rieurs de la distribution, elle met, selon l'appréciation du juge national, en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette même organisation.

Kutscher O'Keeffe Touffait

Mertens de Wilmars Pescatore Mackenzie Stuart Bosco

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. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 20 SEPTEMBRE 1979

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

I — Les cinq affaires qui ont donné lieu aux présents renvois à titre préjudiciel ont trait à des poursuites correctionnelles engagées par le ministère public belge contre des fabricants d'aliments composés pour animaux, tous établis en Flandre occidentale, auxquels il est reproché d'avoir violé les articles 1 et 12 de l'arrêté ministériel du 22 décembre 1971, prescrivant la déclaration des hausses de prix, en ayant procédé, à trois reprises, à des augmentations au cours de l'année 1973 sans en avoir informé au préalable le ministre des affaires économiques. Dans chacune de ces affaires, qui vous ont été renvoyées par cinq arrêts de la Cour suprême de Belgique, prononcés le même jour et enregistrés au greffe de la Cour de justice le 2 février 1979, la question qui vous est soumise est rédigée en termes identiques.

A la différence de l'affaire Grosoli, sur laquelle vous avez statué par arrêt du 12 juillet dernier, qui portait sur le contrôle des prix de la viande bovine au stade de la vente au détail, et de l'affaire Buis (5/79), sur laquelle vous aurez à statuer prochainement et qui concerne le blocage des prix au stade de la production et de la vente en gros des aliments d'allaitement pour veaux, les présentes affaires concernent un régime obligatoire de déclaration des hausses de prix. Ce régime, théoriquement plus souple que

celui dont vous avez eu à connaître dans l'affaire Dechmann (arrêt du 29 juin 1978, Recueil, p. 1581), rappelle le régime français de la liberté contrôlée et le régime néerlandais en matière de politique des prix. Il s'agit donc toujours du problème de la compatibilité d'interventions nationales avec l'existence d'un marché unique qui devrait être caractérisé par la libre circulation des marchandises et par l'égalité et la liberté de la concurrence. Dans le cas d'espèce, la question de l'incidence du droit communautaire sur la compétence retenue par les États membres en matière de prix se complique en raison de l'existence de dispositions attribuant aux autorités communautaires le pouvoir de fixer les prix à la production de certains produits agricoles.

II — Selon une jurisprudence jusqu'ici bien établie, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177 du traité, sur la compatibilité de normes de droit interne avec des dispositions de droit communautaire. Par contre, la Cour est compétente pour fournir à la juridiction nationale tous éléments d'interprétation relevant du droit communautaire, permettant à cette juridiction de juger de la compatibilité de ces normes avec la règle communautaire évoquée. De ce fait, il y a lieu de considérer la question posée comme tendant à savoir si et dans quelle mesure l'article 30 du traité laisse subsister un pouvoir pour les États membres d'instaurer un système qui impose à tout producteur ou importateur l'obligation de déclarer, au plus tard deux mois avant son application, toute hausse de prix qu'il se propose d'appliquer sur le marché intérieur à tous les produits, matières, denrées ou marchandises et à toutes les prestations.

Comme d'habitude en pareil domaine, pour mettre le juge interne en mesure de sauvegarder les droits éventuels des intéressés, il échet de confronter les dispositions du traité avec une réglementation nationale bien déterminée. Cette réglementation ayant été très complètement exposée dans la partie en fait de votre arrêt, nous nous contenterons de rappeler les points suivants:

L'objectif poursuivi par l'arrêté ministériel du 22 décembre 1971, plusieurs fois modifié et complété par la suite, s'inscrit dans une série de textes (voir en particulier l'arrêté ministériel du 2 septembre 1966) dont il ne fait que prendre le relais. Sans recourir à un strict blocage des prix, l'existence de l'homologation, expresse ou tacite, et la longueur du délai d'attente imposé avant que celle-ci n'intervienne aboutissent à un résultat similaire. Cet effet de freinage exercé sur les prix et le pouvoir discrétionnaire du ministre des affaires économiques de retarder de six mois l'application de la hausse (article 5 de l'arrêté ministériel) ont conduit certains auteurs à soutenir que le véritable but du régime instauré était de bloquer les prix.

