CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 12 février 1985 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A. La demande de décision préjudicielle dont vous traitez aujourd'hui a une nouvelle fois pour origine une procédure entamée en Belgique contre un détaillant en viande. Le ministère public belge fait grief au prévenu d'avoir appliqué en 1981 des prix de vente au consommateur non conformes aux dispositions de l'arrêté ministériel du 27 mars 1975 (modifié par l'arrêté ministériel du 5 janvier 1980). Condamné de ce chef en première instance par le tribunal correctionnel de Nivelles, le prévenu a fait appel de ce jugement devant la cour d'appel de Bruxelles. Pour sa défense, le prévenu invoque devant les juridictions belges l'incompatibilité de l'arrêté ministériel du 27 mars 1975 avec les règlements (CEE) n° 121/67 du Conseil du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc et n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine.

Afin d'être en mesure de trancher cette question, la cour d'appel a saisi la Cour de justice de la question préjudicielle suivante:

« En matière de commerce de détail des viandes porcine et bovine, une évaluation forfaitaire, par le législateur national, des frais de commercialisation et d'importation est-elle conciliable avec les règlements communautaires (CEE) n^{os} 121 du 13 juin 1967 et 805 du 27 juin 1968, lorsque lesdits frais englobent la marge commerciale maximale, c'est-à-dire le bénéfice net du détaillant? »

* Traduit de l'allemand.

Des affaires précédentes [1], [2], ayant permis à la Cour de prendre connaissance de la réglementation belge, nous pouvons nous borner à la décrire succinctement.

Les prix de vente au consommateur des viandes bovine et porcine pratiqués par les détaillants de viande ne peuvent dépasser les montants qui résultent du prix d'achat moyen pondéré au cours des quatre semaines précédentes, majoré d'une marge commerciale maximale de 31 BFR par kg et du montant de la taxe sur la valeur ajoutée. Les prix ainsi calculés doivent être affichés sur le lieu de vente et inscrits dans un carnet de contrôle. Une fois établis, les prix ne peuvent être majorés qu'après quatre semaines. Les augmentations des prix d'achat intervenues entre-temps ne peuvent donc pas être répercutées immédiatement sur le consommateur, mais seulement au terme de la période mentionnée, ce qui entraîne, le cas échéant, une réduction de la marge commerciale.

La juridiction de renvoi souligne à juste titre que les dispositions nationales de cette nature pourraient être contraires au droit communautaire sous deux aspects:

1) il est possible que la réglementation nationale en matière de prix ne soit pas compatible avec les réglementations de prix des organisations communes de marché;

1 — Arrêt rendu le 29 juin 1978 dans l'affaire 154/77, Procureur du roi/Dechmann, Rec. 1978, p. 1573.

2 — Arrêt rendu le 17 janvier 1980 dans les affaires jointes 95 et 96/79, Procureur du roi/Ch. Kefer et L. Delmelle, Rec. 1980, p. 103.

2) il est tout aussi concevable que la fixation d'une marge commerciale trop faible puisse entraver les échanges intracommunautaires.

B. 1) Sur la coexistence de réglementations de prix communautaires et nationales

S'il est vrai qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer dans le cadre d'une procédure introduite en application de l'article 177 du traité CEE, sur la compatibilité de normes de droit interne avec des dispositions de droit communautaire, elle est, par contre, compétente pour fournir à la juridiction de renvoi tout élément d'interprétation relevant du droit communautaire et permettant à cette juridiction de juger de la compatibilité de ces normes avec la règle communautaire évoquée. Il y a donc lieu de comprendre la question posée par la cour d'appel de Bruxelles en ce sens qu'elle tend à voir préciser si et dans quelle mesure le règlement (CEE) n° 2759/75 du Conseil du 29 octobre 1975 [qui s'est substitué au règlement (CEE) n° 121/67 du Conseil du 13 juin 1967], portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, et le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, laissent subsister un pouvoir pour les États membres de réglementer par voie de normes internes les prix de vente au consommateur dans les secteurs précités. En particulier, il y a lieu de préciser les éléments de coûts qui peuvent être inclus dans la marge commerciale fixée de manière forfaitaire par l'arrêté ministériel du 27 mars 1975.

