

Dans l'affaire 52-76

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par la pretura de Cittadella et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

LUIGI BENEDETTI

et

MUNARI F.LLI S.A.S.

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des règlements 120/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO 117 du 19. 6. 1967, p. 2269), 132/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967 fixant les règles générales de l'intervention dans le secteur des céréales (JO 120 du 21. 6. 1967, p. 2364) et 376/70/CEE de la Commission du 27 février 1970 fixant les procédures et conditions de la mise en vente des céréales détenues par les organismes d'intervention (JO L 47 du 28. 2. 1970, p. 49).

LA COUR,

composée de MM. H. Kutscher, président, A. M. Donner et P. Pescatore, présidents de chambre, J. Mertens de Wilmars, M. Sørensen, A. J. Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco et A. Touffait, juges,

avocat général: M. G. Reischl

greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

### En fait

Attendu que les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20

du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE peuvent être résumés comme suit:

## I — Faits et procédure

A — Le règlement 120/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967 (JO 117 du 19. 6. 1967, p. 2269) a instauré l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (voir actuellement règlement (CEE) 2727/75 du Conseil, du 29. 10. 1975, JO L 281 du 1. 11. 1975, p. 1).

L'article 7 de ce règlement dispose:

- 1. Durant toute la campagne de commercialisation, les organismes d'intervention désignés par les États membres ont l'obligation d'acheter les céréales visées à l'article 4, récoltées dans la Communauté, qui leur sont offertes, pour autant que les offres répondent à des conditions, notamment qualitatives et quantitatives, à déterminer conformément au paragraphe 5.
2. Les organismes d'interventions achètent au prix d'intervention valable pour le centre de commercialisation pour lequel la céréale est offerte dans les conditions arrêtées en application des paragraphes 4 et 5. Si la qualité de la céréale diffère de la qualité type pour laquelle le prix d'intervention a été fixé, celui-ci est ajusté par l'application de bonifications ou de réfections indiquées dans des barèmes. Ces barèmes peuvent en outre comporter des bonifications spéciales facultatives pour l'orge de qualité brassicole et, dans certaines régions, pour le seigle de qualité panifiable.
3. Dans les conditions arrêtées en application des paragraphes 4 et 5, les organismes d'intervention
  - mettent en vente pour l'exportation vers les pays tiers ou pour l'approvisionnement du marché intérieur le produit acheté conformément aux dispositions du paragraphe 1,
  - peuvent également mettre en vente aux mêmes fins le blé tendre ainsi que le seigle de qualité panifiable qui a bénéficié de la bonification spéciale, après les avoir rendus impropres à la

consommation humaine par dénaturation.

Ils peuvent accorder également pour le blé tendre une prime de dénaturation.

4. Le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, arrête les règles générales régissant l'intervention et la dénaturation.
5. Sont fixées selon la procédure prévue à l'article 26, les modalités d'application du présent article et notamment:
  - la qualité et la quantité minimales exigibles à l'intervention pour chaque céréale,
  - les barèmes de bonification et de réfection applicables à l'intervention,
  - les procédures et conditions de prise en charge par les organismes d'intervention,
  - les procédures et conditions de mise en vente par les organismes d'intervention,
  - les conditions d'octroi des primes de dénaturation et leur montant.

Sur la base du paragraphe 4 susmentionné, le Conseil a adopté le règlement 132/67/CEE du 13 juin 1967 fixant les règles générales de l'intervention dans le secteur des céréales (JO 120 du 21. 6. 1967, p. 2364) (actuellement règlement (CEE) 2738/75 du Conseil du 29. 10. 1975, JO L 281 du 1. 11. 1975, p. 49) dont l'article 3 porte:

- 1. La mise en vente des céréales détenues par l'organisme d'intervention s'effectue par adjudication:
  - a) en vue de leur remise sur le marché, sur la base de conditions de prix fixées avant le début de la campagne et permettant d'éviter une détérioration du marché;
  - b) pour l'exportation, sur la base de conditions de prix à déterminer pour chaque cas selon l'évolution et les besoins du marché.
2. Les conditions de l'adjudication doivent assurer l'égalité d'accès et de

traitement à tout intéressé, quel que soit le lieu de son établissement dans la Communauté.

3. Si les offres à l'adjudication ne semblent pas correspondre aux possibilités de vente réelles sur le marché, l'adjudication est annulée.

Sur la base du paragraphe 5 de l'article 7 du règlement 120/67/CEE la Commission a adopté le règlement 376/70 du 27 février 1970 fixant les procédures et conditions de la mise en vente des céréales détenues par les organismes d'intervention (JO L 47 du 28. 2. 1970, p. 49). Ce règlement a été complété par le règlement (CEE) 935/70 de la Commission qui ajoute à l'article 3 le paragraphe suivant:

«Dans des cas exceptionnels, sur demande d'un État membre, il peut être décidé, selon la procédure prévue à l'article 26 du règlement 120/67/CEE, que l'organisme d'intervention de cet État membre est autorisé à limiter l'adjudication à des utilisations déterminées.

Dans ce cas, une offre n'est valable que si le soumissionnaire s'engage à n'utiliser les céréales qu'aux fins indiquées par l'adjudication.

L'autorité compétente de l'État membre exerce les contrôles nécessaires à cette utilisation.»

B — M. Luigi Benedetti, propriétaire d'une minoterie, a assigné l'entreprise Munari F.lli S.a.s. devant la pretura di Cittadella afin d'obtenir la réparation des dommages qu'il aurait subis en raison de ventes de quantités de farine, effectuées par la dernière entreprise, à un prix inférieur à celui du marché.

Après s'être constituée partie, l'entreprise Munari n'a pas contesté les faits allégués, mais elle a attribué à l'AIMA (Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo) toute responsabilité d'éventuels dommages puisque celle-ci aurait vendu le blé tendre à un prix inférieur à celui du marché.

Par ordonnance du 27 avril 1976, le pretore di Cittadella a autorisé l'assignation de l'AIMA et a décidé de suspendre la procédure et de saisir la Cour de justice des Communautés européennes conformément à l'article 177 du traité CEE, d'une demande préjudicielle portant sur les questions suivantes:

- 1) La réglementation communautaire du marché commun des céréales autorise-t-elle les différents organismes d'intervention et notamment l'AIMA à décider unilatéralement la vente des produits agricoles et en particulier du blé qu'ils détiennent, selon des modalités différentes du système d'adjudication prévu par l'article 3 du règlement 132/67/CEE et par le règlement 376/70/CEE?

Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de discrimination prévue par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité de Rome?

- 2) La réglementation communautaire du marché commun des céréales autorise-t-elle les différents organismes d'intervention et notamment l'AIMA à décider unilatéralement la vente des produits et en particulier du blé qu'ils détiennent, à des prix différents de ceux prévus par l'article 3 du règlement 376/70/CEE?

Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de discrimination, prévue par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité de Rome?

- 3) Le comportement d'un organisme d'intervention qui se sert des financements institutionnels de l'État pour acheter des céréales à des conditions différentes de celles prévues par la réglementation communautaire agricole du secteur, en les revendant ensuite à des prix inférieurs aux prix minimaux prévus par le règlement 376/70/CEE constitue-t-il une aide de l'État aux entreprises, au sens des articles 92-94 du traité et 22 du règlement 120/67/CEE?

Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de dis-

- crimination prévue par l'article 4, paragraphe 3, alinéa 2, du traité de Rome?
- 4) Une entreprise dotée de moyens financiers importants qui peuvent lui permettre de travailler sur le marché sans tenir compte du comportement et des réactions de ses concurrents est-elle une entreprise détenant une position dominante au sens des articles 86 et 90 du traité et du règlement 26/62/CEE; et cela, même dans le cas où ladite entreprise est un organisme d'intervention au sens du règlement 120/67/CEE?
  - 5) Le comportement d'une entreprise qui viole une réglementation communautaire destinée à éviter des distorsions de concurrence à l'intérieur de la Communauté constitue-t-il un abus de position dominante au sens de l'article 90 du traité?
  - 6) En cas de réponse négative aux questions 1) et 2) et de réponse positive aux questions 3), 4) et 5) l'organisme d'intervention est-il obligé de réparer les dommages qui découlent de son comportement violant les règles communautaires considérées dans les questions précédentes?
  - 7) Quelle efficacité l'interprétation du droit communautaire donnée par la Cour de justice a-t-elle pour le juge du fond; c'est-à-dire ce que la Cour de justice «dit pour droit» lie-t-il le juge du fond de la même manière que ce dernier est lié par le «point de droit» tranché par la Cour de cassation?

Ultérieurement, la «Federazione industriali del Veneto», le «Comitato di molini emiliano-romagnoli», le «Comitato di molini lombardi» et le «Comitato di molini piemontesi» sont intervenus dans l'affaire devant la pretura de Cittadella afin de soutenir la thèse de la partie demanderesse.

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 25 juin 1976.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE des observations écrites ont été dé-

posées par la demanderesse et les intervenants dans l'affaire au principal, représentés par M<sup>es</sup> Giovanni Maria Ubertazzi et Fausto Capelli, avocats à Milan, par le gouvernement de la République italienne, représenté par l'ambassadeur Adolfo Maresca, assisté par M<sup>e</sup> Arturo Marzano, avvocato dello Stato et par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Cesare Maestripietri, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

Toutefois, les parties au principal, le gouvernement italien et la Commission ont été invités par la Cour à fournir des précisions sur les quantités de céréales qui seraient offertes à prix réduit par l'AIMA ainsi que sur les modalités ou conditions prévues pour l'écoulement des céréales litigieuses.

## II — Résumé des observations écrites déposées devant la Cour

La *demanderesse au principal et les intervenants* exposent que les activités litigieuses de l'AIMA ayant pour objet l'achat de céréales et leur vente à des entreprises de transformation entreraient dans le cadre de la réglementation agricole communautaire. En effet, l'article 38 du traité ferait déjà référence au commerce des produits agricoles et le règlement de base 120/67/CEE affirmerait que l'organisation commune des marchés dans le secteur des céréales comporte un régime des échanges.

Le secteur des céréales aurait été organisé comme un marché unique, intégralement soumis aux mesures de politique économique et à la réglementation adoptée par les institutions communautaires. Les principes énoncés dans la jurisprudence de la Cour de justice, notamment dans l'arrêt

du 30 janvier 1974 dans l'affaire 159-73 Hannoversche Zucker/Hauptzollamt Hannover (Recueil 1974, p. 121) tendraient à exclure que, sauf délégation des institutions communautaires, la réglementation d'un marché agricole puisse être corrigée ou complétée par des règles internes. De la même manière, lorsque les institutions communautaires ont compétence pour administrer le marché considéré, ce fait même exclurait tout pouvoir concurrent de l'administration du marché par les États membres. Cette compétence exclusive des institutions communautaires engloberait également les mesures concernant la politique de conjoncture, ce qui ressortirait de l'arrêt rendu le 24 octobre 1973 dans l'affaire 9-73 Schlüter/Hauptzollamt Lörrach (Recueil 1973, p. 1135) en matière de montants compensatoires, ainsi que de l'arrêt du 23 janvier 1975 dans l'affaire 31-74 Galli (Recueil 1975, p. 47).

Même dans le cas où l'économie d'un État membre se trouve dans des conditions particulières, les interventions anti-conjoncturelles devraient être prises par les institutions communautaires en tenant compte non seulement des situations particulières dans l'État membre concerné mais encore de l'intérêt de l'ensemble du secteur agricole organisé.

En effet, une décision ou une opération unilatérale d'un État membre perturberait l'équilibre délicat d'intérêts, institué par la réglementation communautaire.

En l'espèce, l'intervention de l'AIMA aurait pour effet de perturber la concurrence. Elle serait contraire aux finalités de la politique économique communautaire et elle aurait des effets négatifs sur la libre circulation des marchandises. En plus, les opérations considérées seraient contraires au régime communautaire de la concurrence: des quantités considérables de céréales seraient vendues à des prix qui ne résulteraient pas des phénomènes typiques des échanges de produits, mais qui résulteraient uniquement d'une décision faisant abstraction de ces facteurs et te-

nant compte de certains buts d'ordre politique.

Enfin, les activités de l'AIMA seraient incompatibles avec la réglementation communautaire relative aux aides: le blé aurait été distribué à un prix de faveur à certaines entreprises de transformation dans le secteur des farines au détriment d'autres entreprises concurrentes.

*Quant à la première question préjudicielle*

Il suffirait d'un simple examen des règles en la matière pour conclure que l'organisme d'intervention n'aurait pas la moindre possibilité de se soustraire aux obligations imposées par la réglementation communautaire. En plus, déjà dans l'arrêt rendu le 17 décembre 1970 dans l'affaire 34-70 Syndicat national Céréales/Office national Céréales (Recueil 1970, p. 1233) la Cour aurait tracé les limites très étroites reconnues aux organismes d'intervention même dans le cas où la réglementation communautaire accorde certains pouvoirs discrétionnaires aux administrations des États membres. Elle aurait affirmé que les États membres n'étaient pas autorisés à recourir à des interprétations nationales susceptibles de compromettre l'application de la réglementation communautaire.

En l'espèce, la réglementation communautaire applicable ne laisserait pas la moindre marge de pouvoir discrétionnaire aux organismes d'intervention. L'objectif fondamental poursuivi par cette réglementation serait d'éviter la discrimination entre les opérateurs communautaires (voir dernier considérant du règlement 132/67 «... la mise en vente des céréales détenues par les organismes d'intervention doit s'effectuer sans discrimination entre les acheteurs de la Communauté...» ainsi que l'article 3, paragraphe 2, de ce règlement). Les cessions de blé tendre litigieuses auraient été effectuées exclusivement à des minoteries situées dans la province de Padoue, mais travaillant sur l'ensemble du marché italien. Déjà pour

cette seule raison, ces cessions seraient illégales.

Toutefois, l'AIMA aurait pu réserver certaines quantités de blé pour une utilisation déterminée, en faveur d'entreprises particulières, en appliquant les dispositions communautaires de manière correcte (voir règlement 935/70 cité ci-dessus). Or l'AIMA n'ayant pas demandé une autorisation par les institutions communautaires, l'administration italienne aurait violé la réglementation communautaire. La discrimination commise ne jouerait non seulement à l'égard des concurrents communautaires, mais aussi et surtout à l'égard des entrepreneurs italiens du même secteur.

