2) est incompatible avec les règlements n[os] 120/67, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, et 136/66, portant organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses, un régime national dont l'effet serait de modifier, par un blocage des prix et l'exigence d'une autorisation administrative, la formation des prix telle qu'elle est prévue dans le cadre des organisations communes de marché visées ;

3) les règlements n[os] 120/67 et 136/66 assurent, dans les secteurs de marché considérés, avec effet direct pour les particuliers, la libre circulation des marchandises, notamment par l'élimination des restrictions quantitatives et de toutes mesures d'effet équivalent.

Lecourt Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart

Donner Monaco Pescatore Kutscher

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 23 janvier 1975.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

R. Lecourt

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 19 NOVEMBRE 1974 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Depuis plus de deux ans, l'inflation constitue un problème majeur au sein de la Communauté. Elle a fait l'objet de résolutions successives du Conseil, dont les dates, à savoir le 5 décembre 1972, le 14 septembre 1973 et le 17 décembre 1973, sont significatives et dont le contenu dénote l'inquiétude croissante et compréhensible de cette institution à propos de ce problème.

Le présent litige est né d'une tentative faite par un des États membres, l'Italie, en vue de contribuer à la lutte contre l'inflation.

Vous vous souviendrez, Messieurs, de la poussée des prix qui s'est manifestée dans le monde entier au cours de l'été 1973. Face à cette situation, le gouvernement italien a invoqué les pouvoirs d'ur-

1 — Traduit de l'anglais.

gence prévus à l'article 77 de la Constitution italienne, qui autorise le pouvoir exécutif à prendre des mesures provisoires ayant force de loi.

En application de ces pouvoirs, le gouvernement a promulgué le 24 juillet 1973 trois décrets : le décret n° 425 portant réglementation des prix des biens produits ou distribués par de grandes entreprises, le décret n° 426 qui réglemente les contrats de location des immeubles urbains et le décret n° 427 portant réglementation des prix des biens de grande consommation.

M. Galli a été cité à comparaître devant la « Pretura Unificata » de Rome pour avoir enfreint certaines dispositions du décret n° 425. Les articles 1 et 2 de ce décret imposaient aux entreprises commerciales productrices ou distributrices de biens identifiés d'après leur poids, leur volume ou leur quantité, et dont le chiffre d'affaires au cours du premier semestre de 1973 était supérieur à 5 milliards de lires, de déposer auprès du « Comitato interministeriale dei prezzi » (ci-après dénommé CIP) le barème des prix qu'elles pratiquaient pour ces marchandises à la date du 28 juin 1973. L'article 3 prévoyait que, jusqu'au 30 juin 1974, toute modification de ces prix devait être précédée d'une notification au CIP et que cette modification prendrait effet 60 jours après la date de la notification, à moins qu'elle ne soit refusée par une décision motivée du ministre compétent. L'entreprise pouvait également, pendant la période de 60 jours, demander l'approbation expresse de la modification. Les sanctions prévues en cas de violation de ces dispositions faisaient l'objet de l'article 5. Une disposition de l'article 1 dispensait de l'obligation de déposer leurs barèmes les entreprises produisant ou distribuant exclusivement des biens dont les prix étaient soumis à une autre réglementation.

M. Galli est accusé d'avoir commis trois infractions à cette législation : primo, il n'a pas déposé le barème des prix pratiqués par sa société pour certaines céréales ; secundo, il a indiqué, pour des farines d'exportation, des prix différents de ceux qu'il pratiquait le 28 juin 1973, et tertio, il a facturé des farines à des prix supérieurs à ceux indiqués au barème déposé auprès du CIP.

L'argument de base que l'intéressé a invoqué pour sa défense devant la « Pretura » consiste tout simplement à dire que les produits en cause étaient soumis à un régime de prix arrêté par la CEE et qu'ils relevaient à ce titre de l'exception prévue à l'article 1 du décret n° 425. Il a fait valoir que ce point de vue correspondait à l'avis juridique obtenu par son association professionnelle, auquel tous les négociants italiens se trouvant dans la même situation que lui s'étaient conformés (avec cette conséquence que le décret n° 425 n'a en réalité jamais eu d'effet en ce qui concerne ces marchandises) et que ce point de vue avait été admis par un certain nombre de juridictions italiennes, à Florence, à Naples, à Vérone et ailleurs.

Bien que la défense se fonde donc essentiellement sur un point de droit italien, le « Pretore » de Rome a décidé, avant de se prononcer à ce sujet, de poser à votre Cour un certain nombre de questions. Celles-ci nous paraissent pouvoir être classées en quatre groupes.