La Cour s'est déjà prononcée dans plusieurs arrêts sur les régimes de prix de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc ou dans celui de la viande bovine (affaire 154/77 [1]; affaire 223/78 [3]; affaires jointes 95 et 96/79 [2]). Ces organisations communes de marché visent à créer dans le secteur de la viande de porc ou celui de la viande bovine un marché unique pour l'ensemble de la Communauté, soumis à une gestion commune. En vue d'aboutir à cette unité des marchés, il a été mis en place un système réglementaire et un cadre d'organisation où une place centrale revient à un régime de prix applicable aux stades de la production et du commerce de gros. Ainsi que la Cour l'a, par ailleurs, mis en lumière dans une jurisprudence désormais constante (affaire 31/74 [4]; affaire 65/75 [5]; affaires jointes 88 à 90/75 [6]; affaire 154/77 [1]; affaire 223/78 [3]; affaire 5/79 [7]; affaires jointes 16 à 20/79 [8]; affaires jointes 95 et 96/79 [2]) dans les domaines couverts par une organisation commune des marchés, à plus forte raison lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun de prix, les États membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions nationales, prises unilatéralement, dans le mécanisme de formation des prix, tel qu'il résulte de l'organisation commune. Toutefois, selon cette jurisprudence, dans la mesure où le régime commun de prix s'ap-

1 — Arrêt rendu le 29 juin 1978 dans l'affaire 154/77, Procureur du roi/Dechmann, Rec. 1978, p. 1573.

2 — Arrêt rendu le 17 janvier 1980 dans les affaires jointes 95 et 96/79, Procureur du roi/Ch. Kefer et L. Delmelle, Rec. 1980, p. 103.

3 — Arrêt rendu le 12 juillet 1979 dans l'affaire 223/78, Procédure pénale contre Adriano Grosoli, Rec. 1979, p. 2621.

4 — Arrêt rendu le 23 janvier 1975 dans l'affaire 31/74, Filippo Galli, Rec. 1975, p. 47.

5 — Arrêt rendu le 29 février 1976 dans l'affaire 65/75, Riccardo Tasca, Rec. 1976, p. 291.

6 — Arrêt rendu le 26 février 1976 dans les affaires jointes 88 à 90/75, Società SADAM et autres/Comité interministériel des prix et ministre de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat et autres, Rec. 1976, p. 323.

7 — Arrêt rendu le 18 octobre 1979 dans l'affaire 5/79, Procédure pénale contre Hans Buys, Han Pesch et Yves Dullieux, ainsi que Denkavit France SARL, Rec. 1979, p. 3203.

8 — Arrêt du 6 novembre 1979 dans les affaires jointes 16 à 20/79, Procédure pénale contre Joseph Danis et autres, Rec. 1979, p. 3327.

plique exclusivement au stade de la production et du commerce de gros, ces dispositions laissent intact le pouvoir des États membres de prendre des mesures appropriées en matière de formation des prix aux stades du commerce de détail et de la consommation, à condition qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation commune des marchés, notamment son régime de prix.

Dans l'arrêt qu'elle a rendu le 17 janvier 1980 (dans les affaires jointes 95 et 96/79 [2], la Cour a dit pour droit que les organisations communes des marchés en cause ne s'opposent pas à la fixation unilatérale par un État membre d'une marge commerciale maximale pour la vente au détail des viandes porcine ou bovine, calculée essentiellement à partir des prix d'achat, tels que pratiqués aux stades antérieurs de la commercialisation et variant en fonction de ces prix, pourvu que les prix d'achat servant au calcul de la marge soient majorés des frais de commercialisation et d'importation effectivement exposés par le détaillant au stade de l'approvisionnement et de la vente au consommateur.

Les parties qui ont formulé des observations au cours de la présente procédure préjudicielle se fondent toutes sur la jurisprudence précitée de la Cour, en parvenant néanmoins en partie à des conclusions différentes.

