Dans l'affaire 60-75

avant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le pretore de Bovino, et tendant à obtenir, dans le litige entre

CARMINE ANTONIO RUSSO

et

AZIENDA DI STATO PER GLI INTERVENTI SUL MERCATO AGRICOLO (AIMA) (Office national d'intervention pour le marché agricole),

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions du règlement n° 120/67 du Conseil du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO p. 2269),

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, R. Monaco et H. Kutscher, présidents de chambre, A. M. Donner, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen et Mackenzie Stuart, juges,

avocat général: M. G. Reischl
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

Attendu que l'ordonnance de renvoi et les observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumées comme suit:

I — Faits et procédure

1. Dans le cadre de sa politique anti-inflationniste, le gouvernement italien a décidé, en juillet 1973, de bloquer, au stade du commerce de gros et de détail, le prix d'un certain nombre de produits de grande consommation, entre autres celui des pâtes alimentaires de blé dur.

L'Office national italien d'intervention pour le marché agricole (ci-après AIMA) a en même temps été autorisé à «prendre des mesures visant à l'organisation du marché national du blé ... par l'acquisi-

tion et le stockage de produits en Italie et à l'étranger, qui seraient ultérieurement vendus sous contrôle sur le marché national aux conditions prévues par le Comité interministériel pour la programmation économique en Italie (ci-après CIPE).

2. Entre le mois de mars et le mois d'août 1973, les prix du blé dur sur le marché mondial ont subi une hausse très importante qui les a amenés à un niveau deux fois supérieur à ce qu'ils étaient précédemment. Ce niveau élevé s'est maintenu jusqu'au début de 1975 tout en subissant certaines fluctuations.

Les prix du blé dur sur le marché italien ont, dans une certaine mesure, suivi l'évolution mondiale et se sont établis au-dessus des prix indicatifs communautaires.

3. C'est dans cette situation et sur la base de l'autorisation susindiquée que l'AIMA a, dès le mois de septembre 1973, acquis sur le marché mondial d'importantes quantités de blé dur et les a cédées aux fabricants italiens de pâtes alimentaires à des prix inférieurs au prix d'achat.

4. M. Russo, qui est producteur italien de blé dur, se considère lésé par ces opérations de l'AIMA qu'il a assigné en dommages-intérêts. Il fait valoir qu'il a été contraint de vendre, en janvier 1975, un lot de blé dur au prix de 17 000 lires le quintal alors que le système de l'organisation commune de marché lui avait donné l'espérance légitime d'obtenir le prix d'environ 18 500 lires le quintal.

5. Le pretore de Bovino, estimant que la solution de ce litige dépend de l'interprétation du droit communautaire, a décidé, par ordonnance du 2 mai 1975, de surseoir à statuer et, conformément à l'article 177 du traité CEE, de soumettre à la Cour de justice les questions suivantes:

« 1) L'existence d'une organisation commune de marché dans le secteur des céréales permet-elle aux États membres d'adopter des mesures unilatérales qui, par le biais d'opérations commerciales effectuées précisément par l'organisme d'intervention désigné aux fins de l'application du règlement n° 120/67, se traduisent par une altération du mécanisme de formation des prix tel qu'il a été prévu par les normes communautaires et par une distorsion des échanges intracommunautaires?

2) L'achat d'une quantité de blé dur effectué à un certain niveau de prix par un organisme d'intervention d'un État membre sur le marché mondial et la revente subséquente de celle-ci à l'intérieur d'un État membre à un prix inférieur au prix d'achat et nettement inférieur au prix d'intervention produit-il ou non l'effet d'une subvention à l'importation du produit en question (blé dur en l'espèce)?

3) Étant donné que les dispositions du règlement n° 120/67 du Conseil et leurs modalités d'application subséquentes sont directement applicables dans l'ordre juridique italien, engendrent-elles dans le chef des opérateurs du secteur considéré un droit à ce que ne soit pas perturbé le jeu normal des mécanismes prévus par l'organisation commune du marché en ce qui concerne la formation des prix, droit susceptible de protection immédiate par les juges nationaux?

4) Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative aux questions précédentes, l'intervention de l'État membre, telle que définie ci-dessus, doit-elle être considérée comme une attitude antijuridique et constitue-t-elle par conséquent une violation des droits subjectifs attribués par les normes communautaires à l'opérateur économique privé?

5) Dans l'hypothèse d'une réponse affirmative à la question précédente, existe-t-il en droit communautaire un principe permettant aux individus titulaires des droits subjectifs définis par les normes du règlement n° 120/67 d'échapper entièrement et par tout moyen au préjudice d'ordre pécuniaire découlant de l'attitude illi-

cite de l'État membre, notamment lorsqu'il s'agit de l'organisme d'intervention?»

6. L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 7 juillet 1975.

Le requérant au principal, représenté par Mes E. Cappelli et P. de Caterini, et la Commission, représentée par son conseiller juridique, M. G. Marenco, ont déposé des observations écrites.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

1. Observations présentées par M. Russo

Après avoir exposé la réglementation communautaire dans le secteur des céréales, rappelant que l'élément central de cette réglementation est le régime des prix, M. Russo rend compte de la situation du marché mondial des céréales au cours des années 1973 et 1974. Il souligne que l'organisation commune du marché des céréales offre à l'Italie la possibilité de recourir à des mesures communautaires pour faire face à la situation de pénurie et d'intervenir pour réduire la hausse des prix.

Or, le gouvernement italien aurait adopté des mesures nationales unilatérales. C'est ainsi que le CIPE a décidé par décrets des 7 septembre 1973, 29 mars 1974 et 7 décembre 1974, de mettre en œuvre une opération visant à procurer du blé dur à l'industrie italienne des pâtes alimentaires à des prix prédéterminés. En exécution de ces décrets, l'AIMA a, au cours de l'année 1974, acquis de grandes quantités de blé dur sur le marché mondial à un prix d'environ 20 000 lires le quintal et elle les a cédées ensuite à l'industrie des pâtes alimentaires au prix de 13 000 lires le quintal, c'est-à-dire à un niveau de prix inférieur à celui du prix d'intervention communautaire. Les opérations effectuées par l'AIMA auraient eu une influence sensible sur l'évolution des prix de marché du blé dur en Italie.

Quant à *la première question,* M. Russo fait valoir que, selon la jurisprudence constante de la Cour, le transfert de compétence dans le cadre d'une politique commune implique que toutes décisions relèvent dorénavant des institutions communautaires et il rappelle à ce propos que, dans l'arrêt qu'elle a rendu le 23 janvier 1975 dans l'affaire 31-74 (Galli, Recueil 1975, p. 47), la Cour a dit que «les États membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune».

M. Russo propose dès lors à la Cour de répondre à la première question de la manière suivante:

«Est incompatible avec l'organisation commune du marché des céréales tout acte ou comportement d'un État membre — accompli tant directement que par l'intermédiaire d'offices ou d'organismes de droit public — qui est de nature à provoquer une altération du mécanisme de formation des prix prévu par l'organisation commune ou se traduit par une telle altération. En particulier, est interdite toute opération d'achat ou de vente effectuée par l'organisme d'intervention autrement que dans le cadre de l'exécution stricte et ponctuelle des tâches qui lui ont été confiées par le règlement n° 120/67 et les modalités d'application qui en découlent.»

Quant à *la deuxième question,* M. Russo fait valoir que le régime des échanges avec les pays tiers institué par le règlement n° 120/67 interdit toute forme de subvention à l'importation, même dans l'hypothèse où les prix sur le marché mondial sont supérieurs au prix de seuil communautaire. Il est clair qu'un État membre qui achète à un certain prix sur

le marché mondial et vend ensuite sur son propre marché intérieur à un prix inférieur au prix d'achat, mettant la perte financière subie à la charge du Trésor public, octroie une subvention à l'importation. De l'avis de M. Russo, l'illégalité de l'opération ne fait aucun doute. Aucune disposition communautaire, et notamment pas l'article 19 du règlement n° 120/67, ne pourrait être invoquée pour justifier les opérations de l'AIMA.

