Dans l'affaire 82-71

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le «Pretore» du canton de Bari et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ce juge entre

MINISTÈRE PUBLIC DE LA RÉPUBLIQUE ITALIENNE

et

SOCIETÀ AGRICOLA INDUSTRIA LATTE (SAIL), société par actions ayant son siège à Bari,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 37 et 90 du traité CEE, de l'article 22 du règlement du Conseil n° 804/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, ainsi que de l'article 2 du règlement du Conseil n° 2622/69, du 21 décembre 1969, modifiant le règlement n° 804/68, en relation avec la législation italienne sur la distribution et la vente du lait de consommation,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, J. Mertens de Wilmars et H. Kutscher, présidents de chambre, A. M. Donner, A. Trabucchi, R. Monaco et P. Pescatore (rapporteur), juges,

avocat général: M. K. Roemer
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

Points de fait et de droit

I — Faits et procédure

Attendu qu'en Italie, l'article 27 du décret royal n° 994, du 9 mai 1929, sur le contrôle hygiénique du lait destiné à la consommation a donné aux communes, isolées ou regroupées, la faculté de créer des établissements spéciaux, les centrales laitières, pour centraliser le lait destiné à la consommation locale dans le but de le soumettre aux contrôles nécessaires ainsi qu'à la pasteurisation ou à

tout autre traitement reconnu apte à en garantir la pureté et la salubrité ;
que l'article 28 du même décret dispose que, dans les communes où existe une centrale, il est interdit de vendre un autre lait, à l'exception de celui qui peut être consommé « cru » et qui a été préparé selon certaines règles contenues audit décret ;
que, toutefois, lorsque la quantité de lait traitée dans la centrale ne suffit pas à la consommation locale, il est permis d'importer du lait d'une autre provenance, à condition qu'il soit pasteurisé ou qu'il ait subi un traitement adéquat dans des établissements agréés à cette fin par l'autorité sanitaire compétente ;
attendu que l'article 1 de la loi n° 851, du 16 juin 1938, sur l'installation et le fonctionnement des centrales laitières précise que celles-ci peuvent être créées dans les communes, isolées ou regroupées, dans lesquelles est enregistrée une consommation quotidienne de lait alimentaire d'au moins 100 hectolitres et que les centrales ont pour objet de collecter le lait destiné à la consommation locale directe, d'en assurer les qualités naturelles, de le soumettre à un traitement garantissant qu'il est sain et de le conditionner pour la vente à la consommation de manière à exclure toute falsification et contamination ;
que l'article 11 de la loi n° 851 prévoit que, dans les communes ou groupements de communes auxquelles a été conférée l'autorisation d'installer une centrale laitière, le préfet fixe par décret le périmètre de la zone de production réservée à la centrale en fonction des besoins de la population ;
que les centrales sont tenues d'acheter les quantités de lait qui leur sont nécessaires à tous les producteurs de cette zone ;
qu'aux termes de l'article 13 de la loi n° 851, le préfet détermine également le périmètre de la zone urbaine dans laquelle il est interdit, sauf quelques exceptions, d'introduire et de vendre du lait qui ne relève pas de la centrale ;
que l'article 16 prévoit notamment les peines sanctionnant la violation de cette interdiction ;
attendu que, le 17 avril 1971, deux agents de la police sanitaire communale de Bari ont dressé procès-verbal à un employé de l'entreprise SAIL pour avoir livré à une crèmerie située dans le périmètre « interdit » de la zone urbaine de Bari certaines quantités de lait, en particulier de lait pasteurisé homogénéisé entier, provenant de l'établissement de production de l'entreprise SAIL situé à Gioia del Colle ;
qu'au cours de l'instance pénale portée devant le « Pretore » du canton de Bari, le repésentant légal de l'entreprise SAIL a fait valoir que la loi n° 851, qui sert de base légale à la prévention libellée contre lui, serait contraire, d'une part, aux dispositions du traité CEE concernant les restrictions quantitatives, les discriminations dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés et les restrictions de la concurrence, d'autre part, aux règlements communautaires portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait ;
attendu que, par ordonnance du 3 juillet 1971, le « Pretore » a décidé de surseoir à statuer en attendant que la Cour de justice se soit prononcée, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de plusieurs dispositions de droit communautaire ;
que, dans son ordonnance, il constate notamment que le traité CEE contient des règles qui, dans la mesure où elles seraient directement applicables, sont de nature à prévaloir sur les règles nationales antérieures qui sont incompatibles avec elles et qu'une bonne administration de la justice exigerait en l'espèce que, sans attendre l'épuisement des voies de recours de droit interne, la Cour de justice soit saisie de l'interprétation de certaines de ces règles communautaires ;
que, bien que la Cour ne puisse, dans le cadre d'une telle procédure préjudicielle, se prononcer sur la compatibilité de règles de droit interne avec le droit communautaire, il conviendrait de savoir si celui-ci, dans certaines de ses dispositions, confère aux justiciables italiens des

droits individuels qu'ils peuvent invoquer devant leurs juridictions à l'encontre d'une législation nationale établissant des limitations à la vente et à la distribution du lait de consommation ;
qu'en conséquence, le « Pretore » du canton de Bari a décidé de poser à la Cour les questions suivantes :

a) L'article 37 du traité CEE doit-il être interprété en ce sens que les monopoles nationaux entraînant des discriminations entre les ressortissants des États membres en ce qui concerne les conditions d'approvisionnement et de débouchés englobent les centrales laitières auxquelles la République italienne garantit l'exclusivité de l'introduction et de la vente de lait de consommation dans les zones qui leur sont réservées (« zone di pertinenza ») ?

b) L'article 37 du traité CEE doit-il être interprété en ce sens que les organismes par lesquels un État membre contrôle ou influence sensiblement les importations entre les États membres, englobent les centrales laitières existant en République italienne ?

c) L'expiration du délai fixé à l'article 22, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, du 27 juin 1968, prorogé par l'article 2 du règlement n° 2622/69, du 21 décembre 1969, implique-t-elle l'interdiction de restrictions à l'introduction et à la vente du lait au regard des articles 5 et 37 du traité ?

d) Les dispositions de l'article 90, paragraphe 2, du traité font-elles obstacle à l'obligation de supprimer les restrictions en question ?

e) A compter du 31 décembre 1969 (ou du moins à compter du 31 juillet 1970) les dispositions énoncées à l'article 37, et spécialement celles de son paragraphe 1, ont-elles engendré directement et immédiatement dans les États membres des droits dont les particuliers peuvent se prévaloir devant le juge (ou bien cet effet direct résulte-t-il des articles 22 du règlement n° 804/68 et 2 du règlement n° 2622/69) ?

que l'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 20 septembre 1971 ;
que, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 29 novembre 1971 par l'entreprise SAIL, le 3 décembre par le Conseil des Communautés, le 4 décembre par la Commission des Communautés et le 13 décembre par le gouvernement de la République italienne ;
que, par ordonnance du 20 janvier 1972, le président de la Cour a désigné comme avocat général M. Karl Roemer, en remplacement de M. A. Dutheillet de Lamothe, décédé ;
que la Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable ;
que l'entreprise SAIL, le gouvernement de la République italienne, le Conseil des Communautés et la Commission des Communautés ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 1er février 1972 ;
que l'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 23 février 1972 ;
que, pour la procédure devant la Cour, l'entreprise SAIL a été représentée par Me Nicola Catalano, avocat au barreau de Rome, le gouvernement de la République italienne par M. Adolfo Maresca, ministre plénipotentiaire, assisté, pour la procédure écrite, de M. Pietro Peronacci et, pour la procédure orale, de M. Giorgio Zagari, tous deux substituts à l'Avvocatura generale dello Stato, le Conseil des Communautés par M. Daniel Vignes, conseiller, assisté de M. Antonio Sacchettini, conseiller adjoint au service juridique, et la Commission des Communautés par son conseiller juridique, Mme Wilma Dona-Viscardini ;

II — Observations présentées devant la Cour

Attendu que les observations écrites et orales présentées devant la Cour peuvent être résumées comme suit :

L'*entreprise SAIL,* dont le représentant légal est inculpé dans la procédure au principal, fait observer que la constatation d'un conflit entre une norme nationale et une norme communautaire présuppose que la juridiction nationale ait interprété la première et que la seconde ait été interprétée par la Cour de justice.

a) En l'espèce, en ce qui concerne le traité CEE, c'est essentiellement l'interprétation de l'article 37, considéré en relation avec les dispositions concernant les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent (art. 30 et suiv.), les positions dominantes (art. 86) et les entreprises publiques (art. 90), qui serait nécessaire à la solution du litige au principal.