Une première série de questions, les questions a à d, visent à faire préciser dans quelle mesure, à supposer qu'il en soit ainsi, le droit communautaire laisse aux États membres le pouvoir de légiférer en matière de prix des produits agricoles pour lesquels il existe une organisation commune de marché, et spécialement dans le secteur des céréales qui sont régies par le règlement n° 120/67/CEE et des farines d'extraction de graines oléagineuses auxquelles s'applique le règlement n° 136/66/CEE.

Vient ensuite une question formulée dans des termes très généraux, la question e, qui soulève le problème de savoir si le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun et « l'interdiction d'isoler les marchés nationaux ... qui en est le corollaire » confèrent aux justiciables des

droits subjectifs que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

Le groupe suivant de questions, les questions f-1 à 4, concerne l'effet de l'obligation énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité, selon lequel une organisation commune de marché « doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté ».

Enfin, en posant la question f-4, le « Pretore » demande en fait si des mesures de contrôle des prix comme celles que le décret n° 425 a instituées constituent des restrictions quantitatives à l'importation, interdites par l'article 30 du traité.

Le point de droit le plus important nous paraît être celui que soulève le premier groupe de questions, celles relatives aux pouvoirs des États membres de contrôler les prix des produits agricoles soumis à une organisation commune de marché, et spécialement les prix des céréales et des farines d'extraction de graines oléagineuses.

Votre Cour a déclaré que, dans la mesure où les États membres ont attribué à la Communauté le pouvoir de légiférer dans un domaine déterminé, ils n'ont plus le droit d'édicter eux-mêmes des dispositions normatives dans ce domaine : voir par exemple l'arrêt rendu dans l'affaire 40-69, *Hauptzollamt Hambourg/Bollmann* (Recueil 1970, p. 80).

Un principe connexe énoncé dans cet arrêt veut que les États membres ne peuvent pas prendre de mesures qui ont pour objet d'ajouter aux dispositions communautaires ou d'en modifier la portée. Ce principe a été appliqué dans trois affaires qui ont été invoquées à l'appui de la thèse de M. Galli.

Dans la première, l'affaire 18-72, *Granaria/Produktschap voor Veevoeder* (Recueil 1972, p. 1172), la Cour a déclaré qu'un État membre n'avait aucun pouvoir pour accorder à un importateur une exemption du prélèvement imposé par l'article 14 du règlement n° 120/67/CEE. Dans la seconde, l'affaire 131-73, *Grosoli* (Recueil 1973, p. 1566 et 1567), elle a décidé que les institutions communautaires étaient seules compétentes pour décider de l'affectation des produits importés au titre d'un contingent tarifaire communautaire. Et dans la troisième affaire, l'affaire 159-73, *Hannoverische Zucker/Hauptzollamt Hanovre* (Recueil 1974, p. 129), elle a dit pour droit que les règles de l'organisation commune du marché du sucre ne laissaient aux États membres aucun pouvoir pour combler une lacune éventuelle de cette réglementation.

Mais la Cour n'a jamais été jusqu'à déclarer — comme l'avocat de M. Galli voudrait qu'elle le fasse — que dès qu'il existe une organisation commune de marché pour un produit déterminé, les États membres ont perdu toute compétence pour intervenir, sur le marché de ce produit, au moyen de dispositions de droit interne. Au contraire, dans l'affaire 2-73, *Geddo/Ente Nazionale Risi* (Recueil 1973, p. 878 à 880), la Cour a décidé que l'existence d'une organisation commune du marché du riz n'empêchait pas un État membre de frapper les contrats portant sur ce produit d'une taxe intérieure destinée à alimenter un fonds d'aide à la production nationale, encore qu'elle ait précisé que la situation eût été différente si cette taxe avait constitué en réalité un moyen de diminuer le montant des restitutions à l'exportation prévues par les dispositions communautaires. Et l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 190-73, *Officier van Justitie/Van Haaster* (non encore publié) montre que les dispositions détaillées d'un règlement établissant une organisation commune de marché doivent être examinées attentivement avant d'affirmer qu'elles affectent la validité d'un certain type de dispositions nationales.

Il s'ensuit, à notre avis, que la solution du problème de savoir si l'existence d'une organisation commune de marché pour les céréales et pour les farines d'extraction de graines oléagineuses empêche les États membres d'édicter des dispositions relatives aux prix de ces produits

exige un examen approfondi des règlements particuliers établissant ces organisations.

Il nous paraît indiqué de commencer par les céréales.