Quant à la deuxième partie de la première question préjudicielle, il serait évident que l'inobservation des dispositions communautaires de droit agricole entraînerait automatiquement la violation de l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE. On ne saurait objecter contre cette conclusion que ces dispositions ne concernent que l'activité des institutions communautaires: si dans un secteur réservé à la compétence des institutions communautaires celles-ci n'ont aucune possibilité d'adopter des règles contraires à l'interdiction de discrimination, à plus forte raison, cette possibilité ne pourrait pas être reconnue aux États membres.

#### *Quant à la deuxième question*

Le prix de vente devrait correspondre au moins au prix de marché et d'après l'article 3 du règlement 376/70/CEE «... ne peut, en aucun cas, être inférieur au prix d'intervention».

En l'espèce, le blé aurait été mis à disposition des meuniers de la province de Padoue à 8 200 liras le quintal, alors que le plus bas des prix d'intervention, pour l'Italie, aurait été de 10 588 liras le quintal. Il serait évident que l'AIMA aurait violé «in toto» la réglementation agricole applicable; on arriverait aux mêmes conclusions, si l'on voulait établir les prix

exacts auxquels l'AIMA aurait dû vendre le blé (d'après les dispositions des règlements 132/67/CEE et 376/70/CEE): de toute manière, elle n'aurait pas pu vendre le blé à un prix inférieur à 10 726 liras le quintal.

La seule réponse à donner à cette question serait que l'organisme d'intervention n'a aucune possibilité de mettre sur le marché les céréales qu'il détient, à un prix inférieur au prix minimal fixé par la réglementation communautaire.

En ce qui concerne la deuxième partie de cette question, la réponse serait en grande partie analogue à celle donnée pour la première question. Il faudrait encore ajouter que, dans ce cas, la discrimination atteindrait aussi les entrepreneurs agricoles. En effet, en mettant sur le marché des quantités considérables de blé à des prix inférieurs à ceux d'intervention, l'AIMA aurait fait concurrence aux agriculteurs italiens, eux-mêmes fournisseurs des minoteries auxquelles le blé aurait été vendu à des prix de faveur; sur ce dernier point, les faits de l'espèce apparaîtraient analogues à ceux de l'affaire 60-75 Russo/AIMA (arrêt de la Cour du 22 janvier 1976, Recueil 1976, p. 45).

#### *Quant à la troisième question*

Même en admettant que les deux premières questions permettent d'apprécier complètement le cas d'espèce, la troisième question revêtirait une très grande importance. Il paraîtrait évident que l'intervention litigieuse constitue une violation manifeste de la réglementation communautaire indépendamment de la qualification que l'on peut donner à l'organisme qui a fait cette intervention: un même comportement pourrait déterminer la violation des dispositions communautaires contenues dans des réglementations différentes adoptées pour protéger des intérêts différents.

En l'espèce, il faudrait appliquer, outre le droit en matière agricole, la réglementation relative aux aides, étant donné que la

réglementation agricole prévoirait elle-même l'application de la réglementation relative aux aides dans le cadre des organisations des marchés (voir article 22 du règlement 120/67/CEE). Abstraction faite de ce que les aides accordées en l'espèce ne pourraient de toute façon pas être autorisées par les institutions communautaires (critères de l'article 92, du traité CEE), il faudrait considérer les opérations litigieuses comme illégales à la lumière de la jurisprudence de la Cour concernant l'article 93 du traité CEE. L'interprétation donnée par la Cour dans les arrêts rendus le 11 décembre 1973 dans les affaires 120-73 Lorenz/Allemagne, 121-73 Markmann/Allemagne, 122-73 Nordsee/Allemagne et 141-73 Lohrey/Allemagne (Recueil 1973, p. 1471, 1495, 1511 et 1527) permettrait de délimiter un cadre précis. En particulier, tout nouveau régime d'aide devrait être immédiatement notifié à la Commission. A compter de la date de la notification, la Commission disposerait de 2 mois pour l'examen de la compatibilité des aides avec la réglementation CEE (éventuellement procédure contradictoire). Avant l'expiration de ce délai, l'État membre ne pourrait pas mettre à exécution les aides envisagées.

Comme conséquence de l'applicabilité directe de ces dispositions, les particuliers auraient un titre à saisir l'autorité judiciaire: a) pour obtenir la déclaration d'illégalité des aides accordées en violation des règles décrites; b) pour demander la suspension de l'octroi; et c) pour obtenir l'indemnisation des dommages subis.

En l'espèce, les projets d'aide n'ayant pas été préalablement notifiés à la Commission, les opérations de l'AIMA devraient être considérées comme entièrement illégales.

Dans ce contexte aussi, il faudrait vérifier l'incompatibilité éventuelle avec l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité: si toute la réglementation communautaire tend à permettre le déroulement régulier des opérations commerciales dans le

cadre de la réglementation agricole, toutes les dispositions devraient se conformer au principe de non-discrimination.

#### *Quant à la quatrième et cinquième questions*

L'AIMA, ayant été instituée pour exercer les fonctions et l'activité d'organisme d'intervention prévues par les règlements communautaires, pourrait être qualifiée d'entreprise au sens des articles 85, 86 et 90 du traité et 1 du règlement 26/62/CEE.

L'entreprise de l'État, en vertu de son statut, exercerait ses activités de manière professionnelle et non purement épisodique et occasionnelle. Elle présenterait tous les caractères de l'entreprise, selon le droit communautaire comme selon le droit national. Cette constatation ne serait pas contredite par le fait que l'AIMA est aussi un organisme d'intervention ni par le fait qu'elle exerce parfois son activité sans un but lucratif particulier. Le but lucratif ne semblerait pas constituer un élément essentiel de la notion d'entreprise au sens des règles de concurrence communautaires (voir la décision de la Commission du 25 juin 1969 — JO L 168 du 10. 7. 1969, p. 22). De même en droit interne, pour la qualification d'une organisation comme entreprise il suffirait de l'exercice professionnel d'une activité objectivement commerciale et selon des critères de rentabilité.

Enfin, tant la réglementation agricole communautaire que l'ordre juridique italien protégeraient, à plusieurs égards, le principe de rentabilité de la gestion et l'intérêt de l'AIMA à réaliser un bénéfice dans l'exercice de ses activités institutionnelles.

L'AIMA constituerait une entreprise titulaire d'une position dominante au sens des articles 86 et 90 du traité et 1 du règlement 26 du 4 avril 1962 (JO 30 du 20. 4. 1962, p. 993). Pour une telle qualification, il pourrait être suffisant que l'entreprise ait une possibilité de com-

portements indépendants qui la met en mesure d'agir sans tenir notablement compte des concurrents, des acheteurs ou des fournisseurs» (voir la décision de la Commission CEE du 17 décembre 1975, 76/353/CEE, Chiquita, JO L 95 du 9. 4. 1976, p. 1). Une position dominante pourrait être obtenue, tout d'abord, par la détention d'importants moyens financiers. Elle pourrait, en outre, être le reflet d'un monopole de droit ou de fait ou d'une position oligopolistique. Toutefois, une entreprise pourrait posséder une position dominante, même lorsqu'elle n'occupe pas une part de marché considérable (voir par exemple la décision de la Commission 75/75/CEE, du 19 décembre 1974, General Motors Continental, JO L 29 du 3. 2. 1975, p. 14).