Au regard de l'article 37, il conviendrait de constater que :

— le monopole dont jouissent les centrales laitières en Italie présente un caractère commercial ;

— ce monopole établit par lui-même les discriminations dont l'article 37 impose la suppression ;

— le produit faisant l'objet du monopole se prête à la concurrence et aux échanges entre États membres ;

— il est d'un réel poids dans ces échanges (les 44 centrales mettraient quotidiennement en vente 19 000 hectolitres de lait pasteurisé).

La discrimination découlant du monopole des centrales serait double : les producteurs, italiens ou étrangers, situés hors des zones réservées aux centrales se verraient interdire de mettre en vente du lait de consommation dans ces zones ; les producteurs situés dans les zones réservées aux centrales n'auraient pas, contrairement aux autres producteurs, la possibilité de procéder à la commercialisation de leurs produits.

Or, si l'article 37 du traité CEE n'impose pas la suppression de tous les monopoles nationaux présentant un caractère commercial, leur « aménagement » aurait pour objet d'exclure que puissent encore se produire, à la fin de la période de transition, les discriminations que peuvent entraîner certains pouvoirs particuliers dont ces monopoles disposent en ce qui concerne notamment l'importation et l'écoulement sur le marché de certains produits ; en l'espèce, la réservation de larges zones du marché italien à la production de certaines entreprises nationales constituerait une discrimination au détriment des producteurs des autres États membres. Les monopoles qui, comme celui des centrales laitières italiennes, constituent une fin en soi du fait que leur seul objet et leur seul effet est d'empêcher les échanges en régime de concurrence normale et de garantir le maintien des discriminations dont l'article 37 impose la suppression définitive, seraient radicalement incompatibles avec cette disposition. L'unique remède résiderait dans la suppression du monopole légal dont jouissent les centrales laitières italiennes ou, pour le moins, dans la non-application de la norme qui le légalise.

S'agissant d'un produit agricole, le paragraphe 4 de l'article 37 ne conduirait pas à une conclusion différente. Cette disposition ne ferait nullement exception, pour les produits agricoles, à l'obligation stricte d'aménager progressivement tous les monopoles nationaux commerciaux de telle façon que soit assurée, à l'expiration de la période de transition, l'exclusion de toute discrimination dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés ; elle se bornerait, sans mettre en cause l'obligation des États membres de supprimer les discriminations interdites, à leur recommander, lorsque le monopole comporte une réglementation destinée à faciliter l'écoulement ou la valorisation de produits agricoles, de prévoir, en faveur des seuls producteurs intéressés, des garanties de substitution en matière d'emploi et de niveau de vie. L'article 37, paragraphe 4, en tant que règle spéciale concernant les produits agricoles, devrait prévaloir sur l'article 38, qui prévoit l'établissement d'une politique agricole commune : cela résulterait notamment de la limitation au 31 décembre 1969, date d'expiration de la période de transition, de l'autorisation

que l'article 22, paragraphe 2, du règlement du Conseil n° 804/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148, p. 13) a accordée à la République italienne pour le maintien du régime des centrales laitières et de la justification que le règlement du Conseil n° 2622/69, du 21 décembre 1969, modifiant le règlement n° 804/68 (JO n° L 328, p. 8), a donnée à la prorogation de ce délai au 31 mars 1970.

Par ailleurs, dans la mesure où la Cour serait compétente pour se prononcer sur la question de savoir si les centrales laitières constituent une organisation nationale de marché, il conviendrait de constater que le monopole de vente dont elles bénéficient, inséparable des discriminations interdites par le traité et non indispensable à l'écoulement de la production laitière des zones qui leur sont réservées, n'est certainement plus licite depuis le 1er janvier 1970.

En toute hypothèse, l'article 37, paragraphe 4, se référerait aux dispositions particulières du traité en matière de politique agricole ; or, l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers aurait été instituée par le règlement du Conseil n° 804/68 et elle impliquerait la suppression, aux frontières intérieures de la Communauté, de tous obstacles à la libre circulation des marchandises en cause.

La prétendue finalité hygiénico-sanitaire du monopole des centrales ne saurait non plus être retenue. Elle aurait été écartée, dans le cadre de ses compétences d'interprétation du droit interne, par la « Pretore » de Bari ; quant au droit communautaire, il y aurait lieu de constater que l'article 36 du traité, s'il justifie, par des raisons de protection de la santé, des interdictions ou restrictions d'importation, stipule toutefois que celles-ci ne doivent — comme ce serait le cas en l'espèce — constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

Enfin, les centrales ne sauraient être considérées comme des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général au sens de l'article 90, paragraphe 2, du traité ; en toute hypothèse, la suppression de leur monopole d'approvisionnement et de débouchés ne ferait pas échec à l'accomplissement de leur mission en régime de libre concurrence.

La violation de l'article 37 du traité découlant du maintien, après l'expiration de la période de transition, du monopole attribué aux centrales laitières irait de pair avec la violation des articles 5 et 90, paragraphe 1.

L'incompatibilité, même potentielle, du monopole des centrales laitières italiennes avec l'article 37 du traité serait indivisible : son illégalité serait susceptible d'être invoquée non seulement par les ressortissants des autres États membres, mais aussi, dans la même mesure et avec le même effet, par les ressortissants de l'État dans lequel existe une telle norme ou un tel système contraire au traité ; faute de quoi se trouverait paradoxalement inversée et donc méconnue l'interdiction de toute discrimination en raison de la nationalité stipulée par l'article 7 du traité.

Il résulterait de la jurisprudence de la Cour de justice que l'interdiction prononcée par l'article 37 du traité est, depuis le 1er janvier 1970, d'applicabilité immédiate et directe. La violation de cette interdiction léserait des droits que l'ordre communautaire attribue à tout citoyen des États membres et que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder.

b) Quant à l'interprétation des règlements communautaires en matière d'organisation commune des marchés dans le secteur du lait, il conviendrait de distinguer :

L'article 22, paragraphe 2, dernier alinéa, du règlement n° 804/68 aurait autorisé la République italienne à maintenir jusqu'au 31 décembre 1969, date marquant la fin de la période transitoire et donc le délai ultime pour l'application de l'inter-

diction sanctionnée par l'article 37 du traité, « des mesures réglementant l'approvisionnement de certaines zones en lait de consommation », c'est-à-dire le régime des centrales laitières.

Ce délai aurait été prorogé jusqu'au 31 mars 1970 par l'article 2 du règlement du Conseil n° 2622/69 ; la légalité de cette prorogation apparaît discutable au regard de l'article 37 du traité.

A la date du 3 juillet 1971 aurait été publié (JO n° L 148, p. 4) le règlement du Conseil n° 1411/71, du 29 juin 1971, établissant les règles complémentaires de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne les produits relevant de la position 04.01 du tarif douanier commun. Le « Pretore » de Bari n'aurait pu, en raison de sa date, tenir compte de ce règlement dans son ordonnance de renvoi ; la Cour ne saurait cependant le négliger au regard des questions d'interprétation qui lui sont posées.

L'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1411/71 autoriserait la République italienne à maintenir, à partir du 31 mars 1972 (selon l'article 10, alinéa 2) et jusqu'au 31 mars 1973, les dispositions applicables au 31 mars 1970 aux centrales laitières.

Cette disposition ne saurait avoir un effet rétroactif. Il en résulterait qu'en tout état de cause l'incompatibilité du régime des centrales ne fait aucun doute pour la période, au cours de laquelle se situent les faits qui ont donné lieu à la procédure au principal, comprise entre le 1er avril 1970 et le 31 mars 1972.