L'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales a été établie par le règlement n° 120/67/CEE. Dans la mesure où celui-ci traite des prix, il prévoit des prix indicatifs (art. 2) des prix d'intervention de base et dérivés (art. 2 et 4), des prix de seuil (art. 5) et, en outre, pour le blé dur, un prix minimum garanti qui sert à déterminer le montant d'une aide (art. 2 et 10). Les prix de seuil servent à calculer les prélèvements à l'importation (art. 13) et les restitutions à l'exportation (art. 16). En vertu de l'article 19, qui confère un pouvoir général de prendre les mesures nécessaires pour faire face à la situation lorsque le prix d'un certain produit sur le marché mondial dépasse de façon sensible le prix de seuil, des prélèvements à l'exportation ont été institués par le règlement (CEE) n° 1968/73 du Conseil du 19 juillet 1973

La Commission relève que le but de toutes ces mesures est d'arriver à ce que le prix de marché d'un produit déterminé ne soit pas sensiblement plus élevé, ni sensiblement plus bas que le prix indicatif. Selon elle, la Cour devrait par conséquent répondre aux questions posées par le « Pretore » en ce sens que les États membres peuvent fixer des prix minima pour les céréales, pour autant que ces prix ne soient pas de nature à faire obstacle à la réalisation effective du prix indicatif sur le marché.

En ce qui nous concerne, Messieurs, nous ne pensons pas qu'une réponse en ce sens serait satisfaisante.

Il existe un argument de poids qui consiste à dire que toute mesure de contrôle des prix des céréales adoptée par un État membre peut potentiellement interférer avec le mécanisme établi par le règlement n° 120/67/CEE et que ce règlement fait dès lors obstacle à toute mesure de cette nature. Nous croyons cependant que cet argument mène trop loin, car il en découlerait logiquement qu'il est également interdit aux États membres de réglementer les prix des produits dérivés des céréales. C'est ainsi — à titre de simple exemple — que l'analyse, jointe aux observations de la Commission, de la « Législation en matière de prix en vigueur dans les États membres de la CEE » montre que la plupart des États membres contrôlent le prix du pain. Or, la réglementation du prix du pain peut assurément signifier, nous semble-t-il, qu'il existe un prix au-dessus duquel il n'est pas rentable pour les boulangers d'acheter de la farine de froment et, si cela est exact, cette situation doit toucher corrélativement les minotiers et engendrer un prix au-dessus duquel il n'est pas rentable pour ceux-ci d'acheter du froment. Il nous paraît dès lors que ce n'est pas seulement le contrôle des prix des céréales elles-mêmes qui est de nature à avoir une influence sur le niveau de ces prix.

D'autre part, une réponse de la Cour dans le sens proposé par la Commission imposerait aux juridictions nationales, et spécialement aux juridictions pénales inférieures, une tâche impossible. A n'importe quel moment, il n'existe jamais qu'un seul prix indicatif pour chaque céréale tombant sous l'application du règlement n° 120/67/CEE. Son montant représente le prix que la Communauté voudrait voir pratiquer sur le marché de gros de Duisbourg, pour une qualité type de la céréale visée, lorsque le contrat de vente est conclu aux conditions « marchandise rendue magasin non déchargée » (voir article 2 du règlement). La juridiction nationale saisie d'un cas d'espèce devrait donc déterminer quel effet la réglementation des prix édictée dans son propre pays pouvait avoir sur les prix pratiqués sur le marché de gros de Duisbourg pour des céréales vendues aux conditions précitées.

En vérité, le prix indicatif ne constitue rien de plus que le point de départ des calculs que les autorités de la Communauté doivent faire pour déterminer les prix de

seuil et, ce qui est plus important dans la présente espèce, les prix d'intervention. Ceux-ci sont fixés pour tous les centres de commercialisation de la Communauté (art. 4) et leur importance réside dans le fait que, selon l'article 7, les organismes d'intervention des États membres sont à tout moment tenus d'acheter les céréales qui leur sont offertes — pour autant que ces céréales aient été récoltées dans la Communauté et qu'elles répondent à certaines conditions — au prix d'intervention valable à ce moment-là pour le centre de commercialisation où l'offre est faite. Il nous paraît évident que les États membres ne peuvent pas arrêter une réglementation des prix qui exigerait que les céréales soient vendues à des prix inférieurs aux prix d'intervention.