Quant à *la troisième question,* M. Russo estime qu'elle touche aux problèmes identiques à ceux déjà soulevés par d'autres juridictions italiennes (affaire 13-68, Salgoil, Recueil 1968, p. 661, et affaire 93-71, Leonesio, Recueil 1972, p. 287).

S'il est clair que la question reflète la distinction propre à l'ordre juridique italien entre les droits subjectifs et les intérêts légitimes et que cette distinction ne saurait être prise en considération devant la Cour de justice, il n'en reste pas moins que, puisqu'il s'agit de situations subjectives qui trouvent leur origine dans le seul droit communautaire, ce serait à la Cour qu'il appartient de fournir au juge national les éléments pour qualifier, au regard de l'ordre juridique interne, le type de situation subjective correspondant à la nature de la protection que l'ordre communautaire a voulu assurer au particulier.

Le premier élément qu'il importe d'établir dès lors serait celui de savoir si les normes communautaires garantissent de manière spécifique, face aux organismes d'intervention, l'intérêt de l'agriculteur à voir les prix s'orienter librement en fonction de l'offre et de la demande ou si, au contraire, ces normes visent seulement de manière indirecte la position des opérateurs privés et reconnaissent aux autorités nationales un pouvoir de gestion autonome qui comporte un certain pouvoir discrétionnaire.

A cet égard, M. Russo observe tout d'abord qu'on se trouve en l'espèce en présence de règlements, c'est-à-dire en présence d'actes qui sont en tant que tels susceptibles d'attribuer aux particuliers des droits que les tribunaux nationaux doivent sauvegarder, mais il reconnaît que ce fait ne suffit pas en soi pour tirer des conclusions définitives quant aux effets concrets de ces règlements dans les ordres juridiques nationaux. Il conviendrait de rechercher si, le cas échéant, les effets juridiques à l'égard des particuliers ne dépendent pas plutôt des pouvoirs discrétionnaires éventuels dont disposent les autorités nationales.

Après avoir examiné le rôle des autorités nationales, M. Russo en conclut que les règles communautaires mettent à la charge des organismes d'intervention une interdiction claire et précise, inconditionnelle, visant les comportements qui tendent à altérer le mécanisme de formation des prix. Il trouve cette conclusion corroborée par la jurisprudence récente de la Cour et notamment par l'arrêt déjà cité dans l'affaire Galli.

Nier l'existence d'un droit subjectif des particuliers face aux comportements nationaux en contradiction avec les objectifs d'intérêt général de la Communauté signifierait, à son avis, abandonner le fonctionnement du marché à l'arbitraire des autorités nationales et des considérations d'ordre politique qui, selon le cas, inspirent la Commission dans l'engagement des procédures de manquement.

C'est pour ces raisons que M. Russo propose à la Cour de répondre à la troisième question de la manière suivante:

«Les dispositions du règlement n° 120/67 du Conseil et les modalités d'application arrêtées ultérieurement sont directement applicables dans les ordres juridiques des États membres. Celles-ci imposent en particulier l'obligation claire, précise et inconditionnelle pour les autorités nationales de s'abstenir de tout acte ou comportement qui aurait pour résultat une altération du mécanisme de formation des prix ou se traduirait par une telle altération; à une telle obligation correspond un

droit subjectif des particuliers, protégé de manière directe et complète par le droit communautaire et, comme tel, susceptible de protection immédiate de la part des tribunaux nationaux».

Quant à *la quatrième question,* M. Russo fait valoir que la réponse ne peut être que la suite logique des réponses aux trois questions précédentes.

Quant à *la cinquième question,* M. Russo estime que, bien que soulevant un problème nouveau et délicat, elle ne constitue que l'approfondissement de celles qui la précèdent et, en particulier, de la troisième. Il s'agit toujours d'établir la consistance, les limites, le contenu du droit subjectif attribué aux particuliers.

