Cour de justice a-t-elle pour le juge du fond, c'est-à-dire ce que la Cour de justice «dit pour droit» lie-t-il le juge du fond de la même manière que ce dernier est lié par le «point de droit» tranché par la Cour de cassation?

D'après le juge de renvoi, ces questions ont de l'importance pour la décision qu'il est appelé à rendre dans une procédure qu'un minotier italien a engagée contre une autre minoterie italienne. Le demandeur soutient que de novembre 1975 à janvier 1976, l'AIMA, qui est l'organisme d'intervention italien pour l'organisation commune du marché des céréales, a mis sur le marché de la province de Padoue des quantités assez importantes de blé tendre italien en s'écartant des règles du droit communautaire, et notamment à un prix inférieur au prix d'intervention communautaire. Cette action aurait profité — par opposition au demandeur — à la minoterie défenderesse, située dans la province de Padoue. Celle-ci aurait ainsi pu livrer de la farine à un prix inférieur à celui du marché, ce qui aurait fait perdre au demandeur un client auquel il aurait antérieurement toujours livré. Le demandeur, qui estime que ces agissements constituent un acte de concurrence déloyale et une infraction au droit communautaire, a dès lors poursuivi cette minoterie en dommages-intérêts. Dans cette procédure a aussi été assignée l'AIMA, qui serait le véritable auteur du préjudice. Enfin il nous faut signaler que quelques associations régionales d'entreprises, notamment du secteur de la meunerie, sont intervenues dans l'instance pour soutenir la thèse du demandeur.

Avant d'examiner les questions formulées par le juge national, nous voudrions encore observer que la cession critiquée de blé tendre effectuée par l'AIMA se situait dans le cadre d'une action qui visait à diminuer le prix du pain de consommation, pour lequel il existe en Italie un contrôle des prix. De pareilles cessions étaient en principe décidées par le Comité interministériel de la planification économique — CIPE, qui regroupe divers ministres sous la présidence du premier ministre. L'attribution des quantités de blé tendre prévues, pour laquelle ce comi-

té fixait préalablement le prix, était effectuée, à la demande des préfets des provinces particulièrement défavorisées, par le ministre de l'agriculture. Les préfets répartissaient ensuite les quantités allouées entre les minoteries de leur province, lesquelles étaient tenues de céder la farine produite à partir de ce blé, à un prix réduit imposé, aux boulangeries qui avaient obtenu à cette fin du préfet des bons. Ces boulangeries à leur tour devaient utiliser la farine pour fabriquer le type de pain bon marché qui est principalement consommé par les couches de la population à revenus modestes.

D'autre part, nous voudrions encore signaler que les règlements du Conseil 120/67 et 132/67, que nous serons sans cesse amené à citer dans la suite, ont été remplacés avec effet à compter du 1er novembre 1975 — soit dès avant la période allant de novembre 1975 à janvier 1976, qui a de l'importance dans la présente affaire — par le règlement 2727/75 du Conseil du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1975, L 281, p. 1) et par le règlement 2738/75 du Conseil du 29 octobre 1975, fixant les règles générales de l'intervention dans le secteur des céréales (JO 1975, L 281, p. 49). Il ne s'en est cependant suivi aucune modification des dispositions dont certaines seront textuellement citées ci-dessous. Seul a été modifié l'article 19 du règlement 120/67, dont il sera question ultérieurement, mais nous reviendrons sur ce point lorsque nous analyserons cette disposition.

1. Pour l'examen des problèmes qui nous sont soumis, les deux premières questions doivent à notre avis être étudiées ensemble. Elles exigent de vérifier d'abord si les dispositions communautaires sur le marché des céréales excluent que les organismes d'intervention nationaux décident unilatéralement de céder du blé qu'ils détiennent, selon une procédure différente de celle que prévoient le règlement 132/67 du Conseil (JO 1967, p. 2364 — actuellement règlement 2738/75, JO 1975, L 281, p. 49) et le règlement 376/70 de la Commission (JO 1970, L 47) et à un prix différent de celui qui est prescrit par le règlement 376/70. Elles commandent d'examiner en outre si une pareille façon de procéder, lorsqu'elle se limite aux minoteries d'une province et ne tient donc pas compte des entreprises de transformation situées dans des régions limitrophes, constitue une violation de l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE.

