Dans les affaires jointes 141 à 143/81,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le Kantongerecht d'Apeldoorn et tendant à obtenir, dans les procédures engagées respectivement contre

1. GERRIT HOLDIJK,

2. LUBBARTUS MULDER,

3. VEEVOEDERBEDRIJF «ALPURO» BV,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des dispositions communautaires pertinentes en vue de permettre à cette juridiction de se prononcer sur la compatibilité, avec ces dispositions, de la réglementation néerlandaise relative aux emplacements pour veaux à l'engrais,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. O. Due, président de chambre, A. Chloros et F. Grévisse, juges,

avocat général: Sir Gordon Slynn
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure et les observations présentées en vertu de l'article 20 du statut de la Cour de justice de la CEE, peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Les prévenus dans les procédures au principal sont des engraisseurs de veaux (affaires 141 et 142/81) et une entreprise

fabriquant des aliments pour animaux (affaire 143/81) qui met ces aliments, ainsi que de jeunes veaux, à la disposition des engraisseurs, lesquels fournissent, de leur côté, le logement et le travail nécessaires en contrepartie d'une certaine rémunération, tandis que les veaux restent la propriété de l'entreprise.

2. Les prévenus au principal sont accusés d'avoir gardé des veaux à l'engrais dans des emplacements qui ne satisfaisaient pas aux conditions requises par l'article 2, littera b), de l'arrêté royal du 8 septembre 1961 (Staatsblad 296) portant exécution de l'article premier de la loi sur la protection des animaux (ci-après dénommé le «Mestkalverenbesluit»). En effet, les dimensions de ces emplacements seraient telles que les animaux n'étaient pas à même de se coucher librement sur chaque flanc.

Ledit article 2 est libellé comme suit:

«Les conditions auxquelles doivent répondre les emplacements destinés à la garde des veaux à l'engrais sont les suivantes:

a) entre le lever et le coucher du soleil, il doit y régner au moins un demi-jour permettant de distinguer nettement les animaux et leur entourage immédiat;

b) les dimensions de l'emplacement doivent être telles que les animaux puissent aisément s'y coucher sur chaque flanc, qu'ils puissent aisément s'y tenir sur leurs pattes et, dans cette position, remuer la tête librement».

3. Estimant que le litige pendant devant lui soulevait des questions de droit communautaire, le Kantongerecht a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer et de demander à la Cour: «si l'arrêté en cause du 8 septembre 1961, portant exécution de l'article premier de la loi sur la protection des animaux, en ce qui concerne la garde de veaux à l'engrais, est, oui ou non, contraire ou incompatible avec le traité et, dans l'affirmative, s'il en est également ainsi dans le cas où une réglementation précise, qui fait encore défaut actuellement, relative à l'emplacement dans lequel un veau est gardé, serait adoptée dans un arrêté à cet effet».

4. Par la dernière partie de sa question, le juge de renvoi semble viser le projet intitulé «Mestkalverenbesluit 1981», qui est censé remplacer l'arrêté royal du 8 septembre 1961. Ce projet n'est toutefois pas encore entré en vigueur.

Ce projet contient entre autres les dispositions suivantes:

«Article 4:

Les veaux à l'engrais doivent pouvoir se coucher sur chaque flanc de façon naturelle, pouvoir se tenir sur leurs pattes et, dans cette position, pouvoir remuer librement la tête.

Article 5:

1. Les emplacements dans lesquels sont gardés les veaux à engrais d'un poids de 100 kg au plus doivent avoir comme dimensions intérieures au moins 60 cm de large et 160 cm de long.

2. Les emplacements dans lesquels sont gardés les veaux à l'engrais d'un poids de plus de 100 kg doivent avoir comme dimensions intérieures au moins 70 cm de large et 170 cm de long.

Article 7:

Par dérogation aux dispositions de l'article 5, il est autorisé de garder dans des

emplacements existant au moment de la publication du présent arrêté et pour une période de 5 ans

a) des veaux à l'engrais d'un poids de 100 kg au plus, pour autant que lesdits emplacements aient comme dimensions intérieures au moins 55 cm de large et 155 cm de long;

b) des veaux à l'engrais d'un poids de plus de 100 kg, mais de moins de 190 kg, pour autant que les emplacements en question aient comme dimensions intérieures au moins 60 cm de large et 160 cm de long;

c) des veaux à l'engrais d'un poids de 190 kg ou plus, pour autant que les emplacements en question aient comme dimensions intérieures au moins 65 cm de large et 165 cm de long.»

