CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI

présentées le 7 octobre 1986 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Le tribunal de grande instance de Saint-Brieuc (France) vous demande si certaines dispositions nationales relatives à l'organisation des marchés agricoles sont compatibles avec le droit communautaire de l'agriculture et avec les règles de concurrence prévues par le traité de Rome.

En France, la loi n° 933 du 8 août 1962, complémentaire à la loi d'orientation agricole (JORF du 10. 8. 1962, p. 7962), prévoit la possibilité de créer des groupements de producteurs pour que, « dans le cadre de leur compétence et de leurs pouvoirs légaux, ils édictent des règles destinées à organiser et à discipliner la production et la mise en marché, à régulariser les cours ..., et à orienter l'action de leurs membres vers les exigences du marché » (article 14). Pour leur part, ces groupements sont habilités à se réunir en « comités économiques » pour harmoniser, dans le cadre d'une région agricole déterminée, les règles d'origine associative qui concernent un même secteur; et les comités auxquels est reconnue une certaine expérience peuvent obtenir, par arrêté interministériel, que certaines règles communes soient rendues obligatoires *erga omnes*, c'est-à-dire également pour les producteurs opérant dans la zone considérée mais non adhérents à un groupement. L'arrêté peut par ailleurs autoriser le comité à « prélever des droits d'inscription et des cotisations assises soit sur la valeur des produits, soit sur les superficies, soit sur ces deux éléments combinés » (article 17).

Or, sur la base de la loi précitée, certaines règles adoptées par le comité économique agricole régional fruits et légumes de Bretagne (ci-après le « Cerafel ») ont été étendues, par arrêté du 27 juillet 1966, à l'ensemble des producteurs de choux-fleurs et d'artichauts de la région et, par un deuxième arrêté de la même date, aux producteurs de pommes de terre primeur. Elles prévoyaient l'obligation: a) de fournir annuellement, pour chacun des produits en question, un état des superficies plantées; b) de respecter les disciplines (définies comme normes « de qualité ») concernant le triage, le calibrage, le poids et la présentation; c) de présenter la totalité de la production à la vente publique sur les marchés agréés par le comité; d) de respecter la règle du « prix de retrait », avec l'obligation de verser les cotisations correspondantes à la caisse du comité pour le soutien de ce régime; e) de participer à un fonds spécial destiné à des actions de publicité et de propagande.

En vérifiant le respect de ces obligations, le Cerafel a constaté que M. Le Campion, un producteur de choux-fleurs non adhérent, avait omis de communiquer la superficie de ses cultures et n'avait pas acquitté ses cotisations pour les campagnes 1979-1982. Cité

* Traduit de l'italien.

en justice, M. Le Campion a fait valoir que l'extension des règles édictées par le Cerafel à l'ensemble des producteurs de la région est incompatible tant avec les principes énoncés à l'article 39 du traité CEE qu'avec les dispositions relatives à l'organisation commune des marchés. En outre, faute d'une autorisation explicite de la part de la Commission des Communautés européennes, les dispositions de la loi n° 933 doivent être considérées comme contraires au principe du « marché ouvert » prévu aux articles 85 et suivants du traité.

Le tribunal de Saint-Brieuc a alors sursis à statuer et, par ordonnance du 2 juillet 1985, il a déféré à la Cour la question que nous pouvons résumer comme suit: un comité économique agricole peut-il se prévaloir d'une exception au principe de la libre concurrence sanctionné par l'article 85, alinéa 1, du traité pour étendre à l'ensemble des producteurs du pays ou de la région considérée la réglementation édictée par ses membres?

2. Au cours de la procédure, des observations ont été présentées par les parties au principal, le gouvernement français et la Commission. Les interventions de cette dernière et du Cerafel sont particulièrement utiles; elles permettent en effet de cerner avec une plus grande précision les termes du problème sur lequel la Cour est appelée à se prononcer.