Rappelons-nous d'abord, si vous le voulez bien, ce que les dispositions visées prescrivent. L'article 3 du règlement 132/67 (actuellement règlement 2738/75) prévoit que «la mise en vente des céréales détenues par les organismes d'intervention s'effectue par adjudication». Suivant l'article 2 du règlement 360/70, une adjudication, c'est-à-dire un appel d'offres, doit être dûment publiée. «Les conditions de l'adjudication» — déclare encore l'article 3 du règlement 132/67 (actuellement règlement 2738/75) — «doivent assurer l'égalité d'accès et de traitement à tout intéressé, quel que soit le lieu de son établissement dans la Communauté». L'article 4 du règlement 132/67 (actuellement règlement 2738/75) dispose en outre que si des situations particulières le rendent nécessaire, le Conseil peut déterminer une autre procédure de mise en vente de céréales par les organismes d'intervention. Quant aux prix, l'article 3 du règlement 132/67 (actuellement règlement 2738/75) prescrit que la mise sur le marché s'effectue sur la base de conditions de prix fixées avant le début de la campagne et permettant d'éviter une détérioration du marché. Pour le cas — auquel nous nous bornerons maintenant — où les céréales offertes sont entreposées dans un centre de commercialisation, l'article 3 du règlement 376/70 stipule que leur prix de vente doit au moins correspondre au prix de marché local et qu'il ne peut en aucun cas être inférieur au prix d'intervention valable pour ce centre, majoré de 1,50 unité de compte par tonne. Enfin nous signalerons encore que le règlement

935/70 (JO 1970, L 111) a ajouté à l'article 3 du règlement 376/70 un paragraphe 4 selon lequel, dans des cas exceptionnels, sur la demande d'un État membre, l'organisme d'intervention de cet État membre peut être autorisé à limiter l'adjudication à des utilisations déterminées.

D'après les déclarations du demandeur au principal et les éléments exposés par le juge de renvoi, on pourrait avoir l'impression que les ventes incriminées portaient sur des céréales d'intervention. S'il en était bien ainsi, la réponse aux questions posées ne présenterait pas de difficultés.

L'article 7 du règlement 120/67 du Conseil, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 1967, p. 2269 — actuellement règlement du Conseil 2727/75, JO 1975, L 281, p. 1), traite en effet explicitement du sort ultérieur des céréales prises en charge par un organisme d'intervention. Selon le paragraphe 3 de cet article, les organismes d'intervention cèdent les céréales achetées par eux, pour l'approvisionnement du marché intérieur, à des conditions fixées conformément aux paragraphes 4 et 5 de l'article 7. Le paragraphe 4 prévoit que le Conseil arrête les règles générales régissant l'intervention, et d'après le paragraphe 5, les modalités d'application de l'article 7, et notamment la procédure et les conditions de mise en vente par les organismes d'intervention, sont fixées selon la procédure bien connue du Comité de gestion. Ce sont ces règles que nous avons indiquées tout à l'heure et dont nous avons exposé le contenu. Il est donc clair que les organismes d'intervention doivent procéder par la voie d'adjudications publiques et qu'ils doivent assurer l'égalité d'accès à tous les intéressés; en outre ils sont tenus de respecter les dispositions applicables en matière de prix, c'est-à-dire que les prix fixés par eux ne doivent pas entraver l'évolution normale des prix. Lorsque ces exigences ne sont pas satisfaites, on se trouve indubitablement en présence d'une violation du droit communautaire.

Compte tenu de tout ce que nous avons déjà dit, en particulier sur l'exigence inscrite à l'article 3 du règlement 132/67 (actuellement règlement 2738/75) d'assurer l'égalité d'accès à tout intéressé dans les mêmes conditions, il n'est du reste pas nécessaire de se référer à ce sujet à l'article 40 du traité CEE, suivant lequel une organisation commune de marché doit se limiter à poursuivre les objectifs énoncés à l'article 39 et exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté. Dans le cas où un pareil renvoi serait néanmoins jugé opportun, on ne pourrait cependant que se rallier à cet égard aussi à l'opinion de la Commission, car il n'est pas douteux — et nous nous bornerons à cette constatation — que l'article 40 ne lie pas seulement le législateur communautaire, mais qu'il s'adresse aussi aux États membres dans la mesure où, par leurs organismes d'intervention, ils exercent des fonctions qui se situent dans le cadre de l'organisation commune des marchés.