5. Il n'existe actuellement aucune législation communautaire dérivée relative à la protection des veaux à l'engrais.

Le Conseil a, toutefois, arrêté une décision concernant la conclusion de la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages (décision 78/923 du 19. 6. 1978, JO L 323, p. 12). L'article premier de cette décision dispose que la convention en question est approuvée au nom de la Communauté économique européenne, et son article 2 prévoit que le président du Conseil procède au dépôt de l'instrument d'approbation, mais ce dépôt n'a pas encore eu lieu.

La convention précitée, élaborée sous les auspices du Conseil de l'Europe, comporte entre autres les dispositions suivantes:

Article 3:

Tout animal doit bénéficier d'un logement, d'une alimentation et des soins qui — compte tenu de son espèce, de son degré de développement, d'adaptation et de domestication — sont appropriés à des besoins physiologiques et éthologiques, conformément à l'expérience acquise et aux connaissances scientifiques.

Article 4:

1. La liberté de mouvement propre à l'animal, compte tenu de son espèce et conformément à l'expérience acquise et aux connaissances scientifiques, ne doit pas être entravée de manière à lui causer des souffrances ou des dommages inutiles.

2. Lorsqu'un animal est continuellement ou habituellement attaché, enchaîné ou maintenu, il doit lui être laissé un espace approprié à ses besoins physiologiques et éthologiques, conformément à l'expérience acquise et aux connaissances scientifiques.»

6. Les jugements de renvoi ont été enregistrés au greffe de la Cour le 5 juin 1981.

Par ordonnance du 15 juillet 1981, la Cour a décidé de joindre les trois affaires aux fins de la procédure et de l'arrêt.

Conformément à l'article 20 du statut de la Cour, des observations écrites ont été déposées par le gouvernement néerlandais, représenté par le secrétaire général du ministère des affaires étrangères, M. F. Italianer, par le gouvernement danois, représenté par M. Laurids Mikaelsen, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères, par l'inculpé au principal dans l'affaire 143/81, représenté par M. J. W. Beks, avocat au barreau de Hilversum, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. J. F. Verstrynge, membre de son service juridique, en qualité d'agent.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ou-

vrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

Par ordonnance du 25 novembre 1981 rendue en application de l'article 95, paragraphe 1, du règlement de procédure, la Cour a décidé de renvoyer l'affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

A — L'inculpé au principal dans l'affaire 143/81, l'*entreprise Alpuro,* fait observer qu'aux Pays-Bas 83 % des veaux de boucherie sont gardés dans des emplacements d'une largeur de 55 à 64 cm et que ces veaux sont généralement vendus dès qu'ils ont atteint un poids d'environ 200 kg.

Elle rappelle que 90 % de la production néerlandaise de viande de veau sont exportés, que la presque totalité de ces exportations est destinée aux autres États membres et que les Pays-Bas sont de loin le plus grand exportateur de viande de veau de la Communauté. Par conséquent, la situation dans le secteur néerlandais de la viande de veau pourrait être gravement menacée par l'existence de conditions de production qui faussent la concurrence dans la Communauté. En outre, la majeure partie de la production communautaire de lait écrémé en poudre serait absorbée par le secteur de l'engraissement des veaux. Ce produit, largement excédentaire dans la Communauté, ne pourrait trouver d'autres débouchés que par le biais de subventions beaucoup plus importantes que celles dont bénéficie la poudre de lait destinée à l'alimentation des veaux. Une diminution de l'engraissement des veaux entraînerait, en outre, une forte pression sur le prix des très jeunes veaux.

Alpuro ajoute que les présentes affaires sont les premiers cas dans lesquels le ministère public a appliqué le «Mestkalverenbesluit». Cette application aurait pour conséquence que les veaux à l'engrais doivent être logés dans des emplacements d'une largeur d'au moins 1 mètre, afin qu'ils puissent se coucher librement sur chacun de leurs flancs. Les étables existant aux Pays-Bas ne pourraient donc plus être utilisées pour la production de viande de veau, ce qui entraînerait un déplacement de cette production vers d'autres pays de la Communauté.

Alpuro souligne dans ce contexte que les veaux à l'engrais relèvent du règlement n° 805/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO 148, p. 24) et que sont incompatibles avec une telle organisation les mesures nationales qui sont susceptibles de modifier les courants d'importation ou d'exportation, ou d'influencer la formation des prix sur le marché: arrêt du 29 novembre 1978 (Pigs Marketing Board, 83/78, Recueil p. 2347). Dans le cadre de ces organisations, les États membres ne pourraient pas prendre des mesures supplémentaires qui sont de nature à compromettre l'égalité de traitement des opérateurs économiques dans l'ensemble de la Communauté et à fausser ainsi les conditions de concurrence entre les États membres: arrêt du 7 février 1979 (France/Commission, 15 et 16/76, Recueil p. 321, point 31 des motifs).