A cet égard, il fait notamment valoir que si, dans l'élaboration de la notion d'applicabilité directe, la Cour est arrivée à reconnaître la notion de «droit subjectif» d'origine communautaire que les tribunaux nationaux doivent sauvegarder, elle l'a fait pour des raisons d'uniformité, c'est-à-dire pour garantir partout les mêmes effets et le même degré d'efficacité aux normes communautaires. Ce souci d'uniformité devrait amener la Cour à définir dans les grandes lignes les garanties que le droit communautaire offre aux situations nées à l'intérieur de celui-ci. Sinon, il ne servirait pas à grand chose de proclamer l'existence d'intérêts protégés par les normes communautaires s'il fallait admettre ensuite que les conséquences d'une violation éventuelle de ceux-ci sont différentes suivant les États membres. L'article 7 du traité CEE pourrait offrir la base nécessaire à cet effet. L'interdiction de discriminations acquerrait ainsi une signification plus concrète si elle était sanctionnée par le principe de l'obligation de réparer les situations juridiques «communautaires» qui ont subi un préjudice du fait d'un comportement illégal au regard du droit communautaire.

Or, il va de soi que seul le principe de l'obligation d'indemnisation serait établi en l'espèce. Les modalités selon lesquelles la réparation devrait être réalisée devraient continuer à relever de la compétence du juge national.

M. Russo propose dès lors à la Cour de répondre à la cinquième question de la manière suivante:

«La violation de droits subjectifs qui trouvent leur source dans le droit communautaire directement applicable et sont réglementés par celui-ci implique en tout état de cause pour le juge national l'obligation de réparer — en recourant aux instruments qui lui sont offerts par les ordres juridiques internes respectifs — les conséquences préjudiciables subies sur le plan patrimonial par les titulaires de ces droits du fait de la violation du droit.»

2. Observations de la Commission

De l'avis de la Commission, *les deux premières questions* posent le problème de savoir si l'activité d'un État membre consistant à acquérir du blé dur sur le marché mondial et à le revendre à des prix inférieurs au prix d'achat est compatible avec l'organisation commune du marché des céréales. Ce problème devrait être examiné sous trois aspects.

En premier lieu, il faudrait se demander si une telle activité n'entre pas en conflit avec les mécanismes de prix et d'interventions sur le marché communautaire visant à soutenir les prix de celui-ci. La Commission fait valoir, à ce propos, que, dans le cas où le niveau du prix de marché serait supérieur au prix indicatif, la mesure décidée par l'État membre serait incompatible avec les mécanismes en question uniquement si le prix de revente était inférieur au prix indicatif, du fait que dans cette hypothèse elle tendrait à faire baisser le prix de marché au-dessous du prix indicatif, obligeant ainsi éventuellement le mécanisme communautaire à se remettre en mouvement. Si, au contraire, le prix de marché se situait au-dessous du prix indicatif, l'action de l'État membre serait certainement in-

compatible avec l'existence de l'organisation commune.

En deuxième lieu, la Commission se demande si l'activité en question n'entre pas en conflit avec les mécanismes prévus pour le cas où les prix sur le marché mondial atteignent le niveau des prix communautaires, afin d'éviter qu'il ne s'ensuive une augmentation excessive des prix du marché et afin d'assurer les approvisionnements.

Après avoir examiné la base légale de ces mécanismes qui figure dans les articles 19 et 20 du règlement n° 120/67 et les règles générales de leur application (règlements n^{os} 1968/73 et 2591/69, JO n° L 201, p. 10, et JO n° L 324, p. 1), la Commission explique que, pour la période durant laquelle ont été réalisées les opérations de l'AIMA, elle a interdit les exportations de blé dur du 4 août 1973 au 9 avril 1975, appliquant la clause de sauvegarde.

De l'avis de la Commission, les opérations de l'AIMA ne sont pas compatibles avec ces mécanismes. Les dispositions communautaires ne réservent en la matière aucun pouvoir autonome aux États membres. Elles définissent un système complet en soi et, en déterminant les attributions des institutions communautaires, excluent implicitement la possibilité pour les États membres de prendre des mesures contraires ou même complémentaires.