Faut-il en conclure qu'il s'agit là de la seule restriction imposée aux pouvoirs des États membres ? Nous ne le pensons pas. Comme M. l'avocat général Trabucchi l'a relevé dans l'affaire *Geddo* (Recueil 1973, p. 888), il faut faire une distinction entre la situation dans laquelle une mesure adoptée par un État membre peut être considérée comme heurtant directement les règles d'une organisation commune de marché et le cas où la question de savoir si une telle mesure est incompatible avec ces règles exige une appréciation complexe du point de vue économique. Dans le premier cas, il convient que les particuliers auxquels la mesure porte préjudice aient le droit de demander réparation immédiate à leurs juridictions nationales, tandis que dans le second, il appartient à la Commission d'intervenir, si nécessaire, au titre de l'article 169.

Si nous appliquons ces principes à la présente espèce, cela signifie que certaines dispositions du règlement n° 120/67/CEE doivent être considérées comme conférant des droits aux particuliers, tandis que d'autres doivent être interprétées comme liant uniquement les États membres, sans conférer des droits individuels.

D'aucuns se demanderont peut-être comment cela est possible, puisque l'article 189 du traité dispose :

« Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. »

La réponse, selon nous, est celle-ci. Comme M. J. A. Winter l'a relevé dans un article éclairant (paru dans le n° 9 de « Common Market Law Review » de 1972, p. 425, spécialement p. 435 et 436), les dispositions de l'article 189 étaient le moyen qu'ont choisi les auteurs du traité pour s'assurer que tout règlement sera automatiquement reçu dans la législation de chaque État membre. En l'absence d'une telle disposition, chaque règlement communautaire aurait dû être reçu conformément au droit constitutionnel de l'État concerné, ce qui était une perspective déconcertante. Mais il ne s'ensuit pas que toute disposition de n'importe quel règlement confère aux ressortissants des États membres des droits qu'ils peuvent faire valoir devant leurs juridictions nationales. Nous connaissons tous des textes de droit interne, qui font incontestablement partie du droit national et dont certaines dispositions imposent des obligations à l'État ou à des autorités publiques, mais qui ne confèrent pas pour autant des droits subjectifs aux ressortissants de ce pays. Il doit en être de même pour les règlements communautaires. Leurs dispositions peuvent être directement applicables en ce sens qu'elles ne confèrent des droits subjectifs, qui peuvent être sauvegardés par les juridictions nationales, que dans la mesure où elles répondent aux critères bien connus établis par votre Cour, à savoir être clairs et inconditionnels et n'exiger pour leur application aucune intervention législative complémentaire. Cela nous paraît avoir été confirmé implicitement dans l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire 31-64, *Caisse Commune d'Assurances « La Prévoyance Sociale »/Bertholet* (Recueil 1965, p. 117 et 118).

En ce qui concerne les céréales, nous répondrions donc aux questions posées par le « Pretore » en ce sens que l'adop-

tion du règlement n° 120/67/CEE n'a pas privé les États membres de tout pouvoir de légiférer à propos des prix de ces produits, mais que toute législation de cette nature doit être compatible avec les dispositions du règlement précité, et nous ajouterions qu'en général, il appartient exclusivement à la Commission de faire respecter cette condition de compatibilité, mais que, dans la mesure où cette exigence interdit aux États membres de fixer des prix maxima inférieurs aux prix d'intervention, les particuliers se voient conférer des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

Abordons à présent le cas des farines d'extraction de graines oléagineuses.

Cette farine est un des produits visés par l'organisation commune des marchés dans le secteur des matières grasses, qui a été établie par le règlement n° 136/66/CEE. Ce règlement ne traite des prix que pour l'huile d'olive (art. 4 à 20), les graines de colza et de navette, et les graines de tournesol (art. 21 à 29). Pour les autres produits, y compris les farines d'extraction de graines oléagineuses, il prévoit simplement que le tarif douanier commun trouve application (art. 2) et il dispose qu'un montant compensatoire peut être perçu à l'importation lorsque les intérêts des producteurs de la Communauté sont menacés (art. 3, paragraphe 6).

Il ne saurait donc exister aucune incompatibilité directe entre ce règlement et un régime national de contrôle des prix des farines d'extraction de graines oléagineuses. Il peut cependant y avoir une incompatibilité indirecte, du genre de celles dont la Commission doit, à notre avis, être juge en premier lieu, puisque le contrôle des prix des farines d'extraction de graines oléagineuses peut affecter les prix des graines oléagineuses elles-mêmes.

En ce qui concerne ce type de farine, nous répondrions donc au « Pretore » dans le même sens que pour les céréales, mais sans faire la moindre allusion aux prix d'intervention.