Elle renvoie, en outre, à l'article 40, paragraphe 3, du traité, qui prévoit que les organisations de marché doivent exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté.

La Cour aurait décidé à plusieurs reprises que des restrictions nationales de production affectent, au moins potentiellement, les échanges commerciaux intracommunautaires et doivent dès lors être considérées comme des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30 du traité: arrêt du

30 octobre 1974 (Van Haaster, 190/73, Recueil p. 1123); arrêt du 18 mai 1977 (Van den Hazel, 111/76, Recueil p. 901).

Or, l'application des dispositions néerlandaises litigieuses affecterait bien lesdits échanges, car elle entraînerait la réduction de la production du fait que le nombre de veaux pouvant être gardés par unité de production est moins élevé, que le prix de revient du veau à l'engrais augmente, et que l'activité d'engraissement de veaux est déplacée vers des pays qui appliquent des règles moins strictes.

Selon Alpuro, les mesures litigieuses ne peuvent pas être justifiées non plus au titre de l'article 36 du traité, celui-ci ne concernant que la santé de l'animal et non pas son bien-être.

Alpuro ajoute que, dans son arrêt du 2 juillet 1974 (Italie/Commission, 173/73, Recueil p. 709, 45e attendu), la Cour a admis que la modification des coûts de production par des mesures nationales unilatérales affecte nécessairement les échanges entre les États membres. La Cour aurait en outre reconnu, dans son arrêt du 6 juin 1978 (Commission/Italie, 147/77, Recueil p. 1307, point 2 des motifs), que les disparités dans les dispositions nationales qui régissent la protection des animaux sont susceptibles d'affecter directement le fonctionnement du marché commun, du fait que les charges découlant de ces prescriptions sont variables d'un État à l'autre.

Les institutions communautaires auraient d'ailleurs conscience de la nécessité d'arrêter, dans le domaine des conditions de production dans les élevages intensifs, des mesures communautaires relatives à la protection des animaux, comme le montrerait la résolution du Conseil du 22 juillet 1980 (JO C 196, p. 1), invitant la Commission à soumettre des propositions concernant l'élevage de poules pondeuses en cage, les réponses de la Commission aux questions écrites nos 104/80 (JO C 201, p. 1, du 6. 8. 1980), 1533/80 (JO C 56, p. 14, du 16. 3. 1981) et 2232/80 (JO C 134, p. 36, du 4. 6. 1981), dans lesquelles la Commission a annoncé l'ouverture d'une enquête également pour d'autres espèces animales, ainsi que la proposition de directive que la Commission a présentée au Conseil le 5 août 1981 et qui établit les normes minimales relatives à la protection des poules pondeuses en batterie (JO C 208, p. 5, du 18. 8. 1981).

C'est pourquoi Alpuro estime que la protection des animaux dans les élevages intensifs doit être assurée par des normes communautaires qui s'appliquent à tous les producteurs de la Communauté et qui empêchent que les conditions de concurrence ne soient faussées.

Alpuro propose par conséquent de répondre comme suit à la question posée:

«L'article 30 du traité (. . .) ainsi que le règlement (. . .) n° 805/68 excluent toute réglementation nationale unilatérale établissant des normes en matière de dimensions minimales des emplacements destinés à la garde de veaux à l'engrais, dès lors que ces normes divergent de celles qui sont admissibles et usuelles dans les autres États membres.»

B — Le *gouvernement des Pays-Bas* rappelle que le «Mestkalverenbesluit» vise à établir un certain nombre de règles de base destinées à assurer le bien-être des veaux à l'engrais. En ce sens, cet arrêté se situerait dans la ligne de la

Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages.

Il prétend que les articles 38 à 47 du traité ne font pas obstacle à une mesure comme celle en cause.

Il rappelle que, dans l'arrêt du 8 novembre 1979 (Groenveld, 15/79, Recueil p. 3409), la Cour a interprété l'interdiction de l'article 34 du traité comme un principe de non-discrimination, en ce sens que cet article «vise les mesures nationales qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'État intéressé, au détriment de la production ou du commerce d'autres États membres».