Par ailleurs, l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1411/71 pourrait être interprété comme autorisant le maintien des centrales, mais non pas le rétablissement de leur monopole légal de vente, celui-ci étant, depuis la fin de la période transitoire, définitivement incompatible avec des règles fondamentales du traité ; une interprétation analogue pourrait être donnée à l'article 2 du règlement n° 2622/69. Cette interprétation lèverait tout doute quant à la validité des règles arrêtées par le Conseil ; elle permettrait seule de justifier la nouvelle autorisation accordée plusieurs mois après l'échéance de la précédente prorogation et le maintien provisoire de la structure actuelle des centrales, celle-ci, une fois supprimé le monopole légal de vente, n'étant plus en contradiction flagrante et absolue avec une disposition impérative du traité.

Par contre, il ne serait pas possible de reconnaître à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1411/71 une portée rétroactive ininterrompue depuis le 31 décembre 1969, de manière telle que serait légitimé, du 1er janvier 1970 au 31 mars 1973, le monopole attribué en Italie aux centrales laitières. Dans cette interprétation, la disposition en cause serait dépourvue de validité parce qu'entachée de violation du traité (art. 37), de violation des formes substantielles (défaut de nouvelle consultation du Parlement avant la prorogation, au-delà de la date limite admise par celui-ci, du délai pour l'aménagement des centrales), de violation des principes généraux du droit (non-rétroactivité de la règle légale, spécialement lorsque celle-ci peut conduire à des sanctions pénales), de détournement de pouvoir (utilisation, par le Conseil, de ses pouvoirs normatifs pour légitimer la violation, par un État membre, d'une disposition impérative du traité et l'atteinte à des droits individuels) et de détournement de procédure.

c) En conclusion, l'entreprise SAIL propose à la Cour de répondre comme suit aux questions qui lui ont été soumises :

— le monopole de vente attribué en Italie par la loi n° 851, du 16 juin 1938, aux centrales laitières provoque, par le fait même de son existence, les discriminations quant aux conditions d'approvisionnement et de débouchés qui sont définitivement et irrévocablement interdites à partir du 1er janvier 1970 en vertu de l'article 37 ou, éventuellement, de toute autre disposition du traité, sans que ni l'article 2 du règlement n° 2622/69 ni l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1411/71 puissent y faire obstacle ;

— les dispositions de l'article 37 sont applicables aux centrales laitières gérées en Italie, directement ou indirectement, par certaines administrations communales, sans que ni l'article 36 ni l'article 90, paragraphe 2, du traité puissent y faire obstacle ;

— le maintien du monopole des centrales laitières italiennes est également incompatible avec l'article 22, paragraphe 2, du règlement n° 804/68 et avec l'article 189 du traité ;

— l'article 2 du règlement n° 2622 et l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1411/71 doivent être interprétés en ce sens qu'ils n'autorisent pas le maintien dudit monopole au-delà du 31 décembre 1969 ; sinon, ces dispositions ne seraient pas valides ;

— l'interdiction visée à l'article 37 est devenue immédiatement et directement applicable dans les États membres à partir du 1er janvier 1970 et la violation de cette interdiction (ou, en tout cas, l'incompatibilité avec celle-ci) attribue à tous les citoyens des États membres des droits que les juridictions nationales sont tenues de sauvegarder.

Le *gouvernement de la République italienne* fait observer que, saisie en application de l'article 177 du traité CEE, la Cour doit se prononcer sur la seule interprétation abstraite de normes communautaires et non sur leur interprétation par référence à telle ou telle norme juridique nationale ni, ce qui en serait la conséquence, sur la compatibilité de la norme nationale avec une norme communautaire ; une telle confusion entre les voies de droit de l'article 177 d'une part, de l'article 169 d'autre part, mettrait en cause le système contentieux communautaire. Il s'ensuivrait que la demande du « Pretore » de Bari est irrecevable en ce qui concerne les quatre premières questions qu'elle pose.

Quant à la cinquième question, il serait difficile d'en déterminer le contenu et la portée exacts, en raison de sa rédaction obscure et imprécise. Dans la mesure où elle tendrait, comme les autres questions, à faire implicitement juger par la Cour que les centrales laitières constituent un monopole et que la loi nationale qui s'y rapporte est en contradiction avec le traité CEE, elle serait, elle aussi, irrecevable.

Quant au fond, il y aurait lieu, au regard des questions posées à la Cour, de constater, d'une part, qu'il existe, en Italie, une organisation nationale du marché du lait, d'autre part, que le droit communautaire a consacré, notamment par les articles 38, paragraphe 2, 42 et 45 du traité et par les règlements du Conseil concernant l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait, le principe selon lequel les organisations nationales de marchés agricoles restent valables, en tous leurs éléments, aussi longtemps que ne leur sont pas substituées des organisations européennes. Or, il n'existerait pas, à l'heure actuelle, d'organisation commune du marché du lait de consommation, les mesures complémentaires relatives aux produits relevant de la position 04.01 du tarif douanier commun n'ayant pas encore été arrêtées. Il en résulterait que les règles du traité relatives à l'élimination des restrictions quantitatives entre les États membres ne font pas obstacle au maintien de l'organisation italienne du marché du lait, et, plus particulièrement, des mesures réglementant l'approvisionnement de certaines zones en lait de consommation.

Par ailleurs, la réglementation italienne dans le secteur du lait de consommation n'instituerait nullement un monopole au sens de l'article 37 du traité CEE : d'une part, les quantités de lait entier livrées par les centrales à une partie seulement de la population, comparées au volume de la consommation totale des divers types de lait sur l'ensemble du territoire national, ne permettraient pas de parler d'un monopole « national » ; d'autre part, les finalités d'ordre hygiénique et d'ordre social assignées aux centrales excluraient que celles-ci présentent un « caractère commercial ».

Il conviendrait également de retenir que c'est aux frontières intérieures de la Communauté que la réalisation d'un marché unique dans le secteur du lait et des produits laitiers implique la suppression des obstacles à la libre circulation des marchandises en cause ; or, la réglementation italienne sur l'installation et le fonctionnement des centrales laitières ne concernerait que les échanges internes d'un État ; elle ne ferait pas obstacle à la liberté des échanges entre les différents États membres et ne provoquerait pas de discriminations entre les ressortissants de ces États.

En toute hypothèse, des restrictions aux échanges seraient légitimées, sur la base de l'article 36 du traité, par l'objectif de protection de la santé que poursuivent les centrales.

Dans la mesure où les centrales pourraient être considérées comme des entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, les règles du traité ne leur seraient applicables, conformément à l'article 90, paragraphe 2, que dans la mesure où cette application ne ferait pas échec à l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie.

Quant aux règlements n° 804/68 et n° 2622/69, il y aurait lieu de constater que leurs dispositions autorisant le maintien du régime des centrales laitières italiennes ne constituent pas de véritables normes juridiques ; elles ne feraient que constater une situation résultant du traité lui-même, à savoir le maintien d'une organisation nationale de marché agricole tant que n'a pas été créée une organisation commune pour le même produit.

Le délai prévu par ces dispositions fixerait, en fait, au Conseil des Communautés un terme, d'ailleurs purement indicatif, pour l'institution d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait de consommation ; c'est à cette institution que serait liée l'obligation éventuelle de la République italienne d'aménager le régime national de distribution et de vente de ce produit. Or, la Communauté n'aurait pas encore institué une organisation commune du marché du lait de consommation.

Le règlement n° 1411/71 n'aurait d'ailleurs pas prorogé ce délai ; il aurait abrogé une disposition transitoire du règlement n° 804/68, à laquelle il aurait substitué une autre disposition transitoire d'application immédiate.

Le *Conseil des Communautés* fait observer que, dans l'élaboration de la réglementation communautaire concernant la circulation et la vente du lait de consommation, il aurait fallu tenir compte, d'une part, du fait que certaines réglementations nationales concernant ce produit ont le caractère de règles de protection de la santé publique, d'autre part, de l'existence, notamment en Italie, de mécanismes nationaux d'organisation de marché dont la suppression ne pouvait s'effectuer que dans le cadre d'une organisation communautaire.

