Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. MICHAL BOBEK
présentées le 7 mars 2019 [1]

Affaire C-2/18

Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė
partie intervenante :
Lietuvos Respublikos Seimas

[demande de décision préjudicielle formée par le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle de la République de Lituanie)]

« Renvoi préjudiciel – Agriculture – Organisation commune des marchés – Lait et produits laitiers – Règlement (UE) nº 1308/2013 – Article 148, paragraphe 4 – Clauses contractuelles – Libre négociation des prix – Législation nationale imposant aux acheteurs de lait cru d'offrir les mêmes prix à des groupes de producteurs et interdisant des baisses de prix injustifiées »

I. Introduction

1. Le marché lituanien du lait cru se caractérise par une offre atomisée, constituée de milliers de petits producteurs de lait cru, et par une demande particulièrement concentrée, constituée d'une poignée de grandes sociétés acheteuses. Les petits producteurs n'étant pas organisés, les sociétés acheteuses ont été en mesure de leur imposer des prix très bas d'achat du lait cru.

2. La République de Lituanie a réagi à cette situation en adoptant une législation spécifique visant à empêcher les pratiques commerciales déloyales dans le secteur du lait cru. Cette législation classe les producteurs en fonction de la quantité de lait cru vendue quotidiennement et impose aux acheteurs de lait cru d'offrir le même prix à tous les producteurs appartenant au même groupe. Elle interdit également aux acheteurs de lait cru de baisser le prix sans fournir de justification. Une réduction de prix égale ou supérieure à 3 % du prix d'achat n'est permise que moyennant l'autorisation préalable de l'autorité administrative compétente.

3. Dans la procédure au principal, un groupe de membres du parlement lituanien a saisi le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle de la République de Lituanie) d'une demande visant à contester la constitutionnalité de ces dispositions de la loi nationale. Au cours de cette procédure, des doutes ont également été émis quant à savoir si ces dispositions sont compatibles avec l'article 148, paragraphe 4, du règlement (UE) nº 1308/2013 [2], en particulier avec le caractère librement négociable entre les parties de tous les éléments des contrats, y compris du prix d'achat.

1 Langue originale : l'anglais.

2 Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 et (CE) nº 1234/2007 (JO 2013, L 347, p. 671).

4. Dans ce contexte, la question essentielle soulevée par le présent litige est de déterminer comment il convient d'apprécier s'il y a ou non « harmonisation exhaustive » ou « préemption législative de l'Union » dans un certain domaine ou relativement à une certaine problématique. Quels sont les critères et les éléments d'appréciation à prendre en considération ? Si la problématique de la portée des compétences des États membres dans des domaines couverts par le droit de l'Union n'est certainement pas nouvelle, les modifications récemment intervenues dans la technique législative et dans la perspective de la politique agricole commune, ainsi que dans l'organisation commune du marché des produits agricoles ont également eu une incidence sur la jurisprudence traditionnelle en la matière, ainsi que l'a récemment démontré l'arrêt Scotch Whisky Association e.a. [3].

II. Le cadre juridique

A. Le droit de l'Union

5. L'article 148 du règlement nº 1308/2013 est libellé de la manière suivante :

« 1. Lorsqu'un État membre décide que toute livraison, sur son territoire, de lait cru d'un agriculteur à un transformateur de lait cru doit faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties et/ou que les premiers acheteurs doivent faire une offre écrite de contrat pour la livraison de lait cru par les agriculteurs, ce contrat et/ou cette offre de contrat répondent aux conditions fixées au paragraphe 2.

[…]

2. Le contrat et/ou l'offre de contrats visés au paragraphe 1 :

a) est établi avant la livraison ;

b) est établi par écrit ; et

c) comprend, en particulier, les éléments suivants :

   i) le prix à payer pour la livraison, lequel :

      – est fixe et indiqué dans le contrat, et/ou

      – est calculé au moyen d'une combinaison de facteurs établis dans le contrat, lesquels peuvent inclure des indicateurs de marché reflétant l'évolution des conditions de marché, le volume livré, et la qualité ou la composition du lait cru livré ;

   ii) le volume de lait cru qui peut et/ou doit être livré, ainsi que le calendrier de ces livraisons ;

   iii) la durée du contrat, lequel peut être conclu pour une durée déterminée ou indéterminée assortie de clauses de résiliation ;

   iv) les modalités relatives aux procédures et aux délais de paiement ;

   v) les modalités de collecte ou de livraison du lait cru ; et

   vi) les règles applicables en cas de force majeure.

3 Arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845).

[…]

4. Tous les éléments des contrats de livraison de lait cru conclus par des agriculteurs, des collecteurs ou des transformateurs de lait cru, y compris les éléments visés au paragraphe 2, point c), sont librement négociés entre les parties.

Nonobstant le premier alinéa, l'un des points ou les deux points suivants s'appliquent :

a) lorsqu'il décide de rendre obligatoire un contrat écrit de livraison de lait cru en vertu du paragraphe 1, un État membre peut déterminer une durée minimale applicable uniquement aux contrats écrits entre les agriculteurs et les premiers acheteurs du lait cru. Cette durée minimale est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur ;

b) lorsqu'il décide que les premiers acheteurs de lait cru doivent faire à l'agriculteur une offre écrite de contrat en vertu du paragraphe 1, un État membre peut prévoir que l'offre doit inclure une durée minimale pour le contrat telle qu'elle est définie par le droit national à cet effet. Une durée minimale de ce type est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur.

Le deuxième alinéa s'applique sans préjudice du droit de l'agriculteur de refuser une durée minimale à condition qu'il le fasse par écrit. Dans ce cas, les parties sont libres de négocier tous les éléments du contrat, y compris ceux visés au paragraphe 2, point c). »

6. Le règlement (UE) 2017/2393 [4], qui a modifié le règlement nº 1308/2013, a modifié l'article 148, paragraphe 4), sous a), de la manière suivante :

« a) lorsqu'il décide de rendre obligatoire un contrat écrit de livraison de lait cru en vertu du paragraphe 1, un État membre peut prévoir :

i) une obligation pour les parties de convenir de la relation entre une certaine quantité livrée et le prix à payer pour une telle livraison ;

ii) une durée minimale applicable uniquement aux contrats écrits entre un agriculteur et le premier acheteur de lait cru ; cette durée minimale est d'au moins six mois et n'entrave pas le bon fonctionnement du marché intérieur ;

[…] »

B. Le droit lituanien

7. L'article 46, premier alinéa, de la Constitution lituanienne énonce que « l'économie lituanienne repose sur la propriété privée, le libre exercice et la libre initiative des activités économiques individuelles ».

8. Conformément à l'article 2, paragraphe 5, du Lietuvos Respublikos Ūkio subjektų, perkančių-parduodančių žalią pieną ir prekiaujančių pieno gaminiais, nesąžiningų veiksmų draudimo įstatymas (loi de la République de Lituanie portant interdiction de pratiques déloyales de la part des opérateurs lituaniens achetant et vendant du lait cru et faisant le commerce de produits laitiers) [5] telle que modifiée par la loi nº XII-2230 (ci-après la « loi portant interdiction des pratiques déloyales ») [6], les

4 Règlement du Parlement européen et du Conseil, du 13 décembre 2017 (JO 2017, L 350, p. 15).

5 Registre législatif (TAR), 2015-07-09, nº 11209.

6 Registre législatif (TAR), 2015-12-29, nº 20903.

vendeurs de lait cru sont classés en dix groupes en fonction de la quantité (exprimée en kilogrammes) de lait cru non écrémé vendue quotidiennement. L'article 2, paragraphe 7, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales prévoit que le prix d'achat du lait cru est le montant convenu entre l'acheteur de lait cru et le vendeur qui est versé pour du lait cru répondant aux indicateurs de base de la composition du lait cru, les majorations, suppléments et minorations n'étant pas compris. Ces indicateurs ont été déterminés dans le décret n° 146 du ministère de l'Agriculture du 9 mai 2001, intitulé « Adoption des règles d'achat du lait ».

9. L'article 3 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales est intitulé « Interdiction des pratiques déloyales des opérateurs économiques ». Conformément à l'article 3, paragraphe 3, point 1, de cette loi, il est interdit à l'acheteur de lait cru de se livrer aux pratiques déloyales suivantes : « appliquer dans les contrats de vente de lait cru des prix d'achat différents lors de l'achat de lait cru conforme aux exigences de qualité fixées par arrêté du ministre lituanien de l'Agriculture à un même groupe de vendeurs alors que les modalités de livraison du lait à l'acheteur sont les mêmes (le lait cru est livré au point d'achat de lait, le lait cru est collecté directement sur l'exploitation, le lait cru est livré directement au transformateur), à l'exception du cas où le lait cru est acheté à des vendeurs qui vendent le lait de leur production et appartiennent à une organisation de producteurs de lait reconnue selon les modalités fixées par arrêté du ministre lituanien de l'Agriculture, auquel cas le prix d'achat du lait cru appliqué ne saurait être inférieur au prix qui aurait été fixé en fonction du groupe de vendeurs ».