Cela dit, nous ne pouvons pas nous contenter de ces observations. Pour justifier son comportement, le gouvernement italien a en effet fait valoir d'une part que dans le cas de l'espèce, l'AIMA n'a pas agi en sa qualité d'organisme d'intervention, mais en tant qu'organe auxiliaire de l'État, pour juguler une situation régionale de pénurie, de sorte que pour la mise en vente du froment en question, qui n'aurait pas été acquis dans le cadre de la réglementation communautaire, l'AIMA n'aurait pas non plus été liée par les règles concernant l'intervention. Le gouvernement italien soutient d'autre part que le droit communautaire ne constitue pas une réglementation complète. Il serait plutôt conçu pour des situations excédentaires et il ne contiendrait pas de dispositions destinées à protéger le consommateur dans le cas de situations de pénurie. En particulier il ne prévoirait pas de règles pour le cas d'une perturbation qui se limite à un État membre ou à une partie de celui-ci et qui se rapporte principalement à des produits qui revêtent pour un État membre une impor-

tance particulière. Dans ces conditions, les États membres devraient être jugés compétents pour prendre des mesures nationales.

A ce sujet il faut certes concéder que la constation selon laquelle les céréales cédées par l'AIMA n'étaient pas des céréales d'intervention, qu'il ne s'agissait donc pas de céréales prises en charge par les organismes d'intervention dans le cadre de l'organisation du marché de ce produit, aux frais de la Communauté et en vue de stabiliser le marché, a comme corollaire que de pareilles ventes de céréales ne sauraient être soumises aux dispositions précitées des règlements 132/67 (actuellement 2738/75) et 376/70. Cela ne signifie toutefois pas automatiquement que des organismes nationaux, intervenant sur injonction du gouvernement, peuvent dans cette mesure agir en toute liberté.

C'est à bon droit que, pour le cas où on se trouvait effectivement dans la situation décrite ci-dessus, la Commission a renvoyé à l'arrêt rendu dans l'affaire 60-75 (Russo/AIMA, arrêt du 22 janvier 1976, Recueil 1976, p. 55). S'il est en effet exact qu'il découle de cet arrêt que les interventions nationales destinées à enrayer la hausse des prix de certains produits alimentaires ne sont pas en soi critiquables du point de vue des dispositions des organisations de marché, la Cour a aussi clairement déclaré que les objectifs ou le fonctionnement d'une organisation commune de marché ne peuvent pas être mis en danger. Un pareil risque a alors été admis pour le cas où l'activité de l'organisme national est de nature à provoquer une chute des prix en dessous du niveau du prix indicatif ou même du prix d'intervention. Or, si nous avons bien compris, les actions de l'AIMA qui font l'objet de la présente affaire produisaient cet effet. Cela découle en tout cas des données fournies par la Commission sur les prix indicatifs et d'intervention qui étaient à l'époque en vigueur et de leur comparaison avec les prix fixés par l'AIMA. Dans ces conditions, on se trouverait en tout cas en présence d'une infraction au régime des prix institué dans le cadre de l'organisation commune de marché.

D'autre part, il nous paraît aussi certain que, même dans un pareil cas d'espèce — cession de céréales de gré à gré en dehors de l'intervention —, les États membres sont liés par l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40. Cela découle également de l'arrêt rendu dans l'affaire 60-75 qui a déclaré que les mesures nationales ne doivent pas mettre en danger les objectifs ou le fonctionnement d'une organisation commune de marché. Il faut par conséquent partir de l'idée que lorsqu'un État membre prend des mesures qui ont une influence sur les organisations communes de marché, il doit respecter tous les principes qui régissent ce domaine, y compris l'interdiction de discrimination. On peut du reste renvoyer aussi à ce sujet à l'arrêt qui a été rendu dans l'affaire 51-74 (Van der Hulst's Zonen/Produktschap voor Siergewassen, arrêt du 23 janvier 1975, Recueil 1975, p. 95), où le principe de l'article 40 a du moins par analogie été jugé applicable à un système d'intervention national qui devait compléter une organisation commune de marché.