Le litige — observe-t-on — concerne essentiellement le paiement des cotisations que M. Le Campion doit au comité agricole en vertu d'un décret interministériel étendant à l'ensemble des producteurs de choux-fleurs et d'artichauts certaines règles édictées par le Cerafel. Or, à la différence des pommes de terre primeur, ces légumes relèvent d'une organisation commune des marchés, celle des fruits et légumes, qui est aujourd'hui régie par le règlement n° 1035/72 du Conseil du 18 mai 1972 (JO L 118, p. 1). C'est donc au regard de cette source de droit que nous devrons d'abord vérifier si une mesure nationale comme celle dont se prévaut le Cerafel est ou non légale. On observera que, dans le secteur des fruits et légumes, il existe également depuis 1983 un régime *communautaire* d'extension présentant, entre autres, beaucoup de similitudes avec le modèle français (règlements n^{os} 3284/83 et 3285/83 du Conseil du 14 novembre 1983, JO L 325, p. 1 et 8). La remarque est exacte. Mais, en ce qui concerne les choux-fleurs et les artichauts, ce régime est entré en vigueur le 1er octobre 1985; il ne saurait donc avoir une incidence sur le fond de notre question qui doit en revanche être résolue à la lumière des principes communautaires qui étaient en vigueur lorsque les faits faisant l'objet de la procédure au principal sont intervenus.

Examinons alors ces principes. Le premier se déduit du dixième considérant du règlement n° 1035/72. Pour le législateur de Bruxelles, « la formation d'organisations de producteurs qui prévoient l'obligation pour les adhérents de se conformer à certaines règles, notamment en matière de commercialisation », ne nuit pas au fonctionnement de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, mais peut au contraire contribuer efficacement à la réalisation de ses objectifs.

Donc, dans le cadre de l'organisation commune, des comités comme le Cerafel disposent d'un entier droit de cité; le fait est cependant que, en définissant leurs compétences et leurs limites, les articles 13 à 15 du règlement ne prévoient rien quant à la possibilité d'étendre, par un acte de la puissance publique, aux producteurs non adhérents l'effet des dispositions qu'ils édictent. En

d'autres termes, nous sommes en présence d'une lacune qui a cependant été comblée par un de vos arrêts. Confrontée à un problème à maints égards analogue — la légalité au regard du droit communautaire d'une disposition nationale qui imposait à des producteurs déterminés l'obligation de s'affilier à une organisation instituée aux fins du développement de la production et de la vente des pommes et des poires — la Cour a en effet dit pour droit que cette disposition « ne saurait être considérée comme incompatible avec les dispositions [du règlement n° 1035/72] ... que si les activités de cette organisation sont elles-mêmes contraires à ces dispositions » (arrêt rendu le 13 décembre 1983 dans l'affaire 222/82, Apple and Pear Development Council/Lewis, Rec. 1983, p. 4083, 4122).

Appliqués à l'espèce présente, ces éléments permettent d'aboutir à un premier résultat: en l'absence de dispositions communautaires spécifiques, un régime national qui étend aux producteurs indépendants de la région les obligations prévues par un organisme agricole doit être considéré comme légal à la condition que ces mêmes obligations ou les conséquences susceptibles de résulter de leur extension n'apparaissent pas comme contraires aux dispositions du règlement n° 1035/72.

3. Cela dit, pour lever le doute manifesté par le juge breton, il ne reste qu'à passer en revue, à la lumière du critère ainsi établi, les règles associatives auxquelles se réfère l'arrêté du 27 juillet 1966. En ce qui concerne la première règle — l'obligation de fournir un état des superficies plantées — le Cerafel fait observer que la collecte des données relatives à la production lui permet d'effectuer des recherches destinées à promouvoir la qualité et la vente des légumes et que les résultats de ces études sont utilisables également par les producteurs non adhérents. En d'autres termes, les effets *erga omnes* de cette disposition se traduisent par un avantage pour l'ensemble du secteur des fruits et légumes de la région; ils ne sauraient donc être considérés comme contraires à l'organisation commune qui, comme on le sait, poursuit des objectifs identiques (voir, en ce sens, l'arrêt rendu dans l'affaire 222/82 précitée, point 1, sous a), du dispositif).