10. L'article 3, paragraphe 3, point 3, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales énonce : « Il est interdit à l'acheteur de lait cru de se livrer aux pratiques déloyales suivantes : […] (3) baisser le prix d'achat du lait sans justification. »

11. L'article 5 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales prévoit :

« 1. Si l'acheteur de lait cru réduit le prix d'achat du lait cru fixé dans le contrat de plus de 3 %, il doit fournir les motifs justifiant la réduction du prix et il doit soumettre ces motifs à l'agence de régulation du marché.

2. Conformément au descriptif des procédures adopté par arrêté du ministre lituanien de l'Agriculture, l'agence de régulation du marché examine dans un délai de cinq jours ouvrables les motifs justificatifs de la baisse du prix d'achat du lait cru par l'acheteur qui lui ont été communiqués conformément au paragraphe 1, et rend dans un autre délai de trois jours ouvrables sa décision concernant le caractère justifié ou non de la baisse du prix d'achat du lait cru de plus de 3 %.

3. Si l'agence de régulation du marché décide, conformément au paragraphe 2, que la baisse du prix d'achat du lait cru de plus de 3 % est injustifiée, il est interdit à l'acheteur de baisser le prix d'achat fixé dans le contrat d'achat de lait cru. »

III. Les faits, la procédure et les questions préjudicielles

12. Le Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė (groupe de membres du parlement lituanien) a saisi le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle de la République de Lituanie) d'une demande visant à faire contrôler la conformité de la loi portant interdiction des pratiques déloyales, en particulier de ses articles 3 et 5, à la Constitution lituanienne, en particulier à son article 46, premier alinéa. Il invoque l'inconstitutionnalité de ladite loi au motif qu'elle limite le droit des parties contractantes de convenir des éléments essentiels relatifs à l'achat et à la vente de lait cru figurant dans ce contrat, en violation de la liberté fondamentale contractuelle garantie par l'article 46, premier alinéa, de la Constitution lituanienne.

13. La juridiction de renvoi explique que le secteur laitier est l'une des branches les plus importantes de la production alimentaire, qui représente environ 2 % du produit intérieur brut du pays, et que le marché lituanien du lait cru se caractérise par une multitude de petits producteurs (environ 25 000 producteurs, dont 74 % possèdent 1 à 5 vaches), alors que les transformateurs sont peu nombreux : six entreprises transforment 97 % du lait. Diverses méthodes ont été employées pour encourager la coopération entre les producteurs de lait cru, mais en vain. Il n'existe aucune organisation de producteurs de lait cru définie et reconnue en application des articles 152 à 154 du règlement nº 1308/2013. Le lait cru est acheté auprès des petits producteurs de lait par le truchement des points d'achat de lait. Avant l'adoption de la loi portant interdiction des pratiques déloyales, il n'y avait pas de négociation du prix d'achat du lait cru : les acheteurs se contentaient d'indiquer aux producteurs le prix auquel ils achèteraient le lait cru. Il en résulte que, selon des données produites par la Commission européenne, le prix moyen d'achat du lait cru en Lituanie était l'un des plus bas de toute l'Union européenne.

14. La juridiction de renvoi relève également que la loi portant interdiction des pratiques déloyales vise à interdire les actes déloyaux des vendeurs et des acheteurs de lait cru. L'exposé des motifs accompagnant le projet de loi indiquait que la loi portant interdiction des pratiques déloyales visait à garantir l'équilibre entre les intérêts légitimes des acheteurs de lait cru et ceux des vendeurs, à limiter l'exercice par les grandes sociétés de transformation du lait de leur considérable pouvoir de marché ainsi qu'à limiter l'avantage déloyal que les opérateurs économiques vendant des produits laitiers tirent d'une réduction des prix de gros des produits laitiers.

15. Selon les opinions qui ont été émises au cours de la procédure devant le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle de la République de Lituanie), l'article 3, paragraphe 3, point 1, l'article 3, paragraphe 3, point 3, et l'article 5 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales soulèvent des problèmes de compatibilité avec l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013. Le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle de la République de Lituanie) relève que l'interprétation de l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 est effectivement importante pour déterminer si les dispositions contestées sont conformes à l'article 46, premier alinéa, de la Constitution lituanienne. Le droit de l'Union est une source d'interprétation de la loi lituanienne, y compris de sa constitution, dans les domaines dans lesquels la République de Lituanie partage avec l'Union ou lui transfère les compétences de ses autorités publiques, comme dans le cas des secteurs de l'agriculture et du marché intérieur.

16. C'est dans ces conditions que le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle de la République de Lituanie) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour de justice les questions préjudicielles suivantes :

« 1) Est-il possible d'interpréter l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 en ce sens qu'il n'interdit pas d'adopter, afin de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait cru et faire obstacle aux pratiques commerciales déloyales et au regard de certaines particularités structurelles du secteur du lait et des produits laitiers de l'État membre concerné ainsi que de l'évolution du marché laitier, une réglementation nationale qui aurait pour effet de limiter la liberté des parties au contrat de négocier le prix d'achat du lait cru en ce qu'il serait interdit à l'acheteur de payer à des vendeurs qui sont à classer dans un même groupe au regard de la quantité de lait cru vendue et n'appartiennent à aucune organisation reconnue de producteurs de lait des prix d'achat différents pour du lait cru qui est de composition et qualité identiques et livré à l'acheteur suivant des modalités identiques, et que les parties ne pourraient donc pas convenir d'un prix d'achat différent en fonction d'autres facteurs, quels qu'ils soient ?

2) Est-il possible d'interpréter l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 en ce sens qu'il n'interdit pas d'adopter, afin de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait cru et faire obstacle aux pratiques commerciales déloyales et au regard de certaines particularités structurelles du secteur du lait et des produits laitiers de l'État membre concerné ainsi que de

l'évolution du marché laitier, une réglementation nationale qui aurait pour effet de limiter la liberté des parties au contrat de négocier le prix d'achat du lait cru en ce qu'il serait interdit à l'acheteur de baisser le prix d'achat sans justification et qu'il ne serait possible de baisser ce prix de plus de 3 % que si l'autorité habilitée par l'État a déclaré la baisse justifiée ? »

17. Des observations écrites ont été déposées par les gouvernements lituanien, allemand, français, ainsi que par la Commission. Ces parties intéressées, ainsi que les requérants et le gouvernement néerlandais, ont plaidé lors de l'audience qui s'est tenue le 5 décembre 2018.

IV. Appréciation

18. Les présentes conclusions sont structurées de la manière suivante. Je commencerai par proposer les éléments devant guider l'examen du point de savoir si le droit de l'Union s'oppose à l'adoption par les États membres de certaines mesures (A). Ensuite, à la lumière de ces éléments d'appréciation, j'analyserai les questions de la juridiction de renvoi pour conclure que des mesures nationales telles que celles au principal sont effectivement exclues (B). Enfin, je formulerai également plusieurs remarques conclusives eu égard au contexte plus large dans lequel s'inscrit l'affaire (C).

A. Harmonisation européenne(ou plutôt préemption fédérale)

1. Un cadre législatif évolutif

19. La présente affaire soulève une problématique fondamentale, aussi ancienne que le projet d'intégration européenne lui-même : dans quelle mesure un État membre peut-il (encore) adopter des mesures nationales dans un domaine qui est « couvert » par le droit de l'Union ? La nature évolutive de la réglementation de la politique agricole commune donne une orientation assez nouvelle à cette question (et à la jurisprudence antérieure de la Cour qui y est relative).

20. Depuis longtemps, la question de la portée de l'harmonisation européenne se pose souvent dans le domaine de la politique agricole commune, compte tenu de l'ampleur et du caractère détaillé de l'intervention du droit de l'Union dans ce domaine. Dans l'impossibilité de reproduire à ce stade toutes les subtilités de la jurisprudence volumineuse de la Cour dans ce domaine[7], il convient de relever, pour faire bref, que cette question a reçu une réponse nuancée de la Cour, qui est tributaire 1) de l'occupation de la sphère réglementaire par les dispositions de l'Union ; 2) de l'interaction spécifique de la règle nationale et du cadre législatif de l'Union en fonction de la spécificité du conflit de normes ainsi que 3) des objectifs poursuivis par les différentes dispositions.

21. Par conséquent, lorsque le droit de l'Union a réglementé une question de manière complète (ce qui est parfois désigné par harmonisation « exhaustive »), les États membres ne peuvent plus intervenir par des dispositions nationales prises unilatéralement qui sont susceptibles d'altérer le système établi au niveau de l'Union. Il se peut également que le cadre réglementaire du droit de l'Union qui crée un

7 Voir, à propos des différents stades de l'évolution de la politique agricole commune (PAC), par exemple : Barents, R., *The Agricultural Law of the EC* (Le droit agricole de la CE), Kluwer, 1994 ; Usher, J. A., *EC Agricultural Law* (Le droit agricole de la CE), Oxford University Press, 2001 ; McMahon, J. A., *EU Agricultural Law* (Le droit agricole de l'UE), Oxford University Press, 2007 ; et Schütze, R., « Reforming the "CAP": From Vertical to Horizontal Harmonisation » (Refonte de la "« PAC" »: De l'harmonisation verticale à l'harmonisation horizontale), *Yearbook of European Law*, volume 28, numéro 1, 2009, p. 337 à 361.

système ou un mécanisme législatif complet n'implique pas une complète « préemption de domaine » ou de « matière », mais que ses effets s'en approchent : toute règle nationale susceptible de l'altérer est exclue [8]. Par voie de conséquence, aucune règle nationale touchant à cette matière ne pourrait être adoptée.