Quant à la thèse du gouvernement italien du caractère incomplet de la réglementation communautaire et, partant, de la compétence des États membres d'édicter des mesures purement régionales, elle nous semble elle aussi difficilement soutenable.

Une première erreur réside dans son opinion selon laquelle les clauses de sauvegarde de l'organisation commune du marché des céréales, en particulier l'article 19 du règlement 120/67, auraient été conçues pour des situations excédentaires. En réalité, l'article 19 envisage le cas où le prix caf dépasse de façon sensible le prix de seuil, c'est-à-dire une situation dans laquelle les prix du marché mondial sont supérieurs aux prix communautaires et où, en raison de l'attraction exercée de ce fait par le marché mondial, il pourrait

se produire des difficultés d'approvisionnement dans la Communauté. Cette tendance fondamentale n'a pas été modifiée par la nouvelle formulation donnée à l'article 19 par le règlement 2727/75, même si le critère d'adoption de mesures a été abaissé à l'égalité de niveau entre le prix sur le marché mondial et les prix communautaires.

Tout aussi insoutenable est l'opinion selon laquelle le droit communautaire ne prévoirait rien pour le cas de pénuries locales, lorsque des mesures comportant des atteintes au fonctionnement de l'organisation commune de marché s'avèrent nécessaires. Nous rappellerons à ce sujet que le règlement 935/70 a inséré dans le règlement 376/70 une disposition complémentaire aux termes de laquelle, dans des cas exceptionnels, l'organisme d'intervention d'un État membre peut être autorisé à limiter les adjudications à des utilisations déterminées. En outre il est intéressant de noter que d'après l'article 4 du règlement 132/67 (actuellement règlement 2738/75), si des situations particulières le rendent nécessaire, le Conseil peut prévoir une autre procédure de mise en vente des céréales par les organismes d'intervention. L'effet de ces dispositions dans la pratique, entre autres en faveur de l'Italie précisément, a été souligné par la Commission en cours d'instance. C'est ainsi que le règlement du Conseil 1984/73 (JO 1973, L 201) a autorisé la République italienne à vendre de gré à gré une certaine quantité de blé tendre, tout en lui enjoignant d'assurer «que le blé vendu conformément aux dispositions du présent règlement est exclusivement utilisé pour la fabrication de denrées alimentaires destinées à l'approvisionnement de la population des régions du Sud de l'Italie, et notamment des villes de Naples, Palerme, Raguse et Caltanissetta». Par le règlement 2043/73 (JO 1973, L 207), cette autorisation a été étendue à une quantité supplémentaire de blé tendre, qui a également pu être vendue aux conditions indiquées dans le règlement 1984/73. Puis il y a encore eu le règlement du Conseil 2104/73 (JO 1973, L 214 — actuellement, depuis le 1er novembre 1975, règlement du Conseil 2737/75, JO 1975, L 281, p. 47), conformément auquel les organismes d'intervention allemand, français et belge ont tenu certaines quantités de blé tendre à la disposition de l'organisme d'intervention italien. Ces quantités aussi ont pu être vendues par la République italienne de gré à gré, mais cette fois encore à la condition d'assurer que le blé soit exclusivement utilisé pour la fabrication de denrées alimentaires destinées à l'approvisionnement de la population. Enfin il faut citer la décision du Conseil du 18 mai 1976, relative à la vente et à l'utilisation de froment tendre détenu par l'organisme d'intervention italien (JO 1976, L 136), en vertu de laquelle l'organisme d'intervention italien a pu céder au gouvernement de ce pays une certaine quantité de blé tendre, l'article 1, paragraphe 3, de cette décision déclarant explicitement ceci: «Le gouvernement italien cède les quantités visées au paragraphe 1 à la meunerie, en vue de leur transformation aux fins de la fabrication d'un pain dit 'pane comune' à un prix réduit permettant l'achat de ce pain par les consommateurs les plus défavorisés.»

Tout cela montre clairement que l'organisation commune du marché des céréales doit effectivement être considérée comme une réglementation complète et que, contrairement à l'opinion du gouvernement italien, elle opère aussi lorsqu'il s'agit d'arrêter des mesures spéciales, se rapportant à des situations exceptionnelles de caractère purement local.