Il observe que la Cour a donné une portée beaucoup plus large à l'interdiction de l'article 34, interprété dans le cadre d'une organisation de marché, à savoir qu'il s'agit d'une interdiction excluant «toute réglementation nationale susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire»: arrêt Van Haaster (190/73), déjà cité, et arrêt du 26 février 1980 (Vriend, 94/79, Recueil p. 327). Dans la mise en œuvre de cette interprétation, une mesure qui ne vise pas exclusivement l'exportation, et même une mesure qui vise exclusivement le stade de la production pourrait tomber sous le coup de l'interdiction: arrêts dans l'affaire Van Haaster (190/73) et dans l'affaire Van den Hazel (111/76).

Cette interprétation large de l'article 34 dans le cadre des organisations de marché devrait être considérée dans le contexte des objectifs et des régimes de ces organisations, à savoir l'uniformisation des conditions de production et de commercialisation à l'intérieur de la Communauté, pour que les opérateurs puissent se faire concurrence dans des conditions identiques et pour que le bon fonctionnement du marché soit ainsi assuré: arrêt du 23 janvier 1975 (Galli, 31/74, Recueil p. 47); arrêt du 29 juin 1978 (Dechmann, 154/77, Recueil p. 1573). Dans les domaines auxquels s'étendent les organisations communes de marché, celles-ci devraient, en général, fonctionner de façon exclusive. En revanche, lorsqu'une mesure nationale tombe en dehors dudit domaine, cette argumentation ne pourrait pas s'appliquer et il n'existerait pas de raison de donner à l'article 34 une interprétation allant plus loin que le principe de non-discrimination.

Pour déterminer si une réglementation nationale se situe dans un domaine couvert par une organisation commune de marché, l'objectif de la mesure serait déterminant: arrêt du 10 mars 1981 (Irish Creamery Milk Suppliers e.a./Irlande e.a., 36 et 71/80, point 19 des motifs, p. 735) et arrêt Van den Hazel (111/76), déjà cité.

L'objectif de la mesure litigieuse, à savoir l'amélioration du bien-être des veaux à l'engrais, se situerait dans un domaine qui, compte tenu de l'objectif du règlement n° 805/68, ne serait pas inclus dans cette organisation de marché.

Le fait qu'en général la plupart des organisations de marché existantes laissent encore une marge d'action aux États membres pour prendre des mesures nationales relatives au bien-être des animaux résulterait de la résolution du Conseil, du 22 juillet 1980, sur la protection des poules pondeuses en cage. C'est

précisément parce que cette marge d'action existe encore que le Conseil aurait décidé d'harmoniser les dispositions nationales.

Le gouvernement des Pays-Bas est d'avis que ni l'organisation commune de marché, ni l'article 34, interprété dans son contexte, ne font obstacle à la mesure en cause. Si la Cour devait, néanmoins, estimer que des mesures comme celles en cause tombent sous l'article 34, celles-ci devraient pouvoir être justifiées en vertu de l'article 36, parce que l'objectif qui les détermine est celui de la protection de la santé des animaux.

Le gouvernement néerlandais conclut que les États membres demeurent, en principe, compétents pour introduire des mesures destinées à assurer le bien-être des animaux. Ils ne devraient cependant pas user de leurs compétences de manière à mettre en péril les objectifs ou le fonctionnement des organisations communes de marché. En ce qui concerne le régime établi par le règlement n° 805/68 du Conseil, il n'y aurait pas lieu de le craindre.

C — Le *gouvernement danois* se borne, dans ses observations, à donner une description générale de la façon dont les juridictions nationales doivent, à son avis, formuler des questions préjudicielles et présenter leurs décisions de renvoi.

Il souligne à cet égard que la décision de renvoi doit exposer la question soulevée devant la juridiction nationale, dont le juge national estime la solution nécessaire pour lui permettre de rendre son jugement.

Il admet que l'article 20 du statut de la Cour ne comporte aucune règle précise en ce qui concerne la formulation des questions préjudicielles. Il rappelle que la Cour fait des efforts importants pour remédier à d'éventuelles insuffisances des décisions de renvoi, en reformulant les questions dont le libellé n'est pas parfait.

Le gouvernement danois déclare qu'une telle tolérance de la part de la Cour ne doit toutefois pas aboutir à ce que le droit de présenter des observations reconnu aux États membres et aux autres parties intéressées devienne illusoire. Compte tenu du fait que la procédure de l'article 177 est utilisée de plus en plus fréquemment au stade actuel de développement de la Communauté, il serait donc nécessaire d'être plus exigeant qu'auparavant à l'égard des décisions de renvoi des juridictions nationales.