De l'avis du *prévenu* au principal, la marge commerciale forfaitaire comprend les frais de commercialisation et d'importation exposés par le détaillant ainsi que la marge bénéficiaire nette du détaillant. Comme, selon lui, il n'est pas possible de déterminer quelle quotité de cette marge commerciale est censée couvrir les frais de commercialisation et d'importation et quelle quotité représente le bénéfice net du détaillant, le risque subsisterait pour un détaillant de voir sa marge bénéficiaire nette se réduire à zéro ou même devenir négative en raison des frais de commercialisation et d'importation qu'il a effectivement exposés. Pour pallier ce danger, il propose à la Cour de répondre à la question posée par les juges de renvoi en ce sens que les règlements communautaires en question supposent qu'au niveau de la vente au détail, il soit tenu compte de tous les frais de commercialisation et d'importation effectivement exposés par le détaillant, tant au stade de l'approvisionnement qu'à celui de la vente au consommateur, de sorte qu'ils excluent la possibilité pour le législateur national d'évaluer lesdits frais de commercialisation et d'importation d'une façon forfaitaire.

Le *gouvernement belge* estime que la question posée par le juge de renvoi procède d'une mauvaise compréhension de la législation nationale litigieuse. En effet, en cas d'importation de viandes bovine et porcine, les frais y afférents sont considérés comme un élément constitutif du prix d'achat et peuvent, dès lors, à ce titre, être intégralement répercutés par le boucher au niveau de ses prix de détail. Cette conclusion ressort clairement de l'instruction n° 223 aux agents de l'Inspection générale économique. Par conséquent, les frais d'importation — et autres frais de commercialisation — ne font pas l'objet d'une évaluation forfaitaire puisqu'ils ne sont pas couverts par la marge commerciale maximale. Le gouvernement belge en conclut que le droit communautaire n'interdit pas aux États membres de fixer, de manière unilatérale, pour la viande bovine et porcine, une marge commerciale maximale calculée en valeur absolue à partir des prix d'achat tels que pratiqués aux stades antérieurs de la commercialisation et variant en fonction de ces prix et majorés de tous les *frais d'achat* effectivement exposés par le détaillant, en ce compris les frais d'importation, pourvu que cette *marge* se situe à un niveau suffisant pour couvrir les *frais généraux* et de commercialisation des détaillants dans leur ensemble et pour leur

2 — Arrêt rendu le 17 janvier 1980 dans les affaires jointes 95 et 96/79, Procureur du roi/Ch. Kefer et L. Delmelle, Rec. 1980, p. 103.

assurer un bénéfice raisonnable, et pour ne pas entraver les échanges intracommunautaires.

Selon la *Commission,* la question du juge de renvoi tend à savoir si la réglementation communautaire ne s'oppose pas à ce qu'une marge commerciale maximale pour la vente au détail de viandes bovine et porcine englobe, outre le bénéfice net du détaillant, une évaluation forfaitaire des frais de commercialisation et d'importation. D'après elle, s'agissant de prix de vente au détail, stade qui n'est pas couvert par les organisations communes en question, la fixation d'une marge commerciale du détaillant n'est pas en principe, selon la jurisprudence de la Cour, de nature à mettre en danger les objectifs et le fonctionnement de l'organisation commune. Cette conclusion est toutefois subordonnée au respect des conditions ci-après.

D'abord, le montant de la marge doit permettre d'assurer au détaillant une rémunération équitable de son activité. Ensuite, il faut examiner quels sont les éléments qui ont été pris en considération pour le calcul de la marge.

Toujours de l'avis de la Commission, les frais d'importation ne devraient pas être inclus dans la marge commerciale maximale, sous peine de rendre plus difficile, voire même impossible, l'importation de produits en provenance des autres États membres, car le bénéfice du détaillant diminuerait d'un montant correspondant aux frais d'importation. Cette solution serait contraire à l'article 30 du traité CEE. Cependant, il est incontestable que la marge commerciale maximale englobe, outre le bénéfice du détaillant, les frais exposés au stade de la vente au consommateur à condition que le niveau de la marge soit fixé de façon à permettre une rémunération équitable du détaillant.

En conclusion, la Commission propose de répondre à la question du juge de renvoi en ce sens que les organisations des marchés visées ne s'opposent pas à la fixation unilatérale par un État membre d'une marge commerciale maximale, exprimée par un montant fixe, pour la vente au détail des viandes bovine ou porcine, calculée essentiellement à partir des prix d'achat tels que pratiqués aux stades antérieurs de la commercialisation, majorés des frais d'importation effectivement exposés par le détaillant, pour autant que la marge soit fixée à un niveau propre à assurer en règle générale une rémunération équitable de l'activité du détaillant, et à condition que la marge soit n'englobe que le bénéfice du détaillant et les frais correspondant au stade de la vente aux consommateurs, soit, « si elle incorpore pour partie des frais de commercialisation liés au stade de l'approvisionnement du détaillant, qu'elle soit fixée à un niveau tel qu'elle couvre tous les frais de cette nature effectivement exposés par le détaillant ».

