et de transformer de la viande de cheval n'est pas incompatible avec l'article 34 du traité si elle ne comporte aucune différence de traitement entre produits destinés à l'exportation et produits commercialisés à l'intérieur de l'État membre concerné.

Touffait Pescatore Mackenzie Stuart

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 novembre 1979.

Le greffier

A. Van Houtte

Le président de la deuxième chambre

A. Touffait

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. FRANCESCO CAPOTORTI, PRÉSENTÉES LE 27 SEPTEMBRE 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. La présente affaire préjudicielle a pour objet de préciser une fois encore — par rapport à l'hypothèse d'une interdiction nationale de produire une marchandise déterminée — l'étendue de la notion de «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives» (à des restrictions quantitatives» (à l'exportation ou à l'importation) qui figure dans les articles 30 et 34 du traité CEE.

La société P. B. Groenveld, demanderesse dans l'affaire principale, s'occupe aux Pays-Bas de l'importation de viande de cheval et de la préparation de viande fumée de cheval. Le 9 février 1978, elle a demandé à l'organisme national qui contrôle la production des viandes (Produktschap voor Vee en Vlees) l'autorisation de fabriquer de la charcuterie et autres préparations à base de viande de cheval, différentes de la viande fumée. Cette demande a été rejetée, en application du décret sur le traitement et la transformation des viandes, adopté par la direction du Produktschap voor Vee en Vlees le 5 décembre 1973; décret qui, dans son article 3, paragraphe 1, interdit expressément aux fabricants de charcuterie de détenir en stock et de transformer les viandes de cheval et les produits qui contiennent des protéines dérivant de ces viandes.

1 — Traduit de l'italien.

La société Groenveld a attaqué la mesure de rejet de l'autorisation devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Par ordonnance du 26 janvier 1979, cet organe juridictionnel vous a demandé à titre préjudiciel d'établir «si l'article 34 du traité instituant la Communauté économique européenne, éventuellement en liaison avec toute autre disposition de ce traité et/ou avec un quelconque principe fondamental de ce dernier, doit être interprété dans le sens d'une incompatibilité avec lui de l'interdiction énoncée à l'article 3, paragraphe 1, du décret (cité ci-dessus), ... compte tenu aussi du but et de la portée de cette interdiction ...

2. Il nous semble opportun de clarifier tout d'abord les dispositions de la législation en vigueur aux Pays-Bas en matière de préparations à base de viande de cheval. L'interdiction imposée par l'article 3, paragraphe 1, cité du décret du 5 décembre 1973 aux fabricants de charcuterie est tempérée par une exception en faveur des «boucheries chevalines»: en effet, il résulte de l'article 5 du décret mentionné que ces «boucheries» peuvent fabriquer de la charcuterie à base de viandes de cheval à condition qu'elles la vendent directement aux consommateurs et non à des intermédiaires. D'autre part, l'importation et l'exportation de la charcuterie de cheval ne sont pas par elles-mêmes interdites, de sorte que les opérateurs économiques ont la possibilité soit de faire entrer ce type de produit (importé de pays communautaires ou de pays tiers) aux Pays-Bas, soit de le réexporter, sans rencontrer de limitations spéciales, à l'intérieur et à extérieur du territoire communautaire.

La question, que le juge du fond a soumise à la Cour, concerne donc la compatibilité avec l'article 34 du traité CEE de la seule interdiction de produire en grande quantité (en quantité industrielle, devrions nous dire) la marchandise susdite.

En ce qui concerne la formulation de cette question, nous devons relever que, bien qu'elle se réfère textuellement à la règlementation interne d'un pays membre, elle pose néanmoins un problème d'ordre général: à savoir si des dispositions *du type* de celles décrites, en vigueur aux Pays-Bas, sont compatibles avec les règles du traité CEE. Tel est le problème qui sera examiné ici: la mission de la Cour est en effet d'établir la portée de règles communautaires et non pas d'apprécier la légalité de règles internes d'après le droit communautaire.

3. Il ne nous semble pas contestable qu'une réglementation interne ayant le contenu indiqué constitue en réalité une entrave considérable aux échanges intracommunautaires des produits en question. L'impossibilité de fabriquer des saucissions de viandes de cheval, dans laquelle se trouvent les entreprises qui ne procèdent pas directement à l'abattage des animaux (c'est-à-dire qui ne peuvent pas être qualifiées de boucheries), et qui veulent placer le produit sur le marché par des intermédiaires (grossistes ou détaillants), représente en effet un obstacle, indirect mais presque total, aux exportations. Dans ces conditions, les seules exportations licites de saucissons de cheval restent celles qui concernent des produits fabriqués à l'étranger — dans un autre pays communautaire ou dans un pays tiers — et importés dans le pays membre où l'interdiction est en vigueur, ainsi que celles relatives à de la charcuterie confectionnée au niveau artisanal par les «boucheries chevalines» (mais il ne nous semble pas que cette dernière hypothèse présente une dimen-

sion économique appréciable). Comme la Commission l'observe avec raison, une réglementation du type de celle qui est en vigueur aux Pays-Bas constitue également un obstacle, fût-ce indirectement, aux importations: en ce sens qu'une limitation aussi sévère de la possibilité de produire de la charcuterie de cheval finit par exercer un effet restrictif sur l'importation des viandes de cheval également, en en limitant l'utilisation. Il faut donc placer la présente affaire non seulement dans le cadre de l'article 34 du traité CEE, relatif aux exportations, mais également dans celui de l'article 30, concernant les importations dans les rapports entre les États membres.

Il nous semble évident qu'une réglementation du type décrit est incompatible avec l'un et l'autre des articles cités. Nous savons en effet que l'expression «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives» vise, selon la jurisprudence établie de notre Cour, «toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou *indirectement*, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire» (voir en dernier lieu l'arrêt du 13 mars 1979 dans l'affaire 119/78, SA des Grandes Distilleries Peureux contre Services Fiscaux de la Haute-Saône et du Territoire de Belfort, attendu 22 des motifs). Par conséquent, un obstacle actuel, fût-il indirect, comme celui constitué par la réglementation néerlandaise du cas d'espèce, entre certainement dans le cadre des interdictions visées aux articles 30 et 34.

4. Nous savons que, en dépit de cette interdiction, les États membres ne sont pas entièrement privés de la faculté d'adopter — lorsque des conditions déterminées sont remplies — des dispositions qui interposent un obstacle, direct ou indirect, au commerce intracommunautaire. Dans une décision récente (arrêt du 20 février 1979 rendu dans l'affaire 120/78, Rewe/Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, spécialement les attendus 8-15 des motifs), la Cour a affirmé à ce propos que les États membres conservent le pouvoir d'introduire les restrictions qui sont «nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la défense des consommateurs». Cette énumération, qui ne se rattache qu'en partie à l'article 36 du traité CEE, reconnaît plus largement la légalité de règles nationales dérogeant aux articles 30 et 34 lorsqu'elles «*poursuivent un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises*, laquelle constitue l'une des règles fondamentales de la Communauté» (attendu 14 des motifs de l'arrêt du 20 février 1978 cité ci-dessus).

Toutefois, il ne nous semble pas qu'en l'espèce les Pays-Bas — dont la situation concrète permet de clarifier la portée des règles communautaires en question — avaient des justifications valables du type indiqué pour adopter, comme ils l'ont fait, des mesures internes équivalant à des restrictions quantitatives.

Dans les mémoires écrits présentés à la Cour, l'organisme néerlandais qui contrôle la production des viandes, soutient que les règles restrictives devaient être considérées comme légales parce qu'elles avaient pour but de permettre l'exportation de saucissons de viandes autres que celle de cheval vers les pays (comme le Royaume-Uni), dans lesquels les consommateurs éprouvent

une aversion pour la viande de cheval, ou dans lesquels l'importation de produits dérivés de ces viandes est complètement interdite (tel est le cas de la République fédérale). Selon l'organisme néerlandais, il serait techniquement très difficile et coûteux de constater la présence de viande de cheval dans une préparation de viandes traitées à température élevée; d'où la conséquence que, en fait, il est impossible d'utiliser, dans les pays importateurs, des contrôles techniques pour déterminer la nature, chevaline ou non, des viandes contenues dans le produit importé. C'est pourquoi le seul moyen d'assurer l'exportation des préparations néerlandaises à base de viande vers les pays mentionnés ci-dessus serait celui, radical, d'interdire, à l'intérieur des Pays-Bas, la fabrication de charcuterie contenant de la viande de cheval en renforçant cette mesure par l'interdiction faite, aux entreprises productrices, de détenir en stock de la viande de cheval.

A notre avis, cette argumentation n'est pas convaincante.

Nous observons en premier lieu que les mesures restrictives adoptées ne peuvent pas être déclarées *nécessaires* pour protéger la loyauté des rapports commerciaux et la situation des consommateurs; intérêts qui, comme la Cour l'a reconnu dans l'arrêt cité du 20 février 1979, ont indubitablement une importance générale et peuvent en certaines circonstances prévaloir sur le principe de la libre circulation des marchandises. En effet, comme la défense de la Commission l'a exactement observé, les acheteurs et les consommateurs peuvent parfaitement être protégés par les règles sur l'étiquetage des produits. Une solution de ce type a été envisagée précisément dans l'arrêt déjà rappelé du 20 février 1979: il s'agissait dans cette affaire d'établir si la réglementation communautaire laissait un État membre libre de fixer, à un niveau supérieur par rapport au standard communautaire, le contenu minimal en alcool de boissons commercialisées sur son territoire, et la Cour a estimé que l'on ne pouvait pas «considérer la fixation impérative de taux minima d'alcoolisation comme étant une garantie essentielle de la loyauté des transactions commerciales, alors qu'il était facile d'assurer une information convenable de l'acheteur par l'exigence d'une indication de la provenance et du titre alcoométrique sur l'emballage des produits» (considérant 13 des motifs).

A propos également de la nécessité présumée de protéger la production nationale de préparations à base de viandes, il est facile de relever que l'obligation d'indiquer la présence de viandes de cheval sur l'emballage extérieur des produits devrait être suffisante pour vaincre la méfiance des consommateurs de pays importateurs. D'autre part, nous ne croyons pas que la protection de la production nationale entre parmi les intérêts d'ordre gén[illegible] dont la protection peut, selon votre jurisprudence, justifier une dérogation à la libre circulation intracommunautaire des marchandises. Enfin, nous observons qu'il est discutable que l'interdiction de fabriquer de la charcuterie chevaline serve effectivement à protéger les exportations: en effet, la Commission a observé que d'autres pays (comme, par exemple, le Danemark), qui n'ont pas une interdiction analogue dans leur législation, exportent des produits à base de viande vers les mêmes marchés où les exportations des Pays-Bas trouvent traditionnellement un débouché.

Nous avons vu que l'un des arguments avancés par l'organisme néerlandais s'appuie sur le fait que la République fédé-

rale a interdit l'importation de viandes de cheval; cela aurait obligé les Pays-Bas à adopter lesdites mesures restrictives afin que leurs exportations sur le marché allemand ne soient pas affectées. Évidemment, ce n'est pas ici le lieu de discuter de la légalité communautaire des règles restrictives allemandes sur lesquelles il n'a été fourni que des indications générales; de toute façon, il suffira de répéter que le remède adéquat pour faire face aux prétendues difficultés des entreprises néerlandaises était toujours de fournir au consommateur des informations claires sur la nature de la marchandise, au moyen de l'étiquetage. En revanche, un remède comme celui adopté aux Pays-Bas, consistant à interdire, de manière absolue, la production des saucisses de cheval, est certainement disproportionné par rapport au but.

Enfin, il ne nous semble pas que l'on puisse sérieusement invoquer la nécessité de protéger la santé publique pour justifier des mesures restrictives comme celles adoptées par les Pays-Bas. Il est vrai que, pour protéger ce bien, il est permis aux États membres, selon l'article 36 du traité CEE, de limiter la libre circulation des marchandises; mais il est tout aussi indiscutable que, selon l'expérience commune, la viande de cheval ne présente pas de risques plus grands pour la santé que les viandes d'autres espèces animales destinées à l'alimentation humaine. A cet égard, il est significatif que la directive du Conseil du 21 décembre 1976, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande, se référant également pour la notion de «viandes» à l'article 1 de la directive 64/433, inclut ainsi les viandes fraîches de «solipèdes domestiques». Cela confirme, s'il en était besoin, que les viandes de cheval n'ont pas été considérées comme nocives pour la santé; mais ont reçu le même traitement sanitaire que toute autre espèce de viande comestible.

5. En conclusion, nous estimons qu'il convient de répondre de la manière suivante à la question formulée par le College van Beroep voor Het Bedrijfsleven de Rijswijk par l'ordonnance du 26 janvier 1979:

«L'interdiction de produire des préparations à base de viande de cheval, qui est imposée aux fabricants de charcuterie par les règles internes d'un État membre, entre dans la notion de «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives» visée aux articles 30 et 34 du traité CEE».