En ce qui concerne le cas d'espèce, l'entreprise de l'État serait dotée d'importants moyens financiers. La position particulière de l'AIMA sur les marchés des céréales aurait été ultérieurement renforcée et consolidée par les règlements communautaires. Les faits exposés suffiraient à permettre à l'AIMA de déterminer d'une manière absolument indépendante son comportement sur le marché italien; elle pourrait donc être qualifiée d'entreprise ayant une position dominante.

Un premier exemple de violation des règles de concurrence pourrait être tiré de l'article 86, alinéa 2 c, du traité CEE qui viserait à protéger une structure concurrentielle déterminée de l'économie communautaire. Pour employer la terminologie du juge national a quo, ce premier cas d'abus consisterait donc à violer des règles communautaires destinées à éviter des distorsions de concurrence dans le secteur en question.

La cinquième question préjudicielle, posant le problème en termes plus généraux, devrait recevoir une réponse affirmative: une fois admis que la violation des différentes règles visant à protéger la structure concurrentielle du marché commun constitue un abus de position dominante, l'abus se produirait toutes fois

qu'est violée une règle visant à garantir la concurrence.

Il faudrait encore préciser que le comportement décrit ci-dessus n'impliquerait une action illicite au sens de l'article 86 du traité que lorsqu'il est rendu possible, précisément par la position dominante de l'entreprise et par les résultats de l'utilisation de cette position.

Enfin, la réglementation communautaire dérivée mentionnée par les trois premières questions préjudicielles, viserait à protéger la structure concurrentielle du marché commun, ce qui signifierait que sa violation implique (si les conditions sont remplies) un abus de position dominante.

Le comportement de l'AIMA, consistant à vendre les produits agricoles selon des modalités différentes de celles prévues par les règlements 132/67/CEE et 376/70/CEE constituerait un cas d'abus de position dominante, surtout si l'on considère que ce comportement n'aurait été permis que par la position dominante et par la disponibilité de moyens financiers pratiquement illimités provenant des financements de l'État.

Les organismes d'intervention devraient être qualifiés d'entreprises publiques au sens de l'article 90, paragraphe 1, du traité CEE. Les règles de concurrence seraient donc applicables et établiraient des critères pour la qualification du comportement de l'AIMA. Au contraire, ces organismes ne pourraient pas être qualifiés «d'entreprises chargées de la gestion de service d'intérêt économique général» au sens de l'article 90, paragraphe 2, du traité. Cette disposition ne pourrait s'appliquer que lorsque l'État a «chargé» une entreprise déterminée de la gestion d'un service et que cette mission particulière est déterminée et entièrement régie par le droit national.

#### *Quant à la sixième question*

L'applicabilité directe de la règle communautaire déterminerait l'apparition de

droits subjectifs en faveur des particuliers. Le droit à l'indemnisation des dommages pour violation de la réglementation communautaire ne serait donc qu'un corollaire de la thèse développée ci-dessus.

*Quant à la septième question*

Le traité CEE fournirait des éléments pour répondre au juge national qu'il devrait appliquer le droit communautaire tel que la Cour l'a interprété. A cette fin, il devrait — si cela est nécessaire — ne pas appliquer tout acte interne non conforme.

L'article 177 du traité et sa place dans le système excluraient tout d'abord que la Cour assume une fonction consultative. Cet article donnerait à la Cour la compétence pour «statuer à titre préjudiciel». A défaut d'une indication explicite contraire, l'activité de la Cour devrait s'étendre uniquement comme une activité de juridiction.

L'autorité de la décision de la Cour trouverait sa confirmation dans l'article 5 du traité CEE. En présence d'une règle communautaire que la Cour déclare immédiatement applicable, le juge national serait obligé de s'abstenir de l'application de la réglementation interne non conforme. Cette obligation serait semblable à celle du juge italien de renvoi, à la suite d'un arrêt de cassation qui établit de «point de droit».

La seule possibilité de se détacher de l'arrêt de la Cour de justice, serait donnée dans l'hypothèse où, après l'arrêt de la Cour, le juge national estimerait pouvoir résoudre l'affaire sans application du droit communautaire. En tout cas, il serait inadmissible que le juge a quo puisse subordonner son obligation d'appliquer le droit communautaire (tel que la Cour de justice le lui a indiqué) à un arrêt de la Cour constitutionnelle qui lui ordonne explicitement de ne pas appliquer la loi interne non conforme.

Le gouvernement de la République italienne critique d'abord la procédure sui-

vie dans l'instance au principal et observe que la procédure préjudicielle aurait été engagée sans débat contradictoire avec une des parties à l'instance.

Les questions posées par le juge national seraient étrangères au *thema decidendum* du litige — ce qui rendrait superflue une phase incidente — et elles partiraient d'une optique erronée. Il serait évident que les parties en cause entendent situer les questions posées dans le cadre de l'orientation adoptée par la Cour de justice dans ses arrêts dans les affaires 31-74 et 60-75 (précités). Le gouvernement italien conteste cette approche du problème de l'espèce, mais il estime toutefois opportun d'examiner ladite jurisprudence.

Les affirmations de principe absolument négatives contenues dans l'arrêt 31-74 sembleraient dans une certaine mesure avoir été atténuées dans l'arrêt 60-75. En particulier, le pouvoir des États membres qui aurait été exclu a priori dans le premier arrêt, aurait pratiquement été admis dans le deuxième dans la mesure où il n'affecte pas les objectifs et le fonctionnement des organisations communes des marchés agricoles. Toute question de fond serait donc ramenée à un examen de la légitimité ou non de la manière dont l'État concerné a exercé son pouvoir.

L'orientation de la Cour se fonderait sur une affirmation du caractère complet et suffisant en soi de l'organisation commune des marchés, sur l'inadmissibilité des interventions nationales non expressément autorisée par la réglementation communautaire, et en particulier sur les règles énoncées aux articles 19, 20 et 27 du règlement 120.

Tout d'abord, il faudrait observer que les États membres sont de par leur nature souverains tandis que, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, alinéa 2, du traité CEE, «chaque institution agit dans les limites des attributions qui lui sont conférées par le présent traité». Il ne s'agirait donc pas tant à examiner si les États

membres peuvent prendre certaines initiatives, mais plutôt de vérifier si les institutions communautaires peuvent être jugées compétentes pour prendre ces initiatives.

Le libellé des articles 19 et 20 du règlement 120 ferait apparaître que ces dispositions viseraient, conformément à la ratio et aux buts du système, les perturbations concernant le territoire communautaire dans son ensemble. La portée limitée de ces dispositions serait confirmée par les mesures prévues dans les règlements du Conseil définissant les règles générales à appliquer dans le secteur des céréales en cas de perturbations. Ces mesures vaudraient pour l'ensemble du territoire de la Communauté et seraient de toute manière absolument impropres à pallier des situations de pénurie localisées et à garantir les approvisionnements nécessaires à un seul État membre (ou à une partie de celui-ci). En effet, une difficulté d'approvisionnement qui intéresse un seul des États membres ou qui concerne un produit dont la consommation a une importance particulière dans un seul État membre ne pourrait être résolue adéquatement au niveau communautaire. On devrait admettre qu'il soit possible pour un État membre (conformément à sa compétence en matière monétaire et budgétaire) d'adopter les mesures nécessaires pour remédier à une situation préjudiciable qui se limite au territoire national. La légitimité de pareilles interventions devrait en tout cas être reconnue, au moins dans le cas de perturbations dues à des causes différentes de celles envisagées dans la réglementation communautaire et cela, sans aucune nécessité de recourir à l'application de l'article 103 du traité CEE.