22. Par le passé, tel semble avoir été le cas du régime commun des prix, qui était au cœur de l'« ancien » cadre législatif des organisations communes du marché dans différents domaines. Bien que l'existence d'une préemption absolue de tout le domaine soit discutable [9], la Cour a affirmé que « dans les domaines couverts par une organisation commune, à plus forte raison, lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix, les États membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix régis, au même stade de production ou de commercialisation, par l'organisation commune» [10].

23. Cependant, les réformes successives de la politique agricole commune ont conduit à une perspective davantage orientée vers le marché, cherchant à renforcer la compétitivité du secteur et sa durabilité dans le contexte de la mondialisation des échanges [11]. Cette modification de la perspective a conduit à son tour à un « recalibrage » du niveau de préemption s'agissant de la sphère législative nationale. En effet, l'organisation commune du marché unique n'est plus fondée sur un régime commun de prix [12].

24. Par conséquent, on peut considérer que ces éléments relèvent (totalement) du régime général de compétence partagée. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, sous d), TFUE, la politique agricole commune est une compétence partagée entre l'Union et les États membres. Par conséquent, conformément à l'article 2, paragraphe 2, TFUE, les États membres peuvent exercer leur compétence législative tant que l'Union n'a pas réglementé une question [13].

25. Dans ce contexte, une règle nationale ne saurait être automatiquement préemptée au motif qu'elle concerne le lait, un produit couvert par l'organisation commune de marché unique. Elle ne saurait non plus être exclue au motif qu'elle touche à la formation des prix. Autrement dit, la perspective n'est pas (ou n'est plus, si cela l'a jamais été) celle de l'« harmonisation du domaine » ou de la « préemption d'un bloc », dans lequel aucune disposition dans un domaine défini de manière abstraite ne pourrait jamais être adoptée au niveau national.

2. Éléments à prendre en considération

26. En vue de procéder à une appréciation exacte de l'existence ou de l'absence de la préemption législative de l'Union dans le cas d'espèce, il importe de prendre en compte trois éléments : le niveau exact d'analyse ou d'abstraction auquel la comparaison et la mise en opposition des règles de l'Union et des règles nationales doivent être effectuées (a) ; le type et la portée du conflit qui est susceptible de se manifester (b), et enfin l'identification des objectifs poursuivis par les diverses règles (c).

8 Certains arrêts de la Cour semblaient suggérer la préemption, lorsqu'ils déclarent que « dès lors qu'une réglementation portant organisation commune de marché peut être considérée comme constituant un système complet, les États membres n'ont plus compétence en la matière, sauf dispositions spéciales [de l'Union] en sens contraire », arrêt du 13 mars 1984, Prantl (16/83, EU:C:1984:101, point 13). Sur cette question, voir Schütze, R., « Reforming the "CAP": From Vertical to Horizontal Harmonisation », *Yearbook of European Law*, volume 28, numéro 1, 2009, p. 337 à 361.

9 Voir par exemple Berardis, G., « The Common organisation of agricultural markets and national price regulations » (L'organisation commune des marchés de l'agriculture et les règlements nationaux de prix), *CMLRev*, 1980, p. 539 à 551 ; Usher, J. A., « The Effects of Common Organisations and Policies on the Powers of a Member State » (Effets des organisations et de politiques communes sur les compétences d'un État membre), *European Law Review*, volume 2, 1977, p. 428 à 443.

10 Voir, par exemple, arrêt du 26 mai 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, point 42 et jurisprudence citée).

11 Voir considérant 1 du règlement (UE) nº 261/2012 du Parlement européen et du Conseil, du 14 mars 2012, portant modification du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO 2012, L 94, p. 38).

12 Conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:527, points 31 et suiv.).

13 Voir à ce sujet arrêt du 19 septembre 2013, Panellinios Syndesmos Viomichanion Metapoiisis Kapnou (C-373/11, EU:C:2013:567, point 26).

a) Niveau d'analyse

27. À mon sens, ne constitue pas un cadre approprié d'analyse le fait de procéder à l'examen de la préemption en fonction de l'« exhaustivité » de l'harmonisation en dehors de situations clairement définies. En effet, l'analyse du point de savoir si le droit de l'Union a réglementé de manière exhaustive une *problématique spécifique* dépendra, cela va de soi, du degré de précision ou de généralité avec lequel le cadre de référence est conçu.

28. Imaginons, par exemple, qu'une mesure du droit de l'Union ait prévu, dans une directive relative à la protection des consommateurs, une règle qui énoncerait que « constitue une cause d'annulation du contrat le fait pour le commerçant de cligner des yeux au moins à deux reprises lors de la discussion de la qualité du produit qu'il vend, lorsqu'il négocie un contrat avec un consommateur en dehors de son commerce ». Cette règle (pas davantage que plusieurs règles en la matière qui figureraient dans ladite mesure) ne saurait guère être interprétée en ce sens qu'elle tend à harmoniser (de manière exhaustive) « tous les éléments de la formation des contrats de consommateur » ou, à un niveau plus élevé d'abstraction « la formation des contrats (de consommateurs) » ou même le « droit des contrats » dans son ensemble.

29. Dès lors, d'un point de vue logique, lorsque la problématique en cause concerne la compatibilité d'une règle nationale avec une disposition du droit de l'Union, le point de départ pour apprécier la compatibilité doit être la portée de la disposition telle que déterminée par le droit de l'Union. Comme je l'ai préconisé ailleurs, c'est au niveau de la *microanalyse* qu'il est approprié d'aborder la question de savoir si une règle nationale spécifique est préemptée par le droit de l'Union, en examinant une règle spécifique ou un aspect spécifique et bien défini du droit de l'Union [14]. Il est dès lors nécessaire d'entreprendre l'analyse de la préemption en examinant un conflit *spécifique* de normes.

b) Type de conflit

30. Après avoir appréhendé la disposition du droit de l'Union à son niveau approprié d'abstraction, il s'agit à présent d'apprécier si elle entre en conflit, au niveau de la nature et de la portée de la règle juridique, avec une disposition de droit national. Deux types de conflits sont susceptibles de survenir.

31. Premièrement, un conflit évident de normes naît lorsqu'il y a une « *collision » directe entre les libellés* des dispositions du droit de l'Union et d'une ou plusieurs règles de droit national. L'énoncé normatif est tel que le maintien simultané des propositions nationale et de l'Union est impossible : les dispositions de l'Union énoncent « soyez A », alors que la règle nationale énonce « ne soyez pas (en tout ou en partie) A ».

32. Deuxièmement, il est cependant également possible d'avoir des conflits de normes de *nature fonctionnelle*, ce qui recouvre des cas dans lesquels, même en l'absence d'une collision explicite entre des dispositions, des règles de l'État membre entrent en conflit avec le cadre législatif de l'Union au stade de l'application ou de la mise en œuvre [15]. C'est dans ce sens que je comprendrais l'affirmation de la Cour selon laquelle, même si la matière en question n'a pas été réglée de façon exhaustive par l'organisation commune des marchés, sont également interdites par le droit de l'Union les réglementations qui font obstacle à son bon fonctionnement [16].

14 Voir mes conclusions dans l'affaire Dzivev e.a. (C-310/16, EU:C:2018:623, points 72 à 80).

15 Voir encore mes conclusions dans l'affaire Dzivev e.a. (C-310/16, EU:C:2018:623, point 76), citant à titre d'exemple, dans le cadre du mandat d'arrêt européen, l'arrêt du 30 mai 2013, F (C-168/13 PPU, EU:C:2013:358, points 37, 38 et 56).

16 Voir par exemple arrêt du 19 mars 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, EU:C:1998:113, point 41 et jurisprudence citée).

33. Cependant, il est manifeste que ces deux catégories sont très loin d'être clairement distinctes. Elles ressemblent davantage à deux points sur le spectre. Il est également manifeste qu'il est rare de voir des collisions directes entre les libellés des normes [17]. Ce qui risque plus souvent d'arriver, ce sont des conflits dans des cas où une disposition nationale établit une norme incidemment différente ou introduit des exceptions, des dérogations ou des conditions supplémentaires. Cette circonstance rend, elle aussi, particulièrement nécessaire un examen du contexte plus large d'une disposition, y compris du régime général dans lequel elle s'inscrit, ainsi que de ses objectifs.

c) Objectifs

34. Lorsqu'il s'agit de déterminer si une règle nationale est préemptée par une disposition du droit de l'Union avec laquelle elle entre en conflit, la Cour a admis que les objectifs poursuivis au niveau national en cause jouent un rôle important, autorisant la justification de la mesure nationale dans le respect des conditions de la proportionnalité [18].

35. Cependant, une telle possibilité de différentiation nationale est naturellement liée à la portée et à l'exhaustivité de la préemption de l'Union (qui était également désignée par « exhaustivité de l'harmonisation ») [19]. C'est ce qui explique la décision d'exclure toute mesure nationale ayant pour effet d'intervenir dans le mécanisme de la formation des prix aux stades de production et de commercialisation dans une organisation commune de marché de l'ancien régime « quelle que soit par ailleurs [leur] finalité alléguée ou avérée» [20] ou « même si celle[s]-ci [sont] de nature à servir de soutien à la politique commune de l'[Union]» [21].

