ARRÊT DE LA COUR
DU 30 OCTOBRE 1974 [1]

# Officier van Justitie contre J. W. J. van Haaster (demande de décision préjudicielle, formée par l'Arrondissementsrechtbank Haarlem)

« Culture des jacinthes »

**Affaire 190-73**

Sommaire

1. *Agriculture — Organisation nationale de marché — Contingentement de la production — Restrictions quantitatives — Mesures d'effet équivalent*
   *(Traité CEE, article 30)*
2. *Agriculture — Organisation commune des marchés — Plantes vivantes et produits de la floriculture — Organisation nationale — Contingentement de la production — Restrictions quantitatives*
   *(Règlement du Conseil n° 234/68, article 10)*

1. Une organisation nationale de marché ayant pour objet le contingentement de la production affecte, à tout le moins potentiellement, la liberté des échanges dans le commerce intérieur de la Communauté et doit dès lors être considérée comme une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives.
2. L'article 10 du règlement n° 234/68, interprété dans le cadre de l'ensemble des dispositions qui portent établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, exclut l'existence de tout régime national destiné à restreindre quantitativement la culture d'un des produits relevant de l'organisation commune de marché.

Dans l'affaire 190-73

ayant pour objet la demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le « Economische Politierechter » (Juge de police en matière économique) près l'« Arrondissementsrechtbank » (Tribunal d'arrondissement) de Haarlem, Pays-Bas, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant ce juge entre

1 — Langue de procédure : le néerlandais.

OFFICIER VAN JUSTITIE (Ministère public)

et

JOHANNES WILHELMUS JOSEPH VAN HAASTER, bulbiculteur, demeurant à Hillegom,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 10 du règlement du Conseil n° 234/68, du 27 février 1968, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture,

LA COUR,

composée de MM. R. Lecourt, président, C. Ó Dálaigh, président de chambre, R. Monaco, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore (rapporteur), H. Kutscher et M. Sørensen, juges,

avocat général : M. H. Mayras
greffier : M. A. Van Houtte

rend le présent

## ARRÊT

## En fait

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

I — Faits et procédure écrite

Aux Pays-Bas, l'article 2, paragraphes 1 et 2, de la « Hyacintenteeltverordening 1971 » (décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes), arrêté le 29 juin 1971 par le « Produktschap voor Siergewassen » (Organisation des producteurs de plantes ornementales), approuvé par le ministre de l'agriculture par ordonnance du 28 juillet 1971, interdit la culture des bulbes de jacinthes à tout horticulteur qui n'est pas titulaire d'un permis de culture valable pour la campagne de culture en cause.

Selon l'article 3 du décret réglementaire de 1971, le permis de culture est délivré annuellement, pour une surface déterminée, par le « Produktschap » à l'horti-

culteur qui a licitement cultivé des bulbes de jacinthes pendant la campagne de culture précédente.

Le « Produktschap » peut également accorder un permis à l'horticulteur qui ne satisfait pas à cette condition, mais auquel un permis de culture a été cédé par son titulaire ou qui est en droit d'obtenir un permis pour une autre raison.

Sur citation du 15 novembre 1973, M. Johannes Wilhelmus Joseph van Haaster, bulbiculteur, demeurant à Hillegom, a comparu devant le juge de police en matière économique près le tribunal d'arrondissement de Haarlem pour avoir, en mai 1972, enfreint le décret réglementaire de 1971 en cultivant plusieurs parcelles de bulbes de jacinthes sans être en possession, au moment des faits, d'un permis de culture réglementaire et valable pour ladite campagne de culture, ni y avoir été habilité d'une autre manière.

Devant le juge de police en matière économique, le prévenu Van Haaster a notamment soutenu que le décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes ne lui était pas opposable en raison de son incompatibilité avec le règlement du Conseil n° 234/68, du 27 février 1968, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture (JO n° L 55, p. 1).

Par jugement prononcé le 10 décembre 1973, enregistré au greffe de la Cour le 17 décembre, le juge de police en matière économique a décidé, en application de l'article 177 du traité CEE, de surseoir à statuer et de saisir la Cour de justice de la question préjudicielle suivante :

Y a-t-il compatibilité entre l'article 10 du règlement du Conseil n° 234/68, du 27 février 1968, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, et l'existence, dans un État membre, d'un « décret réglementaire » comme celui de 1971 relatif à la culture des jacinthes ?

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées le 20 février 1974 par le gouvernement du royaume des Pays-Bas, le 22 février par le prévenu au principal, à la même date par la Commission des Communautés européennes et le 26 février par le Ministère public près le Tribunal d'arrondissement de Haarlem.

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

## II — Observations écrites déposées devant la Cour

*M. J. W. J. van Haaster,* prévenu au principal, après avoir fourni des indications techniques sur la culture des bulbes et des fleurs de jacinthes, donné des renseignements chiffrés sur l'importance économique de cette culture et rappelé longuement l'évolution historique et les principaux aspects de la réglementation de ce marché aux Pays-Bas, soutient que le décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes comporte des restrictions à la production et à la vente des bulbes de jacinthes contraires à l'article 10 du règlement n° 234/68.

Le *Ministère public de l'arrondissement de Haarlem* déclare faire entièrement siennes les observations présentées par le gouvernement du royaume des Pays-Bas.

Pour le *gouvernement du royaume des Pays-Bas,* la question posée à la Cour revient à savoir si un contrôle de la production, tel que celui qu'instaure le décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes, constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 10, paragraphe 1, du règlement n° 234/68.

a) A cet égard, il conviendrait de retenir que la notion de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative ne concerne que la réglementation relative au commerce de produits agricoles

et ne s'étend pas aux mesures portant sur la production elle-même.

Le concept de mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative aurait, dans le règlement n° 234/68, la même signification qu'au titre I, chapitre 2, du traité CEE, dont l'objet serait la libre circulation des marchandises ; l'interdiction formulée par l'article 10 du règlement n° 234/68 serait donc à interpréter à la lumière du considérant de ce règlement aux termes duquel « l'organisation commune des marchés implique la suppression de tous les obstacles mis à la libre circulation des marchandises considérées aux frontières intérieures de la Communauté ».

Un contrôle de production, tel que celui en cause dans l'affaire au principal, se limiterait à réglementer la bulbiculture et ne comporterait aucune restriction du commerce entre les États membres au sens d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative.

b) A titre subsidiaire, on pourrait se poser la question de savoir si l'article 10 du règlement n° 234/68 permet un contrôle de production. A cet égard, il y aurait lieu de constater que, contrairement à de nombreux autres règlements portant établissement d'une organisation commune des marchés agricoles, le règlement n° 234/68 n'a qu'un objectif limité. Selon son article 1, il comporterait un régime de normes de qualité et des échanges avec les pays tiers ; la libre circulation à l'intérieur de la Communauté serait assurée par l'interdiction de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent, de toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent et du recours à l'article 44 du traité, ainsi que par l'application des articles 92 à 94. Le règlement n'instituerait aucun régime de prix et d'intervention en vue de stabiliser le marché ; son article 12 prévoirait toutefois la possibilité, pour le Conseil, d'arrêter les mesures qui seraient nécessaires en vue de compléter les dispositions de ce règlement en fonction de l'expérience acquise, faculté qui, jusqu'à présent, n'aurait pas encore été utilisée. Le renvoi à la procédure prévue à l'article 43, paragraphe 2, du traité soulignerait l'intention du Conseil de n'arrêter qu'un règlement à objectif limité.

Quant aux dispositions d'exécution du règlement n° 234/68, il conviendrait de relever que les mesures communautaires prévues à l'article 2 et tendant à promouvoir une meilleure organisation de la commercialisation n'ont pas encore été prises ; il en serait de même de l'unification, prévue à l'article 9, des régimes nationaux d'importation à l'égard des pays tiers et de mesures conservatoires.

c) Le décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes consacrerait un régime de contrôle de production déjà fort ancien, dont l'objectif serait d'assurer la stabilité d'un marché caractérisé par des frais d'investissement élevés et une haute productivité. Le décret de 1971 ne serait pas un règlement d'application du règlement n° 234/68 ; il aurait une signification propre. En raison de l'absence d'un instrument de stabilisation du marché dans le règlement n° 234/68, le décret néerlandais de 1971 serait utile à la stabilisation tant du marché néerlandais que du marché communautaire tout entier, la production néerlandaise représentant environ 95 % de la production totale dans la Communauté ; il correspondrait donc aux objectifs et à la portée du règlement communautaire. En l'absence d'un régime communautaire de contrôle des cultures, le maintien de mesures nationales serait parfaitement justifié.

La *Commission des Communautés européennes*, après avoir rappelé les dispositions essentielles du décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes, estime que la question posée à la Cour est de savoir si l'interdiction des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent figurant à l'article 10 du règlement n° 234/68 doit être comprise en ce sens qu'elle vise également des mesures nationales de limitation de la production.

a) L'article 10 du règlement n° 234/68 ferait appel aux mêmes notions que les articles 30, 31, 32 et 34 du traité CEE ; or, les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent visées par ces dispositions n'engloberaient pas, en principe, les mesures de limitation de la production. Leur teneur et leur place dans le traité établiraient qu'elles s'appliquent à des biens et des produits, et non à des activités ; elles n'interviendraient qu'au stade de la commercialisation et n'affecteraient donc nullement le pouvoir des États membres de réglementer la production nationale. Cette constatation résulterait clairement de l'article 37, qui limiterait l'application des principes énoncés aux articles précédents aux seuls monopoles nationaux à caractère commercial, ayant trait au commerce d'un produit.

Le fait que des mesures réglementant ou limitant la production ont une incidence sur la quantité et, le cas échéant, sur la qualité de produits susceptibles de faire l'objet d'échanges intracommunautaires ne suffirait pas, en soi, à les assimiler à des restrictions quantitatives ou à des mesures d'effet équivalent, axées sur le commerce. De nombreuses mesures seraient, en dépit de leur effet restrictif sur les échanges commerciaux, compatibles avec les articles 30 à 34 : elles se situeraient dans le cadre de pouvoirs ou de possibilités que le traité a laissés, implicitement ou explicitement, aux États membres et l'effet restrictif sur les échanges leur serait inhérent ; tel serait notamment le cas des réglementations nationales relatives à la qualité des produits. De telles mesures n'auraient un effet équivalant à celui d'une restriction quantitative que si elles n'étaient pas nécessaires pour réaliser leur objectif propre ou si elles pouvaient être remplacées par une autre mesure entravant moins les échanges.

On ne saurait donc normalement qualifier de restrictions quantitatives ou de mesures d'effet équivalent au sens des articles 30 à 34 les réglementations par lesquelles un État limite quantitativement certaines productions. Il en serait autrement si cet État complétait une telle réglementation par une réglementation en matière commerciale ; tel ne serait pas le cas en l'espèce.

De par leur nature les mesures de limitation de la production influeraient de manière égale sur le marché national et sur les exportations ; elles pèseraient de la même manière sur les exportations et sur l'écoulement sur le marché interne.

Elles ne pourraient être qualifiées de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives que dans l'hypothèse, difficilement concevable sans l'intervention de mesures complémentaires sur le plan de la commercialisation, où elles freineraient davantage les exportations que l'écoulement sur le marché national et où elles auraient un effet restrictif dépassant le cadre de leurs effets propres. Tel ne serait pas le cas de la réglementation en cause dans le litige au principal.

Il conviendrait donc, selon la Commission, de répondre comme suit à la question posée :

Les termes « restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent » visés à l'article 10 du règlement n° 234/68 ne s'appliquent pas aux mesures par lesquelles un État membre limite la production, à moins que ces mesures ne freinent davantage les exportations que l'écoulement des produits en cause sur le marché de l'État membre concerné et que cet effet restrictif ne dépasse le cadre des effets propres de ces mesures, comme tel serait le cas si celles-ci poursuivaient un objectif incompatible avec le traité.

b) Le litige au principal soulèverait également la question de savoir si l'organisation communautaire des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture exclut des mesures nationales de limitation de la production.

Il ressortirait du titre II du traité CEE que le pouvoir réglementaire de la Communauté s'étend non seulement au commerce des produits agricoles, mais aussi à l'agriculture elle-même, c'est-à-dire

également à la production. La politique agricole et, en particulier, les organisations de marchés auraient été élaborées dans un contexte de situations et de réglementations économiques existantes. Dans le cadre d'une organisation commune des marchés, des dispositions relatives aux réglementations nationales ne seraient adoptées que dans la mesure où ces réglementations nationales interfèrent avec le système de l'organisation de marchés concernée ou apparaissent incompatibles avec les principes de la politique agricole commune ; cependant, l'absence de telles dispositions expresses n'impliquerait pas que les réglementations nationales en matière de production sont, de toute manière et définitivement, compatibles avec l'organisation des marchés considérée.

En l'espèce, ni le règlement n° 234/68 ni un règlement d'application n'interdiraient ou ne réglementeraient expressément des mesures nationales de limitation de la production ; par ailleurs, aucune mesure n'aurait été arrêtée, en application de l'article 2 du règlement, pour « promouvoir une meilleure organisation de la production et de la commercialisation » des produits en cause. On ne saurait, de ce seul article 2, déduire une interdiction des mesures nationales existantes de limitation de la production.

La question de savoir si des mesures autonomes de limitation de la production, arrêtées par les États membres, s'opposent à l'organisation des marchés du fait qu'elles affecteraient le bon fonctionnement du régime des prix ne se poserait pas dans le cas de l'organisation des marchés concernée par la présente affaire : celle-ci se contenterait de mesures d'aide à certaines initiatives professionnelles et interprofessionnelles et d'un système de normes de qualité. Compte tenu des termes qui définissent cette organisation des marchés et de son objet limité, des mesures nationales autonomes visant à limiter la production ne seraient pas incompatibles avec le règlement n° 234/68.

## III — Procédure orale

Le prévenu au principal Van Haaster, représenté par Me J. van der Plas, avocat à La Haye, le gouvernement du royaume des Pays-Bas, représenté par M. E. L. C. Schiff, secrétaire général du ministère des affaires étrangères, et M. J. Kuipers, administrateur au ministère de l'agriculture, et la Commission des Communautés, représentée par son conseiller juridique, M. J. H. J. Bourgeois, en qualité d'agent, ont été entendus en leurs observations orales et en leurs réponses à des questions posées par la Cour à l'audience du 30 avril 1974.

Au cours de cette audience, ont été soumis à la Cour les éléments nouveaux ci-après résumés :

*M. J. W. J. Van Haaster* relève que les mesures d'organisation de marché en vigueur aux Pays-Bas dans le secteur des bulbes à fleurs et des fleurs issues de bulbes comporteraient non seulement un régime de permis de culture de bulbes de jacinthes, mais encore un organisme d'intervention, le Fonds des surplus pour les bulbes à fleurs. Ce fonds, financé au moyen de redevances dues par tous ceux qui interviennent dans la production et la vente de bulbes à fleurs, aurait notamment la possibilité de retirer du marché les bulbes excédentaires ou ne répondant pas à certains critères de qualité. Le permis de culture et le Fonds des surplus contribueraient à assurer aux bulbiculteurs des Pays-Bas une position de quasi-monopole au sein du Marché commun, l'ensemble de la production communautaire étant à 95 % d'origine néerlandaise. Ils seraient également les instruments d'un contrôle et d'une limitation de la production ; ils permettraient artificiellement de maintenir à un niveau trop élevé les prix à la production et, par conséquent, à la commercialisation. Ils seraient donc susceptibles d'exercer une influence négative sur les échanges commerciaux intracommunautaires et seraient incompatibles avec l'organisation commune de marché mise en place par le règlement n° 234/68. L'article 10

de ce règlement interdirait notamment, dans le commerce intérieur de la Communauté, les restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent ; or, sur un marché monopolistique comme celui des bulbes de jacinthes, une action sur la production et sur les prix aurait nécessairement une influence directe sur les échanges commerciaux. Les mesures néerlandaises de soutien tomberaient également sous le coup de l'article 92, paragraphe 1, voire de l'article 37 du traité CEE.

Le fait que les mesures tendant à promouvoir une meilleure organisation de la production et de la commercialisation dans le secteur de la floriculture, prévues à l'article 2 du règlement n° 234/68, n'aient pas encore été prises au plan communautaire ne saurait signifier que les États membres sont entièrement libres en ce domaine.

Le *gouvernement du royaume des Pays Bas* fait observer qu'il n'existerait aucun lien juridique entre le Fonds des surplus et le décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes. Du point de vue économique et sous l'aspect de l'organisation du marché, il conviendrait de constater que le contrôle de la production au moyen du système des permis de culture et du Fonds des surplus ne fait obstacle ni à la sécurité des approvisionnements au sens de l'article 39, paragraphe 1, du traité CEE, ni à une évolution harmonieuse des échanges commerciaux au sein de la Communauté. Par ailleurs, les mesures en vigueur aux Pays-Bas tendraient à une stabilisation du marché national ; de son côté, le règlement n° 234/68, établissant une organisation commune à objectifs limités, ne contiendrait, comme seule mesure communautaire de stabilisation des cours, que la fixation de prix minimaux à l'exportation vers les pays tiers. Or, les prix d'intervention néerlandais se situeraient à un niveau nettement inférieur à celui de ces prix minimaux communautaires. Les mesures nationales de restriction de la production seraient donc compatibles avec les mesures envisagées par le règlement n° 234/68 ; elles pourraient même être considérées comme nécessaires à sa mise en œuvre.

La *Commission* est d'avis que, dans la présente affaire, il s'agirait d'interpréter l'article 10 du règlement n° 234/68 au regard du seul décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes ; le Fonds des surplus et les mesures de soutien qu'il permet ne seraient pas concernés par la question posée à la Cour.

En ce qui concerne le permis de culture, il conviendrait de constater — sur ce point la Commission tient à préciser ses observations écrites — que des mesures nationales de restriction de la production ne sauraient constituer, en tant que telles et à elles seules, des mesures d'effet equivalant à des restrictions quantitatives. Pour qu'il en soit autrement, il faudrait qu'aux mesures restreignant la production s'ajoutent des mesures prises dans le domaine de la commercialisation, et que l'ensemble de cette réglementation nationale ait des effets plus restrictifs sur les exportations que sur l'écoulement sur le marché national.

Par ailleurs, le règlement n° 234/68 ne contiendrait aucune interdiction spécifique de règles nationales restreignant la production ; dans ces conditions, même si l'on voulait déduire de l'existence d'une compétence communautaire un effet de « blocage » des pouvoirs des autorités nationales, cet effet ne saurait aller au-delà d'une obligation de standstill, c'est-à-dire de l'interdiction d'introduire des mesures nationales allant au-delà des réglementations déjà existantes. En l'espèce, on se trouverait en présence d'une organisation commune de marché à objectifs limités, dont aucun instrument ne serait touché, altéré ou modifié par l'existence de la réglementation nationale limitant la production.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 11 juin 1974.

## IV — Développements de la procédure

Par ordonnance du 4 juillet 1974, la Cour a invité le prévenu dans l'instance au principal, le gouvernement du royaume des Pays-Bas et la Commission, à compléter leurs observations en répondant à un certain nombre de questions. Des réponses écrites ont été déposées le 30 août 1974 par le gouvernement néerlandais, le 31 août par la Commission et à la même date par M. Van Haaster.

Le prévenu au principal et la Commission se sont prononcés oralement sur les mêmes questions à l'audience du 17 septembre 1974.

Les observations complémentaires présentées en réponse aux questions posées par la Cour peuvent être résumées comme suit :

*M. J. W. J. Van Haaster* soutient qu'une réglementation nationale de même nature que le décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes était en vigueur aux Pays-Bas au moment de l'élaboration du règlement n° 234/68 ; le gouvernement néerlandais n'aurait pas, à l'époque, essayé d'obtenir des institutions communautaires l'autorisation expresse de son maintien. Or, la culture des oignons de narcisses aurait été libérée aux Pays-Bas à partir de la campagne 1964-1965, les restrictions à la culture des bulbes de tulipes auraient été supprimées au cours de la campagne 1966-1967 et celles relatives à la culture des produits de la floriculture en général auraient été abrogées au 1er janvier 1967 ; au cours des travaux préparatoires du règlement n° 234/68, le contrôle de la production dans le secteur des bulbes de jacinthes n'aurait pas fait l'objet d'un examen particulier, puisqu'il serait apparu comme faisant partie d'une réglementation plus vaste, destinée à être supprimée à bref délai.

Quant à l'existence de réglementations nationales de limitation de la production dans d'autres secteurs régis par des organisations communes de marché, les exemples indiqués par la Commission ne permettraient aucune conclusion dans la présente affaire : les secteurs cités ne seraient pas comparables à celui des bulbes de jacinthes et, par ailleurs, la conformité avec l'organisation communautaire des diverses réglementations nationales ne serait nullement établie.

Le *gouvernement du royaume des Pays-Bas* confirme l'existence, au moment de l'élaboration du règlement n° 234/68, d'une réglementation nationale comparable au décret réglementaire de 1971 relatif à la culture des jacinthes. Cette réglementation aurait fait l'objet de la « Bloembollenteeltverordening 1962 » (décret réglementaire de 1962 relatif à la culture des bulbes à fleur) ; la Commission aurait été informée de son existence bien avant la présentation de ses propositions pour l'instauration d'une organisation communautaire des marchés dans ce secteur. Cette constatation résulterait notamment d'un document de travail confidentiel du 20 mai 1963, d'une lettre du gouvernement néerlandais à la Commission du 19 mars 1964, de l'échange de correspondance qui s'en est suivi, des délibérations du Conseil, en particulier lors de sa réunion des 25 et 26 janvier 1965, de l'exposé des motifs de la proposition, présentée par la Commission au Conseil le 13 janvier 1966, d'un règlement portant établissement graduel d'une organisation commune des marchés dans le secteur des produits horticoles non comestibles (JO, p. 1179), ainsi que des discussions menées au sein du groupe de travail « produits horticoles ».

Il ressortirait notamment de sa propositoin de règlement de 1966 que la Commission aurait admis le maintien provisoire des mesures nationales, telles que le contrôle de culture, dans l'attente de décisions communautaires. Dans sa proposition, présentée au Conseil le 23 février 1967, d'un règlement portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture (JO, p. 763), la Commission n'aurait pas complètement abandonné l'idée d'un éta-

blissement graduel de cette organisation ; le caractère incomplet et provisoire de celle-ci se traduirait, dans une certaine mesure, dans l'article 9 de la nouvelle proposition, repris presque sans modification dans l'article 12 du règlement n° 234/68 lui-même, sans qu'à cette occasion le Conseil ait défini expressément sa position à propos du contrôle de culture existant aux Pays-Bas, dont il avait connaissance.

L'avis du Comité économique et social sur la proposition de la Commission (JO 178, p. 22) montrerait également qu'il ne peut être fait abstraction de l'existence de certaines dispositions néerlandaises portant organisation de marché, notamment du contrôle de culture.

Il résulterait clairement du règlement n° 234/68, en particulier de son article 12, que les mesures nationales qui ne sont pas en contradiction avec l'organisation communautaire de marché peuvent subsister dans l'attente de décisions des institutions de la Communauté.

La *Commission* affirme avoir été, au moment de l'élaboration de sa proposition d'établissement d'une organisation commune des marchés pour les produits horticoles, en 1965, parfaitement informée de la réglementation en vigueur dans ce secteur aux Pays-Bas. Le gouvernement néerlandais n'aurait certes pas attiré spécialement son attention sur son existence ; par contre, l'année précédente, au cours de la phase préparatoire d'une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE visant d'autres aspects de cette réglementation, le gouvernement néerlandais aurait mentionné l'existence du système de contrôle des cultures et évoqué le décret réglementaire relatif à la culture des bulbes à fleur. La réglementation néerlandaise aurait été examinée et discutée dans le cadre du Conseil, au sein du groupe de travail intéressé et du comité spécial de l'agriculture.

Dans l'exposé des motifs de sa proposition au Conseil du 13 janvier 1966, la Commission aurait indiqué que, sous le régime de l'organisation des marchés proposée, certaines mesures nationales telles que le contrôle des cultures pouvaient être provisoirement maintenues. La proposition elle-même aurait contenu des dispositions habilitant expressément les États membres à prendre des mesures d'intervention et à fixer des prix minimaux à l'exportation dans les échanges intra-communautaires. La nouvelle proposition de la Commission, du 23 février 1967, n'aurait pas repris ces dispositions ; cependant, l'idée de l'établissement progressif d'une organisation commune des marchés s'y retrouverait.

Le Conseil n'aurait pas non plus jugé utile de faire connaître son point de vue au sujet du régime de contrôle des cultures en vigueur aux Pays-Bas dans le texte du règlement ou dans une déclaration ; la délégation néerlandaise, de son côté, n'aurait formulé aucune promesse de suppression de ce régime.

Ainsi, la Commission et le Conseil auraient eu connaissance, au moment où a été élaboré le règlement n° 234/68, de la réglementation néerlandaise visant à limiter la production ; de toute évidence, ils auraient estimé que rien ne s'opposait à ce qu'elle reste entièrement en vigueur.

Par ailleurs, la Commission indique certaines réglementations nationales qui limiteraient, d'une manière ou d'une autre, la production dans des secteurs régis par des organisations communes de marchés agricoles.

Dans le secteur des céréales, la république fédérale d'Allemagne, la France et la Belgique notamment auraient arrêté des réglementations destinées à limiter la production de l'industrie meunière ou autorisé des mesures de contingentement ou de limitation des capacités de mouture. Aucun des règlements communautaires régissant ce secteur ne se prononcerait sur la compatibilité ou l'incompatibilité avec l'organisation commune de marché, de ces régimes nationaux de limitation de la production.

Aux Pays-Bas serait en vigueur, dans le secteur des œufs et de la volaille, une réglementation de l'élevage, permettant

des mesures de limitation de la production. La réglementation communautaire ne contiendrait aucune disposition concernant la compatibilité ou l'incompatibilité avec les organisations communes de marché correspondantes, de cette réglementation nationale.

Dans le secteur du tabac, au moment de l'élaboration du règlement du Conseil n° 727/70, du 21 avril 1970, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur du tabac brut (JO L 94, p. 1), le monopole d'État italien aurait disposé notamment d'un droit exclusif sur la production et le régime français aurait comporté un monopole d'État sur la fabrication et la commercialisation du tabac ainsi qu'une réglementation des cultures par fixation annuelle de l'aire maximale cultivable. L'article 12 du règlement n° 727/70 aurait déclaré incompatibles avec l'application de celui-ci les dispositions attribuant à certaines personnes physiques ou morales le droit exclusif de cultiver le tabac.

Dans le secteur du vin, la production serait limitée, en France, par une limitation de la surface d'encépagement ; l'encépagement serait surbordonné à l'obtention d'une autorisation, notamment en république fédérale d'Allemagne et au Luxembourg. Bien que le Conseil n'ait pas retenu la proposition de la Commission d'instaurer une réglementation communautaire de l'encépagement, le règlement n° 816/70, du 28 avril 1970, portant dispositions complémentaires en matière d'organisation commune du marché viti-vinicole (JO L 99, p. 1) contiendrait certaines dispositions tendant à adapter l'offre à la demande.

Dans le secteur du houblon, il existerait au Royaume-Uni une réglementation comportant l'attribution, à tout producteur enregistré, d'un quota de base annuel. Ce contrôle des cultures n'aurait pas été spécifiquement discuté lors des négociations menées en vue de l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté.

L'avocat général a été entendu à nouveau en ses conclusions à l'audience du 2 octobre 1974.

## En droit

1 Attendu que, par jugement du 10 décembre 1973, parvenu au greffe de la Cour le 17 du même mois, le juge de police en matière économique près le Tribunal d'arrondissement de Haarlem a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question relative à l'interprétation du règlement du Conseil n° 234/68, du 27 février 1968, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture (JO L 55, p. 1), au regard de certaines dispositions du décret réglementaire néerlandais relatif à la culture des jacinthes, arrêté le 29 juin 1971 par le « Produktschap voor Siergewassen » et approuvé par le ministre de l'agriculture par ordonnance du 28 juillet 1971 ;

2 que, par l'effet de cette réglementation nationale, la culture des bulbes de jacinthes est interdite à toute personne, sauf au détenteur d'un permis de culture délivré annuellement, pour une surface limitée, par le « Produktschap » ;

3 qu'il résulte du dossier que la question préjudicielle a été posée dans le cadre d'une poursuite pénale dirigée contre un planteur pour le fait d'avoir pratiqué la culture de bulbes de jacinthes sans être muni d'un tel permis ;

4 qu'elle vise plus précisément à savoir si un régime restrictif de la production, tel que celui établi par la réglementation professionnelle néerlandaise, est compatible avec l'article 10 du règlement n° 234/68 qui interdit, entre autres, dans le commerce intérieur de la Communauté, « toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent » ;

5 attendu que le régime national en cause et la disposition de droit communautaire dont l'interprétation est demandée se rapportent à des stades différents du circuit économique, à savoir, respectivement, la production et la commercialisation ;

6 qu'il importe dès lors de replacer l'article 10, qui concerne au premier chef la phase de commercialisation, dans le système global de l'organisation de marché créée par le règlement n° 234/68 ;

7 attendu qu'en l'absence de dispositions expresses sur la compatibilité, avec l'organisation de marché créée par le règlement n° 234/68, d'une réglementation nationale restrictive de la production, il y a lieu de rechercher la solution de la question posée à la lumière des buts et objectifs du règlement, dans le cadre des principes fixés par le traité même ;

8 attendu que le règlement n° 234/68 a établi, dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, une organisation de marché caractérisée, selon l'article 1er, par un « régime de normes de qualité et des échanges » ;

9 qu'en ce qui concerne les échanges, l'article 10 vise à éliminer tous obstacles à la liberté des transactions dans le commerce intérieur de la Communauté, notamment par l'interdiction des droits de douane ou taxes d'effet équivalent et des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent ;

10 que, pour le surplus, l'article 11 déclare applicables, en principe, au commerce des produits en cause, les dispositions des articles 92 et 93 du traité, en vue d'éliminer les atteintes portées à la concurrence par l'octroi d'aides publiques ;

11 qu'en dehors des règles concernant la commercialisation des produits, l'organisation de marché comporte aussi diverses dispositions applicables au stade de production ;

12 qu'à cet égard, une importance primordiale est attachée aux normes communes de qualité dont l'application, aux termes du préambule, « devrait avoir pour effet d'éliminer du marché les produits de qualité non satisfaisante et de faciliter les relations commerciales sur la base d'une concurrence loyale » ;

13 que, dans cette perspective, les articles 1, 2 et 3 prévoient un ensemble de mesures communautaires concernant l'introduction de normes communes de qualité, et visant à encourager les initiatives professionnelles à l'effet d'améliorer la qualité des produits et de perfectionner l'organisation de la production ;

14 que les normes de qualité, même si elles ne devaient viser que la commercialisation des produits, auraient néanmoins une répercussion restrictive sur le stade de production ;

15 qu'il résulte ainsi de l'économie générale du règlement qu'en ce qui concerne le commerce intérieur de la Communauté, l'organisation du marché des produits en cause est fondée sur la liberté des transactions commerciales, dans des conditions de concurrence loyale, grâce à la valorisation de la qualité des produits ;

16 qu'un tel régime exclut toute réglementation nationale susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement le commerce intracommunautaire ;

17 qu'une organisation nationale ayant pour objet le contingentement de la production affecte, à tout le moins potentiellement, le régime d'échanges ainsi défini, et doit dès lors être considéré comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives au sens du règlement ;

18 qu'il y a donc lieu de répondre à la question posée que l'article 10 du règlement n° 234/68, interprété dans le cadre de l'ensemble des dispositions qui portent établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, exclut l'existence de

tout régime national destiné à restreindre quantitativement la culture d'un des produits relevant de l'organisation commune de marché ;

Quant aux dépens

19 Attendu que les frais exposés par le gouvernement du royaume des Pays-Bas et la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement ;

20 que la procédure revêtant à l'égard des parties au principal le caractère d'un incident soulevé au cours du litige pendant devant le juge de police en matière économique près le tribunal d'arrondissement de Haarlem, il appartient à celui-ci de statuer sur les dépens ;

par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur la question à elle soumise par le juge de police en matière économique près le tribunal d'arrondissement de Haarlem, par jugement du 10 décembre 1973, dit pour droit :

**L'article 10 du règlement n° 234/68, interprété dans le cadre de l'ensemble des dispositions qui portent établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, exclut l'existence de tout régime national destiné à restreindre quantitativement la culture d'un des produits relevant de l'organisation commune de marché.**

Lecourt Ó Dálaigh Monaco

Mertens de Wilmars Pescatore Kutscher Sørensen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 octobre 1974.

Le greffier

A. van Houtte

Le président

R. Lecourt