Selon le gouvernement danois, il appartient à la juridiction nationale de choisir dans quelle mesure elle formulera ses questions de manière abstraite et dans quelle mesure elle les reliera aux circonstances de fait de l'affaire. D'une part, les questions ne devraient pas être formulées d'une manière si abstraite qu'elles se réduisent à une demande d'interprétation de dispositions communautaires plus ou moins mal définies. D'autre part, il ne serait pas nécessaire de répéter chaque détail de fait ou de droit de l'affaire pendante devant la juridiction nationale, dans le cadre de laquelle les questions se sont posées.

Il serait naturel que la juridiction nationale, consciente du danger de restreindre à l'excès la portée des questions, s'exprime de manière relativement large. Une telle formulation générale des questions devrait toutefois être assortie au moins d'une présentation détaillée de l'affaire dans la partie de la décision de renvoi qui motive les questions.

Le gouvernement danois estime à cet égard que les décisions de renvoi doivent:

1) informer sur les faits importants qui sont à l'origine de l'affaire;

2) décrire le droit national dans la mesure nécessaire;

3) reproduire les arguments juridiques développés par les parties;

4) établir l'importance que la question soulevée présente pour la solution du litige, et

5) expliquer les raisons justifiant les doutes que la juridiction nationale éprouve au sujet de l'interprétation ou de la validité de règles de droit communautaires précisées en détail.

Aucun des éléments indispensables cités ci-dessus ne figurerait dans les jugements de renvoi rendus dans les présentes affaires, car ces derniers se borneraient à mentionner le «traité CEE» sans préciser davantage l'article de celui-ci ou le domaine du droit communautaire qu'envisage la juridiction nationale. De même, les jugements de renvoi en cause ne contiendraient aucune description de la réglementation nationale, ni de l'arrêté ou de la loi qui en font partie. Ils comporteraient une référence des plus succinctes aux circonstances de fait de l'affaire, et l'objet des hésitations de la juridiction nationale n'y serait pas clairement exprimé. Le fait que les documents relatifs à l'affaire sont produits devant la Cour de justice n'apporterait aucune aide aux États membres ni aux autres intéressés qui ont le droit de présenter des observations conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour, dès lors que ces derniers ne connaissent l'affaire que sur la base des décisions de renvoi.

Dans les présentes espèces, le gouvernement danois estime que les jugements de renvoi incomplets ne lui ont pas permis d'apprécier l'opportunité de présenter des observations sur le fond.

D — La *Commission* fait observer, en ce qui concerne la deuxième partie de la question préjudicielle, qu'il est inutile que la Cour statue sur la compatibilité avec le traité d'une réglementation nationale qui n'est pas encore entrée en vigueur, puisque le juge national lui-même ne peut pas encore l'appliquer.

Elle estime que la Communauté a la compétence requise pour arrêter, sur la base des articles 40 et 43 du traité, des règles relatives aux emplacements dans lesquels les veaux à l'engrais doivent être gardés, pour autant que cela soit nécessaire pour réaliser les objectifs de l'article 39. Jusqu'à présent, la Communauté européenne n'aurait cependant pas encore fait usage de cette compétence.

La Commission est d'avis que, tant qu'il n'existe pas de règles communautaires, c'est aux États membres qu'il appartient d'arrêter les règlements qui s'imposent. La réglementation néerlandaise ne saurait donc être attaquée pour défaut de compétence. De plus, même si la Communauté avait adhéré à la convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages, la réglementation néerlandaise ne pourrait pas être attaquée, vu qu'elle n'est pas incompatible avec les dispositions de cette convention. On pourrait même considérer, au contraire, que la réglementation néerlandaise donne exécution à cette dernière.

Sur la question de savoir si la réglementation néerlandaise litigieuse est compatible avec les articles 30 et suivants du traité, la Commission remarque tout d'abord que la réglementation en question ne distingue pas entre les veaux à l'engrais produits aux Pays-Bas, les veaux à l'engrais importés aux Pays-Bas et les veaux à l'engrais destinés à l'expor-

tation à partir des Pays-Bas. On pourrait simplement considérer que la réglementation néerlandaise a, notamment, pour conséquence, une limitation de la production de veaux à l'engrais, vu que son respect implique une limitation du nombre des animaux qui peuvent être gardés sur une même surface de production.

En revanche, on pourrait probablement faire valoir que la réglementation est susceptible d'avoir pour effet d'améliorer la qualité de la production en cause. Cependant, même si l'on admettait que la réglementation néerlandaise limite la production des veaux à l'engrais, la Commission voit mal comment cette limitation pourrait avoir une incidence sur les importations ou les exportations entre États membres.