36. À l'inverse, dans des sphères réglementaires qui n'ont pas été complètement couvertes par la législation de l'Union, ou qui ont été « dérégulées » au niveau de l'Union, l'examen de la compatibilité de règles nationales avec le droit de l'Union peut tenir compte des objectifs poursuivis aux deux niveaux. Par conséquent, des règles nationales poursuivant des *objectifs d'intérêt général non couverts* par l'instrument du droit de l'Union en cause, comme la protection de la santé des personnes, ont été déclarées compatibles avec le droit de l'Union moyennant le respect des conditions du principe de proportionnalité, même si elles ont une incidence sur l'organisation commune du marché [22]. La Cour a également décidé que « le seul établissement d'une organisation commune de marché n'a pas pour effet de soustraire les producteurs agricoles à toute réglementation nationale qui poursuit des objectifs autres que ceux couverts par l'organisation commune de marché, même si cette réglementation peut avoir une incidence sur le fonctionnement du marché dans le secteur concerné» [23].

37. Cependant, dans une situation où les règles en cause poursuivent *les mêmes objectifs* que la règle du droit de l'Union avec laquelle elles entrent en conflit, les dispositions nationales sont exclues [24]. Cette différence de perspective est due au fait que, lorsque des règles en conflit poursuivent les mêmes objectifs, les règles nationales en conflit se heurtent aux règles du droit de l'Union au motif qu'elles veulent tout simplement instaurer un équilibre législatif différent sur la base du même type d'éléments d'appréciation. En d'autres termes, c'est après avoir pris en considération tous les éléments pertinents

17 Voir à propos de cette discussion, Arena, A., « The Twin Doctrines of Primacy and Pre-emption » (La double doctrine de la primauté et de la préemption) in Schütze, R., et Tridimas, T., *Oxford Principles of European Union Law : The European Union Legal Order*, vol. 1, Oxford University Press, 2018, p. 300 à 349, en particulier p. 329.

18 Arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, point 26 et jurisprudence citée).

19 Ci-dessus, points 21 et 22.

20 Voir arrêt du 26 mai 2005, Kuipers (C-283/03, EU:C:2005:314, point 53).

21 Voir arrêt du 14 octobre 2004, Espagne/Commission (C-173/02, EU:C:2004:617, point 19 et jurisprudence citée).

22 Arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, points 26 à 29).

23 Voir, par exemple, arrêts du 1er avril 1982, Holdijk e.a. (141/81 à 143/81, EU:C:1982:122, points 12 et 13), et du 6 octobre 1987, Nertsvoederfabriek Nederland (118/86, EU:C:1987:424, point 12).

24 Voir, par exemple, arrêt du 16 janvier 2003, Hammarsten (C-462/01, EU:C:2003:33, points 34 et suiv.), et ordonnance du 11 juillet 2008, Babanov (C-207/08, non publiée, EU:C:2008:407, points 28 et suiv.).

que le législateur de l'Union a choisi une solution normative particulière qui nécessitait la recherche d'un équilibre entre les différents intérêts et éléments d'appréciation en cause. Une règle nationale poursuivant les mêmes objectifs mais à travers un mécanisme normatif différent implique une réévaluation de la même question.

38. Au contraire, l'existence d'*objectifs différents* signifie que les deux législateurs avaient envisagé des éléments d'appréciation *d'une nature* différente. Ces éléments d'appréciation peuvent par exemple concerner des domaines du droit différents qui n'ont qu'un lien accessoire avec un acte du droit de l'Union. Ou alors, tout en restant dans un domaine couvert par le droit de l'Union, ils peuvent concerner un stade différent dans la chaîne de production/distribution ou des acteurs différents. Si le législateur national bénéficie d'une certaine liberté de poursuivre d'autres objectifs d'intérêt public qui n'ont pas été pris en considération par le législateur européen lors de l'élaboration de la règle de droit de l'Union en cause, c'est parce que ces objectifs n'ont pas été pris en considération ou qu'ils ne pouvaient pas l'être.

39. Je tiens à souligner une clarification importante : les objectifs poursuivis doivent être de *nature* différente, et non pas seulement d'une *intensité* différente. Ainsi, par exemple, il est parfaitement plausible que l'objectif de protection de la santé publique ou de l'environnement n'ait pas été pris en considération lors de l'adoption d'une mesure de l'Union poursuivant un objectif de protection des consommateurs, qui a réalisé en particulier un équilibre entre la protection des consommateurs, d'une part, et la concurrence et la liberté contractuelle, d'autre part. La situation est en revanche différente lorsque les mesures nationales et celles de l'Union visent toutes deux à rencontrer le même type d'objectifs mais en les pondérant différemment. Tel serait le cas si la législation nationale à laquelle il est fait référence dans mon exemple précédent mettait davantage l'accent sur la protection des consommateurs que le droit de l'Union dans ce cas particulier, en adoptant par exemple des interdictions plus précises et plus détaillées. Une différence d'*intensité* ou de précision en résulterait, mais les règles en cause seraient toujours liées à des objectifs d'une *même nature*.

40. Enfin, même en présence d'objectifs de nature réellement différente, il a déjà été souligné que les États membre n'ont aucune marge d'appréciation qui leur permettrait d'adopter des règles nationales poursuivant des objectifs différents, quelle que soit leur « incidence » potentielle sur les règles communes. Les restrictions découlant de l'application du *principe de proportionnalité* signifient nécessairement qu'il y a lieu de trouver un équilibre entre ces objectifs et ceux de la politique agricole commune et de l'organisation commune du marché de façon à ce que la mesure soit appropriée et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire [25].

41. C'est dans ce cadre d'analyse que je comprends ce que la Cour a dit récemment dans l'arrêt Scotch Whisky Association e.a. [26]. Cette affaire concernait des règles nationales imposant des prix minimaux de vente au détail pour les boissons alcoolisées en vue de protéger la santé des personnes. La Cour a jugé que la législation nationale était susceptible de porter atteinte aux relations concurrentielles en empêchant certains producteurs ou importateurs de tirer avantage de prix inférieurs. Elle a jugé que la législation nationale allait à l'encontre du principe de libre détermination des prix des produits agricoles sur la base du libre jeu de la concurrence, qui est le fondement du règlement nº 1308/2013. Cependant, étant donné que la règle nationale poursuivait un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par le règlement nº 1308/2013, la Cour a jugé que la règle ne serait pas exclue si elle satisfaisait aux exigences du principe de proportionnalité.

25 Voir, à cet égard, arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, point 29).
26 Arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845).

42. Il s'est avéré que, en particulier, l'objectif de la protection de la santé des personnes ne faisait pas partie de l'équation dans l'équilibre recherché par le législateur européen au niveau de l'Union lors de l'adoption des règles de fonctionnement du marché commun relatif aux produits du vin [27]. Cet objectif s'inscrivait dans un régime réglementaire national différent, guidé par des éléments d'appréciation différents, qui ne recouvraient qu'accessoirement ceux de l'Union. La règle nationale en jeu était une mesure qui n'était applicable qu'au stade de la vente au détail. Dès lors, bien que ce stade soit naturellement aussi un stade (le dernier) de la chaîne de commercialisation, le chevauchement et, partant, le conflit qui en résultait entre les règles de l'Union et les règles nationales était, en effet, marginal.

B. Le cas d'espèce

43. Ces clarifications générales étant faites, je vais à présent examiner le cas d'espèce.

44. Par ses questions, la juridiction nationale s'enquiert de la compatibilité de l'article 3, paragraphe 3, points 1 et 3, et de l'article 5 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales avec l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013. Logiquement, c'est de cette dernière disposition qu'il convient de partir en tant que norme de référence au niveau européen pour apprécier tout conflit potentiel, tout en définissant le niveau approprié d'abstraction auquel l'analyse de la préemption doit être effectuée.

45. Dès lors, n'est pas convainquant l'argument du gouvernement français qui désigne le domaine général des « relations contractuelles » ou du droit commercial comme étant le cadre de référence pour apprécier l'exhaustivité de l'harmonisation et qui avance que, en l'absence d'harmonisation exhaustive découlant du règlement nº 1308/2013, on ne saurait exclure des règles nationales applicables à l'intégralité du domaine des relations contractuelles. En dehors des cas de préemption de « domaine » ou de « matière », dont cet élément de l'organisation commune du marché du lait ne relève pas ou ne relève plus, il est nécessaire de privilégier l'examen du conflit réel de normes. Le gouvernement allemand et la Commission ont adopté ce cadre de référence et se sont focalisés, à juste titre selon moi, sur la règle spécifique relative à la libre négociation de tous les éléments du contrat de livraison du lait cru (y compris son prix), qui figure à l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013.

46. Pour pouvoir répondre aux questions posées par la juridiction de renvoi, il est nécessaire de déterminer en premier lieu la portée et l'interprétation exactes de cette règle figurant à l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 (1). Deuxièmement, il convient d'examiner si les dispositions nationales en cause entrent en conflit avec cette disposition (2). Dans un tel cas, une règle nationale conflictuelle ne pourrait être compatible avec le droit de l'Union que si elle poursuivait des objectifs d'une nature différente, moyennant le respect des conditions du principe de proportionnalité (3).