Passons aux dispositions sur le triage, le poids et le calibrage des produits. A cet égard, nous notons, d'une part, que du moment qu'une organisation commune des marchés est instituée, « les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure » qui est de nature à y déroger ou à entraver ses effets (arrêt rendu le 29 novembre 1978 dans l'affaire 83/78, Pigs Marketing Board/Redmond, Rec. 1978, p. 2347, 2372) et, d'autre part, qu'en l'espèce, le législateur communautaire a fixé pour les choux-fleurs et les artichauts des normes de qualité précises (règlement n° 23 du 4 avril 1962, JO n° 30, p. 965/962, annexe II, et n° 58 du 15 juin 1962, JO n° 56, p. 1607, annexe I), réalisant ainsi un système auquel la Cour a reconnu un « caractère exhaustif » (arrêt rendu dans l'affaire 222/82 précitée, point 1, sous c), du dispositif). Or, les règles que le comité édicte peuvent s'écarter de ce système; l'acte des autorités nationales qui leur confère un effet *erga omnes* est donc susceptible d'y déroger et, par là même, viole l'obligation d'abstention à laquelle nous avons fait allusion.

Viennent ensuite l'obligation de présenter la totalité de la production à la vente publique sur les seuls marchés agréés par le Cerafel ainsi que celle de contribuer au régime du

« prix de retrait ». La première, affirme-t-on, a pour but de protéger les producteurs adhérents contre des perturbations du marché breton des fruits et légumes sur lequel les grossistes et les commissionnaires exercent une emprise quasi incontestée. La deuxième obligation vise en revanche à empêcher que les prix de marché baissent au-delà d'une limite (précisément le prix de retrait) au-dessous de laquelle il devient économiquement plus utile de renoncer à la vente et de verser aux producteurs une indemnité pour les quantités invendues. Or, ajoute-t-on, l'extension *erga omnes* de ces obligations stabilise encore davantage le marché en permettant au Cerafel de contrôler de manière efficace non seulement la totalité de la production régionale mais également sa commercialisation.

Disons immédiatement qu'il ne saurait y avoir de doute sur la légalité des objectifs que les deux dispositions poursuivent. L'article 13 du règlement de base prévoit en effet que la constitution d'une organisation de producteurs comporte, pour celui qui y adhère, l'obligation « d'appliquer, en matière de ... commercialisation, les règles adoptées (par celle-ci) » et « de vendre, par (son intermédiaire) ... l'ensemble de (la) production ». D'autre part, pour stabiliser les cours, le législateur communautaire a considéré comme souhaitable que lesdites organisations interviennent « sur le marché, en particulier en appliquant un prix ... au-dessous duquel les produits de leurs adhérents sont retirés de la vente » (douzième considérant du règlement de base). « Pour le financement de ces mesures ... », précise en outre l'article 15, paragraphe 1, alinéa 3, de ce même règlement, « les producteurs associés constituent un fonds d'intervention qui est alimenté par des cotisations assises sur les quantités mises en vente ».

Le fait est cependant que, comme le prouve leur libellé, ces dispositions ont une portée *limitée*: en d'autres termes, elles visent les seuls comités et leurs adhérents. La réglementation *générale* dont le même législateur a doté le secteur des fruits et légumes se fonde en revanche sur le principe du marché ouvert, c'est-à-dire le marché auquel « tout producteur a librement accès » et dont le fonctionnement est uniquement réglé par « les instruments prévus par (l')organisation (commune) » (arrêt précité rendu dans l'affaire 83/78, point 57 des motifs). Il s'ensuit, nous semble-t-il, que les règles du Cerafel sont compatibles avec cette organisation tant qu'elles restent applicables aux seuls sujets dont elles émanent; en revanche, le fait de les étendre *erga omnes* reviendrait en pratique à substituer au régime commun le régime spécial que le règlement de base ne désapprouve pas et encourage au contraire mais dont il entend qu'il soit réservé aux adhérents.

Dans le cas, notamment, de l'obligation de présenter la totalité de la production à la vente sur les marchés agréés par le comité, l'extension est inacceptable parce qu'elle ne permettrait pas aux producteurs indépendants « d'opérer librement les achats et les ventes, ... dans les conditions déterminées par la réglementation communautaire » et en ce qui concerne le système du « prix de retrait », son application aux non-adhérents est illégale parce qu'elle les empêcherait de profiter « *directement* des mesures d'inter-

vention et de toutes autres mesures de régulation du marché prévues par l'organisation commune » (arrêt précité rendu dans l'affaire 83/78, point 58 des motifs, souligné par nous).