Pour ce qui est de l'article 30, la Commission renvoie à ce qu'elle a déjà indiqué au 9e considérant de sa directive 70/50 du 22 décembre 1969, fondée sur les dispositions de l'article 33, paragraphe 7, portant suppression des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation non visées par d'autres dispositions prises en vertu du traité CEE (JO L 13 du 19. 1. 1970, p. 29), à savoir que les effets des mesures qui sont indistinctement applicables aux produits nationaux et aux produits importés ne sont pas, en principe, équivalents à ceux des restrictions quantitatives et que tel est notamment le cas lorsque les mesures en question n'ont pas, sur la libre circulation des marchandises, des effets qui dépassent le cadre des effets propres des réglementations en question. La réglementation néerlandaise litigieuse qui s'applique indistinctement aux produits nationaux et aux produits importés n'aurait pas de tels effets.

En ce qui concerne l'article 34, la Commission renvoie à l'arrêt Groenveld (15/79), déjà cité, ainsi qu'à l'arrêt du 14 juillet 1981 (Oebel, 155/80), où la Cour a déclaré, respectivement aux points 7 et 15 des motifs, que cette disposition vise les mesures nationales qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation.

La Commission voit mal comment la réglementation néerlandaise en question, qui s'applique objectivement à la production de veaux à l'engrais — que ces veaux soient destinés au marché national ou à l'exportation —, pourrait procurer un tel avantage particulier.

C'est pourquoi la Commission estime que ni l'article 30 ni l'article 34 du traité ne peuvent être interprétés dans le sens d'une incompatibilité de la réglementation néerlandaise avec ces dispositions. Même si l'on n'admettait pas cette conception et si l'on concluait à l'incompatibilité de la réglementation néerlandaise avec soit l'article 30 soit l'article 34, il faudrait admettre, selon la Commission, que, vu les dispositions de l'article 36 du traité, la réglementation néerlandaise se justifie en tout cas au titre de la protection de la santé des animaux. Elle ne voit pas comment cette réglementation pourrait constituer un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

La Commission propose par conséquent à la Cour de répondre comme suit à la question posée par le juge néerlandais:

«Dans l'état actuel du droit communautaire, une mesure nationale portant interdiction de garder des veaux à l'engrais dans des emplacements qui ne répondent pas à certaines normes de dimensions, n'est pas incompatible avec les dispositions du traité ni avec les réglementations basées sur celles-ci.»

III — Procédure orale

A l'audience du 21 janvier 1982, la prévenue au principal dans l'affaire 143/81, représentée par M. J. W. Beks, avocat au barreau de Hilversum, et la Commission, représentée par M. J.-F. Verstrynge, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ont été entendues en leurs observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 4 mars 1982.

En droit

1 Par trois jugements du 21 mai 1981, parvenus à la Cour le 5 juin suivant, le Kantongerecht d'Apeldoorn a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interprétation du droit communautaire en vue de lui permettre de se prononcer sur la compatibilité, avec ce droit, des dispositions néerlandaises sur les emplacements pour veaux à l'engrais.

2 La question a été posée en termes identiques par les trois jugements dans le cadre de poursuites pénales engagées contre un agriculteur, un négociant en fourrage et une société productrice d'aliments pour les animaux, auxquels il est reproché d'avoir gardé des veaux à l'engrais dans des emplacements ne satisfaisant pas à la condition prescrite à l'article 2, littera b, de l'arrêté royal du 8 septembre 1961 (Staatsblad 296), portant exécution de l'article premier de la loi sur la protection des animaux, en ce que les dimensions de ces emplacements étaient telles que les animaux n'étaient pas à même de s'allonger librement sur le côté.

3 Le Kantongerecht a estimé qu'il était décisif pour l'examen de ces affaires de savoir si, en ce qui concerne la garde de veaux à l'engrais, ledit arrêté «est contraire ou incompatible avec le traité CEE, et, dans l'affirmative, s'il en est également ainsi dans le cas où une réglementation précise, qui fait encore défaut actuellement, concernant l'emplacement dans lequel un veau est gardé, serait adoptée dans un arrêté modifié à cet effet». Pour cette raison, le juge a ordonné à l'Officier van Justitie de transmettre le dossier à la Cour et de demander à celle-ci de se prononcer sur la question précitée.

