CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. SIEGBERT ALBER

présentées le 11 mai 2000 *

I — Introduction

1. La présente affaire préjudicielle pose le problème de savoir si les règles relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, qui prévoient notamment la fixation d'un prix indicatif pour le lait, s'opposent à une disposition nationale favorisant la conclusion d'accords interprofessionnels entre, d'une part, les producteurs de lait et, d'autre part, les entreprises de l'industrie de transformation ou du commerce, concernant un prix minimal pour le lait (ce prix pouvant parfois être supérieur au prix du lait fixé par la Communauté).

II — Faits et question préjudicielle

2. L'ordonnance de renvoi fait ressortir les faits à l'origine du litige, comme suit: M. Bertinetto (ci-après le «demandeur au principal») est éleveur de vaches et producteur de lait. Il avait conclu avec la société Biraghi SpA (ci-après la «défenderesse au principal»), entreprise de production de produits laitiers, un contrat de fourniture de lait pour la période allant d'avril 1991 à mars 1992. Le prix n'était pas un élément du contrat négocié entre la défenderesse au principal et chacun des fournisseurs, et n'avait fait l'objet d'aucune proposition ni acceptation individuelle: on appliquait à tous les fournisseurs le même prix, en fonction de l'évolution du marché. D'avril 1991 à mars 1992, le demandeur au principal a perçu, pour chaque litre de produit, des montants variables, correspondant parfois au prix indicatif fixé au niveau communautaire. Il arrivait cependant également que les prix payés soient inférieurs à ceux fixés dans l'accord interprofessionnel conclu, en vertu de la loi italienne n° 88, du 16 mars 1988 [1] (ci-après la «loi n° 88/88»), par l'Unalat (représentant les associations de producteurs de lait) et l'Assolatte (représentant les industries de transformation de lait, y compris la défenderesse au principal).

3. Le demandeur au principal a soutenu, dans l'instance au principal, que le prix fixé par l'accord interprofessionnel s'impose à toutes les entreprises ayant adhéré à l'Assolatte. En aucun cas, les producteurs ne devraient se voir verser un prix inférieur. La défenderesse au principal devrait donc être condamnée au paiement de la différence.

* Langue originale: l'allemand.

1 — Pour ce qui est du texte de la loi, voir sous III, 2.

4. La défenderesse au principal a objecté que des accords interprofessionnels conclus en vertu de la loi n° 88/88 ne sont pas contraignants; la loi se bornerait à renvoyer aux dispositions de droit privé sur le contrat de gestion d'affaires. Le prix fixé dans les accords ne serait même pas obligatoire pour les membres du groupement. Il y aurait donc lieu de rejeter la demande du demandeur au principal.

5. Le tribunal de renvoi considère, eu égard à ce qui précède, que — sous réserve de l'applicabilité des règles relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers —, il y aurait lieu de faire droit à la demande si l'accord interprofessionnel obligeait l'industrie de transformation à payer le prix souscrit par son association catégorielle. Il y aurait lieu en revanche de faire droit aux conclusions de la défenderesse au principal si l'accord interprofessionnel ne contenait que de simples indications pouvant être écartées par chacun des adhérents, membres des associations. Pour pouvoir statuer dans un sens ou dans l'autre, le tribunal de renvoi examine la loi n° 88/88, qui a institué et organisé ces accords interprofessionnels. Selon la juridiction de renvoi, le caractère contraignant des accords se déduit d'un certain nombre de dispositions. C'est ainsi que l'article 2, sous d), dispose que «les accords interprofessionnels ont pour but de... déterminer à l'avance les prix des produits». L'article 8, paragraphe 3, dispose que la partie cocontractante s'engage «à verser le prix déterminé sur la base des accords». Aucune autre manifestation de volonté ne serait donc nécessaire de la part des adhérents, membres des associations, pour que le contenu de l'accord interprofessionnel soit contraignant à leur égard. Sa valeur contraignante découlerait de la loi; il suffirait à cet égard que l'acheteur soit affilié à l'association ayant conclu l'accord.

6. La juridiction de renvoi parvient en définitive à la conclusion que le cas d'espèce pourrait notamment relever du champ d'application de l'article 3 du règlement (CEE) n° 804/68 [2], qui régit la fixation du prix indicatif pour la totalité du lait vendu par les producteurs au cours d'une campagne laitière.