En troisième lieu, la Commission se demande si l'activité de l'AIMA n'est pas en conflit avec le système de formation des prix de marché résultant de l'ensemble de l'organisation commune. Il résulterait de l'arrêt dans l'affaire Galli que l'existence même d'une organisation commune de marché présuppose que, hors les mécanismes expressément prévus, les prix de marché doivent dépendre uniquement du libre jeu de la concurrence.

L'incompatibilité de l'activité de l'AIMA avec l'organisation commune semble donc, de l'avis de la Commission, incontestable, et elle n'a pas manqué, après l'arrêt Galli, de faire part de ce point de vue au gouvernement italien.

Quant *aux troisième et quatrième questions,* la Commission fait valoir que c'est à juste titre que le pretore demande si les dispositions communautaires doivent être interprétées comme attribuant aux particuliers un droit en vertu duquel les États membres doivent s'abstenir de prendre des mesures incompatibles avec elles. Ce problème concernerait en fait non pas l'applicabilité directe des dispositions communautaires qui, s'agissant de dispositions réglementaires, n'est pas contestable, mais bien leur interprétation.

D'après la jurisprudence de la Cour, une règle communautaire engendrerait des droits en faveur des particuliers dans la mesure où elle vise à protéger leurs intérêts propres. Certes, la Cour a posé cette condition et a justifié sa nécessité en se référant à la responsabilité aquilienne des Communautés. C'est la première fois que la question est soulevée à propos de la responsabilité des États membres. S'agissant toutefois d'un élément d'interprétation de la règle communautaire, la Commission n'estime pas que la solution pourrait être différente dans les deux cas. Par ailleurs, toute autre solution comporterait un risque sérieux de divergences dans l'application et la portée du droit communautaire selon l'ordre juridique dans lequel il est invoqué.

Par conséquent, la Commission examine si les règles communautaires pertinentes ont pour objectif de sauvegarder les intérêts des particuliers.

Or, il découlerait déjà de ce qui vient d'être exposé à propos du système de formation des prix résultant de l'ensemble de l'organisation commune que la règle qui peut en être dégagée protège par définition tous les opérateurs, qu'ils soient du côté de la demande ou du côté de l'offre de céréales sur le marché. Il faudrait en

conclure que les règles de l'organisation commune de marché engendrent en faveur des particuliers un droit à ce que les États membres s'abstiennent de prendre des mesures du type de celles appliquées par l'AIMA.

La cinquième question est celle de savoir s'il existe un principe communautaire en vertu duquel, dans l'hypothèse où une infraction des États membres lèse les droits des particuliers, ces derniers doivent pouvoir obtenir un dédommagement total pour les pertes financières subies.

La Commission rappelle que la Cour a déjà eu l'occasion d'affirmer que le droit communautaire «ne limite pas le pouvoir des juridictions nationales compétentes d'appliquer, parmi les divers procédés de l'ordre juridique interne, ceux qui sont appropriés pour sauvegarder les droits individuels conférés par le droit communautaire» (arrêt du 4. 4. 1968, dans l'affaire 34-67, Lück, Recueil 1968, p. 359). Or, cela présupposerait que le droit interne doit prévoir les procédés permettant de sauvegarder les droits découlant des règles communautaires. L'obligation qui incombe à ce titre aux États membres découlerait déjà du fait que la norme a érigé en «droit» l'intérêt sauvegardé.

L'existence d'une telle obligation aurait été confirmée par la Cour lorsque, dans l'arrêt du 19 décembre 1968 dans l'affaire 13-68 (Salgoil, Recueil 1968, p. 661), elle a dit que ces règles «obligent les autorités et, notamment, les juridictions compétentes des États membres à sauvegarder les intérêts des justiciables affectés par une méconnaissance éventuelle desdites dispositions».