Nous sommes conscient du fait que l'adoption de notre point de vue pourrait aboutir à cette conséquence que des ressortissants d'un État membre se trouvent poursuivis et condamnés au titre d'une législation nationale en matière de prix qui ultérieurement, à la suite d'une action engagée par la Commission, s'avérerait illégale. Nous répondons à cette objection apparente qu'en matière de contrôle des prix, les justiciables ne peuvent braver leur droit national, en se fiant du droit communautaire, qu'à leurs propres risques et périls. L'agent de la Commission a laissé entendre à l'audience que, dans cette hypothèse, la condamnation constituerait en soi une violation du traité et que la Commission pourrait engager sur cette base une action contre l'État membre en cause, au titre de l'article 169. Nous ne doutons pas, Messieurs, que cette opinion soit exacte, mais l'utilité d'une telle procédure pour la personne condamnée dépendrait évidemment dans une large mesure des circonstances.

L'avocat de M. Galli a soutenu à l'audience qu'avant d'adopter des dispositions légales tendant à contrôler les prix, les États membres devraient se renseigner auprès des institutions communautaires. Il nous paraît, Messieurs, qu'il est toujours loisible aux États membres de consulter la Commission ou le Conseil ou les deux à la fois et que, dans certaines circonstances, il peut être souhaitable qu'ils le fassent dans la mesure du possible. Nous ne voyons cependant aucun motif permettant d'affirmer qu'ils sont juridiquement tenus de le faire, lorsque les mesures qu'ils se proposent d'arrêter concernent le contrôle des prix. Pour ce genre de législation, en effet, le seul facteur temps, pour ne pas citer la complexité de la matière, ne peut que rendre cette consultation fréquemment impossible.

Une autre considération avancée au nom de M. Galli consistait à dire que la Cour devrait revoir la classification traditionnelle des dispositions communautaires, qui distingue les dispositions qui sont directement applicables en ce sens qu'elles créent des droits subjectifs que les

juridictions nationales doivent sauvegarder et celles qui ne le sont pas. La Cour, a-t-on dit, devrait consacrer l'existence, au sein du droit communautaire, d'une catégorie intermédiaire de dispositions qui, bien que n'étant pas formulées en termes suffisamment précis pour être directement applicables dans le sens susvisé, n'en ont pas moins une portée si générale qu'une juridiction pénale d'un État membre devrait en tenir compte, spécialement lorsqu'il s'agit de prononcer une sanction. Messieurs, nous ne pensons pas que cette proposition doive être retenue. Le droit communautaire est tout à fait étranger à la répression des infractions aux lois nationales. Il faut en effet noter que de nombreux arguments invoqués par l'avocat de M. Galli à cet égard se fondaient sur des dispositions du droit italien. A notre avis, il n'appartient pas à votre Cour de dire au « Pretore » comment il doit appliquer ce droit.

Nous serons plus bref, Messieurs, pour examiner la question figurant sous e dans l'ordonnance de renvoi. Il nous paraît cependant utile de vous en rappeler les termes in extenso :

« Eu égard à ce qui est dit aux articles 2 et 3, lettre f, du traité de Rome, le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun et l'interdiction d'isoler les marchés nationaux en faisant obstacle à la réalisation d'un marché unique en Europe, qui en est le corollaire, sont-ils des principes fondamentaux de l'ordre juridique communautaire dont découlent pour les justiciables des droits subjectifs que les juridictions nationales sont également tenues de sauvegarder en cas de violation de ces droits par les États membres au sens de l'article 5 du traité ? »

Comme vous le constatez, Messieurs, cette question est libellée dans les mêmes termes que la première question posée par le tribunal de Biella dans l'affaire 155-73, *Sacchi* (Recueil 1974, p. 412). Dans cette affaire, vous n'avez pas estimé nécessaire d'y répondre, puisque, comme vous l'avez déclaré, les messages télévisés ne constituent pas des produits, que leur transmission doit au contraire être considérée comme une prestation de service. M. l'avocat général Reischl, quant à lui, a examiné cette question (Recueil 1974, p. 436 et 437). Nous ne devons pas répéter ce qu'il a dit, sauf peut-être ajouter une référence à l'arrêt rendu dans l'affaire *Geddo* (Recueil 1973, p. 878 et 879), dans laquelle la Cour a confirmé son arrêt dans l'affaire 73-70, *Deutsche Grammophon* (Recueil 1971, p. 498), que M. l'avocat général Reischl citait.

Notre conclusion correspond entièrement à celle de M. l'avocat général Reischl et, soit dit entre parenthèses, aux arguments avancés par la Commission : le principe de la libre circulation des marchandises, s'il constitue un principe fondamental de la Communauté, ne confère pas en soi à des particuliers des droits que les juridictions nationales sont appelées à sauvegarder. L'article 5 du traité quant à lui impose simplement aux États membres une obligation générale, dont le contenu concret dépend, dans chaque cas particulier, des dispositions du droit communautaire effectivement applicables dans ce cas.