Il faut donc invariablement s'en tenir à ce que la Cour a déjà déclaré dans l'affaire 31-74 (Galli, arrêt du 23 janvier 1975, Recueil 1975, p. 61 à 63), à savoir qu'en vue d'aboutir à un marché unique, l'organisation commune du marché des céréales a institué un système qui comporte un ensemble de règles matérielles et de pouvoirs, et qu'elle a ainsi créé un cadre d'organisation permettant de faire face à toute situation prévisible, avec cette conséquence que lorsque les États

membres envisagent de prendre des mesures destinées à combattre la hausse des prix dans un secteur couvert par une organisation commune de marché, ils doivent, dans le cadre de la Communauté, prendre les initiatives appropriées pour obtenir que soient instituées ou autorisées, par les autorités communautaires compétentes, des mesures conformes aux exigences du marché unique organisé par le règlement 120/67 (actuellement règlement 2727/75).

2. Compte tenu de ces constatations sur les deux premières questions, on peut à bon droit se demander s'il est encore nécessaire d'examiner en plus les questions 3 à 5, qui concernent les dispositions relatives aux aides et les règles de l'article 90 en liaison avec l'article 86. Dans le cadre des présentes conclusions, nous n'irons pas jusqu'à cette conséquence. Nous nous permettrons toutefois de n'examiner ces questions que brièvement et cela entre autres motifs parce que, à y regarder de plus près, une appréciation définitive ne s'avère pas possible, à défaut d'une connaissance suffisante de la réalité des faits.

a) Nous devons donc examiner d'abord s'il faut considérer comme une aide au sens de l'article 92 du traité CEE et au sens de l'article 22 du règlement 120/67 (actuellement règlement 2727/75) le fait pour un organisme d'intervention d'acheter des céréales avec des moyens financiers de l'État et de les mettre ensuite en vente à un prix inférieur à celui qui est autorisé par le droit communautaire.

L'article 92, qui d'après l'article 22 du règlement 120/67 (actuellement règlement 2727/75) s'applique aussi au commerce des produits couverts par ce règlement, déclare comme on le sait incompatibles avec le marché commun «dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions». D'après son paragraphe 2, alinéa a), qui a aussi été évoqué dans ce contexte, sont cependant compatibles avec le marché commun, entre autres, «les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels, à condition qu'elles soient accordées sans discrimination liée à l'origine des produits».

Dans le cas de l'espèce — d'après notre impression au terme de la procédure —, il semble que l'AIMA ait, sur les directives du gouvernement italien, acheté du blé tendre au moyen de ressources d'État au prix d'intervention, puis vendu ce même blé à un prix sensiblement inférieur en vue de diminuer le prix du pain. Nous pouvons donc partir de l'idée que l'État italien a fait un sacrifice financier et que la caractéristique d'une «aide accordée au moyen de ressources d'État» est par conséquent présente.

Comme cette action visait à diminuer le prix du pain en faveur des couches de la population à revenus modestes, on peut certes aussi être tenté de parler d'une aide à caractère social octroyée à des consommateurs individuels, c'est-à-dire songer à admettre la compatibilité de l'action avec le traité. A cela il peut cependant être opposé que la méthode appliquée, qui ne prévoyait pas des subventions directes aux consommateurs, était aussi de nature à favoriser les minoteries participant à l'opération. Cet aspect peut être retenu parce que seules certaines minoteries ont été concernées par l'action d'abaissement des prix et parce que pour elles, la vente de farine a été assurée, fût-ce à un prix moindre, alors que d'autres minoteries, qui opéraient également sur le territoire économique en question, ont temporairement dû renoncer à certaines ventes. Il pourrait aussi s'être produit — ce que le juge de renvoi devrait éventuellement encore examiner — qu'en raison par exemple de l'obtention de sous-produits chers, la vente de farine meilleur marché ait, ainsi qu'il a été soutenu à l'audience, permis de réaliser des bénéfices plus élevés que la vente

de farine fabriquée à partir de céréales pour lesquelles valaient les prix de marché normaux.