47. Au terme de cette analyse, je suis contraint de conclure que l'article 3, paragraphe 3, points 1 et 3, et l'article 5 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales s'avérant poursuivre des objectifs d'une même nature que ceux qui sont inhérents à l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 et que le législateur européen a déjà pris en considération lors de l'adoption de cet article, les règles nationales en cause sont exclues par le droit de l'Union (4).

27 Conclusions de l'avocat général Bot dans l'affaire Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:527, points 41 et suiv.).

1. L'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 et la règle de la « liberté de négocier tous les éléments du contrat »

48. C'est dans le cadre de l'évolution de la réglementation de l'organisation commune du marché dans les secteurs du lait et des produits laitiers qu'il y a lieu d'analyser l'article 148 du règlement nº 1308/2013 [28]. Les réformes successives de la politique agricole commune ont entraîné une modification de la perspective, qui privilégie l'orientation du marché et la compétitivité [29].

49. Cependant, l'adoption de mesures supplémentaires a été jugée nécessaire en réponse à la situation difficile du marché dans ce secteur, conformément aux recommandations du groupe d'experts de haut niveau sur le lait. Ces mesures (de soutien) comportaient une recommandation préconisant l'adoption de dispositions relatives aux relations contractuelles. C'est ainsi que, en 2012, a été introduite dans le règlement (CE) nº 1234/2007 une disposition correspondant à l'actuel article 148 [30].

50. L'adoption d'une disposition sur les contrats écrits et formels était donc considérée comme constituant une telle mesure de soutien dans le secteur du lait, tout en sachant que le système de tarification commune n'était plus applicable et que le système de quotas était sur le point d'expirer. Le législateur de l'Union a considéré que le recours à des contrats écrits et formels « contribuer[ait] à responsabiliser les opérateurs de la filière des produits laitiers et à augmenter leur sensibilisation à la nécessité de mieux prendre en compte les signaux du marché, d'améliorer la transmission du prix et de favoriser l'adaptation de l'offre à la demande ; ils pourraient également contribuer à faire obstacle à certaines pratiques commerciales déloyales» [31]. La disposition sur les relations contractuelles qui avait initialement vocation à être temporaire est devenue une mesure permanente [32] et elle a été étendue à d'autres secteurs que celui du lait et des produits du lait [33].

51. L'article 148 du règlement nº 1308/2013 prévoit que lorsqu'un État membre décide que les livraisons de lait cru d'un agriculteur à un transformateur de lait cru doivent faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties (comme cela a été le cas en Lituanie, selon la juridiction de renvoi), ces contrats doivent remplir certaines conditions, en vertu de son paragraphe 1. Conformément aux explications figurant au considérant 127, le règlement fixe certaines exigences de base en ce qui concerne l'utilisation de ces contrats afin de garantir que lesdits contrats répondent à des *normes minimales* appropriées et d'assurer à la fois le bon fonctionnement du marché intérieur et celui de l'organisation commune des marchés. Afin de remplir cette fonction, l'article 148, paragraphe 2, du règlement nº 1308/2013 établit le contenu minimal de ces contrats, y compris le prix [34].

52. L'article 148, paragraphe 2, énonce en outre que le contrat est établi avant la délivrance et par écrit ; il comprend, en particulier, des éléments comme le prix, le volume de lait livré ainsi que le calendrier de ces livraisons, la durée du contrat, les détails relatifs au paiement, les modalités de collecte ou de livraison et les règles applicables en cas de force majeure. L'article 148, paragraphe 2, sous c), i), précise que l'élément « prix », qu'il est obligatoire de faire figurer dans le contrat écrit,

28 Section 3, consacrée au lait et aux produits laitiers, du chapitre II (dispositions particulières applicables à certains secteurs) du titre II de la partie II du règlement nº 1308/2013.

29 Point 23 des présentes conclusions.

30 L'article 185 septies a été introduit dans le règlement nº 1234/2007 du Conseil, du 22 octobre 2007, portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement « OCM unique ») (JO 2007, L 299, p. 1) par le règlement nº 261/2012.

31 Considérant 8 du règlement nº 261/2012.

32 Conformément à l'article 232, paragraphe 2, du règlement nº 1308/2013, l'article 148 était censé ne s'appliquer que jusqu'au 30 juin 2020. Cependant, étant donné qu'il a été jugé approprié de continuer à aider le secteur du lait et des produits laitiers dans le cadre de sa transition à la suite de la fin du régime des quotas et de l'encourager à réagir plus efficacement aux fluctuations du marché et des prix, cette date limite a été supprimée par le règlement 2017/2393, voir considérant 60 et article 4, point 22.

33 Voir considérant 138 et article 168 du règlement nº 1308/2013.

34 Le caractère « minimal » de la règle résulte également des travaux préparatoires, en particulier de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (CE) nº 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne les relations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers [COM(2010) 728 final] (proposition qui a débouché sur le règlement nº 261/2012, introduisant la disposition qui a précédé l'article 148).

peut être exprimé de différentes manières : le prix est fixe et indiqué dans le contrat et/ou est calculé au moyen d'une combinaison de facteurs établis dans le contrat (lesquels peuvent inclure des indicateurs de marché reflétant l'évolution des conditions de marché, le volume livré et la qualité ou la composition du lait cru livré).

53. Cependant, même si les États membres font usage de la possibilité qui leur est octroyée par le règlement nº 1308/2013 de rendre les contrats écrits obligatoires, tous les éléments de ces contrats entre les vendeurs et les acheteurs – y compris le prix – demeurent librement négociables. Cela dit, ainsi qu'il résulte du considérant 127 de ce règlement, l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 fixe les limites des pouvoirs d'intervention des États membres dans le secteur lorsqu'ils rendent obligatoire la conclusion de contrats écrits. Cette disposition ne permet elle-même que deux dérogations spécifiques au principe de la libre négociation. Premièrement, l'État membre peut prévoir une obligation pour les parties de convenir de la relation entre une certaine quantité livrée et le prix à payer pour une telle livraison. Deuxièmement, l'État membre peut fixer une durée minimale applicable aux contrats entre les agriculteurs et les premiers acheteurs.

54. Pour résumer la structure effectivement assez complexe de cette disposition, la *règle par défaut* qui est censée être présente dans la nouvelle organisation commune du marché est la libre détermination des prix de vente sur la base du libre jeu de la concurrence, qui, en outre, « constitue l'expression du principe de la libre circulation des marchandises dans des conditions de concurrence effective» [35]. *Exceptionnellement*, les États membres peuvent exiger le respect d'une série de formalités contractuelles limitées, essentiellement en qualité de mesure de soutien en vue de corriger les déséquilibres dans ce secteur spécifique. Cependant, même si les États membres prévoient de telles dérogations, cette *exception* comporte une *limite à ne pas dépasser* : les États membres ne peuvent aller jusqu'à mettre en question le principe de libre négociation de tous les éléments des contrats, y compris le prix, hors le cas des exceptions mineures figurant à l'article 148, paragraphe 4.

55. C'est dans ce cadre, en tenant compte de la nature et de la portée de la règle applicable de l'Union, que les dispositions nationales en cause doivent être appréciées.

2. Un conflit entre l'article 148, paragraphe 4, et les dispositions nationales ?

a) Première question : l'article 3, paragraphe 3, point 1, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales

56. Par sa première question, la juridiction de renvoi souhaite savoir si l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 s'oppose à une disposition nationale telle que l'article 3, paragraphe 3, point 1, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales. Conformément à cette dernière disposition, il est interdit à un acheteur de lait cru de pratiquer des prix du lait cru différents lorsqu'il achète du lait à des vendeurs de lait cru appartenant au même groupe. Les groupes sont constitués en fonction de la quantité de lait vendue et ne comportent que des producteurs n'appartenant pas à une organisation de producteurs de lait reconnue. Chaque groupe de producteurs doit appliquer le même prix au lait cru dont la qualité, la composition et les modalités de livraison à l'acheteur sont identiques.

57. La juridiction de renvoi relève également que les parties contractantes ne peuvent pas convenir d'un prix d'achat du lait cru en prenant en considération d'autres facteurs pertinents que ceux qui sont prescrits par la législation. Conformément aux informations de la juridiction de renvoi, en application des règles d'achat de lait, le lait est acheté lorsque les indicateurs primaires de sa qualité (couleur du lait, odeur, consistance, température, goût, acidité, pureté, densité, substances de

35 Voir arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, point 20).

neutralisation et inhibitrices) sont conformes à ceux indiqués dans lesdites règles. Si le lait ne satisfait pas aux autres indicateurs de qualité du lait (tels que la teneur en germes, teneur en cellules somatiques, substances inhibitrices, point de congélation), des minorations du montant prévu par lesdites règles sont opérées. En application de ces règles, des suppléments ou majorations peuvent être versés aux producteurs de lait cru dans les conditions prévues au contrat, et, partant, également pour du lait d'une qualité supérieure.

58. Par conséquent, les seuls cas dans lesquels il n'est pas interdit à un acheteur de lait cru de pratiquer des prix d'achat du lait cru différents à l'égard des vendeurs de lait cru du même groupe sont ceux dans lesquels la composition et la qualité du lait varient. Il n'en reste pas moins que la liste des facteurs influençant le prix d'achat du lait cru est exhaustive. Par conséquent, les parties au contrat ne peuvent pas choisir librement les facteurs pertinents de la détermination du prix.