Le troisième groupe de questions posées par le « Pretore » nous paraît soulever un important problème d'interprétation de l'article 40, paragraphe 3, du traité. Vous vous rappellerez, Messieurs, que ce paragraphe énonce les caractéristiques d'une organisation commune de marché. Une de ses dispositions, celle qui nous intéresse en l'espèce, prévoit que « l'organisation commune... doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté ».

La Commission soutient que les prescriptions de l'article 40, paragraphe 3, dans son ensemble, et la disposition précitée en particulier, visent essentiellement le contenu des textes de droit communautaire établissant une organisation commune de marché et qu'elles ne peuvent s'appliquer à la législation nationale que dans la mesure où cette dernière est adoptée, conformément à la réglementa-

tion communautaire elle-même, pour l'application de celle-ci sur un ou plusieurs points précis. Selon cette thèse, la disposition de l'article 40, paragraphe 3, qui interdit toute discrimination, ne peut pas être appliquée à une législation nationale de contrôle des prix, adoptée en dehors de toute organisation commune de marché, et elle n'a donc pas d'importance en l'espèce.

Nous avouons, Messieurs, que cette thèse nous a d'abord séduit, mais après quelques hésitations, nous sommes arrivé à la conclusion qu'elle est trop restrictive.

L'article 40, paragraphe 3, est ambigu en ce sens qu'il ne précise pas si ce sont les dispositions de l'organisation commune ou l'existence de celle-ci qui « (doivent) exclure » ladite discrimination. Si ce sont les dispositions, la Commission a raison, mais nous optons pour la seconde branche de l'alternative, car sinon il serait loisible aux États membres de faire une discrimination dans des circonstances où la Communauté même n'aurait pas pu le faire. Nous croyons dès lors que l'article 40, paragraphe 3, non seulement prohibe toute discrimination, entre producteurs ou consommateurs de la Communauté, résultant de la législation qui établit une organisation commune de marché, mais qu'il interdit également aux États membres, dès qu'une telle organisation existe pour un produit déterminé, de faire une discrimination, par voie législative ou de toute autre manière, entre les producteurs ou consommateurs de ce produit.

Mais cela ne signifie pas que nous nous rallions à tous égards à l'argumentation soutenue, à propos de cet aspect du litige, au nom de M. Galli. Cette argumentation, que les questions posées par le « Pretore » reflètent, peut se résumer comme suit : le décret n° 425 faisait une discrimination entre les opérateurs qui vendent sur le marché italien et ceux qui exportent au départ de l'Italie, entre les entreprises italiennes et les entreprises établies dans d'autres États membres, et entre les entreprises italiennes selon qu'elles sont grandes ou petites.

Nous rejetterions, quant à nous, ces objections formulées à l'encontre du décret. Il est conforme à la nature de toute législation nationale sur le contrôle des prix de ne viser que les ventes réalisées sur le marché intérieur de l'État en cause et de ne lier que les entreprises opérant dans cet État. De plus, ce genre de législation se caractérise souvent par le fait qu'elle ne s'applique qu'aux entreprises de grande dimension, en partie parce que son application à n'importe quelle entreprise, aussi petite fût-elle, entraînerait une charge administrative démesurée et en partie parce que, pour de nombreuses branches de l'activité commerciale, le comportement des entreprises relativement importantes a une incidence déterminante sur les conditions de marché. C'est ainsi que le « *Counter-Inflation (Notices of Increases in Prices and Charges) Order 1973* » [« Order » anti-inflationniste de 1973 (Notifications des augmentations des prix et des charges)], édicté par le Royaume-Uni (SI 1973, p. 664) et qui constitue approximativement le pendant anglais du décret n° 425, impose la notification obligatoire des prix aux seuls fabricants dont le chiffre de ventes annuel sur le marché du Royaume-Uni dépasse 50 millions de livres et aux entreprises de prestation de services dont le chiffre d'affaires annuel sur ce marché dépasse 20 millions de livres. Comparativement, la limite fixée en pratique à 10 000 millions de lires par an par le décret n° 425 paraît peu élevée. Les législations nationales ne sont d'ailleurs pas les seules à prévoir comme critère la taille financière en matière de gestion économique moderne. Ce genre de critère apparaît dans la résolution du Conseil du 14 septembre 1973, que nous avons déjà évoquée, « concernant des mesures complémentaires de lutte contre l'inflation ». Le point VI de cette résolution prévoit que « le Comité de politique conjoncturelle examinera en priorité aussi bien la possibilité d'instituer dans tous les États membres un système de notification préalable des hausses de prix par les entreprises dépassant une certaine dimension que la possibilité de renforcer