Dans cette situation, c'est-à-dire si on admet que certaines minoteries ont été favorisées, on pourrait de même incliner à parler d'une distorsion de concurrence ou du moins — ce qui suffit — d'une menace de distorsion de concurrence. Sous cet angle — il suffit de penser à l'hypothèse de frais de transport plus élevés ou à la perte de clients traditionnels — l'observation du gouvernement italien selon laquelle, en raison de la situation de pénurie qui existait à l'époque, aucune minoterie n'a connu des problèmes de vente, peu importe qu'elle participât ou non à l'action d'abaissement des prix, ne constitue sans doute pas une réplique péremptoire.

En revanche, il ne nous paraît pas possible de se prononcer sur l'autre critère, celui de l'entrave aux échanges interétatiques qui, pour qu'il puisse être question d'une aide au sens du traité, doit risquer de se produire ou qui — comme d'autres le pensent — doit effectivement se produire lorsque certaines entreprises sont favorisées. Bien qu'un pareil risque soit relativement minime dans le cas d'actions d'aide qui se limitent à une seule province et qui sont menées durant des périodes de pénurie internationale des céréales, il ne peut pas être entièrement exclu. Sur ce point aussi, le juge du fond devrait par conséquent encore faire toute la clarté nécessaire, en se référant par exemple à des statistiques de commerce extérieur, qui lui permettront peut-être de constater que les importations de céréales ou de farine en Italie ont régressé ou que les courants commerciaux se sont modifiés de manière telle que la farine, qui aurait pu être vendue sur le marché italien, a été exportée vers d'autres pays.

Ces observations suffisent sans doute en ce qui concerne l'interprétation à donner en l'espèce à l'article 92. Il ne nous semble pas nécessaire d'examiner en plus la question, qui a également été posée, de l'existence d'une violation de l'interdiction de discrimination, puisque d'après le traité, les aides interdites sont toujours discriminatoires, en raison même de leur nature. Pareillement, il ne nous semble pas non plus nécessaire d'analyser les prescriptions de l'article 93, c'est-à-dire l'obligation d'informer la Commission en temps utile et les conséquences d'un défaut de notification. Le juge national n'a pas posé de question expresse à ce sujet, et cela sans doute pour le juste motif que pour l'appréciation des recours en indemnité — car c'est d'une pareille action qu'il s'agit dans la procédure au principal —, l'élément décisif réside dans la violation de dispositions matérielles du traité, et non pas dans le respect de règles procédurales.

b) Les deux autres questions, que nous n'examinerons de même que brièvement, se rapportent aux articles 86 et 90 du traité CEE. Elles demandent si un organisme d'intervention, qui dispose de moyens financiers importants, est une entreprise qui détient sur le marché une position dominante au sens des articles précités et si la violation par cet organisme, lors de la vente de céréales, de règles communautaires destinées à éviter des distorsions de concurrence constitue de sa part un abus de position dominante.

Apparemment le juge de renvoi s'intéresse spécialement sous cet angle à l'application de l'article 86, alinéa 2, lettre c), d'après lequel une pratique abusive peut consister à «appliquer à l'égard de partenaires commerciaux des conditions inégales à des prestations équivalentes, en leur infligeant de ce fait un désavantage dans la concurrence». Compte tenu, d'une part, de cette règle et, d'autre part, des considérations que nous avons développées tout à l'heure sur l'application aux organismes d'intervention de l'interdiction de discrimination, soit lors de la vente par eux de céréales d'intervention, soit dans l'exercice d'une activité étrangère à leurs véritables fonctions, on voit très mal quel intérêt supplémentaire les questions 4 et 5 peuvent bien présenter.

Si vous le voulez bien, nous observerons cependant au moins ceci.

Il nous semble extrêmement douteux qu'un organisme d'intervention, qui est chargé par l'État de vendre des céréales à des prix imposés et dans un certain but de politique sociale, puisse en fait être considéré comme une entreprise publique, soumise aux règles de concurrence du traité. Un pareil organisme, en effet, ne participe pas à la vie des affaires ni à la concurrence économique comme une entreprise. Il fait plutôt songer à un organe administratif de l'État, intervenant par voie d'autorité; c'est au fond l'État lui-même qui agit par cet organisme, pour atteindre certains objectifs, de sorte que c'est en réalité la responsabilité de l'État qui est directement en cause, et pour l'appréciation de celle-ci, un recours aux règles de concurrence du traité nous semble bien recherché.