Pour la solution des présentes questions préjudicielles on ne saurait se référer aux principes énoncés dans l'arrêt 60-75, car le *thema decidendum* du litige au principal ne pourrait pas a priori être rapporté à une violation de la réglementation communautaire sur les modalités de vente des produits détenus par les organismes d'intervention.

Il serait en effet clair que les organismes d'intervention ne peuvent pas disposer des produits, qu'ils détiennent en cette qualité, selon des modalités et à des prix différents de ceux qui sont prescrits par la réglementation communautaire, de sorte que la première partie des deux premières questions posées appellerait de toute évidence une réponse négative.

En ce qui concerne la deuxième partie de ces questions il faudrait toutefois préciser que le destinataire de la règle énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE serait le législateur communautaire, et non pas les États membres ou les organismes d'intervention. Cependant, une réponse en ce sens manquerait d'intérêt pour la solution du litige au principal.

Tout d'abord, il faudrait signaler que l'AIMA, un sujet distinct de l'État et dotée d'une personnalité juridique autonome, remplirait en plus de ses tâches en tant qu'organisme d'intervention, une fonction supplémentaire différente et autonome de caractère public, qui serait complètement indépendante de son rôle dans le cadre des organisations communes des marchés agricoles.

En plus, il faudrait tenir compte du fait que la question litigieuse concernerait le commerce des farines de blé tendre, pour lesquelles il n'existerait aucune réglementation communautaire du marché intérieur. Les opérateurs individuels (fabrication et commerce de la farine) ne sauraient donc se prévaloir d'aucune situation protégée par la réglementation communautaire.

Le gouvernement italien souligne que l'AIMA, dans son rôle d'organisme d'intervention observerait scrupuleusement les règles communautaires en la matière. Les interventions faisant l'objet du litige au principal cependant se situeraient dans le cadre de l'exercice d'une fonction distincte et autonome qui poursuivrait des buts d'intérêt public et qui comporterait l'attribution du froment acheté et

vendu dans ces buts différents. Le problème de l'espèce porterait donc tout au plus sur la question de savoir si le fonctionnement de l'organisation commune des marchés est susceptible d'être affecté par les mesures qu'un organisme de droit public sans but lucratif prend pour procéder à l'attribution de lots de froment, dans les limites, selon les modalités et d'après les directives des autorités gouvernementales compétentes, dans le seul but de contenir, en faveur des catégories de consommateurs les moins possédants, le prix au détail du pain. Cette question devrait de toute manière recevoir une réponse négative.

Le gouvernement italien précise qu'il s'agirait de cessions, sous condition, de produits acquis dans ce but spécifique, s'effectuant à un prix politique sur la base de dispositions arrêtées par l'autorité publique qui seraient assorties de l'obligation pour les destinataires de céder la farine obtenue, à un prix imposé, aux seuls boulangers qui sont titulaires d'autorisations particulières (délivrées par le préfet) et qui sont tenus d'utiliser la farine pour fabriquer, à un prix politique, le pain ordinairement acheté par les catégories de consommateurs les moins possédants. L'importance de l'intérêt public de telles interventions serait par ailleurs reconnue par les institutions communautaires elles-mêmes, qui auraient pris plusieurs initiatives tout à fait analogues. En plus, conformément à la décision du Conseil du 18 mai 1976 (JO L 136 du 25. 5. 1976, p. 9) l'AIMA aurait, en sa qualité d'organisme d'intervention, cédé au gouvernement italien 100 000 tonnes de froment tendre détenu par elle. Ce froment aurait été destiné à la meunerie en vue de sa transformation aux fins de la fabrication de pain ordinaire susceptible d'être acheté par les consommateurs les plus défavorisés.

Si les cessions effectuées par l'AIMA devaient être jugées propres à compromettre les objectifs ou le fonctionnement de l'organisation commune des marchés, la même conclusion s'imposerait pour les

mesures analogues prises par les institutions communautaires. Dans la même hypothèse il faudrait aussi admettre la légitimité d'actions judiciaires et de demandes de dommages-intérêts dirigées contre les institutions communautaires, en particulier pour les cessions de froment tendre décidées par le Conseil. L'absurdité même de ces conséquences montrerait qu'il faut exclure que les interventions visées peuvent être déclarées interdites par la réglementation communautaire ou incompatibles avec celle-ci.

En ce qui concerne la situation des particuliers, le gouvernement italien se réfère à l'arrêt dans l'affaire 60-75 précité, où la Cour confirmerait la nécessité de faire une distinction, parmi les normes directement applicables, entre celles qui sont susceptibles de conférer des droits aux particuliers et celles qui n'ont pas ce caractère.

De toute façon, dans la présente espèce portant sur le commerce d'un produit qui ne tomberait pas sous une réglementation communautaire du marché intérieur, il ne serait pas possible d'indiquer une norme par laquelle le particulier pourrait se prétendre directement protégé ni d'envisager d'alléguer la violation ou une atteinte des particuliers.

La thèse développée ci-dessus rendrait en tout cas superflu un examen particulier des autres questions préjudicielles.

Toutefois, en ce qui concerne la troisième question, il faudrait observer que les interventions litigieuses ne présenteraient pas les caractéristiques d'une aide aux minoteries dont l'admissibilité serait discutable. D'une part, l'importance limitée des quantités de produit cédé et le caractère exceptionnel de ces cessions excluraient a priori qu'elles puissent avoir un effet sur le jeu de la concurrence, d'autre part les minoteries ne tireraient aucun avantage du prix moindre de ce froment (prix de vente imposé pour la farine) et enfin les cessions de l'AIMA constitueraient une subvention en faveur des

consommateurs les moins favorisés et, partant, une forme d'aide expressément autorisée par l'article 92, paragraphe 2 a, du traité CEE.

En ce qui concerne les quatrième et cinquième questions, la référence aux articles 86 et 90 manquerait aussi de pertinence au regard du litige au principal, car on ne pourrait pas parler d'une position dominante ni d'un abus de position dominante lorsqu'on se trouve en présence d'une activité institutionnelle exercée exclusivement dans un but d'intérêt public et manifestement sans aucun but de lucre.

La sixième question porterait sur un problème déjà examiné et réglé en substance par la Cour dans l'arrêt dans l'affaire 60-75. Dans cet arrêt la Cour a dit pour droit: «Dans le cas où un préjudice aurait été causé au producteur individuel par le fait de l'intervention de l'État membre en violation du droit communautaire, il incomberait à l'État d'en assurer, à l'égard de la personne lésée, les conséquences dans le cadre des dispositions du droit national relatives à la responsabilité de l'État.»

Le principe énoncé par la Cour serait bien justifié puisqu'une simple affirmation de principe de l'exigence d'un critère uniforme s'avérerait en pratique inopérante en raison de la diversité des ordres juridiques nationaux.

La dernière question préjudicielle concernant l'efficacité et la force obligatoire, pour le juge au fond, de l'interprétation donnée par la Cour de justice dans le cadre de sa compétence exclusive appellerait sans aucun doute une réponse positive.