la surveillance de l'État sur la formation des prix, afin d'éviter des abus sur des marchés importants ». L'article 14 de la deuxième directive du Conseil du 11 avril 1967, relative à la taxe sur la valeur ajoutée (JO n° 71 du 14 avril 1967, p. 1303) prévoit que chaque État membre a la faculté d'appliquer aux petites entreprises, pour lesquelles l'assujettissement au régime normal de la taxe sur la valeur ajoutée se heurterait à des difficultés, le régime particulier qui s'adapte le mieux aux exigences et possibilités nationales.

Il est évident que s'il s'avérait dans un cas d'espèce que le critère financier a été fixé à un niveau calculé de manière à ne toucher que certaines entreprises bien déterminées, sans s'appliquer à un vaste marché, on pourrait en déduire qu'une discrimination critiquable a été faite volontairement. Mais il n'existe aucun indice permettant de croire que tel a été le cas dans la présente espèce.

Nous en arrivons ainsi à la dernière question, qui soulève en substance le problème de savoir si la promulgation du décret n° 425 a constitué une violation de l'article 30 du traité. Cet article, vous vous en souvenez, Messieurs, interdit toute restriction quantitative à l'importation et toute mesure d'effet équivalent entre les États membres. Nous ajouterons que tant le règlement n° 120/67/CEE (à l'article 21, paragraphe 1) que le règlement n° 136/66/CEE (en son article 3, paragraphe 1) interdisent expressément l'application de toute discrimination ou mesure d'effet équivalent dans les échanges entre les États membres. Il ne saurait faire aucun doute, comme l'avocat de M. Galli l'a relevé, que chacune de ces trois dispositions de droit communautaire est directement applicable, si bien que les juridictions nationales ne peuvent pas appliquer les textes de droit interne qui sont en opposition avec elles.

L'avocat de M. Galli a également relevé que le règlement n° 120/67/CEE (à l'article 18, paragraphe 2) et le règlement n° 136/66/CEE (à l'article 3, paragraphe 2) interdisent tous deux explicitement l'application de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent dans les échanges avec les pays tiers, et il a fait valoir devant la Cour certains arguments fondés sur ces dispositions. Or, Messieurs, le « Pretore » de Rome n'a posé à la Cour aucune question à propos de ces dispositions. Nous nous abstiendrons donc de dire quoi que ce soit à leur sujet.

Des mesures de contrôle des prix ne constituent évidemment pas des restrictions quantitatives au sens strict. Le problème qui se pose est celui de savoir dans quelle mesure elles peuvent constituer des mesures d'effet équivalant à de telles restrictions.

Dans l'affaire 8-74, *procureur du Roi/Dassonville* (au paragraphe 5 de l'arrêt, qui n'a pas encore été publié), la Cour a déclaré que :

« toute réglementation commerciale des États membres susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le marché intracommunautaire est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives ».

Il nous paraît, Messieurs, que les termes dans lesquels le principe est formulé, dans la mesure où ils se rapportent aux importations, comportent implicitement la notion de discrimination à l'égard des importations ou de certaines importations. Personne ne pourrait soutenir, par exemple, qu'un État membre qui a cherché à contenir l'inflation au moyen de mesures à caractère monétaire et budgétaire, comme la résolution du Conseil le recommandait, a introduit, en agissant de la sorte, des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, bien que ces mesures visent incontestablement à réduire la demande et potentiellement, de ce fait, les importations.

L'avocat de M. Galli a fait valoir qu'eu égard à la situation du marché mondial des céréales, le décret n° 425 aurait eu pour conséquence, si ses dispositions avaient été respectées par les principaux importateurs italiens, de contraindre

ceux-ci à cesser leurs activités, à moins qu'ils ne soient disposés à travailler à perte. Cela aurait inévitablement réduit les importations en Italie. Pourtant, cet argument nous paraît porter à faux, parce qu'il élude la question de savoir si les échanges de marchandises produites sur le territoire national auraient également été affectés.