Le texte de base, le règlement du Conseil n° 804/68, ne règlerait que partiellement les problèmes du lait de consommation. Son article 22, paragraphe 2, pourrait s'analyser comme suit :

— mise en application, le 1er janvier 1970 au plus tard, du régime communautaire du lait de consommation (lait et crème de lait, frais, non concentrés ni sucrés, relevant de la position tarifaire 04.01 du tarif douanier commun) ;

— application, jusqu'à cette date, de dispositions transitoires ;

— autorisation aux États membres de maintenir, jusqu'à la mise en application de ces dispositions transitoires, les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent existantes ;

— autorisation, pour la république fédérale d'Allemagne et la République italienne, de maintenir jusqu'au 31 décembre 1969 certains régimes spéciaux en matière de distribution, en particulier, pour l'Italie, les mesures réglementant l'approvisionnement de certaines zones en lait de consommation.

Ainsi, la réglementation concernant l'organisation du marché du lait aurait été

dédoublée en un règlement de base et un règlement complémentaire pour le lait de consommation. Le Conseil, en raison de l'ampleur des problèmes à résoudre quant à l'élaboration d'une définition du lait de consommation, n'aurait pas été en mesure d'adopter les mesures transitoires prévues par le règlement n° 804/68. Le règlement du Conseil n° 2622/69 aurait notamment remis de trois mois — jusqu'au 31 mars 1970 — le délai pendant lequel l'Italie pouvait maintenir son régime national de distribution du lait de consommation ; la difficulté de différencier les mesures complémentaires prévues, pour le lait de consommation, par l'article 22, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, des réglementations sanitaires concernant le même produit aurait eu pour conséquence que la date du 31 décembre 1969, date d'expiration de la période de transition prévue par l'article 8 du traité CEE, n'a pu être respectée et que ce n'est que le 29 juin 1971 qu'a été arrêté le règlement du Conseil n° 1411/71, établissant les règles complémentaires de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne les produits relevant de la position 04.01 du tarif douanier commun.

Ce règlement aurait abrogé, avec effet au 31 mars 1972 au plus tard, l'article 22, paragraphe 2, du règlement n° 804/68 ; par ailleurs, il aurait autorisé la République italienne à maintenir jusqu'au 31 mars 1973 le régime applicable aux centrales laitières tel qu'il était appliqué au 31 mars 1970. Toutefois, les dispositions du règlement n° 1411/71 ne seraient destinées à être mises en application que le jour où, sans préjudice des exigences relatives à la protection de la santé publique, seraient applicables les règles générales à arrêter par le Conseil en matière de conditions de qualité, de composition et de commercialisation du lait de consommation et, au plus tard, le 31 mars 1972.

Ainsi, le Conseil n'aurait pas encore, à l'heure actuelle, réglementé la circulation du lait de consommation.

Sur le plan juridique, il y aurait lieu de distinguer la situation ainsi créée au 31 mars 1970 et celle résultant de l'application du règlement n° 1411/71.

a) A la fin du mois de mars 1970 était venu à échéance l'ultime délai jusqu'auquel, aux termes de l'article 22, paragraphe 2, du règlement n° 804/68, modifié par l'article 2 du règlement n° 2622/69, la République italienne pouvait maintenir les mesures réglementant l'approvisionnement de certaines zones en lait de consommation. Ce délai n'ayant pas été prorogé, il se poserait la question de savoir si le régime italien des centrales laitières aurait dû disparaître, tant en raison de l'article 37 du traité (dans la mesure où celui-ci leur serait applicable) que de l'échéance du terme fixé par les règlements du Conseil.

Une double approche serait possible :

— Ou bien le régime en cause s'analyserait en un mécanisme de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives relevant des articles 30 à 34 du traité CEE ou en un système de monopoles nationaux relevant de l'article 37. Dans un cas comme dans l'autre, le Conseil n'aurait pu exiger la suppression des centrales laitières tant que les impératifs de protection de l'hygiène et de la santé publique, qui avaient été à la base de leur création, n'étaient pas satisfaits d'une autre manière. S'agissant de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, l'article 36 du traité s'y opposerait ; s'agissant de monopoles au sens de l'article 37, leur aménagement devrait se faire selon un rythme adapté à celui de l'élimination des restrictions quantitatives et, surtout, il se heurterait également à l'article 36. Dans cette optique, l'expiration du délai prévu aux règlements n° 804/68 et n° 2622/69 serait sans effet.

— Ou bien le régime des centrales laitières, considéré dans un cadre purement agricole, s'analyserait en une organisation nationale de marché, celle-ci consistant en un ensemble de mécanismes et moyens de droit sur la base desquels les autorités compétentes tentent de contrôler et régulariser le marché. Dans ce cas, il conviendrait de constater que le ryth-

me de suppression des obstacles à la libre circulation des produits agricoles n'est pas réglementé selon un calendrier précis, mais confié à l'appréciation du Conseil ; cela résulterait, en ce qui concerne l'instauration de la politique commune, des articles 40, paragraphe 2, alinéa b), 43, paragraphe 3, et 37, paragraphe 4 et, en ce qui concerne le caractère non impératif de l'expiration de la période de transition, des articles 42, 44, paragraphe 6, et 45 du traité CEE.

L'organisation italienne de marché du lait de consommation pourrait donc être maintenue tant que ne lui a pas été substituée une organisation commune de marché et, la règle de la complète réalisation, avant la fin de la période de transition, de la politique agricole commune n'étant pas absolue, la substitution globale de l'organisation communautaire aux organisations nationales serait susceptible d'être retardée au-delà de la période de transition, notamment par des impératifs d'ordre sanitaire.

b) Quant à la situation résultant de l'application du règlement n° 1411/71, on ne saurait reconnaître à l'article 9, paragraphe 2, dudit règlement, autorisant la République italienne à maintenir les dispositions applicables aux centrales laitières, un effet rétroactif, de manière telle qu'aucune solution de continuité n'intervînt entre l'échéance du règlement n° 2622/69 et l'entrée en vigueur du règlement n° 1411/71 : d'une part, une telle rétroactivité ne serait pas expressément prévue par le texte, d'autre part, les dispositions du règlement n° 1411/71 ne seraient pas encore mises en application.

Par ailleurs, le régime des centrales laitières étant lié à des considérations de protection de la santé publique, n'aurait pas requis, pour subsister, d'autorisation du Conseil ; il n'y aurait donc pas eu lieu de conférer à l'article 9, paragraphe 2, du règlement n° 1411/71 un effet rétroactif.

L'application de règles protectrices de la santé publique aurait appartenu, en premier lieu, aux États membres. Ce n'est qu'à partir du moment où le Conseil annonçait sa ferme volonté d'arrêter rapidement les règles concernant les conditions de qualité et de commercialisation du lait de consommation et se proposait d'unifier celles nécessaires à la protection de la santé publique qu'il aurait été en droit, comme conséquence de l'adoption de ces règles, de prévoir la suppression des centrales laitières, dont plus rien ne viendrait justifier le maintien. Tel serait l'objet de l'article 9, paragraphe 2 : il leur accorderait, pour se transformer, un délai d'un an à compter de la date ultime où interviendront les réglementations en question.

Ainsi, en ce qui concerne l'Italie, où l'organisation nationale du marché du lait de consommation et les règles sanitaires auraient été étroitement imbriquées, le Conseil aurait, jusqu'en mars 1970, indistinctement autorisé leur maintien ; par la suite, il se serait abstenu de tout acte, laissant à l'État membre intéressé la possibilité de prendre ou de maintenir les mesures estimées nécessaires à la protection de la santé publique ; enfin, en juin 1971, il aurait limité le maintien des centrales laitières à un terme lié à celui où les réglementations communautaires concernant la qualité et la commercialisation du lait de consommation devaient être prises.

c) En toute hypothèse, il y aurait lieu, au regard du cas d'espèce, de retenir que, même si le régime des centrales laitières italiennes était aboli, le lait ne circulerait pas librement dans la Communauté. S'y opposeraient des difficultés relatives aux conditions sanitaires et de police sanitaire, plusieurs États membres connaissant des règles sanitaires très strictes, des difficultés tenant à la détermination des conditions de qualité et de commercialisation et, enfin, des difficultés présentées par le régime des prix, plusieurs États membres pratiquant, pour des raisons d'ordre social, un système de prix maxima.

La *Commission des Communautés* fait observer, tout d'abord, que c'est à tort que le « Pretore » de Bari paraît admettre que le conflit éventuel entre des dispositions de droit national et des dispositions de droit communautaire pourrait être réglé en application du principe de

la primauté de la disposition la plus récente : le droit communautaire devrait prévaloir en tout état de cause sur les dispositions nationales, même postérieures, et les juridictions internes devraient toujours, en raison de la prééminence du droit communautaire, écarter l'application d'une disposition nationale contraire aux dispositions communautaires directement applicables.