Bien que les prévenus n'aient pas déclaré la hausse à laquelle ils ont procédé et que l'article 5 de l'arrêté ministériel ne leur ait en conséquence pas été appliqué, les effets généraux du régime en cause ont été résumés de la façon suivante par la

Cour de cassation de Belgique, dont les constatations ont force de droit:

1) Ce régime ne fait pas de distinction entre les produits importés et les produits non importés; il est donc, en théorie, «indistinctement applicable aux produits nationaux et aux produits importés», selon l'expression employée dans la directive 70/50 de la Commission du 22 décembre 1969, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE.

2) Toutefois, il confère au ministre le pouvoir d'empêcher la répercussion de la pression *immédiate* des augmentations de prix des produits *importés* ou du moins de la retarder en dehors de limites *acceptables.*

3) En ce qui concerne les entreprises du genre de celles que les prévenus dirigent, il aboutit *nécessairement* à un pareil retard par suite des procédures administratives prescrites.

III — La Commission admet dans ses observations qu'une telle mesure entraîne une discrimination matérielle pour autant qu'elle empêche le fabricant de répercuter dans son prix de vente les «frais et charges supplémentaires inhérents *à l'importation*» dans les mêmes conditions que les utilisateurs de matières premières *nationales.* En effet, lorsqu'une déclaration de hausse de prix est introduite pour ces matières premières indigènes, ce qui se sait immédiatement dans les milieux d'affaires, le fabricant qui utilise de telles matières premières peut à son tour introduire immédiatement une déclaration de hausse équivalente pour son prix; il peut effectivement répercuter l'augmentation de prix des matières premières sur le prix de vente de son produit, de sorte que sa marge bénéficiaire demeure constante, alors que, selon l'usage que le ministre fait de l'article 5 de l'arrêté ministériel, la vente des produits fabriqués à partir de matières premières étrangères, sujettes à des hausses brusques et imprévisibles, est rendue ou bien impossible ou bien plus difficile que la vente des mêmes produits fabriqués au moyen de matières premières identiques nationales. Il s'agit d'une mesure qui, en réalité, est susceptible de s'appliquer et a, selon la Cour de cassation, en fait été appliquée différemment aux produits nationaux et aux produits importés, au sens de l'article 2, paragraphe 3, c), de la directive de la Commission 70/50. Pareille «forme dissimulée de discrimination» constitue nécessairement une mesure d'effet équivalent.

A propos des prix maximaux fixés par un État vous avez jugé (attendu n° 13 de l'arrêt Tasca du 26 février 1976, Recueil, p. 309; attendu n° 15 de l'arrêt Sadam du 26 février 1976, Recueil, p. 340) «qu'un prix maximal, *pour autant, en tout cas, qu'il s'applique à des produits importés,* constitue donc une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, notamment, lorsqu'il est fixé à un niveau tellement bas que — compte tenu de la situation générale des produits importés comparée à celle des produits nationaux — les opérateurs désirant importer le produit dont s'agit dans l'État membre concerné ne pourraient le faire qu'à perte».

De même, dans l'affaire van Tiggele (arrêt du 24 janvier 1978, attendu n° 14, Recueil, p. 39), la Cour a jugé, à propos d'un régime de prix minimal, «qu'une entrave à l'importation pourrait résulter notamment de la fixation, par une autorité nationale, de prix ou de marges bénéficiaires à un niveau tel que les produits *importés* seraient défavorisés par rapport aux produits nationaux identiques, soit parce qu'ils ne pourraient pas être écoulés profitablement dans les conditions fixées, soit parce que l'avantage concurrentiel résultant de prix de revient inférieurs serait neutralisé».

Par ailleurs, s'il est vrai que la procédure belge de déclaration de hausse de prix ne permet pas au ministre de fixer les marges de distribution, elle rend plus difficile une déclaration de hausse *individuelle* et elle a pour conséquence que les fabricants n'ont en pratique d'autre solution que de s'en tenir à la politique de prix qu'ils ont annoncée au ministre dans le cadre de la procédure de déclaration. Elle est donc susceptible de favoriser la conclusion d'ententes ou de pratiques concertées entre fabricants. En l'espèce, les cinq prévenus au principal ont procédé aux augmentations qui leur sont reprochées à la suite de «directives» de l'Association professionnelle des fabricants d'aliments pour animaux leur «conseillant» ce comportement. Ce régime réduit les impulsions à la baisse des prix et l'esprit de compétition.