Rappelons en effet que, outre le système que nous venons d'évoquer, le règlement de base prévoit à l'article 19 un régime d'intervention applicable à tous les producteurs lorsque les autorités communautaires constatent une situation « de crise grave ». Or, une fois étendues à l'ensemble des producteurs bretons, les règles du Cerafel finiraient par bouleverser le *modus operandi* de ce double mécanisme: le régime de l'article 19 — observe à juste titre la Commission — perdrait toute raison d'être et la stabilisation du marché se réaliserait à un niveau supérieur à celui prévu par l'organisation commune. Il est évident que, faute d'une réglementation communautaire relative à l'extension, des conséquences de ce genre doivent être considérées comme incompatibles avec le fonctionnement de cette organisation.

Il reste à vérifier la légalité de la dernière obligation imposée par le Cerafel: le paiement des cotisations pour alimenter les campagnes publicitaires lancées par le comité. Il ressort du dossier de l'affaire qu'une part importante de ces sommes est effectivement destinée à alimenter un fonds pour la propagande pour les produits et la promotion des ventes tandis que la partie résiduelle sert à couvrir les frais de gestion supportés par le comité. Il apparaît, en outre, que les producteurs non adhérents sont tenus de verser la moitié du montant exigé des adhérents.

Cela dit, il convient de revenir à l'arrêt rendu dans l'affaire 222/82. « Dans l'hypothèse », y avez-vous affirmé, « où une taxe (il s'agissait, pour être précis, de la taxe d'inscription au Apple and Pear Development Council) sert à financer un organisme dont une partie des activités est jugée contraire au droit communautaire... », les dispositions du règlement n° 1035/72 « s'opposeraient (à l'obligation), pour les producteurs (de la payer), » et vous avez ajouté qu'il « appartient au juge national d'apprécier si, compte tenu de l'importance des activités en cause, cette circonstance entache la légalité de la taxe et doit entraîner une exonération totale ou partielle »[point 3, sous c), du dispositif]. *Mutatis mutandis,* la même solution s'impose dans l'espèce présente.

4. L'examen auquel nous venons de procéder nous amène donc à conclure que, sauf en ce qui concerne la déclaration des superficies plantées, les obligations prévues par le décret interministériel à l'égard des producteurs de choux-fleurs et d'artichauts, portent atteinte, si elles sont étendues à l'ensemble des producteurs de la région, au fonctionnement correct de l'organisation commune des marchés et sont donc incompatibles avec les dispositions du règlement de base n° 1035/72.

Dans ces conditions, il devient superflu de vérifier si la mesure litigieuse est également incompatible avec les règles de concurrence prévues par le traité de Rome. Un tel examen serait justifié à l'égard de l'arrêté d'extension relatif aux pommes de terre primeur, c'est-à-dire un produit pour lequel il n'existe pas actuellement d'organisation commune. Mais comme nous l'avons rappelé au point 2, le litige entre le Cerafel et M. Le Campion porte uniquement sur le non-respect des obligations afférentes à la production et à la commercialisation des choux-fleurs. Cet aspect du problème que nous soumet le juge *a quo* est donc étranger au litige au principal et peut être laissé de côté.

5. Sur la base des considérations qui précèdent, nous vous proposons de répondre comme suit à la question formulée par le tribunal de grande instance de Saint-Brieuc par ordonnance rendue le 2 juillet 1985 dans l'affaire pendante devant cette juridiction entre le Cerafel et M. Le Campion.

En l'absence d'une réglementation communautaire qui autorise explicitement l'extension des règles édictées par un comité régional de producteurs dans un secteur agricole déterminé, les dispositions du règlement n° 1035/72, portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, font obstacle à ce qu'un État membre arrête des mesures administratives qui étendent aux producteurs non adhérents audit comité, l'obligation de présenter la totalité de la production à la vente publique sur les marchés agréés par le comité, d'en appliquer les règles relatives au triage, au poids, au calibrage et à la présentation et de respecter son système de prix de retrait.

Il appartient au juge national d'apprécier si, compte tenu de l'importance des activités incompatibles exercées par le comité, cette circonstance entache la légalité des cotisations imposées aux producteurs non adhérents et entraîne une exonération totale ou partielle.