Dans l'affaire sur laquelle nous nous prononçons aujourd'hui, ni la procédure écrite ni la procédure orale n'ont révélé d'éléments de nature à justifier une modification de la position de principe de la Cour. C'est pourquoi nous vous proposons aujourd'hui de vous inspirer en substance de l'arrêt du 17 janvier 1980. Nous nous posons tout au plus la question de savoir quelles précisions supplémentaires peuvent être fournies aux juges de renvoi. Selon nous, la cour d'appel souhaiterait savoir quelle affectation donner aux frais de commercialisation et d'importation: font-ils partie du prix d'achat ou doivent-ils être inclus dans la marge commerciale maximale? Dans ce dernier cas, le montant propre à assurer au détaillant une rémunération équitable de son activité diminuerait effectivement.

Nous sommes d'avis que la Cour a donné une réponse claire à cette question dans l'arrêt [2], déjà cité à maintes reprises, qu'elle a rendu le 17 janvier 1980. La Cour a déclaré qu'il y a lieu de partir des prix d'achat pratiqués aux stades antérieurs de la commercialisation, de les majorer des frais de commercialisation et d'importation effectivement exposés et seulement alors de calculer la marge commerciale. C'est, selon nous, ce qui ressort de manière tout à fait explicite du dispositif de l'arrêt en question. Par conséquent, la réponse que nous proposerons à l'issue de notre exposé reprendra pour l'essentiel les termes de l'arrêt [2] du 17 janvier 1980. Nous ne voyons aucune raison d'abandonner la jurisprudence établie en acceptant la proposition du gouvernement belge, ou celle de la Commission, tendant à incorporer en tout état de cause les frais de commercialisation dans la marge commerciale fixée forfaitairement, dès lors que cette marge est fixée à un niveau permettant de couvrir tous les frais effectivement exposés par le détaillant.

2) Nous aborderons maintenant la question de savoir si des réglementations de prix nationales de cette nature peuvent être considérées comme des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives. En effet, la juridiction de renvoi est d'avis qu'elle ne pourrait pas faire application de l'arrêté ministériel du 27 mars 1975, s'il était établi que ces dispositions entravent les échanges intracommunautaires en ne permettant pas à *tous* les détaillants une rémunération équitable de leur activité.

Cette idée semble découler du point 10 des motifs de l'arrêt [2] rendu le 17 janvier 1980. La Cour y énonce qu'il peut y avoir atteinte au régime de prix de l'organisation commune des marchés concernée lorsque la marge commerciale elle-même est fixée à un niveau qui, compte tenu des modalités de calcul des prix d'achat, n'est pas propre à assurer au détaillant une rémunération équitable de son activité. Une marge commerciale ne répondant pas à ces conditions pourrait, en effet, affecter le mécanisme de fixation des prix aux stades antérieurs de commercialisation ou affecter les échanges intracommunautaires par une diminution appréciable des importations. De manière simplifiée, nous résumerions ces considérations en disant que dans certaines situations le détaillant concerné peut être « coincé » entre deux régimes de prix: le régime commun de prix minimaux au stade du commerce de gros, d'une part, et le régime national de prix maximaux au stade de la vente au consommateur, d'autre part. Enfermée dans des limites trop étroites, la marge commerciale ne suffirait pas à couvrir les frais d'exploitation généraux du détaillant et à lui assurer une rémunération pour son activité. Une telle marge commerciale pourrait effectivement entraîner un blocage des prix maximaux à la vente au détail et constituer ainsi une mesure « susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire » (affaire 8/74 [9]). Ce cas limite est envisagé par le gouvernement belge lui-même (le prévenu au principal et la Commission n'abordant pas, pour leur part, cette question). Face à une marge commerciale trop réduite, il est à craindre que les bouchers ne délaissent les viandes bovine et porcine pour vendre d'autres viandes. Ce phénomène pourrait alors provoquer effectivement une diminution

2 — Arrêt rendu le 17 janvier 1980 dans les affaires jointes 95 et 96/79, Procureur du roi/Ch. Kefer et L. Delmelle, Rec. 1980, p. 103.