Par ailleurs, telles qu'elles sont formulées dans l'ordonnance de renvoi, les trois premières questions tendraient à amener la Cour à se prononcer directement sur la compatibilité, avec le traité CEE, de la législation italienne sur les centrales laitières ; telle ne serait cependant pas la finalité de l'article 177 du traité CEE. Il y aurait donc lieu de reformuler ces questions, afin d'en dégager les problèmes d'interprétation abstraite intéressant le cas d'espèce. Elles pourraient être libellées comme suit :

— L'article 37 du traité CEE doit-il être interprété en ce sens que les monopoles nationaux présentant un caractère commercial ou les organismes par lesquels un État membre contrôle ou influence sensiblement les échanges intracommunautaires englobent les organismes auxquels un État membre attribue et garantit le droit exclusif de vente d'un produit de consommation dans le périmètre de zones limitées du territoire national et dont la gestion est confiée à des organismes publics locaux ?

— Le droit exclusif de vente reconnu à ces organismes constitue-t-il intrinsèquement une discrimination au sens de l'article 37 ?

— Dans le cas visé à l'article 22, paragraphe 2, dernier alinéa, deuxième partie, du règlement n° 804/68, l'expiration du délai fixé par ledit article, prorogé par l'article 2 du règlement n° 2622/69, implique-t-elle l'obligation d'éliminer les mesures contraires aux principes énoncés à l'article 37 et notamment, en cas de réponse affirmative à la deuxieme question, le droit exclusif de vente ?

Quant à l'interprétation des règles invoquées, la Commission présente les observations suivantes :

a) En ce qui concerne l'article 37 du traité CEE :

Il résulterait de la jurisprudence de la Cour de justice que, pour être visés par l'article 37, les monopoles nationaux et les organismes assimilés doivent, d'une part, avoir pour objet des transactions sur un produit commercial susceptible d'être l'objet de concurrence et d'échanges entre les États membres, d'autre part, jouer un rôle effectif dans ces échanges. L'accent serait mis sur la nature du produit faisant l'objet de l'activité économique des monopoles nationaux ou organismes assimilés ainsi que sur l'incidence effective que cette activité peut avoir sur les échanges ; l'article 37 serait d'application lorsque l'État, au moyen d'une activité commerciale dont il s'attribue l'exclusivité, exercée directement ou attribuée ou déléguée à d'autres sujets de droit, contrôle ou influence sensiblement, en droit ou en fait, les importations ou les exportations entre les États membres. Une activité qui concerne le commerce d'un produit sur le seul marché intérieur d'un État membre serait susceptible d'avoir une influence sur les échanges et ceux-ci pourraient être influencés de façon sensible par une activité localisée sur une partie seulement du territoire national ; il y aurait lieu d'apprécier, en chaque espèce, si l'activité économique concernée porte sur un produit pouvant, par sa nature et les impératifs techniques ou internationaux auxquels il est assujetti, être l'objet d'un rôle effectif dans les importations ou les exportations entre ressortissants des États membres.

La notion de monopole national engloberait, d'une part, le « monopole d'État », d'autre part, le monopole délégué ou attribué en propre à des organismes autres que l'État lui-même, mais qui exercent leurs activités sous son contrôle ou sous le contrôle de ses collectivités locales ; elle comprendrait non seulement les monopoles qui exercent leurs activités sur tout le territoire national, mais également ceux dont l'ac-

tivité n'intéresse que certaines zones de ce territoire.

Quant à la question de savoir si le droit exclusif de vendre un produit sur le marché national ou sur une partie de celui-ci ne constitue pas déjà intrinsèquement une discrimination, il y aurait lieu de constater que l'article 37 interdit uniquement les discriminations dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés entre les ressortissants des États membres ; par conséquent, le droit exclusif d'un monopole national à caractère commercial de vendre un produit déterminé ne saurait être considéré comme constituant intrinsèquement une discrimination si l'existence de ce droit, considérée indépendamment des modalités de son exercice, présente, à l'égard des ressortissants de l'État membre où ce monopole existe, les mêmes effets qu'à l'égard des ressortissants des autres États membres. Tel serait le cas lorsque le droit exclusif de vente concerne à la fois les produits importés et les produits nationaux. La différence existant entre le traitement que l'État membre où le monopole existe, réserve à ses propres ressortissants et le traitement que les autres États membres appliquent à leurs propres ressortissants ne saurait constituer une discrimination, celle-ci ne pouvant être le fait que d'une seule et même personne.

Replacée dans son contexte, c'est-à-dire dans le cadre des dispositions du traité consacrées à la libre circulation des marchandises et, plus particulièrement, à l'élimination des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent entre les États membres, la réglementation prévue à l'article 37 pour les produits vendus par les monopoles nationaux n'aurait d'autre objet que d'assurer, pour ces produits, des conditions de circulation analogues à celles qui, pour les produits dont le commerce n'est pas réservé à l'État et qui font l'objet d'une libre concurrence, résultent de l'élimination des droits de douane, des restrictions quantitatives et des taxes et mesures d'effet équivalent.

Du fait même qu'il est exercé par l'État, dans son acception la plus large, et bien qu'il ne constitue pas intrinsèquement une discrimination effective, le droit exclusif de vendre un produit serait susceptible d'engendrer en soi des discriminations au sens de l'article 37. On ne saurait, cependant, en conclure qu'à partir de l'expiration de la période de transition, les monopoles nationaux qui continuent à bénéficier d'un tel droit exclusif sont contraires à l'article 37, paragraphe 1, du traité : l'article 37 ne viserait que l'aménagement des monopoles nationaux présentant un caractère commercial, non leur suppression ; or, le droit exclusif constituant le sens même du monopole, l'élimination de ce droit équivaudrait à la suppression du monopole.

Dans le cadre de la présente affaire, il ne serait pas nécessaire de rechercher si, dans la pratique, il est toujours possible de concilier les différents impératifs de l'article 37, en particulier la nécessité de libérer des échanges intracommunautaires d'une part, l'intérêt des États membres à conserver certains instruments utiles de leur politique économique d'autre part. En effet, l'exclusion de toute discrimination entre les ressortissants des États membres dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés ne serait, en toute hypothèse, pas réalisable dans le cas où le droit exclusif de vente est attribué à un organisme qui produit, traite ou conditionne lui-même le produit dont il s'agit. Un monopole qui réunit production et commerce constituerait intrinsèquement un régime préférentiel en faveur de la production nationale ; il serait donc intrinsèquement discriminatoire.

En appliquant ces critères d'interprétation aux centrales laitières italiennes, on serait amené à constater que les centrales rentrent dans la définition large des monopoles nationaux à caractère commercial contenue à l'alinéa 2 du paragraphe 1 de l'article 37, qu'elles sont susceptibles d'avoir une influence sensible sur les importations, compte tenu de l'importance des quantités de lait qu'elles commercialisent, et qu'en l'état actuel du progrès technique, le lait est sus-

ceptible de faire l'objet d'échanges internationaux.
Obliger les centrales à fournir aux consommateurs le lait traité et conditionné par d'autres entreprises communautaires leur enlèverait leur raison d'être, qui n'est pas de distribuer le lait, mais de le soumettre à un certain traitement et de le conditionner pour la vente aux consommateurs.
Le maintien du droit exclusif de vente des centrales laitières impliquerait donc les discriminations dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés que l'article 37 vise à exclure totalement à l'expiration de la période de transition.

b) En ce qui concerne les règlements n° 804/68 et n° 2622/69 :

L'exécution de l'obligation résultant du premier paragraphe de l'article 37 serait susceptible cependant d'être entravée par des clauses de sauvegarde.
C'est ainsi que l'article 43, paragraphe 3, et l'article 45 du traité établiraient implicitement le principe que les États membres ont le droit de maintenir leurs organisations nationales de marché jusqu'au moment où leur sera substituée une des formes d'organisation commune prévues par l'article 40, paragraphe 2. Or, un monopole national pour le commerce d'un produit agricole serait à considérer comme une organisation nationale de marché au sens du traité, s'il assure l'écoulement de la production nationale à des prix stables et rémunérateurs.
La reconnaissance du droit des États membres au maintien de leurs organisations nationales dans l'attente de la mise en place d'une organisation commune impliquerait nécessairement la reconnaissance de leur droit au maintien de toutes les mesures, même celles qui sont contraires aux règles sur la libre circulation des marchandises, qui font partie intégrante de l'organisation nationale de marché.
Il résulterait également de l'article 45 que les discriminations peuvent être maintenues si leur suppression est de nature à compromettre le fonctionnement de l'organisation nationale.