Quant aux première et deuxième questions, la *Commission* observe d'abord que la destination ultérieure des céréales achetées par les organismes d'intervention (voir article 7, paragraphe 3, du règlement 120/67/CEE) serait d'une grande importance pour la Communauté, étant

donné que la vente de ces céréales ferait partie de la gestion du marché et que l'incidence financière de cette vente serait entièrement prise en charge par les finances communautaires.

La Commission estime que la lecture des dispositions applicables en la matière (l'article 7, paragraphe 3, du règlement 120/67/CEE; l'article 3 du règlement 132/67/CEE et le règlement 376/70/CEE) devrait suffire pour répondre par la négative aux première et seconde questions préjudicielles. En effet, la vente des céréales achetées conformément à l'article 7, paragraphe 1, du règlement 120/67/CEE selon des modalités autres que celles établies par réglementation communautaire contreviendrait aux dispositions expresses de l'article 7, paragraphe 3, du dit règlement. Le caractère impératif des règles applicables en la matière serait encore précisé par l'article 4 du règlement 132/67/CEE qui dispose:

«Si des situations particulières le rendent nécessaire, le Conseil, statuant sur proposition de la Commission selon la procédure de vote prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité, peut déterminer d'autres procédures de mise en vente que celles prévues à l'article 3.»

Même en l'absence de telles expressions limitatives, toutes formes ou conditions autres que celles prévues par la réglementation communautaire et décidées unilatéralement par les organismes d'intervention devraient être exclues si l'on ne voulait pas vider les règlements communautaires de leur contenu normatif obligatoire et les ramener au rang de simples recommandations.

Cette conclusion rendrait superflu l'examen de la deuxième partie des questions. Toutefois, la Commission ajoute les observations suivantes:

L'obligation de procéder à des adjudications viserait également à assurer l'égalité de traitement de tous les acheteurs; le recours à d'autres procédures pourrait être

(selon le cas) une source de discriminations; le principe de non-discrimination défini à l'article 40 du traité lierait non seulement le pouvoir législatif communautaire, mais aussi les États membres dans l'exercice des pouvoirs qui leur sont confiés dans le cadre de la politique agricole commune; une fois établi que les modalités de vente appliquées par un organisme d'intervention constituent une violation de dispositions communautaires spécifiques, il importerait peu de considérer que ce même comportement constituerait pareillement une violation de l'interdiction de discrimination (article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité).

#### *Quant à la troisième question*

La Commission fait remarquer qu'il ne serait pas établi que l'AIMA se soit servie des financements institutionnels de l'État pour acheter des céréales à des conditions différentes de celles prévues par la réglementation communautaire agricole du secteur.

En tout cas, l'exposé de faits figurant dans l'acte de citation permettrait de partir de l'hypothèse qu'un organisme national a vendu les céréales qui lui étaient offertes à l'intervention à un prix inférieur au prix d'intervention. Une telle opération comporterait un sacrifice financier pour cet organisme et constituerait donc une aide. En vue d'apprécier la compatibilité des mesures litigieuses avec les dispositions de l'article 92 du traité CEE, il faudrait rappeler les finalités de ces mesures telles qu'elles pourraient se déduire du dossier de l'affaire. Il serait probable que ces mesures avaient pour objet de mettre les boulangeries en mesure de vendre leur pain au prix fixé par l'État.

Si le fait d'avoir réservé à certaines minoteries un avantage refusé à d'autres conduit à une altération de la concurrence, il resterait à examiner si ce fait a affecté les échanges intracommunautaires. Pour vérifier ce dernier point, cependant, il faudrait disposer de données en possession des autorités italiennes que la

Commission n'aurait pas encore pu obtenir. Il ne serait donc pas possible de porter un jugement définitif sur la compatibilité des mesures italiennes avec les articles 92 et suivants du traité CEE.

#### *Quant aux quatrième et cinquième questions*

L'article 90, paragraphe 1, ne pourrait évidemment pas engendrer des obligations plus larges que celles qui découlent des dispositions du traité auxquelles il se réfère. Cette disposition n'interdirait notamment pas aux États membres d'octroyer à certaines entreprises des droits spéciaux ou exclusifs, sous cette réserve que, pour l'exécution de leur mission, ces entreprises restent soumises aux interdictions de discrimination (voir arrêt de la Cour du 30 avril 1974 dans l'affaire 155-73 Sacchi, Recueil 1974, p. 409). Les mêmes interdictions joueraient pour une entreprise chargée de la gestion d'un service d'intérêt économique général en ce qui concerne son comportement, tant qu'il ne serait pas démontré que ces interdictions sont incompatibles avec l'exercice de sa mission. La Cour aurait déjà déclaré que « même dans le cadre de l'article 90, des interdictions de l'article 86 ont un effet direct et engendrent, pour les justiciables, des droits que les juridictions nationales doivent sauvegarder » (Sacchi).

En ce qui concerne la nature juridique de l'AIMA, la Commission expose que celle-ci serait le plus important des organismes d'intervention en Italie, institué par la loi n° 303 du 13 mai 1966. Elle serait une entreprise d'État autonome, dotée d'une personnalité juridique propre, qui aurait eu pour activité première d'effectuer des interventions dans le secteur des céréales et aurait été chargée par la suite d'effectuer des interventions dans d'autres secteurs agricoles.

Il serait douteux que l'organisme d'intervention puisse, en ce qui concerne les activités dans le cadre de la législation communautaire, être considéré comme une entreprise publique. En effet, il serait

admis qu'il faut exclure de cette notion les organisations qui mettent en œuvre une intervention impérative de l'État dans l'économie. Mais, même si l'AIMA était considérée comme une entreprise au sens de l'article 90 du traité, il importerait peu de déterminer, dans l'abstrait, si la mesure prise par l'État ou le comportement de l'entreprise peuvent être examinés au regard de leur conformité avec l'article 90 quand cette mesure ou ce comportement ont déjà été imputés à l'État et reconnus comme constituant une violation d'une obligation édictée par une autre disposition communautaire.

La Commission estime dès lors superflu l'examen des quatrième et cinquième questions étant donné la réponse donnée aux deux premières.

#### *Quant à la sixième question*

Le problème de cette question aurait été soulevé en ce qui concerne les producteurs de blé dur dans l'affaire 60-75 (précitée) où la Cour aurait dissocié la constatation d'une infraction à la réglementation communautaire de l'indemnisation des préjudices que les particuliers peuvent demander à l'État défaillant.

A présent, il s'agirait de déterminer si un opérateur dans le secteur de la meunerie, peut tirer argument de la constatation de la violation du droit communautaire pour demander à l'État l'indemnisation des dommages qu'il pourrait avoir subis.

En se référant à ses observations présentées dans l'affaire 60-75, la Commission expose que le système de formation des prix résultant de l'ensemble de l'organisation commune protégerait par définition tous les opérateurs, qu'ils soient acheteurs ou vendeurs de céréales. Il faudrait en conclure que les règles de l'organisation commune de marché engendrent en faveur des particuliers un droit à ce que les États membres s'abstiennent de prendre des mesures du type de celles appliquées par l'AIMA. En l'espèce cette conclusion serait applicable en faveur de ceux qui

sont susceptibles d'acheter du blé tendre à l'organisme d'intervention et qui ont été lésés par la violation des dispositions communautaires. Dans ce cas, un recours en indemnité contre l'État pourrait donc être envisagé en conformité des dispositions du droit interne relatives à la responsabilité de l'administration publique.