7. La loi n° 88/88 contient en effet des dispositions susceptibles, en fonction de l'interprétation de la règle communautaire, d'entrer en conflit avec cette dernière:

a) les accords interprofessionnels sont contraignants [article 2, sous d), et article 8, paragraphe 2];

b) les accords doivent déterminer le prix minimal ou les critères aux fins de sa détermination [article 5, sous b)];

2 — Règlement du Conseil du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13).

c) à défaut d'accords conclus à l'initiative des parties, le Ministro dell'agricoltura e delle foreste (ministre de l'Agriculture et des Forêts italien) convoque d'office les parties, à la demande de l'une d'entre elles (article 4);

d) de même, l'Assessore regionale all'agricoltura (le ministre délégué régional à l'Agriculture), agissant à la demande de l'une des parties, est tenu de les réunir par voie de convocation, en vue de favoriser les accords visés à l'article 7 (article 7, paragraphe 2);

e) les parties signataires des accords favorisent la conclusion de contrats de culture et de vente des produits auxquels les accords se réfèrent et sont tenues de vérifier la conformité des contrats conclus avec le contenu des accords (article 8, paragraphe 1);

f) les entreprises ayant conclu des contrats conformes aux accords interprofessionnels perçoivent en priorité, par rapport aux autres entreprises, les aides à la modernisation et à la restructuration dans le secteur agro-alimentaire (article 12).

8. Le tribunal de renvoi a dès lors déféré à titre préjudiciel à la Cour la question d'interprétation suivante:

«L'article 3 du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, interdit-il à l'État italien de régir par la loi la stipulation d'accords interprofessionnels dans le but de déterminer à l'avance les prix du lait selon les procédures visées par la loi n° 88 du 16 mars 1988, avec toutes les conséquences qui s'y rattachent?»

III — Cadre juridique

1) *Le droit communautaire*

Règlement n° 804/68

9. En ce qui concerne la fixation du prix indicatif pour le lait, l'article 3 prévoit ce qui suit:

«1. Il est fixé chaque année, pour la Communauté, avant le 1er août pour la

campagne laitière débutant l'année suivante, un prix indicatif pour le lait.

...

2. Le prix indicatif est le prix du lait que l'on tend à assurer pour la totalité du lait vendu par les producteurs au cours de la campagne laitière dans la mesure des débouchés qui s'offrent sur le marché de la Communauté et les marchés extérieurs.

3. et 4...»

2) *Le droit national*

Loi du 16 mars 1988 portant réglementation des accords interprofessionnels et des contrats de culture et de vente des produits agricoles [3]

«Article 1er

1) La présente loi régit les accords interprofessionnels destinés à favoriser le développement de la production agricole et l'organisation du marché agricole conformément aux grandes lignes et aux objectifs de la planification agro-alimentaire nationale.

...

Article 2

1) Les accords interprofessionnels ont pour but:

a) de réglementer la quantité de la production agricole afin de la faire correspondre à la demande sur les marchés intérieurs et extérieurs, et dans le but de parvenir à des conditions d'équilibre et de stabilité du marché;

...

d) de déterminer à l'avance les prix des produits ou les critères aux fins de leur détermination en tant que préalable à la fixation des programmes de culture.

...

3 — *GURI* nº 69, du 23 mars 1988.

Article 5

1) ... Aux fins de la réalisation des objectifs fixés par la présente loi, les accords interprofessionnels définissent, en particulier:

...

b) le prix minimal ou, en cas d'accords pluriannuels, les critères pour sa détermination, en se référant plus particulièrement à la dynamique des coûts de production; les délais, les modalités de paiement et les avances éventuelles;

...

Article 8

...

3) La partie cocontractante s'engage:

...

b) à verser le prix déterminé sur la base des accords.

...

Article 12

1) Les aides à la modernisation et à la restructuration dans le secteur agro-alimentaire de la transformation et de la distribution sont accordées de préférence aux entreprises ayant conclu des contrats de culture et de vente conformes aux accords interprofessionnels.

2) Les aides à l'agriculture sont accordées, dans le respect des critères de priorité prévus par la législation en vigueur, de préférence aux producteurs agricoles membres des associations ayant conclu des contrats de culture et de vente conformes aux accords interprofessionnels.»

10. Pour un aperçu synthétique des autres dispositions pertinentes de la loi n° 88/88, nous renvoyons aux développements consacrés à ce sujet par le tribunal de renvoi (voir ci-dessus, points 5 et 7).

IV — Argumentation des parties

11. La défenderesse au principal est d'avis que le règlement n° 804/68 s'oppose à une disposition du droit national destinée à promouvoir et à favoriser, par quelque méthode que ce soit, l'établissement d'un prix uniforme du lait [4]. C'est précisément ce but que poursuivraient les articles 4 et 7 de la loi n° 88/88, étant donné que ces dispositions prévoient la convocation d'office des parties en vue de la conclusion d'un accord interprofessionnel. C'est dans le même contexte qu'il conviendrait d'apprécier l'article 12 de la loi n° 88/88, en tant que cette disposition institue une préférence en faveur des signataires de l'accord interprofessionnel au regard de l'octroi des aides à la modernisation et à la restructuration, afin d'inciter les parties à conclure un accord interprofessionnel et, par conséquent, de parvenir à un prix uniforme.

12. Le gouvernement italien fait observer que la loi n° 88/88 ne prévoit aucune intervention directe ni fixation de prix de la part de l'autorité publique. En outre, il n'existerait aucune relation entre un accord interprofessionnel au sens de la loi n° 88/88 et le prix indicatif établi en application de l'article 3 du règlement n° 804/68. Le prix indicatif ne saurait s'entendre comme un prix de commercialisation qui serait le même pour toute la Communauté, mais devrait au contraire être compris comme seuil de référence au-delà duquel se déclenchent les mécanismes d'intervention prévus par l'organisation commune des marchés du secteur en cause. À l'opposé, le prix de commercialisation serait déterminé par les évolutions du marché. Des enquêtes auraient fait apparaître que le prix de commercialisation varie sensiblement suivant les États membres. La loi n° 88/88 serait donc contraire au règlement n° 804/68.

13. La Commission fait tout d'abord observer qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que les États membres ne peuvent pas intervenir dans le processus de formation des prix à la production lorsqu'il s'agit de produits visés par une organisation commune de marché. Toute intervention des États membres visant à intervenir dans le processus de formation des prix, en sorte que les prix fixés diffèrent du prix indicatif valable pour l'ensemble de la Communauté, serait contraire au règlement n° 804/68, étant donné qu'une telle intervention perturberait en dernière analyse le marché commun. En outre, la Commission soutient que toute intervention de l'État dans la fixation des prix serait de nature à fausser la concurrence au sein du marché commun. Les règles nationales visant à favoriser des accords entre entreprises seraient contraires aux règles communautaires en matière de concurrence et constitueraient une infraction aux articles 5 et 85 du traité CE (devenus articles 10 CE et 81 CE).

4 — L'inapplicabilité des accords interprofessionnels qui en découlerait entraînerait ipso facto le rejet de la demande dans l'instance au principal.

V — Notre appréciation

14. La Cour de justice a été à maintes reprises déjà saisie de questions ayant trait à la compatibilité des règles de l'organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers avec des dispositions de droit national en matière de fixation du prix du lait. Les dispositions italiennes en la matière ont fait à plusieurs reprises l'objet d'un tel examen [5].

15. À cet égard, la Cour de justice a tout d'abord examiné les traits essentiels de la réglementation communautaire. Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, il est fixé chaque année, pour la Communauté, un prix indicatif pour le lait. Ce prix indicatif est, selon l'article 3, paragraphe 2, le prix du lait que l'on tend à assurer pour la totalité du lait vendu par les producteurs au cours de la campagne laitière dans la mesure des débouchés qui s'offrent sur le marché de la Communauté et les marchés extérieurs.

16. En l'absence de mesures d'intervention directe pour le lait, le soutien du prix de ce produit est recherché notamment à travers le système de prix d'intervention instauré à l'article 5 du règlement n° 804/68, pour certains produits dérivés. Ces prix d'intervention ont pour but d'assurer la réalisation du prix indicatif du lait dans les conditions exposées à l'article 3, à savoir, essentiellement, selon les lois du marché à l'intérieur de la Communauté.

17. En vue d'atteindre ce but, le règlement comporte également un système de protection aux frontières communautaires comportant notamment des prélèvements destinés à couvrir la différence entre le prix de seuil et le prix franco-frontière d'un produit laitier déterminé. En outre, le règlement n° 804/68 prévoit la possibilité de l'octroi de restitutions à l'exportation d'un montant uniforme pour toute la Communauté, mais susceptibles d'être différenciées suivant le pays tiers de destination.

18. Un des objectifs principaux de l'organisation de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers est d'assurer au producteur du lait un prix pour ce produit orienté vers le prix indicatif. Les mécanismes instaurés par le règlement et destinés à atteindre ce but, qui ont déjà été indiqués, restent sous le seul contrôle de la Communauté [6].

19. Dans son arrêt dans l'affaire Toffoli e.a. [7], la Cour devait statuer sur la compa-

5 — Arrêts du 6 novembre 1979, Toffoli e.a. (10/79, Rec. p. 3301); du 7 février 1984, Commission/Italie (166/82, Rec. p. 459), et du 27 avril 1988, Commission/Italie (225/86, Rec. p. 2271). Pour ce qui est de la jurisprudence de la Cour concernant des mesures unilatérales prises par les États membres en vue de la fixation des prix de produits agricoles, voir également les arrêts du 23 janvier 1975, Galli (31/74, Rec. p. 47); du 18 octobre 1979, Buys e.a. (5/79, Rec. p. 3203), et du 6 novembre 1979, Danis e.a. (16/79 à 20/79, Rec. p. 3327).

6 — Voir arrêt Toffoli e.a. (précité à la note 5, point 11).

7 — Précité à la note 5.

tibilité de la loi italienne n° 306/75 — ultérieurement remplacée par la loi n° 88/88, qui sous-tend la présente affaire — avec le règlement n° 804/68. À l'époque, l'état du droit — sur lequel la Cour était appelée à statuer — était le suivant: selon la loi applicable à l'époque, qui comportait notamment des règles en vue de la détermination du prix de vente du lait à la production, la production et la vente du lait par les producteurs associés étaient soumises au respect des règles et des programmes établis par cette association. De plus, les producteurs associés étaient tenus de vendre le lait par l'intermédiaire de leur association. Le prix du lait à la production, quelle que fût l'utilisation à laquelle il était destiné, était déterminé, pour chaque campagne agricole et pour chaque région, par voie de négociation collective avec la participation des différentes parties intéressées. L'accord intervenu entre les parties était publié au bulletin officiel de la région et était obligatoire pour les parties. Lorsque l'accord n'intervenait pas entre les parties dans les trente jours à compter du début de la campagne agricole, le prix du lait à la production était déterminé par une commission nommée par décret du président de la région. La décision prise par cette commission était également publiée et avait valeur contraignante pour les parties.

20. La Cour était invitée à statuer à titre préjudiciel sur la question de savoir si le règlement n° 804/68 interdisait à l'État italien d'attribuer par la loi à ses autorités administratives le pouvoir de fixer le prix du lait à la production.

21. Partant des objectifs de l'organisation commune des marchés, la Cour a à cet égard indiqué que «dans les domaines couverts par une organisation commune de marché, à plus forte raison, lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix, les États membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix régis, au même stade de production ou de commercialisation, par l'organisation commune. Il s'ensuit qu'une législation nationale destinée à promouvoir et à favoriser, par quelque méthode que ce soit, l'établissement d'un prix uniforme du lait à la production, par convention ou d'autorité, au niveau national ou régional, est, de par sa nature, située en dehors des compétences réservées aux États membres et se heurte au principe, posé par le règlement n° 804/68, et notamment par son article 3, de la réalisation d'un prix indicatif à la production pour le lait vendu par les producteurs communautaires au cours de la campagne laitière dans la mesure des débouchés qui s'offrent sur le marché de la Communauté et les marchés extérieurs» [8].

22. Partant, la Cour a répondu à la question alors posée en ce sens que «la fixation directe ou indirecte par un État membre du prix du lait à la production est incompatible avec l'organisation commune des

8 — Ibidem, point 12.

marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers».

23. Cet état du droit a été confirmé par la Cour dans son arrêt du 7 février 1984 à l'occasion d'un recours en manquement dirigé contre la République italienne et mettant à nouveau en cause la loi n° 306/75. La Cour a discerné une infraction au droit communautaire dans le fait que la loi italienne prévoyait la fixation d'un prix uniforme du lait à la production par une commission nommée par décret du président de la région en cause [9]. En outre, la Cour a considéré que le droit communautaire s'oppose à toute disposition législative prévoyant une intervention quelconque de la part d'une autorité publique, nationale ou régionale, en vue de promouvoir et de favoriser l'établissement par convention d'un prix uniforme du lait à la production [10].

24. On peut donc tenir pour établi qu'une législation nationale destinée à promouvoir et à favoriser la fixation, par voie de convention ou d'autorité, d'un prix uniforme du lait à la production, sur le plan national ou régional — et quelle qu'en soit la méthode — est incompatible avec le règlement n° 804/68.

9 — Arrêt du 7 février 1984, Commission/Italie, précité à la note 5, point 24.

10 — Ibidem, point 25.

25. En l'occurrence, cela signifie qu'il y a lieu de vérifier si la République italienne a fixé, directement ou indirectement, les prix à la production pour le lait et, par là même, enfreint le règlement n° 804/68.

26. Dans son ordonnance de renvoi, la juridiction a quo a mentionné une série de critères suggérant, selon elle, à tout le moins, une forme de promotion ou d'incitation à l'établissement d'un prix uniforme à la production par la puissance publique. Le tribunal de renvoi fait notamment observer que les accords interprofessionnels présentement en cause sont contraignants et qu'ils doivent déterminer le prix minimal ou les critères aux fins de sa détermination. Au cas où des accords ne seraient pas conclus spontanément, le ministre de l'Agriculture et des Forêts convoque d'autorité les parties, à la demande de l'une d'entre elles. De même, le ministre délégué régional à l'agriculture est tenu de convoquer les parties, à la demande de l'une d'entre elles, en vue de favoriser la conclusion d'accords interprofessionnels. Les parties ayant stipulé les accords doivent promouvoir la conclusion de contrats de vente des produits et sont tenues de vérifier la conformité des contrats stipulés par rapport au contenu desdits accords. Enfin, les entreprises ayant conclu des contrats conformes aux accords interprofessionnels perçoivent en priorité, par rapport aux autres entreprises, les aides à la modernisa-

tion et à la restructuration dans le secteur agro-alimentaire.

27. Il résulte de la combinaison de ces critères que, tout en ne fixant pas directement le prix à la production pour le lait, l'État favorise à tout le moins la conclusion d'accords interprofessionnels à cet égard. De par la conclusion de ces accords interprofessionnels, les parties ont vocation à percevoir des avantages sous forme de subventions qui, autrement, leur seraient refusées. De même, le caractère obligatoire de l'accord interprofessionnel conclu en liaison avec la convocation des parties par les autorités publiques milite en faveur de la thèse que l'État intervient indirectement dans la fixation des prix à la production.

28. Or, toute fixation de ces prix — quelle qu'en soit la méthode — heurte le principe érigé dans le règlement n° 804/68, notamment à l'article 3, suivant lequel on s'efforce d'assurer pour le lait vendu par les producteurs un prix indicatif à la production, dans la mesure des débouchés qui s'offrent sur le marché de la Communauté et les marchés extérieurs, force est d'admettre au départ qu'une telle législation nationale est incompatible avec l'organisation commune de marché concernée.

29. Pour finir, il convient encore d'indiquer qu'il appartient à la juridiction nationale d'apprécier les faits de l'instance ainsi que d'identifier et notamment d'interpréter les dispositions du droit national applicables au cas d'espèce.

30. Force est donc de conclure en définitive que des règles nationales en vertu desquelles un État membre favorise la conclusion d'accords interprofessionnels qui portent sur les prix du lait au stade de la production sont incompatibles avec l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers mise en place par le règlement n° 804/68. Étant donné que ces accords ont valeur contraignante en vertu de la loi n° 88/88, et que l'on prévoit, en outre, en faveur des parties signataires, un traitement préférentiel lors de l'attribution de subventions, le point de savoir si l'État membre participe lui-même directement à la fixation des prix à la production ne constitue plus un critère déterminant.

VI — Dépens

31. Les frais exposés par le gouvernement italien et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

VII — Conclusion

Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, nous proposons à la Cour de répondre à la question préjudicielle comme suit:

« L'article 3 du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, s'oppose à des dispositions telles que celles de la loi (italienne) n° 88, du 16 mars 1988, qui, régissant la stipulation d'accords interprofessionnels, impartissent aux partenaires sociaux la tâche de fixer à l'avance les prix du lait suivant une procédure prévue par la loi, avec toutes les conséquences juridiques y attachées. »