59. Au vu de cette double restriction, je suis contraint de convenir avec la Commission et avec le gouvernement allemand que les dispositions nationales ne sont pas compatibles avec la liberté de négocier tous les éléments des contrats écrits, qui est prévue par l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013. En outre, comme le gouvernement allemand l'a également relevé, l'article 148, paragraphe 4, prévoit explicitement des exceptions au principe de libre négociation des éléments du contrat. Les restrictions prévues à l'article 3, paragraphe 3, point 1, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales ne relèvent d'aucune de ces dérogations.

60. Néanmoins, le gouvernement lituanien soutient que les parties contractantes négocient librement le « prix de base » par référence aux indicateurs de base de la composition du lait. L'article 3, paragraphe 3, point 1, a pour effet d'appliquer ce prix de base à tous les membres d'un groupe. Dans ce cas, le prix peut varier en fonction des modalités de livraison. Le prix final sera en outre influencé par des suppléments, des minorations ou des majorations fondés sur le critère de la qualité. Le gouvernement lituanien en déduit que ce mécanisme respecte la liberté de négocier les prix tout en évitant les pratiques déloyales.

61. Les arguments du gouvernement lituanien ne sont pas convaincants.

62. Premièrement, le gouvernement lituanien soutient que le prix de base est librement négocié entre les parties. Cependant, à supposer que ce soit le cas s'agissant du producteur avec lequel l'acheteur a conclu le premier contrat dans un groupe donné [36], l'article 3, paragraphe 3, point 1, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales a pour effet d'appliquer d'office le même prix de base à tous les autres producteurs du même groupe. Je ne vois pas comment l'imposition du même prix de base à tous les membres d'un groupe de producteurs respecterait le principe de libre négociation par rapport à tous les autres contrats conclus. Pour tous les autres producteurs de ce groupe, le prix de base devient, de fait, fixe.

63. Deuxièmement, cette conclusion n'est pas remise en cause par l'argument du gouvernement lituanien selon lequel le prix peut également varier en fonction d'autres facteurs qui sont énoncés dans la législation. Cet argument souligne en réalité uniquement le fait qu'une fois que le prix de base est fixé, il en est de même de tous les facteurs qui peuvent être pris en considération dans le calcul du prix exact de chaque livraison individuelle, de telle sorte que, en fait, il n'y a aucune libre négociation de prix.

36 « À supposer que », sachant que, dans un marché présentant des caractéristiques telles que celles du marché du lait cru lituanien, dans lequel règne un déséquilibre prononcé dans le pouvoir de négociation, on peut raisonnablement présumer que ce déséquilibre se traduise également par une asymétrie importante de l'information.

64. L'article 148, paragraphe 2, sous c), i), du règlement nº 1308/2013 se réfère au contenu minimal des contrats en ce qui concerne l'indication du prix à payer pour la livraison qui doit y figurer. Le contrat doit se référer à un prix fixe et/ou à un prix calculé en combinant divers facteurs, qui doivent être énoncés dans le contrat. À titre d'illustration, cette disposition énonce que ces facteurs « peuvent inclure des indicateurs de marché reflétant l'évolution des conditions de marché, le volume livré, et la qualité ou la composition du lait cru livré ».

65. Il ressort de l'utilisation des conjonctions « et/ou » à l'article 148, paragraphe 2, sous c), i), du règlement nº 1308/2013 que ce règlement est neutre quant au mécanisme de fixation des prix choisi par les parties au contrat. En outre, les termes « peuvent inclure » indiquent que les facteurs mentionnés au deuxième tiret de l'article 148, paragraphe 2, sous c), i), sont purement indicatifs, et que d'autres éléments seraient susceptibles d'être inclus ou moins d'éléments.

66. En toute hypothèse, cependant, l'essentiel de l'article 148, paragraphe 4, reste identique : il doit être loisible *aux parties* de négocier librement tous les éléments d'un contrat. Une fois de plus, il n'est guère conciliable avec une telle proposition d'établir une liste figée de facteurs exclusivement susceptibles d'être pris en considération dans le calcul du prix exact de chaque livraison *par un arrêté de l'État membre* obligatoire pour toutes les parties.

67. Par conséquent, il y a lieu de conclure que la disposition en cause dans la présente affaire limite la liberté des parties contractantes de négocier le prix d'achat du lait cru à un double titre : elle lie le prix de base au groupe et elle implique que les parties contractantes ne peuvent pas convenir d'un prix d'achat du lait cru différent en prenant en considération d'autres facteurs que ceux qui sont spécifiés dans la législation nationale.

b) Seconde question : l'interdiction de réductions injustifiées du prix

68. Par sa seconde question, la juridiction nationale veut savoir si l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 fait obstacle aux règles nationales en vertu desquelles il est interdit aux acheteurs de lait cru de baisser le prix d'achat du lait cru sans justification. Lorsque la baisse de prix excède 3 %, elle n'est possible que si elle est déclarée justifiée par l'autorité compétente (agence de régulation du marché).

69. Selon le gouvernement lituanien, l'article 3, paragraphe 3, point 3, et l'article 5 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales visent à instaurer des garanties afin d'éviter des modifications injustifiées du prix *après la conclusion* du contrat. Ces dispositions n'instaurent pas une restriction de la libre négociation des prix, mais une garantie que les prix ne seront pas modifiés sans motivation objective.

70. Le gouvernement allemand a allégué que l'article 3, paragraphe 3, point 3, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales ne porte pas atteinte à l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013. Il soutient que cette règle concerne le comportement unilatéral de l'une des parties contractantes après la conclusion du contrat et que, en tant que telle, elle ne relève pas du champ d'application de l'article 148, paragraphe 4, puisqu'elle vise un aspect qui n'y est pas régi, à savoir la prévention des pratiques déloyales.

71. La Commission soutient que, à l'instar de l'article 3, paragraphe 3, point 1, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales, cette disposition constitue une restriction de la liberté de négocier le prix, telle qu'elle est énoncée à l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 et qu'elle est, partant, interdite par cette dernière disposition.

72. Je partage la position de la Commission sur ce point.

73. Je dois admettre, d'emblée, que je suis quelque peu déconcerté par l'article 3, paragraphe 3, point 3, et par l'article 5 de la loi portant interdiction des pratiques déloyales. Leur seule existence semble impliquer que, en dépit de l'obligation d'avoir des contrats écrits (et même après la fixation de prix communs dans le groupe conformément à l'article 3, paragraphe 3, point 1, de cette loi), le risque d'une volatilité relativement importante des prix après la conclusion d'un tel contrat écrit persiste, alors que ce contrat avait précisément pour objectif déclaré d'introduire la stabilité dans les relations contractuelles.

74. À l'audience, le gouvernement lituanien a expliqué que cette disposition trouve sa raison d'être dans la situation particulière du marché lituanien. Compte tenu de l'inégalité du pouvoir de négociation entre les acheteurs et les producteurs de lait cru, les premiers peuvent imposer aux derniers des prix inférieurs en les menaçant d'un retrait de clientèle. Selon le gouvernement, la mise en œuvre des conditions contractuelles ne se déroule pas comme prévu s'agissant des acheteurs de lait cru.

75. Au vu de cette réalité, je trouve quelque peu formaliste et peu convaincant l'argument du gouvernement allemand qui se fonde sur la distinction entre le moment exact de la conclusion du contrat, régi par le principe de libre négociation, et l'exécution ultérieure du contrat, qui n'est pas soumise à de telles règles. Les explications proposées par le gouvernement lituanien mettent davantage l'accent sur le fait que l'asymétrie du pouvoir de négociation qui existe au stade de la négociation du contrat peut aisément se traduire lors du stade ultérieur de l'exécution, que ce soit formellement (en prévoyant des clauses conventionnelles permettant une telle volatilité des prix clairement désavantageuse pour une seule partie) ou d'un point de vue factuel (les mêmes parties étant susceptibles de conclure plusieurs contrats successifs, de telle sorte qu'une « absence de coopération » en cas d'« inexécution » d'un contrat pourrait impliquer que le contrat suivant conclu entre les mêmes parties soit soumis à des « conditions moins favorables », ainsi que l'indique le gouvernement lituanien).

76. Cependant, ces deux positions m'amènent à considérer qu'il me paraît également davantage évident que les dispositions pertinentes visent effectivement à limiter la liberté de négocier les éléments du contrat, ce qui porte atteinte à la mise en œuvre de l'article 148, paragraphe 4, du règlement. Elles limitent la possibilité de négocier librement des réductions de prix. L'article 3, paragraphe 3, point 3, de la loi portant interdiction des pratiques déloyales pose une interdiction absolue des réductions injustifiées, limitant ainsi clairement la liberté contractuelle des parties. L'article 5 de cette même loi développe et fournit un cadre institutionnel à cette logique en subordonnant les réductions de prix supérieures à 3 % à l'obtention d'une autorisation de l'autorité administrative compétente.

77. En conclusion, même si je suis bien conscient de la réalité économique sous-tendant le fonctionnement du marché du lait cru en Lituanie, je ne suis pas en mesure de trouver une manière de concilier de telles règles nationales avec la règle clairement établie qui veut que les parties soient capables de négocier librement tous les éléments du contrat.