Enfin, s'il est vrai que, dans le cas d'une réévaluation de leur monnaie nationale, les fabricants d'aliments produits à partir de matières premières étrangères peuvent obtenir ces matières à des prix comparativement plus avantageux que ceux des aliments fabriqués à partir de matières premières nationales, ce régime incite les fabricants à s'approvisionner en matières premières indigènes à des prix élevés, et donc à vendre des produits coûteux plutôt que des produits bon marché et il favorise les exportations vers les autres États membres et vers les pays tiers de productions animales nationales (viande de porc, par exemple) élaborées à partir des produits de base importés.

IV — Après avoir constaté que le système mis en œuvre par les autorités belges est «susceptible d'entraver directement le commerce intracommunautaire» au sens de la jurisprudence Dassonville (Recueil 1974, p. 837), la Commission estime toutefois que cette réglementation s'impose pour des objectifs prioritaires et qu'elle se justifie par un «but d'intérêt général» et par des «exigences impératives».

La Commission entend se référer, par ces formules, à votre arrêt du 20 février 1979, Rewe (attendus n^{os} 8 et 14). Mais, nous ne voyons pas, pour notre part, en quoi l'efficacité des contrôles fiscaux, la protection de la santé publique, la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs, qui étaient invoquées par le gouvernement allemand dans cette affaire, pourraient constituer des «exigences impératives» de nature à justifier la réglementation en cause.

La Commission invoque également l'article 2 du traité qui donne à la Communauté pour mission, notamment, de promouvoir une «stabilité accrue». Mais une référence aussi vague ne saurait justifier n'importe quelle mesure nationale en matière de prix.

Aussi pensons-nous plutôt que la Commission entend se référer, comme le fait explicitement le gouvernement du Royaume-Uni dans ses observations, à la lutte contre l'inflation et à la politique de conjoncture qui font l'objet de l'article 103 du traité.

Mais, vous avez jugé (attendu n° 22 de l'arrêt Dechmann du 29 juin 1978, Recueil, p. 1585) que l'article 103 «ne concerne pas les domaines déjà devenus communs, comme l'organisation des marchés agricoles».

La part du coût des matières premières entrant dans la composition des aliments commercialisés par les prévenus représente près de 80 % de leur prix de revient. Or, la quasi-totalité de ces matières (de même que la plupart des productions animales pour lesquelles elles sont en définitive utilisées: viande de porc, etc.) sont des produits agricoles soumis à organisation commune de marché, et le pouvoir des États membres d'intervenir pour réglementer les prix des produits agricoles comme des produits issus de leur transformation ne peut s'exercer qu'à la condition de ne pas mettre en danger les buts et le fonctionnement des organisations communes de marché.

L'article 103 ne saurait donc, lui non plus, laisser intact le pouvoir des États membres de prendre n'importe quelle mesure en matière de formation des prix. Il impose une obligation de consultation mutuelle entre les États membres et avec la Commission et suppose l'adoption par le Conseil de mesures appropriées et de directives sur leurs modalités d'application. Au surplus, l'article 103 s'applique sans préjudice des autres dispositions du traité, et les mesures nationales adoptées au titre de la politique de conjoncture ne sauraient enfreindre le principe fondamental de l'interdiction des discriminations. De toute façon, les États membres sont tenus, dans l'application de leur réglementation en matière de prix des produits agricoles transformés, de tenir compte des fluctuations «communautaires» intervenant au niveau des produits de base et d'autoriser les fabricants de produits transformés à répercuter ces fluctuations sur leurs propres prix.

Si, dans un cadre *national*, il n'est guère admissible que l'autorité chargée du contrôle des prix établisse des limites à l'égard d'une seule des variétés d'un produit et qu'elle fixe un même prix pour des produits différents alors que l'un d'eux aurait un coût de revient plus élevé, il paraît exclu, dans le champ *communautaire*, qu'une administration nationale puisse appliquer un traitement préférentiel aux marchandises produites sur le territoire national. Sous couleur d'un traitement identique, il y aurait là une atteinte au principe de l'égalité des opérateurs au regard de la réglementation économique communautaire.

Sur le terrain de la politique de la balance des paiements (articles 104 à 109 du traité), nous nous bornerons à rappeler que, par arrêt du 10 décembre 1969, Commission/République française et République française/Commission, vous avez jugé (attendu n° 17, Recueil, p. 540) que «l'exercice des compétences retenues ne saurait ... permettre de prendre unilatéralement des mesures qu'interdit le traité».