Sur la formulation de la question préjudicielle

4 Dans les observations écrites qu'il a présentées à la Cour, le gouvernement danois a fait observer que les jugements de renvoi n'indiquaient pas les dispositions du traité ou le domaine du droit communautaire auxquels la juridiction nationale se référait, ni les raisons qui auraient amené celle-ci à douter de la compatibilité des dispositions nationales avec ce droit et à estimer qu'une réponse à la question posée était nécessaire pour l'examen des affaires pendantes devant elle. De telles indications ne pourraient pas non plus être dégagées de l'exposé extrêment succinct des faits ou de la référence aux dispositions nationales. Le gouvernement danois en conclut que les jugements de renvoi incomplets ne lui ont pas permis de présenter, conformément à l'article 20 du statut de la Cour, des observations quant au fond et il propose une liste d'informations que toute décision de renvoi devrait, à son avis, comporter.

5 A cet égard, il y a lieu de rappeler que de telles indications se trouvent déjà dans la jurisprudence de la Cour. Ainsi, dans son arrêt du 16 décembre 1981 (Foglia/Novello, 244/80, non encore publié), la Cour a constaté qu'il était indispensable que les juridictions nationales expliquent les raisons pour lesquelles elles considèrent qu'une réponse à leurs questions est nécessaire à la solution du litige au principal, lorsque ces raisons ne ressortent pas sans équivoque du dossier. En outre, dans son arrêt du 12 juillet 1979 (Union laitière normande, 244/78, Recueil p. 2663), la Cour a indiqué que la nécessité de parvenir à une interprétation du droit communautaire qui soit utile pour le juge national exigeait que fût défini le cadre juridique dans lequel l'interprétation demandée devait se placer. Dans son arrêt du 10 mars 1981 (Irish Creamery Milk Suppliers Association, 36 et 71/80, Recueil p. 735), elle a ajouté qu'il pouvait être avantageux, selon les circonstances, que les faits de l'affaire fussent établis et que les problèmes de pur droit national fussent tranchés au moment du renvoi à la Cour.

6 Comme le gouvernement danois l'a souligné à juste titre, les informations fournies dans les décisions de renvoi ne servent pas seulement à permettre à la Cour de donner des réponses utiles, mais également à donner aux gouvernements des États membres ainsi qu'aux autres parties intéressées la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut de la Cour. Il incombe, en effet, à la Cour de veiller à ce que cette possibilité soit

sauvegardée, compte tenu du fait qu'en vertu de la disposition précitée, seules les décisions de renvoi sont notifiées aux parties intéressées.

7 Si, en l'espèce, les jugements de renvoi ne font pas apparaître les motifs de la question préjudicielle avec la clarté préconisée par la jurisprudence mentionnée ci-dessus, ils permettent néanmoins de constater que les doutes de la juridiction nationale concernent la conformité, avec le droit communautaire, d'une condition qui est imposée par une législation nationale à la production animale soumise à une organisation commune de marché. Ainsi, ces affaires s'inscrivent dans le cadre d'une série de procédures où, en l'absence de dispositions communautaires spécifiques, la Cour a déjà examiné la conformité de telles conditions avec les règles relatives à la libre circulation des marchandises et avec celles instituant une organisation commune. Dès lors, compte tenu de la possibilité de compléter les observations écrites au cours de la procédure orale, le caractère, même très succinct, des jugements de renvoi ne saurait être considéré comme ayant privé les États membres de la possibilité de présenter des observations utiles en vue de la réponse à donner à la question préjudicielle.

8 En ce qui concerne le libellé de la question, il y a lieu de rappeler qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177 du traité, sur la compatibilité de règles nationales, actuelles ou envisagées, avec le droit communautaire, mais uniquement sur l'interprétation et la validité de celui-ci. Il convient donc d'entendre la question posée comme tendant à savoir si le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à ce qu'un État membre maintienne ou introduise, en vue de protéger les animaux, des règles unilatérales concernant les emplacements de veaux à l'engrais.

Sur la réponse à donner

9 Dans l'état actuel du droit communautaire, celui-ci ne contient pas de règles spécifiques concernant la protection des animaux dans les élevages. Il s'ensuit que l'examen exigé par la question préjudicielle peut être limité aux règles générales sur la libre circulation des marchandises et sur les organisations communes de marché dans le secteur agricole.