9 — Arrêt rendu le 11 juillet 1974 dans l'affaire 8/74, Procureur du roi/Benoit et Gustave Dassonville, Rec. 1974, p. 837.

des importations de viandes bovine et porcine vers la Belgique ainsi qu'une augmentation des exportations de ces catégories de viandes à partir de la Belgique.

A notre avis, la Cour ne dispose pas de suffisamment d'éléments pour se prononcer sur ce point. Il incombe à la juridiction nationale d'apprécier si la marge commerciale forfaitaire est trop faible. Les données statistiques dont la Cour dispose révèlent uniquement qu'entre 1976 et 1981, la marge commerciale a augmenté d'environ 40 %, alors que les prix de vente au consommateur en Belgique ont progressé d'environ 25 %. Il n'est pas non plus facile de tirer un enseignement clair de l'attitude adoptée par les consommateurs, la consommation (par tête) de viandes bovines ayant baissé d'environ 10 % pendant la période concernée tandis que celle de viandes porcines augmentait de 11 %. Cependant, la consommation d'autres catégories de viandes au cours de cette période progresse légèrement plus que la consommation de viandes bovine et porcine considérée dans son ensemble.

La Cour ne dispose d'aucune statistique sur les importations et les exportations.

Il ne nous paraît pas possible d'imaginer à partir des chiffres retraçant l'évolution des prix et la consommation de viande quelle serait la nature des courants commerciaux en l'absence du régime de prix belge. S'il est vrai que le gouvernement belge insinue que la fixation d'une marge commerciale trop réduite pourrait conduire à ce qu'il ne paraisse plus rentable aux bouchers belges de vendre de la viande bovine ou porcine, on peut, en tout état de cause, lui répondre qu'une faible marge commerciale peut stimuler la consommation des catégories de viande concernées tant que les bouchers continuent à en vendre. Nous proposons donc de ne donner à cet égard qu'une réponse à caractère général tout en laissant aux juges de renvoi le soin de déterminer les circonstances d'espèce et de les apprécier.

3) Permettez-moi d'ajouter encore une brève remarque finale.

L'instruction n° 223 du 21 décembre 1979 aux agents de l'Inspection générale économique belge a joué un certain rôle au cours de la procédure écrite et de la procédure orale. Le gouvernement belge a allégué que cette note de service garantissait en substance une application conforme au droit communautaire de l'arrêté ministériel du 27 mars 1975.

Cette note vise à une application uniforme de l'arrêté ministériel en question par les agents de l'Inspection générale économique. En tant que note de service interne, elle lie assurément les fonctionnaires de cette administration. Elle est, cependant, sans valeur pour les autorités pénales et les tribunaux à l'égard desquels seul s'applique le texte — très imprécis — de l'arrêté ministériel du 27 mars 1975. L'argument du gouvernement belge selon lequel l'instruction n° 223 prévient en pratique l'ouverture de procédures pénales ne parvient pas non plus à nous convaincre pleinement. La meilleure preuve de l'inefficacité de ladite note réside dans la présente procédure. La note n'a pas empêché la condamnation du prévenu en première instance. Ce n'est qu'au stade de l'appel que les juges ont été amenés à soumettre à la Cour les questions sur lesquelles ils avaient des doutes.

C. Sur la base de l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons de répondre à la question posée par la juridiction de renvoi de la manière suivante:

La fixation unilatérale par un État membre d'une marge commerciale maximale forfaitaire pour la vente au détail des viandes bovine ou porcine est compatible avec le règlement (CEE) n° 805/68 du Conseil du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine, et le règlement (CEE) n° 2759/75 du Conseil du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc à condition que:

1) cette marge commerciale soit pour l'essentiel calculée à partir des prix d'achat tels que pratiqués aux stades antérieurs de la commercialisation et que les prix finals varient en fonction de ces prix d'achat;

2) les prix d'achat servant au calcul de la marge soient majorés des frais de commercialisation et d'importation exposés par le détaillant au stade de l'approvisionnement et de la vente au consommateur;

3) la marge soit fixée à un niveau qui n'entrave pas les échanges intracommunautaires de viandes bovine et porcine.