Enfin, comme variante à son argumentation, la Commission déclare que les contraintes et effets qui désavantageraient les opérateurs économiques concernés seraient intrinsèques au système et n'iraient pas au-delà de ce qui paraîtrait nécessaire dans l'intérêt de son bon fonctionnement. Nous doutons cependant sérieusement de cette affirmation: le régime de déclaration des hausses de prix n'était ni indispensable, ni le seul possible, puisque, dès le printemps 1975, l'adminstration a eu recours au régime des «contrats de programme». Bien plus, vous avez jugé par votre arrêt van Tiggele précité (attendu n° 19, Recueil, p. 40), dans le domaine voisin du régime de «prix minimum fixe», que «la nécessité pour l'importateur ou pour le négociant de se soumettre aux formalités administratives inhérentes à un tel régime peut, *en elle-même,* constituer une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative».

V — Aussi la Commission admet-elle, en dernière analyse, que constituerait une mesure d'effet équivalent un système national de déclaration préalable des hausses de prix, s'appliquant indistinctement aux produits importés des autres États membres et à ceux fabriqués sur le territoire national, *dans la mesure* où il apparaîtrait que «la pratique suivie par les autorités concernées conduit à désavantager les importations par rapport aux productions nationales. Tel *pourrait* par exemple être le cas si l'application de la hausse déclarée était *systématiquement* interdite pendant le délai maximal de six mois en ce qui concerne les seuls produits importés». Le jugement à porter sur la réglementation en cause, du point de vue du droit communautaire, dépendrait de l'usage que le ministre des affaires économiques a fait de l'article 5 de l'arrêté ministériel; c'est-à-dire qu'il faudrait connaître le nombre et la fréquence des mesures ayant un caractère de taxation et le nombre des refus d'homologation des hausses annoncées. La possibilité d'appliquer l'article 30 et de faire valoir les interdictions qu'il comporte à l'égard des États membres serait donc subordonnée à la vérification des conséquences pratiques qui pouvaient découler de l'application de la réglementation interne ou des risques qu'une telle application pouvait comporter.

Mais quel juge pourrait être en mesure d'établir si la réglementation belge met en danger les objectifs et le fonctionnement du marché commun des produits de base entrant dans la composition des aliments composés pour animaux? Quel juge pourrait disposer des notions et des instruments nécessaires pour évaluer les cas d'incompatibilité cités par la Commission, en se fondant sur les modifications intervenues dans les prix et sur la fréquence d'application de la réglementation en cause?

Comme nous le disions le 13 mars 1979 dans nos conclusions sous l'affaire ICAP en ce domaine, «on ne saurait s'en remettre au juge national du soin d'effectuer des enquêtes laborieuses, assorties de comparaisons parfois incertaines». Ce serait demander au juge de se prononcer sur un problème macro-économique qui concerne le fonctionnement du marché commun dans son ensemble.

Comme nous le disions encore dans nos conclusions sous l'affaire Dechmann

(Recueil 1978, p. 1595), seule la Commission nous paraît être en mesure de fournir les précisions nécessaires.

Or, à la question que vous lui aviez posée de savoir quelle avait été la fréquence avec laquelle, de 1971 à 1975, l'application des hausses déclarées avait été soit interdite, soit retardée pour les produits importés en Belgique par rapport aux produits nationaux, le service des prix du ministère belge des affaires économiques a fait savoir qu'il ne tenait pas de statistiques en la matière et qu'il était également impossible de les établir a posteriori!

De son côté, la Commission, à qui vous aviez demandé quelle avait été l'évolution des prix de vente des aliments composés pour animaux au cours des années 1971 à 1975 dans l'ensemble de la Communauté, plus spécialement en 1973 et dans ceux des États membres qui n'avaient pas adopté de mesures du type de l'arrêté en cause, a répondu que les comparaisons entre ces prix étaient impossibles en l'absence de toute transparence des statistiques communautaires à cet égard. Dans ces conditions, il est radicalement exclu qu'un juge national, même suprême, puisse rechercher si la pratique suivie par les autorités compétentes a ou n'a pas conduit à désavantager les importations par rapport aux productions nationales.

Si, comme le disait M. l'avocat général Capotorti dans ses conclusions sous l'affaire Grosoli, le 27 juin 1979, «les inconvénients de ce genre sont inhérents à la physiologie des ordres juridiques internes», il convient d'en tirer, au plan communautaire, dans l'intérêt de la certitude du droit et de l'uniformité de son application, la conclusion que:

eu égard à une réglementation du type de l'arrêté ministériel en cause, l'article 30 du traité CEE ne confère aux fabricants d'aliments pour bétail aucun droit que les juridictions nationales puissent sauvegarder.