Il ne semblerait donc même pas nécessaire de faire remonter à l'article 5 du traité CEE l'obligation pour les États membres de prévoir un système de sauvegarde pour les droits conférés aux particuliers par les règles communautaires. Quant à l'étendue de la sauvegarde, le principe de l'effet utile ainsi que celui de l'application uniforme du droit communautaire exigeraient que cette sauvegarde, sans préjuger de la neutralité du droit communautaire envers le procédé choisi, soit appropriée et efficace.

Attendu qu'à l'audience publique du 18 novembre 1975, M. Russo, représenté par Mes Cappelli et de Caterini, le gouvernement italien, représenté par M. Marzano, et la Commission, représentée par M. Marenco, ont été entendus en leurs observations orales;

Attendu qu'au cours de cette audience les intervenants ont apporté les éléments nouveaux ci-après résumés:

D'après le *gouvernement italien,* la troisième question est la question essentielle, une réponse négative pouvant dispenser la Cour de répondre aux autres questions.

Le problème soulevé par cette question serait de savoir si la réglementation communautaire confère aux particuliers un droit d'obtenir un certain niveau de prix.

Or, il ne serait pas possible de reconnaître aux producteurs de blé dur un droit d'une telle portée. Si l'on admet que les normes communautaires relatives à l'organisation commune des marchés engendrent un tel droit dans le chef des particuliers, il serait nécessaire d'aller jusqu'aux conséquences extrêmes de ce raisonnement. Cela implique d'abord que le producteur pourrait contrôler, par la voie juridictionnelle, l'exercice des pouvoirs conférés à la Commission; mais, étant donné que le règlement communautaire protège également le consommateur, il faudrait admettre la même possibilité pour celui-ci. Le consommateur qui se voit lésé dans un droit analogue à celui du producteur, c'est-à-dire celui de pouvoir payer un juste prix, pourrait se retourner contre les institutions communautaires.

Le gouvernement italien fait valoir que le seul droit du producteur qui bénéficie

d'une protection absolue en vertu de la réglementation commautaire en cause serait le droit de vendre son produit à l'organisme d'intervention au prix d'intervention. En dehors de ce droit, ou bien on admet que n'importe quel producteur ou consommateur peut contrôler l'exercice des pouvoirs attribués à la Commission, ou bien il faut rechercher, parmi les normes directement applicables en cause, celles qui peuvent engendrer un droit subjectif.

De l'avis du gouvernement italien, les conséquences d'une réponse affirmative à la question seraient inacceptables à un tel point qu'une réponse négative s'imposerait.

Quant à la cinquième question, le gouvernement rappelle que l'article 215 du traité CEE ne régit que la responsabilité de la Communauté. A l'égard du citoyen, la responsabilité de l'État devrait nécessairement rester régie par les ordres juridiques nationaux. Il ne suffirait pas que la Cour affirme la responsabilité des États à l'égard des particuliers comme elle peut affirmer celle de la Communauté. L'uniformité qu'un tel arrêt aurait en vue n'existerait pas. L'objectif de parvenir à une réglementation uniforme serait, dans la réalité des faits, compromis tant par les systèmes de preuve que par les systèmes de forclusion en vigueur dans chaque État.

Quant aux questions de fond, le gouvernement italien estime qu'il faut examiner quelles sont les compétences de la Communauté dans le domaine en question, et notamment en cas de perturbation du marché, c'est-à-dire qu'il faut examiner en particulier les articles 19 et 20 du règlement n° 120/67. Or, à son avis, il ressort d'un tel examen que ces pouvoirs ne concerneraient que les perturbations qui affectent le marché commun et le territoire communautaire et qui sont dues aux importations et exportations. Or, il faudrait aussi tenir compte du fait que des perturbations pourraient également consister, par exemple, en une situation de pénurie dans un pays ou une région déterminés.

Le gouvernement italien ajoute à ce propos qu'il ne peut exister de mesure n'ayant pas à terme une influence sur les prix, que ce soit l'augmentation des salaires des fonctionnaires, l'adoption de critères d'impôts différents, etc. Mais alors, s'il ne reste plus de compétence aux États membres dans le cadre d'une organisation commune de marché, il faudrait en conclure que les États membres ne peuvent plus prendre de mesures dans aucun des domaines régis par une telle organisation, et cela même en matière de politique de conjoncture.