Nous ne considérons pas comme beaucoup plus pertinentes les références faites, tant au nom de M. Galli que par la Commission, à la directive n° 70/50/CEE, arrêtée par cette dernière le 22 décembre 1969. Elle tendait à supprimer les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation qui n'étaient pas visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité. L'article 2, paragraphe 3, de cette directive rangeait explicitement parmi ces mesures celles qui :

« d) rendent impossible la majoration éventuelle du prix du produit importé correspondant aux frais et charges supplémentaires inhérents à l'importation ;

e) fixent les prix des produits en fonction du prix de revient et de la qualité des seuls produits nationaux à un niveau tel qu'il en résulte un obstacle à l'importation ».

Il faut relever tout d'abord que les termes de ces alinéas ne permettent pas en soi de couvrir des dispositions telles que celles contenues dans le décret n° 425 qui interdisait simplement à chaque entreprise d'augmenter, sans l'approbation du ministre compétent, les prix pratiqués par elle à une date déterminée. Il faut noter en second lieu que tous les alinéas de l'article 2, paragraphe 3, sont précédés d'une disposition générale, celle de l'article 2, paragraphe 1, qui montre clairement qu'ils s'appliquent uniquement aux « mesures autres que celles applicables indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés ».

En conclusion, nous estimons que l'adoption d'une législation tendant à contrôler les prix, comme celle qui est en cause en l'espèce, n'implique pas l'introduction de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation, à moins qu'il ne s'avère que cette législation comporte d'une certaine manière une discrimination à l'égard des importations, soit ostensiblement, soit dans ses effets concrets.

A l'audience, l'avocat de M. Galli a invoqué un moyen fondé sur l'article 85 du traité. Cet argument revenait à dire que l'adoption par un État membre de dispositions légales visant à contrôler les prix violait cette disposition, puisque les entreprises commerciales de n'importe quel secteur tendraient naturellement à pratiquer le prix maximum autorisé par cette législation, de sorte que celle-ci aboutirait au même résultat qu'un accord sur les prix. Cela est peut-être exact, Messieurs, mais nous croyons pouvoir nous contenter de dire, premièrement, que l'article 85 traite exclusivement des accords entre entreprises privées et non de la législation étatique et, deuxièmement, que le « Pretore » de Rome n'a posé aucune question au sujet de l'article 85 dans son ordonnance de renvoi. L'argument invoqué par cet avocat, malgré notre respect pour celui-ci, manquait donc de pertinence, à notre avis, à un double titre.

Nous estimons par conséquent que les questions posées dans l'ordonnance de renvoi devraient recevoir les réponses suivantes :

1) L'adoption par le Conseil des Communautés européennes du règlement n° 120/67/CEE n'a pas privé les États membres de tout pouvoir de légiférer en matière de prix des céréales, mais toute législation de cette nature doit

être compatible avec les dispositions de ce règlement. En général, il appartient exclusivement à la Commission des Communautés européennes de veiller au respect de cette condition de compatibilité.

Toutefois, dans la mesure où cette exigence interdit aux États membres de fixer, pour des produits pour lesquels il existe des prix d'intervention, des prix maxima inférieurs aux prix d'intervention, le règlement confère aux particuliers des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder.

2) L'adoption par le Conseil des Communautés européennes du règlement n° 136/66/CEE n'a pas privé les États membres de tout pouvoir de légiférer en matière de prix des farines d'extraction de graines oléagineuses, mais toute législation de cette nature doit être compatible avec les dispositions de ce règlement. Il appartient exclusivement à la Commission de veiller au respect de cette condition de compatibilité.

3) Le principe de la libre circulation des marchandises à l'intérieur du marché commun, s'il constitue un des principes fondamentaux de la Communauté, ne confère pas en soi aux particuliers des droits que les juridictions nationales sont appelées à sauvegarder. L'article 5 du traité CEE, qui enjoint aux États membres de prendre toutes mesures propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité et de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation de ses buts, impose aux États membres une obligation générale dont le contenu concret dépend, dans chaque cas particulier, des dispositions du droit communautaire effectivement applicables dans ce cas.

4) L'interdiction de toute discrimination entre producteurs et consommateurs de la Communauté, énoncée à l'article 40, paragraphe 3, du traité CEE, n'est pas violée par le seul fait qu'un État membre adopte, pour un produit soumis à une organisation commune de marché, une législation sur le contrôle des prix qui s'applique uniquement aux ventes sur le marché intérieur de cet État et qui ne lie que les grandes entreprises opérant dans cet État.

5) L'adoption par un Etat membre d'une législation qui interdit aux commerçants d'augmenter, sans autorisation ministérielle, les prix qu'ils pratiquaient respectivement à une date déterminée n'implique pas l'introduction par cet État de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation des produits en cause, à moins que cette législation ne comporte une discrimination à l'égard des importations, soit ostensiblement, soit dans ses effets concrets.