3. Différents objectifs ?

78. À l'audience, le gouvernement néerlandais a soutenu, en invoquant l'arrêt Scotch Whisky Association e.a.[37], que bien que les règles en cause impliquent des restrictions à la liberté de négociation prescrite par l'article 148, paragraphe 4, du règlement n° 1308/2013, elles doivent néanmoins être examinées par référence aux conditions du principe de proportionnalité au motif

37 Arrêt du 23 décembre 2015, Scotch Whisky Association e.a. (C-333/14, EU:C:2015:845, points 26 à 29).

qu'elles poursuivent des objectifs différents de ceux qui sont visés par ce règlement. Dans ce contexte, le gouvernement néerlandais estime que l'objectif poursuivi par la loi portant interdiction des pratiques déloyales (à savoir éviter les pratiques commerciales déloyales) n'est pas un objectif autonome de ce règlement, mais qu'il joue le rôle d'un simple élément d'appréciation accessoire.

79. De même, le gouvernement français a allégué à l'audience que la solution dans l'arrêt Scotch Whisky Association e.a. s'appliquait au cas d'espèce, étant donné que la règle en cause n'implique pas une harmonisation exhaustive. Ce n'est qu'au cas par cas qu'il est possible de vérifier si des dispositions nationales qui ont une incidence sur une disposition expresse du droit de l'Union peuvent être autorisées sur cette base.

80. Le gouvernement allemand défend la position contraire. Selon lui, le cas d'espèce est différent de l'arrêt Scotch Whisky Association e.a., dont la problématique en cause n'était pas régie par le règlement nº 1308/2013. À l'inverse, le présent cas concerne une règle explicite régissant les limites qu'un État membre peut imposer à la liberté de négocier tous les éléments d'un contrat.

81. En application du cadre d'analyse esquissé ci-dessus aux points 26 à 42 des présentes conclusions, la question centrale qui se pose à ce stade de l'appréciation est d'identifier les objectifs exacts poursuivis respectivement par la disposition du droit de l'Union et celle du droit national, entre lesquelles un conflit est à présent avéré.

82. S'agissant de l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013, deux objectifs se dégagent, dont le premier est d'*améliorer le pouvoir de négociation des producteurs de lait* dans le secteur spécifique du lait. Comme la Commission le relève à juste titre, ce règlement, ainsi que le prévoit le considérant 128, a établi des mesures pour renforcer le pouvoir de négociation des producteurs laitiers vis-à-vis des transformateurs afin de garantir aux premiers des conditions de vie équitables. L'article 149 du règlement nº 1308/2013 permet aux organisations de producteurs qui sont constituées de producteurs laitiers ou à leurs associations de négocier collectivement les clauses des contrats de livraison du lait cru, à titre d'exception à l'application des règles de concurrence. En outre, le règlement se fonde de manière générale (pas uniquement dans le secteur du lait) sur la capacité de ces organisations de producteurs de concentrer l'offre et, partant, de contribuer à la position de négociation des producteurs en stimulant à leur tour la création et la reconnaissance de telles organisations [38].

83. Deuxièmement, comme l'indique le considérant 138 du règlement nº 1308/2013, le recours à des contrats écrits, tel que prévu aux articles 148 et 168 du règlement nº 1308/2013, est généralement considéré comme un moyen permettant de faire obstacle à certaines *pratiques commerciales déloyales*. La disposition équivalente à l'article 148 a été insérée dans le règlement nº 1234/2007 par le règlement nº 261/2012, en veillant explicitement au fait que la conclusion de contrats écrits contribuerait à faire obstacle à certaines pratiques commerciales déloyales [39]. En particulier, les considérants du règlement nº 261/2012 expliquent que l'adoption de la disposition correspondant à l'actuel article 148 du règlement nº 1308/2013 repose sur le constat selon lequel, en dépit des grandes différences entre les États membres en ce qui concerne les secteurs de la production et de la transformation du lait, dans de nombreux cas, l'offre est faiblement concentrée, ce qui crée, dans la chaîne d'approvisionnement, un déséquilibre du pouvoir de négociation entre agriculteurs et laiteries, ce déséquilibre étant susceptible de mener à des pratiques commerciales déloyales [40].

38 Voir considérants 131 à 134 et chapitre III du titre II de la partie II du règlement sur « les organisations de producteurs et leurs associations et les organisations interprofessionnelles ».

39 Considérant 8 du règlement nº 261/2012, cité au point 50 des présentes conclusions.

40 Voir considérant 5 du règlement nº 261/2012.

84. S'agissant des objectifs poursuivis par la loi portant interdiction des pratiques déloyales, le gouvernement lituanien a déclaré que les règles en cause visent à interdire les pratiques commerciales déloyales et, partant, à stimuler la concurrence et à renforcer le pouvoir de négociation des producteurs. L'article 3, paragraphe 3, point 1, de cette loi garantit un certain degré de coopération entre les producteurs concernant la fixation des prix du lait cru, dans le but de renforcer leur position de négociation. La loi portant interdiction des pratiques déloyales vise dès lors à améliorer le *pouvoir de négociation des producteurs laitiers* et à éviter les *pratiques commerciales déloyales* dans le secteur du lait.

85. Il est dès lors manifeste que les objectifs poursuivis par les dispositions nationales en cause sont les mêmes que ceux poursuivis par le règlement. Le gouvernement lituanien lui-même l'a admis lors de l'audience. C'est précisément après avoir pris en considération des éléments d'appréciation de la *même nature* que ceux motivant l'adoption par le législateur lituanien des dispositions contestées de la loi portant interdiction des pratiques déloyales que le législateur de l'Union a élaboré l'article 148 du règlement nº 1308/2013. Le résultat atteint réalise peut-être un équilibre différent entre les mêmes valeurs : lorsqu'il s'est efforcé de concilier les objectifs de la libre concurrence et les objectifs spécifiques de la politique agricole commune, y compris celui de garantir des conditions de vie équitables aux producteurs dans le secteur du lait en renforçant leur pouvoir de négociation et en les protégeant des pratiques commerciales déloyales, le législateur européen a choisi de ne prévoir que la possibilité pour les États membres de rendre obligatoire l'exigence d'un contrat écrit, plutôt que d'adopter des mesures peut-être plus draconiennes comme l'a fait le législateur lituanien.

86. Cela dit, savoir si et jusqu'à quel point cette mesure est effectivement propre à atteindre ces buts efficacement est une question assez différente sur laquelle je reviendrai à la fin des présentes conclusions. Cependant, il est indubitable que le législateur européen a manifestement arbitré entre différentes valeurs en tenant compte des *mêmes objectifs* pour réglementer *la même situation* au *stade* exactement *identique* de la chaîne de production. Pour ces motifs, en l'espèce, le conflit entre les règles de droit de l'Union et les règles nationales ne constitue pas simplement un exemple purement marginal de deux régimes qui se chevauchent partiellement, dans laquelle il pourrait y avoir un examen supplémentaire de la proportionnalité. Au contraire, il s'agit d'une collision fonctionnelle fondamentale entre deux manières de réglementer exactement la même question traduisant des arbitrages différents de valeurs parmi les mêmes objectifs.

87. Cette conclusion n'est guère modifiée par le fait que, ainsi que la juridiction de renvoi le relève, mis à part des travaux préparatoires, il n'y a toujours pas d'autres mesures de droit de l'Union spécifiques sur les pratiques commerciales déloyales entre les sociétés dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire [41].

88. Une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur les pratiques commerciales déloyales dans les relations interentreprises au sein de la chaîne d'approvisionnement alimentaire a été publiée en avril 2018 [42]. Il est vrai que tant que l'espace législatif reste inoccupé, jusqu'à l'adoption d'un instrument du droit de l'Union dans ce domaine, les États membres pourraient adopter des dispositions nationales.

89. Cependant, il est également vrai que les mesures que les États membres pourraient adopter dans l'intervalle ne peuvent pas entrer en conflit avec les règles du droit de l'Union qui sont déjà établies en vertu du règlement nº 1308/2013, ni avec tout autre instrument de droit de l'Union en vigueur.

41 Le 7 juin 2016, le Parlement européen a adopté une résolution sur les pratiques commerciales déloyales dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire [2015/2065(INI)] ; le 14 novembre 2016, le groupe de travail sur les marchés agricoles, créé par M. Phil Hogan, membre de la Commission, a présenté un rapport sur le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire ; le 12 décembre 2016, le Conseil de l'Union européenne a adopté ses conclusions sur le renforcement de la position des agriculteurs dans la chaîne d'approvisionnement alimentaire et la lutte contre les pratiques commerciales déloyales (conclusions nº 15508/16).

42 COM(2018) 173 final, du12 avril 2018.

90. À l'audience, le gouvernement néerlandais a néanmoins affirmé que la proposition (de directive) précitée signifie qu'il était impossible que le droit de l'Union, à l'article 148 du règlement nº 1308/2013 ait déjà couvert exclusivement la problématique de (la protection contre) les pratiques commerciales déloyales dans le secteur du lait cru. S'il l'avait fait, comment la Commission pourrait-elle à présent proposer une nouvelle législation dans ce domaine ? Dès lors, en proposant une nouvelle législation régissant exactement cette problématique, la Commission a en fait implicitement reconnu l'existence d'une lacune législative.