Pour les organisations nationales de marché présentant le caractère d'un monopole national, il y aurait donc contradiction entre, d'une part, l'article 37, qui exige leur aménagement progressif, adapté au rythme de l'élimination des restrictions quantitatives, de telle façon qu'à l'expiration de la période de transition soit assurée, dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés, l'exclusion de toute discrimination et, d'autre part, l'article 43, paragraphe 3, et l'article 45, qui permettent, au contraire, pour les organisations nationales en général, le maintien des discriminations jusqu'à la mise en œuvre d'une organisation commune. Ce conflit serait réglé par l'article 38, paragraphe 2, qui dispose que les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles, sauf dispositions contraires des articles 39 à 46 inclus. L'article 43, paragraphe 3, et l'article 45 auraient donc la prééminence sur l'article 37 ; ils permettraient, pour les produits agricoles soumis à un monopole commercial, le maintien, jusqu'à l'établissement d'une organisation commune, des mesures discriminatoires qui font partie intégrante de la réglementation nationale. Cette prééminence de l'article 43, paragraphe 3, et de l'article 45 sur l'article 37 aurait permis aux monopoles présentant les caractéristiques d'une organisation nationale de marché d'échapper à l'obligation d'aménagement progressif prévue par le paragraphe 1 de l'article 37 ; elle aurait, en outre, entraîné une modification du délai prévu pour la réalisation de l'objectif final de l'article 37 : celui-ci ne serait plus lié à l'expiration de la période de transition, mais à la substitution, aux organisations nationales, de l'organisation commune des marchés.
Le paragraphe 4 de l'article 37 ne s'opposerait pas à cette conclusion, car il ne prévaudrait pas sur les dispositions du traité relatives à l'agriculture : on ne saurait admettre que les dérogations aux règles prévues pour l'établissement du marché commun soient applicables à tous les produits agricoles faisant l'objet

d'une organisation nationale de marché, et non à ceux qui sont soumis à un monopole national ; l'article 38, paragraphe 2, n'exclurait d'ailleurs pas l'article 37, paragraphe 4, des règles auxquelles il peut être dérogé dans le domaine agricole. En fait, il n'y aurait pas conflit entre l'article 37, paragraphe 4, et les dispositions concernant l'agriculture : l'article 37, paragraphe 4, s'appliquerait non pas aux produits agricoles proprement dits, mais aux produits transformés.

Sans doute, aux termes de l'article 40, paragraphe 1, la politique agricole commune aurait-elle dû être établie au plus tard à la fin de la période de transition ; cependant, lorsque la Communauté n'a pas été en mesure d'établir une organisation commune dans ce délai, l'expiration de la période de transition ne ferait pas obstacle au maintien des organisations nationales de marché ou de certains de leurs éléments.

Le maintien de mesures faisant obstacle à la libre circulation des marchandises ne saurait être toutefois admis, lorsqu'il existe une organisation commune, même si celle-ci n'est pas complète, sans une autorisation expresse de la Communauté.

Il aurait donc incombé au Conseil, au moment de l'établissement de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers par le règlement n° 804/68, de décider du sort des centrales. De fait, il aurait, dans un premier temps, autorisé la République italienne à maintenir des mesures réglementant l'approvisionnement de certaines zones en lait de consommation jusqu'au 31 décembre 1969 (article 22, paragraphe 2, dernier alinéa, deuxième partie, du règlement n° 804/68) ; constatant, par la suite, qu'il aurait été inopportun de supprimer ces mesures au cours de la campagne laitière, il aurait prorogé l'autorisation jusqu'au 31 mars 1970 (article 2 du règlement n° 2622/69). L'expiration de ce délai aurait rendue parfaite l'obligation imposée à la République italienne, par l'article 37, paragraphe 1, de supprimer les mesures qui lui sont contraires et, en particulier, le droit exclusif des centrales de vendre du lait destiné à la consommation dans la zone qui leur est réservée.

Seraient contraires à l'article 37, non pas les centrales en elles-mêmes, c'est-à-dire en tant que centres de collecte et établissements dotés d'installations pour le traitement et le conditionnement du lait, mais certaines modalités de leur fonctionnement, en particulier leur droit exclusif de vente, l'obligation de s'approvisionner auprès des producteurs locaux et l'obligation faite aux industriels de s'approvisionner auprès des centrales laitières ; ce sont ces modalités qui auraient dû être supprimées à la date du 31 mars 1970.

c) En ce qui concerne l'article 90, paragraphe 2, du traité CEE :

L'article 90, paragraphe 2 exempterait certaines entreprises, notamment les entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, de l'obligation de respecter les règles du traité, en particulier les règles de concurrence, si l'application de celles-ci compromet l'accomplissement en droit ou en fait de la mission particulière qui leur a été impartie ; cette exemption ne vaudrait cependant que pour autant que le développement des échanges n'en est pas affecté dans une mesure contraire à l'intérêt de la Communauté.

La définition de la notion de « services d'intérêt économique général » devrait tenir compte des différentes situations, propres à chaque État membre ; sur un plan général, on pourrait retenir qu'une activité visant à la distribution de biens de consommation rentre indubitablement dans cette notion.

Quant à la question de savoir dans quelles conditions l'application des règles du traité « fait échec » à l'accomplissement de la mission particulière de l'entreprise, une réponse ne pourrait être donnée que cas par cas, compte tenu, d'une part, de la nature des tâches imparties à l'entreprise, d'autre part, des règles du traité qui entrent en ligne de compte ; s'agissant d'une disposition d'exception, l'arti-

cle 90, paragraphe 2, devrait, en tout cas, recevoir une interprétation restrictive.
La mission particulière des centrales laitières italiennes consisterait moins dans l'approvisionnement de certaines collectivités locales en lait de consommation que dans la garantie des qualités du lait qu'elles distribuent. L'accomplissement de cette mission ne saurait être affectée par l'application de l'article 37 du traité.

d) En ce qui concerne l'article 36 du traité CEE :

Bien que le « Pretore » de Bari n'ait pas interrogé la Cour sur l'interprétation de l'article 36, il y aurait lieu d'examiner si celui-ci ne peut être invoqué en l'espèce.
En effet, l'article 36 permettrait le maintien ou l'instauration d'interdictions ou restrictions d'importations justifiées par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes ; l'article 37 ne faisant que concrétiser les modalités particulières d'application des articles 30 à 34 du traité à des cas particuliers, l'exception de l'article 36 pourrait être opposée également aux obligations résultant de l'article 37.
Disposition d'exception, l'article 36 ne saurait cependant justifier que les mesures contraires au principe de la libre circulation des marchandises qui sont véritablement et strictement nécessaires pour préserver la santé ou la vie des personnes.
Or, compte tenu des conditions techniques actuelles du traitement et du conditionnement du lait de consommation, les règles, restrictions et contrôles auxquels le commerce du lait et son importation sont soumis en Italie seraient, à elles seules, suffisantes pour garantir l'hygiène et la santé publique ; il ne serait donc nullement nécessaire de réserver aux centrales le droit exclusif de vendre du lait de consommation.

e) En ce qui concerne l'applicabilité directe de l'article 37 du traité CEE :