Le gouvernement italien estime nécessaire de constater que les mesures d'ordre national qui n'affectent ni la circulation des marchandises ni la formation des prix sur le marché européen (et les mesures de l'AIMA n'auraient affecté ni l'une ni l'autre, comme la Commission l'a constaté dans l'affaire 40-75 (Bertrand)) ne pourraient être contraires à la réglementation communautaire. Sinon, l'autorité nationale compétente devrait s'adresser aux autorités communautaires dans tous les cas où un produit relevant d'une organisation de marché fait défaut dans un pays, une région, voire dans une ville, et cela, même si la pénurie n'a pas été causée par des raisons prévues aux articles 19 et 20 du règlement n° 120/67. Un tel résultat serait contraire au bon sens, parce qu'il empêcherait par exemple toute activité de bienfaisance: l'acquisition de stocks et la distribution aux économiquement faibles, qui ont aussi des incidences sur les prix.

Le gouvernement italien rappelle que la Commission a décidé d'interdire les exportations de blé dur, ce qui n'aurait certainement pas résolu le problème italien. Il se demande si la Commission aurait pu réduire le prix à la consommation. A ce propos, le gouvernement fait valoir que l'article 103 du traité CEE conserve son utilité tant qu'il n'y aura pas de politique économique commune dans un domaine où des mesures conjoncturelles

agissent à un niveau différent de celui de la production ou de la commercialisation de blé. On ne pourrait pas imaginer des mesures conjoncturelles limitées aux produits industriels et ignorant le marché des produits agricoles.

Le gouvernement italien conclut que la Communauté n'est pas compétente pour réglementer ou intervenir dans des situations de perturbations autres que celles prévues par la réglementation communautaire.

La *Commission* a souligné notamment au cours de l'audience que, dans l'arrêt rendu dans l'affaire Galli, la Cour s'est fondée sur l'existence d'une organisation commune de marché et qu'il faudrait donc exclure que cet arrêt ait été uniquement fondé sur le fait que la fixation des prix minima pouvait constituer un obstacle aux échanges.

Attendu que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 9 décembre 1975;

En droit

1 Attendu que, par ordonnance du 2 mai 1975, parvenue à la Cour le 7 juillet 1975, le pretore de Bovino a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, diverses questions relatives à l'interprétation du règlement du Conseil n° 120/67, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO p. 2269);

que ces questions ont été posées à l'occasion d'une action en responsabilité engagée par un producteur italien de blé dur contre l'agence étatique d'intervention dans le marché agricole (AIMA);

que le producteur se prétend lésé par l'activité de l'AIMA consistant à acheter sur le marché mondial d'importantes quantités de blé dur pour les revendre aux producteurs italiens de pâtes alimentaires à des prix bien inférieurs au prix d'achat et même au prix d'intervention fixé en vertu des dispositions relatives à l'organisation commune du marché dans le secteur des céréales;

2 que cette mesure, prise dans le cadre de la politique anti-inflationniste du gouvernement italien, était destinée à approvisionner l'industrie des pâtes alimentaires à des prix assurant la rentabilité de la production malgré les prix maxima imposés aux produits finis aux stades du commerce de gros et de détail;

que la mesure a été prise à une époque où les prix du marché mondial étaient sensiblement plus élevés que les prix fixés en vertu de la réglementation communautaire et où toute exportation de blé dur, dont la production communautaire est déficitaire, avait été interdite vers les pays tiers;

qu'il ressort du dossier, d'une part, que le prix de revente pratiqué par l'AIMA à l'industrie des pâtes était d'environ 13 000 lires le quintal, c'est-à-dire inférieur au prix indicatif de l'ordre de 16 400 lires et même au prix d'intervention de l'ordre de 15 000 lires et, d'autre part, que le prix obtenu par le demandeur au principal pour une quantité de blé dur vendue en janvier 1975 était de 17 000 lires le quintal;