10 Selon la société prévenue dans un des litiges au principal, Alpuro, les emplacements actuellement utilisés aux Pays-Bas pour les veaux à l'engrais ne permettent pas aux animaux de s'allonger librement sur le côté et la majorité de ces emplacements ne sont pas non plus conformes aux normes de dimensions plus précises envisagées dans le projet d'arrêté auquel le juge national se réfère. Si les règles néerlandaises ne concernent que la production de veaux à l'intérieur des Pays-Bas et n'affectent donc en rien les importations dans cet État membre, elles ont, toujours selon la société, un effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation et sont contraires à ce titre à l'article 34 du traité. Comme la production de viande de veaux aux Pays-Bas est, pour 90 %, destinée à l'exportation, surtout vers d'autres États membres, l'imposition aux producteurs néerlandais de conditions plus onéreuses que celles imposées aux producteurs des autres États membres serait nécessairement de nature à affecter le fonctionnement des organisations communes de marché, non seulement de celle relative à la viande bovine, mais également de celle concernant les produits laitiers, le lait écrémé constituant un aliment essentiel des veaux à l'engrais. De telles conditions seraient donc également contraires aux règles communautaires portant organisation commune des marchés agricoles, ainsi qu'à l'article 40, paragraphe 3, du traité, aux termes duquel une telle organisation doit exclure toute discrimination entre producteurs de la Communauté.

11 En ce qui concerne l'article 34 du traité, la Cour a jugé itérativement (en dernier lieu dans son arrêt du 14. 7. 1981, Oebel, 155/80, Recueil 1981, p. 1993) que cet article vise les mesures nationales qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'État intéressé. Tel n'est pas le cas d'une disposition qui prévoit des normes minimales pour les emplacements de veaux à l'engrais, sans faire une distinction selon que les animaux ou leur viande sont destinés au marché national ou à l'exportation.

12 En ce qui concerne les règles portant organisation commune des marchés agricoles, il convient d'abord de souligner que l'établissement d'une telle organisation en vertu de l'article 40 du traité 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, mais qui, en affectant les conditions de production, peut avoir une incidence sur le volume ou les coûts de la production nationale et, partant, sur le fonctionne-

ment du marché commun dans le secteur concerné. L'interdiction de toute discrimination entre les producteurs de la Communauté, qui est énoncée dans le troisième paragraphe de l'article 40, se réfère aux objectifs poursuivis par l'organisation commune et non pas aux différentes conditions de production découlant des réglementations nationales qui ont un caractère général et qui poursuivent d'autres objectifs.

13 Dans ces circonstances, on ne saurait interpréter l'absence, dans les règlements portant organisation commune des marchés agricoles, de toute disposition assurant la protection des animaux dans les élevages en ce sens qu'elle rend inapplicables les règles nationales en la matière en attendant l'adoption éventuelle de dispositions communautaires ultérieures. Une telle interprétation serait incompatible avec l'intérêt que la Communauté porte à la santé et à la protection des animaux et dont témoignent entre autres l'article 36 du traité et la décision 78/923 du Conseil, du 19 juin 1978, concernant la conclusion de la Convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages (JO L 323, p. 12).

14 Il convient donc de répondre à la question préjudicielle que, dans l'état actuel du droit communautaire, celui-ci ne s'oppose pas à ce qu'un État membre maintienne ou introduise des règles unilatérales relatives aux normes qui doivent être observées pour l'aménagement des emplacements de veaux à l'engrais en vue de protéger les animaux et qui s'appliquent indistinctement aux veaux destinés au marché national et aux veaux destinés à l'exportation.

Sur les dépens

15 Les frais exposés par le gouvernement des Pays-Bas, par le gouvernement danois et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement; les procédures revêtant, à l'égard des prévenus au principal, le caractère d'incidents soulevés devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le Kantongerecht d'Apeldoorn, par jugements du 21 mai 1981, dit pour droit:

Dans l'état actuel du droit communautaire, celui-ci ne s'oppose pas à ce qu'un État membre maintienne ou introduise des règles unilatérales relatives aux normes qui doivent être observées pour l'aménagement des emplacements de veaux à l'engrais en vue de protéger les animaux et qui s'appliquent indistinctement aux veaux destinés au marché national et aux veaux destinés à l'exportation.

Due Chloros Grévisse

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 1er avril 1982

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président de la deuxième chambre
O. Due

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL SIR GORDON SLYNN, PRÉSENTÉES LE 4 MARS 1982 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Les trois demandes de décision préjudicielle présentement soumises à votre attention vous ont été déférées par le Kantongerecht d'Apeldoorn aux Pays-Bas. Elles ont trait à des poursuites instituées, pour la première fois semble-t-il, en vertu d'un arrêté royal néerlandais du 8 septembre 1961 (Mestkalverenbesluit, Staatsblad, p. 296) mettant en

1 — Traduit de l'anglais.