La Cour aurait déjà constaté l'applicabilité directe du paragraphe 2 de l'article 37 ; sur la base des critères qu'elle a dégagés, le paragraphe 1 de l'article 37 serait lui aussi, en principe, devenu directement applicable à l'expiration de la période de transition.
Le paragraphe 2 de l'article 37 ne se différencierait du paragraphe 1 qu'en ce qui concerne la date à laquelle est devenue parfaite l'obligation imposée aux États membres d'éviter toute discrimination entre leurs ressortissants dans les condition d'approvisionnement et de débouchés ; le pouvoir d'appréciation des États quant aux moyens et aux délais de l'aménagement progressif des monopoles nationaux aurait été limité à la période de transition et l'obligation finale, c'est-à-dire l'exclusion de toute discrimination, serait, à la fin de la période transitoire, devenue claire et précise, inconditionnelle et non subordonnée à des interventions des États membres ou des institutions communautaires.
Toutefois, s'agissant de produits agricoles soumis à une organisation nationale de marché ayant le caractère d'un monopole commercial, la date limite pourrait, dans certains cas, ne pas coïncider avec la fin de la période de transition ; c'est alors le délai fixé par le Conseil dans le cadre de la réglementation sur l'organisation commune des marchés pour les produits en cause qui déterminerait la date à partir de laquelle les dispositions de l'article 37, paragraphe 1, ont, dans leur portée de principe, des effets directs.
En l'espèce, les dispositions de l'article 37, paragraphe 1, auraient produit leurs effets à l'égard des particuliers à partir du 31 mars 1970.
Le Conseil, il est vrai, aurait, par le règlement n° 1411/71, autorisé une nouvelle fois la République italienne à maintenir les mesures dont il s'agit jusqu'au 31 mars 1973. De l'avis de la Commission, l'entrée en vigueur du nouveau règlement serait irrelevante en l'espèce : il y aurait solution de continuité et la nouvelle autorisation ne saurait, suivant un principe qui devrait être fondamental en droit communautaire, porter atteinte aux droits acquis par les particuliers sur la base d'une disposition produisant, à ce moment, des effets directs dans l'ordre juridique des États membres.

f) En conclusion, la Commission propose de donner aux différentes questions les réponses suivantes :

1. L'article 37 du traité CEE doit être interprété en ce sens que les monopoles nationaux présentant un caractère commercial ou les organismes par lesquels un État membre contrôle ou influence sensiblement les échanges entre les États membres englobent les organismes

— auxquels un État membre attribue et garantit le droit exclusif de vente d'un produit de consommation dans le périmètre de zones limitées du territoire national,

— dont la gestion est assurée et contrôlée par des organismes publics locaux,

— si le produit dont il s'agit peut faire l'objet d'échanges et si l'activité desdits organismes en ce qui concerne le commerce de ce produit peut avoir une incidence effective sur les échanges intracommunautaires.

2. Le droit exclusif de vente peut entraîner des discriminations entre les ressortissants des États membres dans les conditions d'approvisionnement et des débouchés s'il est réservé à des organismes qui ont eux-mêmes des intérêts dans la production, dans le traitement ou dans le conditionnement du produit dont il s'agit.

3. Dans le cas visé à l'article 22, paragraphe 2, dernier alinéa, deuxième partie, du règlement n° 804/68, l'expiration du délai fixé par ledit article, prorogé par l'article 2 du règlement n° 2622/69, comportait l'obligation d'éliminer les mesures contraires aux principes énoncés à l'article 37, paragraphe 1.

4. Ni les dispositions de l'article 90, paragraphe 2, ni celles de l'article 36 du traité CEE ne faisaient obstacle à ladite obligation.

5. Les dispositions de l'article 37, paragraphe 1, ont produit des effets directs dans l'ordre juridique des États membres, quant à leur portée de principe, à compter du 1er janvier 1970. Toutefois, dans le cas qui relève de l'application de l'article 22, paragraphe 2, dernier alinéa, deuxième partie, du règlement n° 804/68, lesdites dispositions n'ont produit d'effet direct dans les relations entre l'État intéressé et ses justiciables, engendrant dans le chef de ces derniers des droits que les juridictions internes doivent sauvegarder, qu'à l'expiration du délai prévu à l'article 2 du règlement n° 2622/69.

Motifs

1 Attendu que, par ordonnance du 3 juillet 1971, parvenue à la Cour le 20 septembre 1971, le « Pretore » de Bari a demandé à celle-ci, conformément à l'article 177 du traité CEE, de statuer à titre préjudiciel sur l'interprétation de certaines dispositions du traité CEE, notamment des articles 37 et 90, ainsi que sur l'interprétation des règlements du Conseil n° 804/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148, p. 13) et n° 2622/69, du 21 décembre 1969, modifiant le règlement précité (JO n° L 328, p. 8) ;

que cette interprétation est demandée en rapport avec la réglementation du marché du lait de consommation et, plus particulièrement, du statut des « centrales laitières » instituées en vertu de la législation italienne ;

Sur la compétence de la Cour

2 Attendu que des objections ont été élevées tant par le gouvernement de la République italienne que par la Commission du fait qu'il serait demandé à la Cour de qualifier directement, au regard du traité, le statut des « centrales laitières » et de se prononcer ainsi sur la compatibilité de ce régime avec les dispositions du droit communautaire ;

que le gouvernement de la République italienne, en particulier, estime que cette manière de faire entraînerait une confusion entre les voies de droit réglées, respectivement, par les articles 177 et 169 et que, dès lors, les questions posées seraient irrecevables ;

3 attendu que si la Cour, dans le cadre de l'application de l'article 177 du traité, n'est pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une disposition nationale avec le droit communautaire, elle peut toutefois dégager du libellé des questions formulées par le juge national, eu égard aux données exposées par celui-ci, les éléments relevant de l'interprétation du droit communautaire en vue de permettre à ce juge de résoudre le problème juridique dont il se trouve saisi ;

4 attendu que le gouvernement de la République italienne considère les questions comme étant également irrecevables du fait que les réponses à donner éventuellement par la Cour auraient une incidence sur l'application du droit pénal d'un État membre ;

5 attendu que l'article 177, conçu en termes généraux, ne fait aucune distinction selon le caractère, pénal ou non, de la procédure nationale dans le cadre de laquelle les questions préjudicielles ont été formulées ;

que l'efficacité du droit communautaire ne saurait varier selon les différents domaines du droit national à l'intérieur desquels il peut faire sentir ses effets ;

que la Cour est donc compétente pour répondre aux questions posées ;

Sur le fond

6 Attendu que le juge national est saisi de l'application de la loi pénale italienne à des faits qualifiés comme infraction aux dispositions légales accordant aux « centrales laitières » un droit exclusif d'approvisionnement et de vente dans certaines limites géographiques ;

qu'en vue de trancher ce litige, ce juge a, d'une part, posé des questions relatives à l'interprétation des articles 37 et 90 du traité et a, d'autre part, sollicité l'interprétation de certaines dispositions des règlements nº 804/68 et nº 2622/69 ;

7 attendu que le Conseil et le gouvernement de la République italienne considérent qu'en raison de son caractère spécifique, le régime des « centrales laitières » devrait être apprécié non pas au regard des articles 37 et 90, mais dans un cadre purement agricole, en tant que ce régime constituerait une organisation nationale de marché dont le maintien devrait être assuré tant que ne lui aurait pas été substituée une organisation commune de marché ;

qu'en effet, aux termes de l'article 38, paragraphe 2, les règles générales prévues pour l'établissement du marché commun ne seraient applicables aux produits agricoles que sous réserve de dispositions contraires prévues par le titre du traité relatif à l'agriculture ;

8 attendu qu'en présence de cette contestation et de ses conséquences éventuelles pour la solution du litige au principal, il convient d'examiner en premier lieu la 3e question, relative à l'interprétation des règlements nº 804/68 et nº 2622/69, pris dans le cadre de la politique agricole commune ;

que, par cette question, il est demandé si l'expiration du délai fixé à l'article 22, paragraphe 2, du règlement nº 804/68, prorogé par l'article 2 du règlement nº 2622/69, implique l'obligation d'éliminer les mesures éventuellement contraires aux principes du traité et, notamment, de supprimer le droit exclusif de vente réservé par un État membre, sur certaines parties de son territoire, à des organismes de production créés en vertu de la loi ;

9 attendu que la signification des dispositions citées ne peut être dégagée que dans le cadre du contexte général des règlements dont elles font partie ;