Si l'on estime par contre possible de considérer l'organisme d'intervention comme une entreprise publique au sens de l'article 90, on est dans le même temps porté à croire qu'il s'agit d'une entreprise «chargée de la gestion de services d'intérêt économique général» au sens de l'article 90, paragraphe 2. D'après l'opinion soutenue dans la littérature, cette qualification peut être retenue même lorsque les intérêts en cause sont seulement ceux d'une partie de la population, comme par exemple l'approvisionnement en denrées alimentaires de base ou la couverture des besoins vitaux. Dans un pareil cas, les règles du traité ne s'appliquent toutefois pas sans réserve; elles ne jouent que dans la mesure où leur application ne fait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission impartie à ladite entreprise. Quant à savoir ce qu'il en est en l'espèce, de même que du point de vue de l'existence d'une entrave au développement des échanges dont l'article 90, paragraphe 2, parle aussi, la situation au regard de l'interdiction de discrimination ne peut cependant pas, à défaut d'une connaissance suffisante des faits, être clarifiée dans la présente procédure préjudicielle. Au plus, une pareille clarification ne doit pas être recherchée ici pour le simple motif que la règle de l'article 90, paragraphe 2 — ainsi que la Cour l'a décidé dans l'affaire 10-71 (Ministère public luxembourgeois/veuve J. P. Hein, arrêt du 14 juillet 1971, Recueil 1971, p. 723) — n'est pas directement applicable en ce sens qu'il engendrerait des droits individuels.

3. La sixième question, vers laquelle nous nous tournerons maintenant, tend à savoir si l'organisme d'intervention est tenu de réparer le préjudice découlant d'une violation par lui des dispositions communautaires mentionnées dans les questions précédentes. L'action visée est de toute évidence le recours en responsabilité pour faute de service, car ou bien il faut partir de l'idée que l'organisme d'intervention a en quelque sorte agi comme organe administratif de l'État et suivant les directives du gouvernement, ou bien il faut supposer qu'il a agi dans le cadre de ses tâches d'organisation du marché proprement dites, qui doivent elles aussi être qualifiées d'exercice de fonctions publiques tendant à réaliser les objectifs du traité.

Le premier point qu'il faut donc à cet égard résoudre est celui de savoir si les dispositions communautaires qui ont prétendument été violées constituent des règles directement applicables, qui confèrent des droits aux particuliers. Si tel est le cas — et la réponse est sans doute affirmative pour les règles qui régissent la mise en vente de céréales d'intervention, pour les dispositions qui concernent la formation des prix au sein du marché commun, de même que pour l'interdiction de discrimination —, il s'ensuit d'après le droit communautaire, qui prévaut sur le droit national, que les dispositions nationales contraires se trouvent écartées et leur application exclue, même lorsqu'elles sont postérieures en date. En principe cela signifie cependant aussi, car ce n'est que de cette manière que le droit communautaire peut recevoir pleinement effet, que l'application qui a néanmoins

été faite du droit national doit être annulée ou qu'une réparation en espèces doit être accordée lorsqu'une pareille annulation s'avère impossible. Il en est certainement ainsi lorsqu'il s'agit de normes qui doivent être considérées comme des normes de protection de la personne lésée, ce qui est le cas des dispositions du droit communautaire qui sont ici en cause.

D'autre part, il a été allégué à bon droit que le droit communautaire ne règle que la responsabilité des organes de la Communauté et qu'aucune de ses normes n'établit une responsabilité de l'État ou d'un organe étatique. Il faut en outre admettre que les dispositions nationales sur la réparation d'un préjudice présentent sous divers angles de sensibles différences et que cet état de fait ne peut pas être écarté en se référant simplement aux exigences du droit communautaire, et notamment à son application uniforme.

A cet égard, la seule constatation possible du point de vue du droit communautaire est par conséquent que les États membres sont tenus de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer une pleine protection des droits des particuliers. Le principe veut certes qu'en cas d'infraction au droit communautaire, il existe aussi une obligation de réparation. Dans l'état actuel de l'intégration, il ne reste toutefois que la possibilité de renvoyer pour les modalités aux prescriptions du droit national. C'est ce que la Cour a jugé dans l'affaire 60-75 (Russo/AIMA, arrêt du 22 janvier 1976, Recueil 1976, p. 45) en déclarant: «Dans le cas où un tel préjudice aurait été causé par le fait d'une violation du droit communautaire, il incomberait à l'État d'en assumer, à l'égard de la personne lésée, les conséquences dans le cadre des dispositions du droit national relatives à la responsabilité de l'État.» Des constatations plus étendues ne nous paraissent pas possibles non plus dans la présente affaire.