3 attendu que, par les deux premières questions, la juridiction nationale demande en substance si l'activité d'un État membre consistant à acquérir du blé dur sur le marché mondial et à le revendre à des prix inférieurs au prix d'achat, voire inférieurs au prix d'intervention, est compatible avec l'organisation commune du marché dans le secteur des céréales;

que les troisième, quatrième et cinquième questions concernent la situation individuelle des opérateurs en cas d'ingérence illicite de l'État dans les mécanismes de formation de prix prévus par l'organisation commune du marché et les conséquences à tirer dans le cas où une telle intervention aurait eu pour effet de léser des droits conférés aux opérateurs par la réglementation communautaire;

4 attendu que ces questions sont posées en raison de l'intervention non contraignante de l'État sur le marché des céréales, dont le but était non d'influencer directement la formation des prix sur ce marché, mais d'enrayer la hausse des prix au stade de la consommation de certains produits alimentaires dérivés du blé dur;

5 attendu qu'une telle intervention d'un État membre n'est compatible avec l'organisation commune du marché dans le secteur des céréales que pour autant qu'elle ne met pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette organisation;

qu'un des objectifs principaux de l'organisation étant d'assurer aux producteurs un prix orienté vers le prix indicatif, cet objectif est mis en danger du fait que l'activité de l'institution étatique est de nature à influencer les conditions du marché et de provoquer une tendance vers la baisse des prix au-dessous de ce niveau;

qu'il convient donc de conclure que l'activité d'un État membre consistant à acquérir du blé dur sur le marché mondial et le revendre ensuite sur le marché communautaire à un prix inférieur au prix indicatif est incompatible avec l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales;

6 attendu que cette situation n'implique pas cependant qu'un préjudice puisse être invoqué par un producteur déterminé qui, ayant vendu ses produits au-dessus du prix indicatif, aurait ainsi obtenu les avantages dont le règlement poursuit la réalisation;

qu'en effet le producteur individuel peut prétendre, sur la base de la réglementation communautaire, qu'il ne soit pas mis d'obstacle à ce qu'il obtienne un prix voisin du prix indicatif et en tout cas non inférieur au prix d'intervention;

que le règlement n° 120/67 est précisément destiné à mettre le développement de la production agricole communautaire à l'abri des variations des prix mondiaux et, ce faisant, à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole et à stabiliser les marchés par le moyen de prélèvements et restitutions communautaires qui protègent le fonctionnement du marché commun agricole contre les risques des marchés mondiaux;

7 que ce réglement ne vise donc pas à garantir aux intéressés le droit de profiter des hasards de la conjoncture lorsque le niveau des prix mondiaux dépasse celui jugé désirable pour la réalisation des objectifs de l'organisation commune;

que l'agriculteur particulier ne saurait, par conséquent, prétendre avoir subi un préjudice au regard du droit communautaire si le prix qu'il a effectivement obtenu sur le marché est supérieur au prix indicatif;

8 qu'il appartient au juge national de constater, en considération des circonstances de chaque espèce, si un tel préjudice a été causé au producteur individuel;

9 que, 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;

Sur les dépens

10 Attendu que les frais exposés par le gouvernement italien et la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet de remboursement;

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

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le pretore de Bovino, par ordonnance du 2 mai 1975, dit pour droit:

Les dispositions du réglement n° 120/67, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales doivent être interprétées en ce sens:

a) l'activité d'un État membre consistant à acquérir du blé dur sur le marché mondial et le revendre ensuite sur le marché communautaire à un prix inférieur au prix indicatif est incompatible avec l'organisation commune des marchés;

b) le producteur individuel peut prétendre, sur la base de la réglementation communautaire, qu'il ne soit pas mis d'obstacle à ce qu'il obtienne un prix voisin du prix indicatif et en tout cas non inférieur au prix d'intervention;

c) dans le cas où un préjudice aurait été causé au producteur individuel par le fait de l'intervention de l'État membre en 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.

Lecourt Monaco Kutscher

Donner Mertens de Wilmars Sørensen Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 22 janvier 1976.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt