ARRÊT DE LA COUR
DU 6 NOVEMBRE 1979 [1]

Gaetano Toffoli et autres contre région de Vénétie (demande de décision préjudicielle, formée par le tribunale amministrativo regionale per il Veneto)

«Prix du lait à la production»

Affaire 10/79

Sommaire

Agriculture — Organisation commune des marchés — Lait et produits laitiers — Prix du lait à la production — Fixation unilatérale par un État membre — Incompatibilité avec la réglementation communautaire — Absence de sanctions pour le non — respect du prix — Fait non justificatif

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 du Conseil, 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. L'incompatibilité d'une telle législation avec l'organisation commune du marché en cause n'est nullement affectée par l'absence de sanctions pour le non-respect du prix établi en conformité avec ladite législation.

Dans l'affaire 10/79,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le tribunale amministrativo regionale per il Veneto, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant lui entre

GAETANO TOFFOLI ET AUTRES

1 — Langue de procédure: l'italien.

et

RÉGION DE VÉNÉTIE,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de certaines dispositions du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148 du 28 juin 1968, p. 13),

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. O'Keeffe et A. Touffait, présidents de chambre, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco et T. Koopmans, juges,

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

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure

La loi italienne n° 306 du 8 juillet 1975 (Gazzetta Ufficiale n° 194 du 23 juillet 1975) comporte, d'une part, des mesures en faveur des associations de producteurs du secteur de l'élevage et, d'autre part, des règles en vue de la détermination du prix de vente du lait à la production.

L'article 2 de cette loi prévoit que la production et la vente du lait par les producteurs associés sont soumises au respect des règles et des programmes établis par l'association. De plus, les producteurs associés sont tenus de vendre le lait par l'intermédiaire de leur association.

Le prix du lait à la production est fixé, pour chaque campagne agricole et pour chaque région, par voie d'accord entre les catégories professionnelles concernées (producteurs, transformateurs et centrales du lait) et selon les critères définis par les articles 8 et 9 de la loi. Le

prix convenu est ensuite publié dans le Bollettino ufficiale della regione (BUR), et devient ainsi «obligatoire pour les parties contractantes» (articles 10).

En l'absence d'un tel accord, le prix est fixé par une commission ad hoc nommée par le président de la Giunta regionale et réunissant les représentants des catégories professionnelles concernées. Ce prix est publié dans le BUR et est immédiatement applicable (article 11).

La commission nommée, en vertu du décret n° 352 du 7 mars 1978, par le président de la Giunta regionale de Vénétie, a, par sa décision du 11 avril 1978, publié dans le BUR du 17 avril 1978, fixé à 260 lires le litre, TVA comprise, le prix régional à la production du lait de vache jusqu'au 31 décembre 1978.

M. Gaetano Toffoli et d'autres industriels du secteur du lait et des produits laitiers ont formé un recours auprès du tribunale amministrativo regionale per il Veneto afin d'obtenir l'annulation notamment de la décision susmentionnée fixant le prix du lait à la production. A l'appui de leur recours, les demandeurs au principal ont invoqué, l'incompatibilité de la loi n° 306/75 avec le règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148 du 28 juin 1968, p. 13).

Il ressort du dossier que la région de Vénétie, partie défenderesse au principal, a soutenu devant la juridiction nationale que l'entrée en vigueur du règlement n° 804/68 n'aurait pas pour effet de soustraire au législateur national le pouvoir de réglementer le prix du lait et qu'en tout état de cause, cet effet ne se produirait pas tant que ce prix n'aurait pas été effectivement fixé par les autorités communautaires compétentes.

A cet égard, la juridiction nationale fait observer, dans la motivation de l'ordonnance de renvoi visée ci-dessous, que la disposition finale du règlement, aux termes de laquelle celui-ci «est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tous les États membres» ne résoudrait pas la question tant que la notion d'«applicabilité» des règlements communautaires ne serait pas précisée. Le problème de la latitude laissée au législateur national avant la fixation par la Communauté du prix indicatif du lait en application de l'article 3 du règlement n° 804/68 constituerait donc une question d'interprétation de ce règlement et de l'article 189, deuxième alinéa, du traité que la disposition précitée reproduirait.

Par ordonnance du 28 novembre 1978, la juridiction nationale a décidé de suspendre la procédure et a, en application de l'article 177 du traité, saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«La législation communautaire et plus précisément les dispositions du règlement (CEE) n° 804/1968 (Organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers) interdisent-ils à l'État italien, compte tenu de l'article 189, premier alinéa, du traité CEE, d'attribuer par la loi à ses autorités administratives le pouvoir de fixer le prix du lait à la production, même lorsque la Communauté n'a pas fixé le prix indicatif pour le lait en application de l'article 3 du règlement (CEE) n° 804/68?»

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 19 janvier 1979.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice des CE, des observations écrites ont été déposées par les parties demanderesses au principal, représentées par M^e^ Feliciano Benvenuti, de Venise, par la partie défenderesse au principal, représentée par M^es^ Luigi Righetti, Matteo Pagnes et Giangiacomo Pancino, de Venise, par le gouvernement italien, représenté par son ambassadeur Adolfo Maresca en qualité d'agent, assisté de l'avvocato dello Stato

Ivo Maria Braguglia, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Richard Wainwright, assisté de M. Guido Berardis, membre du service juridique..

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé de poser une question écrite à la Commission et d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

II — Observations écrites

A titre de remarque liminaire, *les parties demanderesses au principal* affirment que la question posée peut trouver une solution même sur le simple plan des faits. En effet, la Communauté aurait fixé le prix indicatif du lait en application de l'article 3 du règlement n° 804/68. Plus précisément, entre le prix du lait fixé en moyenne en Italie sur la base des procédures prévues par la loi n° 306/1975 et les prix indicatifs à la production fixés par la Communauté il aurait toujours existé une différence considérable qui aurait fait clairement apparaître l'incompatibilité de la législation italienne avec la réglementation communautaire. Il suffirait de rappeler qu'au premier trimestre de 1977, la différence entre le prix du lait en Italie et le prix indicatif communautaire se situait aux environs de 48 %.

Cette mise au point pourrait rendre superflu d'examiner davantage la question posée, dont la formulation semblerait indiquer que les doutes en matière d'interprétation exprimés par le juge national résulteraient exclusivement de l'inutilisation par la Communauté de son pouvoir de fixer le prix. De même, l'exercice du pouvoir prévu par l'article 3 du règlement n° 804/68 de la part de la Communauté semblerait constituer, selon ce juge, le moment où le règlement devient en tout état de cause applicable dans chacun des États membres et obligatoire pour tous. S'il en est ainsi, toute autre analyse interprétative de la réglementation communautaire serait superflue.

Cependant, dans l'hypothèse où la Cour entendrait analyser plus au fond la question posée en ce qui concerne tant la compatibilité de la législation italienne avec la réglementation communautaire que le concept de l'applicabilité des règlements communautaires, qui semblerait être mis en cause par le juge national, les demanderesses au principal exposent des observations complémentaires qui peuvent être résumées comme suit:

Les deux procédures instaurées par la loi n° 306/75 viseraient à éliminer les règles du marché libre dans la formation du prix de vente du lait à la production, cela contrairement à la réglementation communautaire. En effet, les accords visés à l'article 10 de la loi seraient à conclure non pas entre les différents intéressés comme le voudraient les lois du marché, mais entre les catégories de producteurs et d'utilisateurs pour chaque région. Le prix convenu devrait, en vertu de cet article, être publié au bulletin officiel de la région pour devenir obligatoire entre les parties, en éliminant donc la possibilité de concurrence au sein d'une catégorie entière. Mais par ailleurs, l'illégalité de la réglementation italienne serait accentuée par le fait que, si l'on ne parvient pas à un accord au sens de l'article 10, la procédure de l'article 11 s'appliquerait et la commission (convoquée par l'administration régionale), au sein de laquelle les industriels seraient représentés de façon minoritaire par rapport aux producteurs, procèderaient à la fixation du prix à la production, décision

valable et obligatoire pour l'ensemble des catégories de producteurs ou d'utilisateurs.

L'on poursuivrait ainsi non seulement l'objectif d'imposer un prix obligatoire à toutes les parties intéressées mais également celui de protéger sans aucune raison la catégorie des producteurs au seul détriment de la catégorie des utilisateurs, qui se verraient liés par des prix imposés pour les ventes au détail.

Or, ces dispositions seraient en contradiction absolue avec l'objectif principal du règlement n° 804/68, qui résiderait dans la réalisation d'un marché unique par rapport auquel le prix indicatif devrait être considéré exclusivement comme un instrument.

Le règlement n° 804/68 serait directement et immédiatement applicable dans l'ordre juridique italien et exclurait d'une façon absolue toute fixation contraignante du prix du lait et des produits laitiers en retirant le pouvoir à cet égard aux États membres et même aux catégories intéressées.

Au vu de ces observations, les demanderesses suggèrent à la Cour de répondre à la question posée en ce sens que le règlement n° 804/68 est directement et immédiatement applicable dans l'ordre juridique italien et, partant, que la loi italienne n° 306 du 8 juillet 1975 est illégale dans la mesure où celle-ci prévoit une procédure de fixation des prix de vente du lait à la production.

La *partie défenderesse au principal* conteste l'admissibilité de la question posée, laquelle amènerait la Cour à apprécier la légalité ou la validité de la loi n° 306/75. A titre subsidiaire, elle fait valoir qu'il n'y aurait aucune incompatibilité entre cette loi et le règlement n° 804/68. En effet, les dispositions italiennes, prises en vertu d'un pouvoir législatif conservé par l'État italien, ne feraient que compléter les dispositions communautaires.

Selon le *gouvernement italien*, même si un prix indicatif a été fixé pour le lait, les États membres auraient conservé dans l'abstrait leur pouvoir de réglementer le prix national du produit dans chacune des phases de commercialisation. A l'appui de cette thèse, le gouvernement italien rappelle le principe général énoncé par la Cour (affaire 65/75 *Tasca*, Recueil 1976, p. 291; affaires jointes 88 à 90/75, *SADAM* et autres, Recueil 1976, p. 323) selon lequel «la fixation unilatérale par un État membre de prix maximaux à la vente de sucre, quel que soit le stade concerné, est incompatible avec le règlement n° 1009/67, dès lors qu'elle met en danger les objectifs et le fonctionnement de cette organisation, en particulier de son régime de prix». Or, le corollaire de ce principe serait qu'une fois reconnu, dans l'absolu, le pouvoir des États membres, il reviendrait au juge national, statuant sur la base notamment des éléments de droit communautaire fournis par la Cour, de vérifier si, dans le cas concret, la fixation unilatérale des prix serait de nature à mettre en péril les objectifs et le fonctionnement de l'organisation commune en cause.

Une fois acquise la compétence des États membres dans le sens précité, la question posée par le tribunale amministrativo pourrait être examinée en faisant abstraction de l'hypothèse particulière y formulée («... même lorsque la Communauté n'a pas fixé le prix indicatif pour le lait en application de l'article 3 du règlement n° 804/68»). En premier lieu en effet, cette hypothèse ne serait pas pertinente, étant donné que la fixation ou non, de la part de la Communauté, du prix indicatif pour le lait n'aurait aucune incidence sur le problème des compétences. En second lieu, il n'apparaîtrait nullement que la Communauté s'abstiendrait en fait de fixer un prix indicatif

pour le lait au titre de l'article 3 du règlement n° 804/68. Il pourrait arriver que ce prix ne soit pas fixé dans le délai prévu à l'article 3 précité (avant le 1er août), mais, en pratique, il n'arriverait jamais que ce prix ne soit pas fixé.

En ce qui concerne la loi n° 306/75, le gouvernement italien observe d'emblée que celle-ci ne comporterait *aucune réglementation autoritaire du prix du lait.* Ainsi qu'il ressortirait de ses articles 1 à 7, cette loi aurait pour objectif évident de promouvoir la coopération en agriculture, en particulier dans le secteur du lait, qui serait traditionnellement l'un des plus faibles de l'agriculture italienne.

Dans le cadre de l'objectif précité, l'article 8, deuxième alinéa, de la loi n° 306/75 prévoirait que le prix de vente du lait serait fixé en principe «pour les différentes zones de production et pour chaque campagne, par voie de négociations collectives auxquelles participent toutes les parties intéressées et eu égard en particulier à la dynamique des coûts de production du lait». La négociation collective pourrait avoir lieu de façon autonome, à l'initiative spontanée des parties intéressées, ou à l'initiative de la région concernée (article 10). *En cas d'accord,* celui-ci serait publié au bulletin officiel de la région; il serait «obligatoire pour toutes les parties contractantes» (article 10, troisième alinéa). *A défaut d'accord,* le prix du lait à la production serait fixé, toujours sur une base régionale, par une commission dans laquelle seraient représentés tous les opérateurs du secteur. La décision de la Commission serait publiée au bulletin officiel suivant «. . . et est obligatoire entre les parties . . .».

La loi n° 306/75 *ne prévoirait pas de sanctions* pour ceux qui, affiliés ou non, ne respecteraient pas le prix issu de l'accord visé à l'article 10 ou fixé par décision de la commission visée à l'article 11.

Il y aurait lieu par la suite d'exclure de la manière la plus nette que la loi nationale introduise un système débouchant sur la fixation autoritaire du prix du lait à la production. Il n'en serait pas autrement lorsque les parties intéressées ne parviendraient pas à se mettre d'accord (article 10); la décision de la Commission visée à l'article 11 représenterait en réalité simplement un mode de résolution des conflits existant au sein des catégories intéressées et non pas une mesure autoritaire s'imposant à celles-ci. Il serait important de noter à cet égard que la décision émanerait des catégories intéressées elles-mêmes et *qu'elle ne serait obligatoire qu'entre les parties,* c'est-à-dire qu'elle obligerait uniquement les affiliés de ces catégories.

En conclusion, la loi nationale serait destinée à promouvoir et à favoriser les interprofessionnels en ce qui concerne également l'acceptation d'un prix uniforme à la production de lait (au niveau régional); elle n'imposerait nullement toutefois le prix ni la stipulation résultant d'accords interprofessionnels, et encore moins l'extension du contenu de ces accords à des sujets (personnes privées ou associations) distincts des associations ayant participé à la négociation collective.

Le contenu de la loi nationale ainsi mis en lumière, il apparaîtrait difficile d'imaginer des motifs éventuels de conflit (direct ou indirect) entre cette loi et l'organisation commune du marché du lait et des produits laitiers. Il ne semblerait pas en premier lieu qu'on puisse accorder de l'importance à la question (envisagée dans d'autres hypothèses) de l'incidence des dispositions légales sur le régime des prix communautaires, et spécialement du prix d'intervention, ou sur la libre circu-

lation du produit à l'intérieur de la Communauté (voir les arrêts précités dans les affaires 65/75 et 88 à 90/75). Cette incidence, avec pour corollaire l'éventualité d'un conflit direct ou indirect, ne pourrait se produire qu'en présence d'un régime national de prix imposés d'autorité et obligatoires *erga omnes*.

Une telle incidence ferait au contraire défaut dès lors que la réglementation nationale se limiterait à favoriser l'accord de toutes les catégories intéressées en ce qui concerne le prix à la production.

L'éventualité d'un conflit indirect, sous l'aspect du *niveau* du prix national, avec les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune serait également exclue dans le cas concret si on considère que le prix moyen à la production du lait en Italie serait, en règle générale, légèrement plus élevé que le prix indicatif. Cette circonstance, qui serait uniquement due à la carence de production (déjà évoquée) dans ce secteur, ne constituerait certainement pas un obstacle à la libre circulation du produit en Italie. Bien au contraire, un tel fait avantagerait les importations communautaires qui, de fait, auraient continué à augmenter même après l'entrée en vigueur de la loi n° 306/75.

Il ne serait pas possible non plus de soutenir sérieusement que le mécanisme institué par la loi nationale aurait pour effet d'offrir aux producteurs de lait italiens une garantie supplémentaire par rapport à celle prévue par l'organisation commune de marché.

En effet la réglementation nationale ne prévoirait pas d'instruments de nature à imposer *erga omnes* le prix à la production du lait. Il en serait de même lorsque ce prix serait fixé, en l'absence d'accord avec les parties par la commission visée à l'article 11. Les producteurs non affiliés seraient donc libres de vendre le lait au prix qui leur conviendrait. Les autres opérateurs non affiliés seraient libres d'acheter le lait à un prix différent de celui convenu ou fixé. Cette liberté subsisterait également pour les opérateurs affiliés, étant donné que la loi ne serait assortie d'aucune sanction, même à l'encontre des affiliés ne respectant pas le prix convenu ou fixé. Les instruments prévus par la loi favoriseraient donc sans doute la négociation mais ils ne l'imposeraient certainement pas.

On devrait exclure également que la loi nationale imposerait l'obligation de s'approvisionner en lait italien, que ce soit au prix contractuel ou à tout autre prix.

La réglementation nationale ne contiendrait donc pas des mécanismes de garantie pour les producteurs; la seule garantie dont bénéficieraient les producteurs italiens, à l'image des autres producteurs communautaires, resterait l'intervention visée au titre II du règlement n° 804/68. Cela permettrait également d'établir que la réglementation nationale, outre qu'elle ne créerait pas de garanties supplémentaires par rapport à l'intervention communautaire, n'aurait aucune incidence sur le fonctionnement du mécanisme d'intervention au niveau communautaire.

Avant de passer à l'examen du problème posé par la juridiction nationale, la *Commission* expose certaines observations préliminaires en vue d'éclaircir deux aspects de la question.

En premier lieu, la Commission estime qu'il ne s'agit pas tant de déterminer si, dans le cas d'espèce, l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers «interdit à l'État italien d'attribuer par la loi à ses autorités administratives le pouvoir de fixer le prix du lait à la production» que de déterminer si, dans le cadre de la réglementation communautaire en ques-

tion, ce serait l'État membre en premier chef qui se verrait conférer un tel pouvoir normatif. Se basant sur une analyse des deux mécanismes de fixation des prix instaurés par la loi italienne n° 306/75, la Commission fait valoir que ce serait à l'État qu'en dernière analyse le système de cette loi confèrerait la responsabilité de la détermination du prix du lait à la production. En effet, si la procédure de négociation prévue par l'article 10 échoue, cela déclencherait automatiquement la procédure, à caractère autoritaire (prix fixé par la commission régionale et obligatoire pour tous), prévue par l'article 11.

Le second point à éclaircir concernerait la dernière phrase de la question posée: «même lorsque la Communauté n'a pas fixé le prix indicatif pour le lait en application de l'article 3 du règlement CEE n° 804/68». En replaçant cette phrase dans son contexte, on pourrait être amené à considérer que la juridiction italienne elle-même répondrait par l'affirmative à la question qu'elle pose, «lorsque la Communauté a fixé le prix indicatif du lait», tandis que l'existence d'un vide résultant de l'inertie des autorités communautaires en matière de fixation du prix indicatif serait pour elle source de doute.

Selon la Commission, il s'agirait là d'une hypothèse irréaliste.

En effet, la fixation du prix indicatif du lait se renouvellerait à intervalles plus ou moins réguliers à l'occasion de toute nouvelle campagne agricole. Lorsqu'il y aurait des retards, le prix indicatif valable pour la campagne précédente continuerait à être applicable jusqu'à la fixation d'un nouveau prix, ce qui exclurait que se produise un vide juridique que, du point de vue de la juridiction nationale, l'activité de l'État pourrait être amenée à combler.

La Commission conclut que le véritable problème serait celui des pouvoirs des États membres en matière de prix des produits agricoles relevant d'une organisation commune de marché. Elle suggère donc de se référer à la formulation suivante de la question posée:

«La réglementation communautaire, et plus précisément le règlement n° 804/68 du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, interdisent-ils à l'État italien de déterminer le prix du lait à la production?»

Se livrant ensuite à un examen de la jurisprudence de la Cour relative aux pouvoirs des États membres en matière de détermination des prix des produits agricoles relevant d'une organisation commune de marché, la Commission dégage les principes suivants:

a) les mesures unilatérales prises par un État membre sont compatibles avec l'organisation commune des marchés dans un secteur déterminé dès lors qu'elles ne font obstacle, ni directement ni indirectement, à la réalisation des objectifs et au fonctionnement normal de celle-ci;

b) les mesures unilatérales prises par un État membre, même compatibles avec les règles spécifiquement «agricoles» de l'organisation commune des marchés, ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle, directement ou indirectement, aux échanges intracommunautaires.

Ce serait sur la base de ces principes qu'il faudrait apprécier l'affaire pendante devant le juge a quo.

Estimant qu'à cette fin, il serait indispensable d'avoir une image suffisamment précise de l'organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers, la Commission fait observer que, dans ses grandes lignes, cette organisation serait analogue à celle d'autres secteurs agricoles. Elle compren-

drait un régime des prix, un régime des interventions et un régime des échanges avec les pays tiers. Procédant à une analyse de ces régimes la Commission met en lumière certaines caractéristiques de ladite organisation qui seraient propres à celle-ci.

Elle souligne notamment que cette organisation ne prévoirait aucune intervention *directe* pour le lait. Le soutien du prix du lait serait recherché uniquement au moyen d'un régime de prix d'intervention *pour les produits dérivés* tels que le beurre, le lait écrémé en poudre et les fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano, prix d'intervention à l'aide desquels on tendrait à assurer la réalisation du *prix indicatif* 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» (voir l'article 3, règlement n° 804/68). En tant qu'instrument de garantie indirect en faveur des producteurs de lait, on trouverait également un système de *prélèvements* qui couvrirait la différence entre le prix de seuil et le prix franco frontière d'un produit déterminé du secteur en cause. Ce dernier, comme le premier, serait fixé pour chacun des «produits pilotes» mentionnés à l'annexe I du règlement n° 823/68 du Conseil, du 28 juin 1968, déterminant les groupes de produits et les dispositions spéciales relatives au calcul des prélèvements dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 151, du 30 juin 1968 p. 3). Ce système aurait pour but de stabiliser le marché communautaire en évitant notamment que les fluctuations des prix sur le marché mondial ne se répercutent sur les prix pratiqués à l'intérieur de la Communauté. Enfin, afin de favoriser les exportations dans l'hypothèse où le prix communautaire serait plus élevé que le prix pour le marché mondial, on accorderait des *restitutions* d'un montant uniforme pour l'ensemble de la Communauté, mais variable selon le pays tiers de destination.

Les mécanismes d'intervention sur les produits dérivés et de protection à la frontière communautaire n'auraient donc pour objet que d'encourager la hausse vers le prix indicatif pour le lait, le prix effectivement réalisé pour ce produit étant essentiellement déterminé par les lois du marché. Il ne s'agirait donc pas de garantir l'obtention de ce prix, mais de tendre vers celui-ci.

Examinant ensuite les effets directs ou indirects éventuels des dispositions nationales en cause sur l'organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers, la Commission fait valoir qu'il ressort des considérations exposées ci-dessus que tout élément étranger à cette organisation et susceptible de freiner la hausse vers le prix indicatif sur le marché compromettrait la réalisation de l'objectif des mécanismes d'intervention et de protection à la frontière. Tel serait le cas si, pour le lait, on fixait de manière autoritaire un prix à la production inférieur au prix indicatif.

Dans l'hypothèse où le prix du lait à la production serait fixé à un niveau supérieur au prix indicatif le conflit avec le système des prix communautaires serait tout aussi évident et aurait des effets négatifs dans divers sens.

En premier lieu, on se trouverait face à une véritable garantie supplémentaire qui assurerait, grâce à la vente du lait en tant que tel, des revenus fixes aux producteurs, et qui serait en concurrence avec le mécanisme de garantie prévu par l'organisation commune de marché.

Bien entendu, il serait possible que le prix de marché soit supérieur au prix indicatif du seul fait par exemple du libre jeu de l'offre et de la demande. Il pourrait y avoir à cela notamment des motifs structurels. Ce serait effectivement ce qui

se passerait en Italie, pays dont la production de lait serait déficitaire, où l'excédent de la demande par rapport à l'offre déterminerait un niveau de prix élevé et, en règle générale, supérieur de 20 % environ au prix indicatif (la Commission se réfère aux chiffres mentionnés dans le tableau de l'annexe I à ses observations).

Or, dans le cas où se serait fixé de manière autoritaire un prix qui non seulement serait supérieur au prix indicatif mais dépasserait largement le niveau des prix normalement déterminés par le libre jeu de l'offre et de la demande, on accorderait aux producteurs *une garantie supplémentaire et parallèle* à celles prévues par l'organisation commune, ce qui devrait être considéré comme incompatible avec celle-ci. En effet, dans le cas d'espèce, on aurait relevé en Italie, à partir de l'entrée en vigueur de la loi n° 306/75, des prix du lait à la production supérieurs de 40 à 50 % au prix indicatif.

L'assurance supplémentaire en question ne constituerait pas seulement un élément étranger et indésirable du point de vue de l'organisation commune de marché, mais en outre elle rendrait ou risquerait de rendre inefficaces les instruments mêmes que la réglementation communautaire aurait créés dans le but de favoriser la réalisation du prix indicatif du lait. En effet, elle aurait ou risquerait d'avoir un effet négatif tant sur les mesures d'intervention proprement dites que sur les mesures prises à la frontière communautaire et ses effets concrets pourraient, à la limite, être considérés comme *se substituant véritablement* à celles-ci.

En ce qui concerne les mesures à la frontière, les prélèvements seraient directement ou indirectement basés sur le prix indicatif du lait. Lorsque le prix de celui-ci à la production serait fixé artificiellement à un niveau de loin plus élevé, les transformateurs en Italie n'auraient plus la possibilité d'en tirer un bénéfice, du moins dans la mesure où le système communautaire devrait leur permettre par des prélèvements et des restitutions, dans le premier cas, de faire face à la concurrence de produits importés, et dans le second, d'être à leur tour compétitifs sur les marchés des pays tiers. De plus, les mesures à la frontière seraient également dans l'impossibilité de jouer leur rôle, qui serait de protéger indirectement le prix indicatif du lait. Au contraire, cette fonction serait assumée par la mesure nationale destinée a garantir un prix élevé et fixe au producteur, ce qui fausserait le système communautaire.

La mesure nationale en cause serait de nature à influer aussi sur le système d'interventions communautaires, risquant ainsi de le rendre inefficace. En effet, d'un point de vue théorique, puisque l'industrie de transformation serait contrainte de s'approvisionner en lait à des prix fixes très élevés, ses coûts seraient évidemment plus élevés. Cela signifierait que, dans l'hypothèse où les produits transformés seraient l'objet d'une intervention, le bénéfice qui en résulterait serait inférieur, et même nettement inférieur, à celui qui pourrait être envisagé dans l'hypothèse où les coûts de production seraient déterminés naturellement. En Italie, cependant, la seule mesure d'intervention qui resterait d'application serait celle concernant le Grana Padano et le Parmigiano Reggiano qui absorberaient pratiquement un tiers de la production totale de lait. Toutefois, les prix de marché de ces fromages seraient toujours très élevés et nettement au-dessus du prix d'intervention. De plus, la production serait presque entièrement concentrée dans les coopératives, système dans le cadre duquel il n'y aurait pas de place pour la fixation par voie d'autorité d'un prix du lait à la production.

Du point de vue des échanges communautaires, une mesure nationale du type en cause serait de nature à faire obstacle

aux tendances normales du commerce, ou du moins à les fausser. En effet, et l'expérience faite dans le cas d'espèce le démontrerait, un prix anormalement élevé pour le lait dans un État membre favoriserait outre mesure les exportations des autres États membres vers celui-ci. Dès l'entrée en vigueur de la loi n° 306/75, les importations en Italie de lait frais auraient augmenté de façon continue, et cela malgré les charges afférentes au coût de transport (voir l'annexe II aux observations de la Commission).

Par ailleurs, un prix du lait à la production fixé artificiellement dans un État membre à un niveau trop élevé influencerait ou risquerait d'influencer négativement les exportations vers les autres États membres, surtout en ce qui concerne les produits de transformation, ce qui entraînerait une distorsion évidente de la concurrence.

La Commission estime pouvoir conclure des considérations qui précèdent:

a) qu'une mesure nationale du type examiné ici donne aux producteurs de lait une garantie supplémentaire non prévue par le système de l'organisation commune de marché dans le secteur, qui doit être appliqué de manière uniforme dans tous les États membres;

b) que cette garantie est en concurrence, et donc en conflit, avec les instruments expressément prévus par l'organisation commune en vue de la réalisation du prix indicatif du lait, c'est-à-dire avec les interventions en faveur des produits de transformation et avec les mesures appliquées aux frontières de la Communauté, qu'elle en annule par conséquent les effets et que, à la limite, elle se substitue à celles-ci;

c) que les objectifs de politique économique assignés aux mécanismes de l'organisation commune sont largement compromis, et que le fonctionnement normal de celle-ci s'en trouve altéré.

La Commission serait déjà parvenue aux mêmes conclusions lorsqu'en 1977, elle aurait décidé d'introduire la procédure d'infraction contre la République italienne sur la base de l'article 169 du traité.

En conséquence, la Commission propose de donner la réponse suivante à la question posée par la juridiction nationale:

La fixation directe ou indirecte par un État membre du prix du lait à la production est incompatible avec l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers.

III — Procédure orale

A l'audience du 4 juillet 1979, les parties demanderesses au principal, représentées par M[e] Orsoni, avocat au barreau de Venise, la partie défenderesse au principal, représentée par M[e] Grimani, avocat au barreau de Venise, le gouvernement italien, représenté par l'avvocato dello Stato M[e] I. M. Braguglia, en qualité d'agent et la Commission des Communautés européennes, représentée par M[e] Campogrande, en qualité d'agent, assisté de M. R. Wainwright, conseiller juridique, ont été entendus en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 20 septembre 1979.

En droit

1 Par ordonnance du 28 novembre 1978, parvenue à la Cour le 19 janvier 1979, le tribunale amministrativo regionale per il Veneto a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question relative à l'interprétation du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 148 du 28 juin 1968, p. 13).

2 Cette question a été soulevée à l'occasion d'un recours formé par certaines entreprises italiennes du secteur du lait et des produits laitiers et ayant pour objet l'annulation notamment d'une décision prise, le 11 avril 1978, en application de l'article 11 de la loi italienne n° 306 du 8 juillet 1975 (Gazzetta Ufficiale n° 194 du 23 juillet 1975), par une commission nommée par le président de la Giunta regionale de Vénétie, fixant à 260 lires le litre, TVA comprise, le prix régional à la production du lait de vache jusqu'au 31 décembre 1978.

3 Avant d'examiner les termes précis et la portée de la question posée, il convient de rappeler les traits essentiels, d'une part, de la réglementation communautaire et, d'autre part, de la législation nationale en la matière.

4 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, 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. 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. Il est fixé, selon la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 2 du traité, pour le lait contenant 3,7 % de matières grasses, vendu laiterie (article 3, paragraphes 3 et 4).

5 En l'absence de mesures d'intervention directe pour le lait, le soutien du prix de ce produit est recherché notamment par un système de prix d'intervention,

instauré par l'article 5, pour certains produits dérivés, à savoir le beurre, le lait écrémé en poudre et les fromages Grana Padano et Parmigiano Reggiano. 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. En vue d'atteindre ce but, le réglement comporte également un système de protection à la frontière communautaire comportant notamment des prélèvements destinés à couvrir la différence entre le prix de seuil et le prix franco frontière d'un produit laitier déterminé. Ces prix sont fixés pour chacun des «produits pilotes», auxquels il est fait référence à l'article 14 du règlement n° 804/68 et qui sont définis à l'annexe I du règlement n° 823/68 du Conseil, du 28 juin 1968, déterminant les groupes de produits et les dispositions spéciales relatives au calcul des prélèvements dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO n° L 151 du 30 juin 1968, p. 3). Il y a lieu de mentionner également que 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 selon le pays tiers de destination.

6 Pour la campagne laitière dont il est question dans le litige au principal, le prix indicatif pour le lait a été fixé par le règlement n° 998/78 du Conseil du 12 mai 1978 (JO n° L 130 du 18 mai 1978, p. 5) à partir du 22 mai 1978 à 17,70 UC par 100 kg (204,26 lires par kg), cela après la prolongation, par le règlement n° 910/78 du Conseil du 27 avril 1978 (JO n° L 117 du 29 avril 1978, p. 84), jusqu'au 21 mai 1978, de la campagne laitière 1977/1978 et par conséquent du prix indicatif du lait fixé pour cette dernière campagne par le règlement n° 872/77 du Conseil du 26 avril 1977 (JO n° L 106 du 29 avril 1977, p. 17).

7 Il ressort du dossier que la loi italienne du 8 juillet 1975 qui comporte, entre autres, des règles en vue de la détermination du prix de vente du lait à la production, prévoit, dans son article 2, que la production et la vente du lait par les producteurs associés sont soumises au respect des règles et des programmes établis par l'association. De plus, les producteurs associés sont tenus de vendre le lait par l'intermédiaire de leur association. Le prix du lait à la production, quelle que soit l'utilisation à laquelle il est destiné, est déterminé, aux termes de l'article 8, pour chaque campagne agricole et pour chaque région, par voie de négociation collective avec la participation des

différentes parties intéressées (producteurs, associations, transformateurs et centrales du lait) et selon les critères définis par les articles 8 et 9. En vertu de l'article 10, l'accord intervenu entre les parties, le cas échéant après intervention du comité économique pour la région visé à l'article 3, est publié par les soins de ce comité au Bulletin officiel de la région et est obligatoire pour les parties. Lorsque l'accord visé à l'article 10 n'intervient pas entre les parties dans les trente jours à compter du début de la campagne agricole, le prix du lait à la production est déterminé, en vertu de l'article 11, par une commission nommée par décret du président de la région. Cette commission est composée de l'«assessore» régional à l'agriculture ou son délégué, faisant fonction de président, cinq représentants des producteurs du lait, deux représentants des coopératives de produits laitiers, quatre représentants des industries de transformation, un représentant des centrales du lait et deux experts dans le domaine des produits laitiers. La décision de la commission est prise à la majorité des voix et est obligatoire entre les parties immédiatement après la publication au Bulletin officiel.

8 Ainsi qu'il a déjà été indiqué, c'est une décision prise en application de l'article 11 de la loi du 8 juillet 1975 qui se trouve à la base du litige au principal.

9 A l'appui de leur recours devant la juridiction nationale, les parties demanderesses au principal ont invoqué l'incompatibilité de la loi susvisée avec le règlement n° 804/68 du Conseil. En revanche, la région de Vénétie, partie défenderesse au principal, a soutenu qu'un tel conflit n'existerait pas, d'une part, parce qu'une contradiction entre la loi nationale et le règlement communautaire ne saurait être établie tant que les organes communautaires n'auraient pas concrètement mis en œuvre les dispositions du règlement, d'autre part, parce que la fixation éventuelle d'un prix indicatif par ces organes aurait la valeur d'une directive qui ne priverait pas le législateur national du pouvoir d'intervenir dans la fixation concrète du prix.

10 Par son ordonnance du 28 novembre 1978, la juridiction nationale a sursis à statuer et a saisi la Cour de la question préjudicielle suivante:

«La législation communautaire et plus précisément les dispositions du règlement (CEE) n° 804/1968 (Organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers) interdisent-ils à l'État italien, compte tenu de l'article 189, premier alinéa, du traité CEE, d'attribuer par la loi à ses autorités administratives le pouvoir de fixer le prix du lait à la production, même lorsque la Communauté n'a pas fixé le prix indicatif pour le lait en application de l'article 3 du règlement (CEE) n° 804/68?»

11 Ainsi qu'il a été exposé ci-dessus, un des objectifs principaux de ladite organisation est d'assurer aux producteurs 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.

12 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. Il est à remarquer, au surplus, que l'incompatibilité d'une telle législation avec l'organisation commune du marché en cause n'est nullement affectée par l'absence de sanctions pour le non-respect du prix établi en conformité avec ladite législation.

13 Il y a, d'ailleurs, lieu d'observer que la prémisse de laquelle est issue la question posée et selon laquelle la Communauté n'a pas fixé, pour la période en cause, le prix indicatif pour le lait, ne correspond pas à la situation qui existait au niveau communautaire. En effet, même si la campagne antérieure a

pris fin, selon les termes de la réglementation en vigueur, le 31 mars 1978, le prix indicatif était toujours applicable, en vue d'éviter une rupture de continuité jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement n° 910/78 du Conseil du 27 avril 1978 prolongeant formellement la campagne précédente jusqu'au 21 mai 1978, date à partir de laquelle le prix indicatif du lait a été fixé par les dispositions du règlement n° 998/78 du Conseil du 12 mai 1978.

14 Il y a lieu donc de répondre à la question 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 marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers.

Sur les dépens

15 Les frais exposés par le gouvernement italien et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

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

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le tribunale amministrativo regionale per il Veneto, par ordonnance du 28 novembre 1978, dit pour droit:

La fixation directe ou indirecte par un État membre du prix du lait à la production est incompatible avec l'organisation commune des marchés

dans le secteur du lait et des produits laitiers instaurée par le règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Pescatore Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 6 novembre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 20 SEPTEMBRE 1979 [1]

Monsieur le Président,
messieurs les juges

La procédure préjudicielle, dans laquelle nous présentons aujourd'hui nos conclusions, porte sur l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers, telle qu'elle a été définie par le règlement n° 804/68 du Conseil du 27 juin 1968 (JO n° L 148 du 28 juin 1968, p. 13).

Selon l'article 3 de ce règlement, un prix indicatif pour le lait est fixé chaque année pour la Communauté. Ce 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 des marchés extérieurs». Il est fixé pour le lait contenant 3,7 % de matières grasses, rendu laiterie.

Pour la campagne 1978/79, sur laquelle porte le litige au principal, ce prix a été fixé par le règlement n° 998/78 du Conseil du 12 mai 1978 (JO n° L 130 du 18 mai 1978, p. 5), après que le règlement n° 910/78 du Conseil, du 27 avril 1978, portant prolongation de la campagne laitière 1977/78 (JO n° L 117 du 29 avril 1978, p. 84), eut prolongé jusqu'au 21 mai 1978 la campagne laitière 1977/78 et, partant, le prix indicatif établi pour cette campagne par le règlement n° 872/77 fixant, pour la campagne laitière 1977/78, le prix indicatif du lait et les prix d'intervention du beurre, du lait écrémé en poudre et des fromages, Grana Padano et Parmigiano Reggiano (JO n° L 106 du 29 avril 1977, p. 17). En conséquence, à partir du 22 mai 1978, le prix indicatif était fixé à

1 — Traduit de l'allemand.