4. Une dernière question, enfin, concerne l'effet obligatoire des décisions préjudicielles en interprétation du droit communautaire rendues par la Cour de justice. A ce sujet, toutes les parties à l'instance ont pour l'essentiel soutenu le même point de vue et il ne semble effectivement possible de lui donner qu'une seule réponse.

En faveur de la thèse de l'effet obligatoire des décisions préjudicielles de la Cour, le juge de renvoi plaide déjà la circonstance que l'article 177 du traité CEE utilise le terme «statuer», alors que l'article 228, par exemple, parle d'avis de la Cour de justice. Au surplus, toute autre interprétation ne permettrait pas d'atteindre le but de l'article 177, qui sert à assurer une interprétation uniforme du droit communautaire, et elle rendrait incompréhensible l'obligation de renvoi qui, en rapport avec les mêmes compétences de la Cour, est imposée aux juridictions supérieures. C'est du reste dans ce sens que la Cour s'est déjà prononcée dans l'affaire 29-68 (Milch-, Fett- und Eier-Kontor GmbH/Hauptzollamt Saarbrücken, arrêt du 24 juin 1969, Recueil 1969, p. 165) dans laquelle elle a déclaré que «l'interprétation donnée par la Cour de justice lie les juridictions saisies du litige» au principal. Cela signifie que lorsque la Cour constate l'applicabilité directe du droit communautaire, la juridiction de renvoi ne doit pas, en raison notamment de la primauté du droit communautaire, tenir compte des dispositions contraires du droit national, et cela, sans qu'un autre acte national, comme par exemple une loi ou une décision d'une cour constitutionnelle, soit nécessaire.

La référence faite aux effets d'un arrêt rendu par une Cour de cassation nationale appelle toutefois une observation supplémentaire. Le juge du fond n'est bien sûr lié que dans ce sens que pour rendre sa décision, il ne peut pas partir d'une interprétation du droit communautaire différente de celle qui a été donnée par la Cour de justice. En revanche il n'est pas exclu — ainsi que l'arrêt rendu dans l'affaire 29-68 l'a également précisé

— que si le juge de renvoi s'estime insuffisamment éclairé, il peut de nouveau saisir la Cour de justice. En outre il est évidemment pensable que l'opinion de ce juge sur l'importance des questions posées pour la décision à rendre vienne à se modifier et que, pour ce motif, il soit amené à trancher le litige au fond, ans tenir compte de l'arrêt préjudiciel qui s'adressait à lui.

Ces considérations sur la septième question comportent sans doute tout ce qui doit aussi être dit à son sujet.

5. En nous limitant aux éléments essentiels pour la décision à rendre dans l'instance au principal, nous donnerions par conséquent aux questions posées par la pretura de Cittadella les réponses suivantes:

a) N'est pas compatible avec l'organisation commune du marché des céréales le fait pour un État membre de vendre du blé tendre sur le marché commun, par l'intermédiaire d'un organisme d'intervention national, à un prix inférieur au prix indicatif ou même au prix d'intervention et — dans la mesure où il s'agit de céréales d'intervention — sans respecter les règles qui régissent la vente des céréales d'intervention. Une pareille mise en vente de céréales exige en tout cas de respecter aussi le principe de l'égalité de traitement des acheteurs.

b) Les dispositions relatives à l'organisation commune du marché des céréales, dont les principes indiqués découlent, et la règle de l'égalité de traitement sont directement applicables et confèrent aux particuliers des droits subjectifs. En cas d'infraction à ces normes et de préjudice subi de ce fait par des personnes dont les dispositions visées tendent à protéger les intérêts, l'État est tenu de réparer le dommage dans le cadre des dispositions du droit national.

c) Les décisions préjudicielles rendues par la Cour de justice en application de l'article 177 du traité CEE lient le juge de renvoi en ce sens que, s'il échet, il doit fonder sa décision sur l'interprétation du droit communautaire donnée par la Cour de justice.