10 a) qu'à la suite du règlement du Conseil nº 13/64, du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, cette organisation a été fixée définitivement, dans son ensemble, par le règlement nº 804/68 ;

que l'article 22, paragraphe 2, de ce dernier règlement dispose toutefois que le régime communautaire concernant des mesures complémentaires relatives aux produits relevant de la position 04.01 du tarif douanier commun — dont notamment le lait de consommation — sera arrêté ultérieurement, mais en tout cas avant l'expiration de la période de transition ;

que, par l'alinéa 4 du même paragraphe, la République italienne était autorisée à maintenir, jusqu'au 31 décembre 1969, « des mesures réglementant l'approvisionnement de certaines zones en lait de consommation » ;

qu'il est constant que cette disposition visait le régime des « centrales laitières » ;

11 b) qu'aux termes du règlement nº 2622/69, le Conseil, considérant qu'il lui paraissait inopportun de supprimer, au cours de la campagne laitière, les dispositions nationales particulières à la République italienne, a reporté au 31 mars 1970 le délai fixé par l'article 22, paragraphe 2, alinéa final, du règlement nº 804/68 ;

12 c) qu'une proposition présentée le 17 mars 1970 par la Commission au Conseil, en vue d'autoriser la République italienne à maintenir, pour une nouvelle période, à titre transitoire et jusqu'au 31 mars 1972, les dispositions en vigueur en ce qui concerne les centrales laitières (JO nº C 43, p. 5), n'a pas eu de suite, de la part du Conseil, avant l'échéance du 31 mars 1970 ;

13 d) que par règlement nº 1411/71, du 29 juin 1971, postérieur aux faits qui forment l'objet de la procédure pendante devant la juridiction nationale et donc inapplicable à ceux-ci, le Conseil a établi les règles complémentaires relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur des produits relevant de la position 04.01 du tarif douanier commun (JO nº L 148, p. 4) ;

qu'aux termes de l'article 4 de ce règlement, la mise en œuvre de cette organisation reste cependant encore subordonnée à l'élaboration ultérieure, par le Conseil, de certaines dispositions relatives à la commercialisation du lait destiné à l'alimentation humaine ;

que, dans le même règlement, le Conseil, considérant que l'Italie a commencé à élaborer des mesures visant à modifier la structure des centrales laitières, et dans l'intention de ne pas compromettre cette réforme, a autorisé la République italienne, en vertu de l'article 9, paragraphe 2, à maintenir jusqu'au 31 mars 1973 les dispositions applicables aux centrales laitières, telles qu'elles existaient du 31 mars 1970 ;

14 attendu qu'il apparaît de l'ensemble de ces dispositions qu'à partir de l'entrée en vigueur du règlement nº 804/68 les marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers ont fait l'objet d'une organisation définitive, bien qu'encore à certains égards incomplète ;

qu'à partir de ce moment, il appartenait à l'autorité communautaire seule de décider du maintien, à titre provisoire, de tout régime national d'organisation, d'intervention ou de contrôle portant sur les produits en cause ;

qu'en limitant au 31 décembre 1969, date de l'expiration de la période de transition, la tolérance accordée à la République italienne en ce qui concerne les « centrales laitières », le Conseil a tiré les conséquences de l'incompatibilité de ce régime avec les principes mis à la base de l'organisation de marché envisagée pour le secteur en cause ;

15 que, d'autre part, par les termes dans lesquels il a accordé à la République italienne, par le règlement nº 2622/69, une prorogation de trois mois du délai originairement fixé, le Conseil a manifesté qu'il ne considérait l'autorisation accordée que comme une mesure de caractère essentiellement précaire en vue de faire coïncider la suppression de l'exclusivité de vente avec le terme de la campagne laitière en cours ;

que s'il est possible de dégager, du règlement nº 1411/71, l'intention du législateur communautaire de laisser à l'Italie un certain délai supplémentaire, destiné à permettre la reconversion des « centrales laitières », il n'en demeure pas moins qu'à l'époque des faits soumis au jugement de la juridiction nationale, la seule disposition en vigueur, ayant trait au régime de ces centrales était celle du règlement nº 2622/69 dont l'article 2 fixait au 31 mars 1970 l'expiration du délai de tolérance accordé ;

qu'il en résulte qu'à l'époque des faits soumis à l'appréciation de la juridiction nationale, une disposition réglementaire spécifique comportait la suppression de l'exclusivité de vente accordée aux « centrales laitières » et, par voie de conséquence, l'inapplicabilité des dispositions de la législation nationale consacrant cette exclusivité ;

16 que, dans ces conditions, pleine application devait être donnée, à cette époque, à la disposition de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité dont il résulte que, quelle que soit la forme choisie pour l'organisation commune des marchés agricoles, cette organisation doit en tout cas être conçue de manière à exclure « toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté » ;

17 attendu qu'en raison de la réponse donnée à la 3e question, il n'apparaît pas nécessaire d'examiner les autres questions posées par le « Pretore » de Bari ;

Quant aux dépens

18 Attendu que les frais exposés par la Commission et par le Conseil des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent

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

par ces motifs,

vu les actes de procédure ;
le juge rapporteur entendu en son rapport ;
l'entreprise SAIL, le gouvernement de la République italienne, le Conseil et la Commission des Communautés européennes entendus en leurs observations orales ;
l'avocat général entendu en ses conclusions ;
vu le traité instituant la Communauté économique européenne, notamment ses articles 37, 38, 40 et 177 ;
vu les règlements du Conseil nº 13/64, du 5 février 1964, portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, nº 804/68, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, nº 2622/69, du 21 décembre 1969, modifiant le règlement nº 804/68, et nº 1411/71, du 29 juin 1971, établissant les règles complémentaires de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers en ce qui concerne les produits relevant de la position 04.01 du tarif douanier commun ;
vu le protocole sur le statut de la Cour de justice de la Communauté économique européenne, notamment son article 20 ;
vu le règlement de procédure de la Cour de justice des Communautés européennes,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le « Pretore » du canton de Bari par ordonnance du 3 juillet 1971, dit pour droit :

L'expiration du délai fixé à l'article 22, paragraphe 2, du règlement du Conseil nº 804/68, du 27 juin 1968, prorogé par l'article 2 du règlement nº 2622/69, du 21 décembre 1969, impliquait, à l'époque des faits soumis à l'appréciation du juge national, la suppression de l'exclusivité de vente prévue dans le cadre du « régime des zones de ramassage et de distribution pour le lait dans la République italienne » visé par les dispositions

citées et entraîne, par voie de conséquence, l'inapplicabilité de toute disposition de la législation nationale consacrant cette exclusivité.

Lecourt Mertens de Wilmars Kutscher

Donner Trabucchi Monaco Pescatore

Prononcé en audience publique à Luxembourg le 21 mars 1972.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président,

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. KARL ROEMER, PRÉSENTÉES LE 23 FÉVRIER 1972 [1]

Monsieur le Président,

Messieurs les Juges,

L'entreprise SAIL, société italienne ayant son siège à Bari, exploite une laiterie à Gioia del Colle. Le 17 avril 1971, par l'intermédiaire de son concessionnaire, elle a livré du lait entier homogénéisé pasteurisé « Perle » à un crémier de Bari. Ces faits ont été constatés par la police sanitaire et ont donné lieu à des poursuites pénales devant le « Pretore » de Bari.

A cet égard, nous devons faire une incursion dans le droit italien, dont il importe de connaître les particularités suivantes. L'article 1er de la loi n° 851 du 16 juin 1938 (« Gazzetta ufficiale », n° 147) permet la création de centrales laitières dans les communes où la consommation quotidienne de lait alimentaire atteint au moins 100 hectolitres. Ces centrales ont pour rôle de collecter le lait destiné à la consommation locale directe, d'en assurer la pureté, de le soumettre à un traitement garantissant qu'il est sain et de le conditionner en vue de la vente aux consommateurs de manière à exclure toute falsification. Elles sont créées sur demande des communes intéressées, moyennant une autorisation que le préfet délivre après accord ministériel. A l'origine, il était prévu que les communes confieraient l'installation et la gestion des centrales laitières à des groupements professionnels de type corporatif. Les corporations et le système économique corporatif ayant toutefois cessé d'exister au moment où a pris fin l'ère fasciste, ces centrales peuvent désormais être gérées, soit directement par les communes, soit par des sociétés privées opérant sous le contrôle des communes. L'article 11 de ladite loi n° 851 oblige les centrales à acheter le lait qui leur est nécessaire à

1 — Traduit de l'allemand.