91. En dépit de son élégance apparente, cet argument ne résiste pas à un examen plus approfondi. Premièrement, la préemption proprement dite de l'Union, telle que décrite ci-dessus [43], a eu lieu au niveau de la règle qui a décrété que tous les éléments du contrat doivent être négociés librement entre les parties. Cela n'exclut pas d'autres mesures potentielles visant à corriger le déséquilibre sans empêcher la mise en œuvre de cette règle spécifique. Or, c'est ce que font les règles dans la procédure au principal. Deuxièmement, même s'il fallait considérer que la portée des nouvelles règles de l'Union qui sont sur le point d'être proposées correspondrait exactement à celle de l'article 148 et des autres dispositions du règlement nº 1308/2013, quod non, le fait que les nouvelles règles soient proposées dans le même domaine pourrait aussi tout simplement signifier que le droit en vigueur est amendé. Les dispositions ultérieures du droit de l'Union constitueraient alors une lex posterior au même niveau législatif que le règlement nº 1308/2013.

4. Conclusion provisoire

92. Au vu de ce qui précède, j'estime que l'article 148, paragraphe 4, du règlement nº 1308/2013 doit être interprété comme s'opposant à une législation comme celle qui est en cause qui, afin de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait cru et de faire obstacle aux pratiques commerciales déloyales :

– limite la liberté des parties contractantes de négocier le prix d'achat du lait cru en ce qu'il est interdit à l'acheteur de payer à des vendeurs qui sont à classer dans un même groupe au regard de la quantité de lait cru vendue et n'appartiennent à aucune organisation reconnue de producteurs de lait des prix d'achat différents pour du lait cru qui est de composition et qualité identiques et livré à l'acheteur suivant des modalités identiques et que les parties ne peuvent donc pas convenir d'un prix d'achat différent en fonction d'autres facteurs ;

– limite la liberté des parties contractantes de négocier le prix d'achat du lait cru en ce qu'il est interdit à l'acheteur de lait cru de baisser sans justification le prix d'achat du lait cru, une baisse du prix de plus de 3 % étant subordonnée à l'autorisation de l'autorité compétente.

C. Épilogue

93. Les modifications du cadre réglementaire de la politique agricole commune et de l'organisation commune du marché des produits agricoles, ainsi que l'arrêt Scotch Whisky Association e.a. sont susceptibles de susciter des doutes quant à la marge exacte laissée aux règles nationales poursuivant des objectifs légitimes qui ne sont pas couverts par les instruments de la politique agricole commune.

43 Points 29 et 59 à 67 des présentes conclusions.

94. Au vu des modifications de perspective et de logique réglementaires, qui ont été évoquées dans les présentes conclusions, il existe une place pour la diversité nationale, en particulier aux limites du marché, où les forces du marché doivent être conciliées avec d'autres objectifs et d'autres valeurs. Cependant, je ne pense pas qu'une « autorisation de diverger », même si elle est animée par des objectifs tout à fait légitimes, puisse être encouragée au point de commencer à démanteler le cœur même de la réglementation de l'organisation commune du marché.

95. Ces commentaires ne contestent nullement la légitimité et le bien-fondé de ce que le législateur lituanien avait en vue en adoptant les dispositions contestées de la loi portant interdiction des pratiques déloyales. En réalité, j'éprouve personnellement énormément de sympathie pour ces objectifs. Les dispositions nationales en cause tentent de répondre à un contexte national spécifique dans lequel l'approche de la réglementation, qui s'appuie sur le potentiel des organisations et des associations de producteurs, ne semble pas avoir fonctionné correctement. Le dernier rapport de la Commission sur la mise en œuvre des dispositions pertinentes du règlement nº 1308/2013 se fait l'écho de cette réalité sur le terrain au niveau national, et évoque une résistance dans certains États membres à l'« approche associative » comme étant l'une des raisons du caractère incomplet du succès du règlement [44].

96. Cependant, s'il faut éviter que l'organisation du marché des produits agricoles ne ressemble à un gruyère, même ces considérations ne permettent pas à un État membre de s'écarter unilatéralement des exigences claires du droit de l'Union. Premièrement, le règlement nº 1308/2013 prévoit l'adoption de mesures spécifiques pour des problèmes spécifiques [45]. Deuxièmement, il s'efforce également d'assurer la réactivité du législateur européen en ajoutant des obligations de communication et de présentation des rapports [46].

97. Troisièmement et surtout, de manière générale, les États membres sont tenus, par le devoir de loyauté, de respecter le droit de l'Union. Dans le cas de difficultés et de problèmes d'application, ils doivent, s'ils jugent nécessaire d'aborder ces problèmes, avoir recours aux voies institutionnelles appropriées au niveau de l'Union afin de favoriser une modification législative une adaptation progressive aux circonstances en évolution [47].

98. Cependant, l'obligation de loyauté est une obligation à double tranchant. Elle impose non seulement aux États membres, mais aussi aux institutions l'obligation de « collaborer de bonne foi en vue de surmonter les difficultés dans le plein respect des dispositions du traité et des autres dispositions [de l'Union], notamment de celles réglementant l'organisation commune de marchés dans le secteur concerné» [48].

99. Dans ce contexte, le législateur de l'Union n'a pas seulement l'obligation de réagir en temps opportun à ces développements [49]. Comme je l'ai déjà préconisé ailleurs, le fait que le législateur de l'Union bénéficie d'un important pouvoir d'appréciation, en particulier dans le domaine de la politique agricole commune, n'équivaut pas à un « chèque en blanc » signifiant que les choix réglementaires effectués dans le passé relatifs à l'organisation du marché devraient être perçus comme justifiant, de manière permanente et suffisante, qu'ils continuent à s'appliquer dans un contexte social et de marché

44 Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Évolution de la situation du marché des produits laitiers et de la mise en œuvre du « paquet lait » [COM(2016) 724 final]. Un observateur sceptique des parties plus orientales de l'Union européenne peut estimer que de telles conclusions ne sont guère surprenantes et relever que c'est ce qui risque d'arriver lorsqu'une « solution » unique assez clairement orientée d'un point de vue culturel est préconisée pour le reste de l'Union. Dans les États membres ayant une sensibilité historique assez fraîche en termes d'association « obligatoire » et de collectivisation de la production agricole, un tel modèle risque assez de se heurter à une « absence de succès ».

45 Voir, en particulier, article 221, paragraphe 1, du règlement nº 1308/2013.

46 Voir respectivement articles 223 et 225 du règlement.

47 Voir, à ce sujet, arrêt du 7 février 1973, Commission/Italie (39/72, EU:C:1973:13, points 20 et suiv.)

48 Arrêt du 8 janvier 2002, van den Bor (C-428/99, EU:C:2002:3, point 47).

49 Voir, à cet égard, à propos de l'« obligation d'amender la législation existante », arrêt du 12 décembre 1985, Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland (208/84, EU:C:1985:508, point 22)

ayant considérablement changé [50]. En effet, le principe de proportionnalité exige également que les mesures du droit de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée, à défaut de quoi leur validité peut en définitive être contestée [51]. Cependant, un tel recours constituerait une affaire différente, exigeant que des arguments et des preuves différentes soient produits devant la Cour.

V. Conclusion

100. À la lumière des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de répondre aux questions qui lui ont été posées par le Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas (Cour constitutionnelle de la République de Lituanie) de la manière suivante :

L'article 148, paragraphe 4, du règlement (UE) nº 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, portant organisation commune des marchés des produits agricoles et abrogeant les règlements (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 et (CE) nº 1234/2007 du Conseil, doit être interprété comme s'opposant à une législation nationale comme celle qui est en cause en l'espèce qui, afin de renforcer les pouvoirs de négociation des producteurs de lait cru et de faire obstacles aux pratiques commerciales déloyales :

– limite la liberté des parties contractantes de négocier le prix d'achat du lait cru en ce qu'il est interdit à l'acheteur de payer à des vendeurs qui sont à classer dans un même groupe au regard de la quantité de lait cru vendue et n'appartiennent à aucune organisation reconnue de producteurs de lait des prix d'achat différents pour du lait cru qui est de composition et qualité identiques et livré à l'acheteur suivant des modalités identiques et que les parties ne pourraient donc pas convenir d'un prix d'achat différent en fonction d'autres facteurs ;

– limite la liberté des parties contractantes de négocier le prix d'achat du lait cru en ce qu'il est interdit à l'acheteur de lait cru de baisser sans justification le prix d'achat du lait cru, une baisse du prix de plus de 3 % étant subordonnée à l'autorisation de l'autorité compétente.

50 Voir mes conclusions dans l'affaire Lidl (C-134/15, EU:C:2016:169, point 90) et dans l'affaire Confédération paysanne e.a. (C-528/16, EU:C:2018:20, point 139).

51 Voir, par exemple, arrêt du 12 juillet 2012, Association Kokopelli (C-59/11, EU:C:2012:447, point 38 et jurisprudence citée). Voir aussi arrêt du 6 décembre 1984, Biovilac/CEE (59/83, EU:C:1984:380, point 17), selon lequel « seule l'inadéquation manifeste d'une mesure à l'objectif que l'institution compétente cherche à poursuivre peut en affecter la légalité ».