#### *Quant à la septième question*

La conclusion que l'arrêt de la Cour lie le juge du fond qui a posé les questions pourrait déjà être tirée de l'interprétation littérale de l'article 177 («La Cour de justice est compétente pour *statuer*... à l'encontre de l'avis mentionné à l'article 228, paragraphe 1, alinéa 2). En plus, la finalité de l'article 177 consisterait dans la nécessité d'assurer l'interprétation uniforme du droit communautaire. Cette conclusion serait confirmée par la jurisprudence de la Cour (arrêt du 24 juin 1969 dans l'affaire 29-68 Milch-, Fett- und Eier-Kontor/Hauptzollamt Saarbrücken, Recueil 1969, p. 165), par les conclusions des avocats généraux (par exemple affaires jointes 28 à 30-62 Da Costa, Recueil 1963, p. 81) ainsi que par la doctrine.

Enfin, l'allusion faite par le juge national à l'arrêt de la Cour de cassation constituerait une suggestion intéressante mais ne serait pas absolument exacte. Sur ce point la Commission renvoie au rapport du conseiller Saya «Rapporti fra Corte di giustizia europea e Autorità giudiziaria italiana in ordine alla vincolatività dei principi di diritto stabiliti dalla Corte di giustizia», in Consiglio superiore della magistratura, Quaderni di incontri di studio, 2<sup>e</sup> année, n° 2, janvier 1976, pages 108/109.

La Commission propose de répondre aux questions préjudicielles de la façon suivante:

- a) L'activité d'un État membre consistant à revendre sur le marché communautaire du blé tendre acheté au prix d'intervention, à un prix inférieur à ce dernier et sans observer les modalités

- prévues par la législation communautaire applicable en la matière, est incompatible avec l'organisation commune des marchés.
- b) Les règles de l'organisation commune de marché engendrent au profit des particuliers un droit en vertu duquel les États doivent s'abstenir de prendre des mesures du genre de celles évoquées ci-dessus. Dans l'hypothèse où le dommage causé à l'opérateur économique résulterait d'une activité de l'État membre contraire au droit communautaire, cet État pourra en répondre, vis-à-vis de la personne lésée, dans le cadre des dispositions du droit national relatives à la responsabilité de l'État.
- c) La décision préjudicielle de la Cour lie le juge national pour ce qui concerne l'interprétation du traité ou d'un autre acte communautaire ainsi que l'appréciation de la validité de ce dernier.

### III — Procédure orale

La demanderesse et les intervenants dans l'affaire au principal, le gouvernement de la République italienne et la Commission des Communautés européennes ont été entendus en leurs observations orales à l'audience du 24 novembre 1976.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 15 décembre 1976.

## En droit

- 1 Attendu que, par ordonnance du 27 avril 1976, parvenue au greffe de la Cour le 25 juin suivant, le pretore de Cittadella, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une série de questions concernant pour l'essentiel le comportement de l'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo (AIMA) au regard de diverses dispositions du droit communautaire;
- 2 que ces questions sont soulevées dans le cadre d'un litige entre l'entreprise de minoterie Luigi Benedetti, requérante au principal, et l'entreprise Munari F.lli, visant à la réparation des dommages que la première aurait subis en raison de la concurrence déloyale que cette dernière entreprise lui aurait faite en vendant des quantités de farine à un prix inférieur à celui du marché;
- 3 que la défenderesse au principal n'a pas contesté ces ventes mais a attribué à l'AIMA l'entière responsabilité d'éventuels dommages, celle-ci lui ayant vendu du blé tendre à des prix inférieurs à celui du marché;
- 4 que le pretore a, par l'ordonnance citée du 27 avril 1976, autorisé l'assignation de l'AIMA et a, en même temps, donc sans attendre les explications de celle-ci saisi la Cour des questions ci-dessus mentionnées;

- 5 attendu que par les première et deuxième questions il est demandé si la réglementation communautaire du marché des céréales autorise les organismes d'intervention et notamment l'AIMA à prendre les décisions unilatérales que selon ces questions elle aurait prises, et si ce comportement constitue une violation de l'interdiction de discrimination, prévue par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité;
- 6 que par la troisième question il est demandé si le comportement allégué de l'AIMA constitue une aide d'État au sens des articles 92 à 94 du traité et 22 du règlement 120/67/CEE du Conseil du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales (JO p. 2269);
- 7 que par les quatrième et cinquième questions il est demandé si une entreprise dotée des moyens financiers importants qui peuvent lui permettre de travailler sur le marché sans tenir compte du comportement et des réactions de ses concurrents est une entreprise détenant une position dominante au sens des articles 86 et 90 du traité et du règlement 26/62/CEE, du 4 avril 1962 (JO p. 993) — même si cette entreprise était un organisme d'intervention — et si un certain comportement d'une telle entreprise constituerait un abus de position dominante;
- 8 que par la sixième question, posée en cas d'une réponse négative aux questions un et deux et d'une réponse positive aux questions trois, quatre et cinq, il est demandé si l'organisme d'intervention est obligé de réparer les dommages qui découlent de son comportement;
- 9 qu'enfin la septième question concerne l'efficacité de l'interprétation donnée par la Cour;
- 10 attendu qu'à défaut d'informations précises relatives à la nature et aux modalités des activités visées de l'AIMA, il y a lieu d'observer que la Cour, devant se borner dans l'exercice des pouvoirs conférés par l'article 177 à donner une interprétation des dispositions du droit communautaire, ne peut pas elle-même apprécier ou qualifier ces activités ou les dispositions de droit national y relatives;
- 11 que, par ailleurs, la Cour ayant demandé des informations supplémentaires au gouvernement italien, à l'AIMA et à la Commission afin de mieux com-

prendre la teneur des questions posées, ces informations si elles n'écartent pas tout doute quant à la compatibilité du comportement de l'AIMA avec le droit communautaire, ne confirment cependant pas, sur des points essentiels, la présentation de ce comportement que, ainsi qu'il apparaît du dossier, le juge national a emprunté aux allégations des parties au principal;

- 12 qu'enfin, s'il est vrai qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier la pertinence des questions posées en vertu de l'article 177 aux fins d'un jugement du litige au principal, la réserve ci-dessus indiquée s'impose d'autant plus que ces questions concernent le comportement d'une personne morale ou physique qui n'était pas encore partie au litige et n'a pas été mise en état de s'expliquer;

Sur les première et deuxième questions

- 13 Attendu que dans ces conditions il y a lieu de répondre aux première et deuxième questions posées par un rappel de la jurisprudence de la Cour;

que l'arrêt du 22 janvier 1976, rendu dans l'affaire 60-75 Russo-AIMA (Recueil 1976, p. 45), a dit pour droit que «Les dispositions du règlement 120/67, du 13 juin 1967, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales doivent être interprétées en ce sens:

- a) l'activité d'un État membre consistant à acquérir du blé dur sur le marché mondial et le revendre ensuite sur le marché communautaire à un prix inférieur au prix indicatif est incompatible avec l'organisation commune des marchés;
  - b) le producteur individuel peut prétendre, sur la base de la réglementation communautaire, qu'il ne soit pas mis d'obstacle à ce qu'il obtienne un prix voisin du prix indicatif et en tout cas non inférieur au prix d'intervention;
  - c) dans le cas où un préjudice aurait été causé au producteur individuel par le fait de l'intervention de l'État membre en violation du droit communautaire, il incomberait à l'État d'en assumer, à l'égard de la personne lésée, les conséquences dans le cadre des dispositions du droit national relatives à la responsabilité de l'État;
- 14 qu'en rappelant cette décision il y a lieu d'attirer d'abord l'attention de la juridiction nationale sur le fait que l'ordonnance de renvoi et le dossier ne fournissent pas de précisions permettant de trancher la question de savoir si le comportement litigieux de l'AIMA doit être qualifié comme «vente sur le marché communautaire»;

que notamment s'il était établi qu'en l'occurrence il s'est agi de distributions de céréales à un cercle limité de minotiers, autorisées de quelque façon par les autorités communautaires, la notion citée pourrait ne pas s'appliquer;

- 15 qu'en second lieu, il convient de rappeler, ainsi qu'il a été constaté par l'arrêt cité, que le règlement 120/67 étant destiné à mettre le développement de la production agricole, notion qui ne comprend pas nécessairement les stades ultérieurs de la production de pain à la consommation, à l'abri des variations des prix mondiaux et, ce faisant, à assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, les interventions d'un État membre pour enrayer la hausse des prix au stade de la consommation de certains produits alimentaires dérivés des céréales ne sont pas incompatibles avec l'organisation commune du marché pour autant qu'elles ne mettent pas en danger les objectifs ou le fonctionnement de cette organisation;
- 16 attendu qu'eu égard à l'absence de précisions et de constatations détaillées sur les faits, il convient donc de répondre aux première et deuxième questions en répétant la première partie, jusqu'à la lettre b, du dispositif ci-dessus cité de l'arrêt du 22 janvier 1976;

#### Sur la troisième question

- 17 Attendu que par cette question il est demandé si le comportement d'un organisme d'intervention «qui se sert des financements institutionnels de l'État» pour acheter des céréales à des conditions différentes de celles prévues par la réglementation communautaire, en les revendant ensuite à des prix inférieurs aux prix minima prévus, constitue une aide de l'État aux entreprises au sens des articles 92 à 94 du traité et de l'article 22 du règlement 120/67/CEE;
- 18 attendu qu'aux termes de l'article 92 du traité sont incompatibles avec le marché commun les aides d'État qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises «dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres»;
- 19 qu'à défaut de précisions relatives aux effets du comportement visé par la question, il y a donc lieu d'y répondre en rappelant la restriction citée de l'interdiction énoncée par l'article 92, paragraphe 1, et les dérogations à cette interdiction prévues au deuxième paragraphe de cet article;

### Sur les quatrième et cinquième questions

- 20 Attendu quant à ces questions qui ont été ci-dessus résumées, que ni ces questions ni les éléments du dossier de l'affaire ne permettent d'établir si l'entreprise visée par ces questions est une entreprise publique, au sens du premier paragraphe de l'article 90 du traité, ou une entreprise chargée de la gestion de services d'intérêt économique général, au sens du deuxième paragraphe de cet article;
- 21 que cependant cette distinction est essentielle pour apprécier dans quelle mesure les règles de concurrence du traité sont applicables;
- 22 que, du fait de ce manque de précision, ces questions ne sauraient recevoir une réponse utile;

### Sur la sixième question

- 23 Attendu que cette question n'ayant été posée qu'en cas de réponse négative aux questions 1 et 2 et de réponse positive aux questions 3, 4 et 5, elle est du fait des considérations qui précèdent devenue sans objet;

### Sur la septième question

- 24 Attendu que par cette question il est demandé quelle est l'efficacité de l'interprétation du droit communautaire donnée par la Cour de justice pour le juge du fond et si ce que la Cour «dit pour droit» lie celui-ci de la même manière qu'il est lié par le «point de droit» tranché par la Cour de cassation;
- 25 attendu qu'il n'appartient pas à la Cour de justice d'interpréter, dans le cadre de la procédure de l'article 177, le droit national et d'apprécier ses effets;
- que dès lors elle ne saurait pas, dans ce cadre, procéder à une comparaison de quelque nature que ce soit, entre les effets des décisions des juridictions nationales et ceux de ses propres décisions;
- 26 qu'aux termes de l'article 177 la Cour de justice est compétente pour «statuer sur l'interprétation «du présent traité» et celle «des actes pris par les institutions de la Communauté»;

qu'il s'ensuit qu'un arrêt rendu à titre préjudiciel a pour objet de trancher une question de droit et qu'il lie le juge national quant à l'interprétation des dispositions et actes communautaires en cause;

- 27 qu'il convient donc de répondre dans ce sens à la question posée;

### Sur les dépens

- 28 Attendu que les frais exposés par le gouvernement de la République italienne et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement;

que 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 les questions à elle soumises par la pretura de Cittadella par ordonnance du 27 avril 1976, dit pour droit:

- 1) Les dispositions du règlement 120/67 du 13 juin 1967 portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales doivent être interprétées dans le sens que l'activité d'un État membre consistant à acquérir du blé sur le marché mondial et le revendre ensuite sur le marché communautaire à un prix inférieur au prix indicatif est incompatible avec l'organisation commune des marchés;
- 2) En disposant que sont incompatibles avec le marché commun les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État, l'article 92, paragraphe 1, précise que cette interdiction ne s'applique que «dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres» et sauf dérogations prévues par le traité, notamment celles prévues au deuxième paragraphe de l'article;

**3) Un arrêt de la Cour, rendu à titre préjudiciel, a pour objet de trancher une question de droit et lie le juge national quant à l'interprétation des dispositions et actes communautaires en cause.**

Kutscher	Donner	Pescatore	Mertens de Wilmars	Sørensen
Mackenzie Stuart		O'Keeffe	Bosco	Touffait

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 3 février 1977.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président

H. Kutscher

**CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL,  
PRÉSENTÉES LE 15 DÉCEMBRE 1976 <sup>1</sup>**

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

Par ordonnance du 27 avril 1976, la preтура de Cittadella a posé à la Cour un certain nombre de questions préjudicielles, dont les unes se rapportent aux pouvoirs des organismes d'intervention nationaux dans le cadre de l'organisation commune du marché des céréales, et les autres à l'interdiction de discrimination énoncée à l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité CEE, aux prescriptions de ses articles 92 à 94 concernant les aides, ainsi qu'aux articles 86 et 90. Ces diverses questions sont libellées comme suit:

•1. La réglementation communautaire du marché commun des céréales autorise-t-elle les différents organismes d'intervention, et notamment l'AIMA, à décider unilatéralement la vente des produits agricoles et en par-

ticulier du blé qu'ils détiennent, selon des modalités différentes du système d'adjudication prévu par l'article 3 du règlement 132/67/CEE et par le règlement (CEE) 376/70?

Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de discrimination prévue par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité de Rome?

2. La réglementation communautaire du marché des céréales autorise-t-elle les différents organismes d'intervention, et notamment l'AIMA, à décider unilatéralement la vente des produits et en particulier du blé qu'ils détiennent, à des prix différents de ceux prévus par l'article 3 du règlement (CEE) 376/70?

Ce comportement entraîne-t-il, en tout cas, la violation de l'interdiction de discrimination prévue par l'article

<sup>1</sup> — Traduit de l'allemand.