Dans l'affaire 15/79

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven à La Haye dans le litige pendant devant cette juridiction entre

P. B. GROENVELD BV, à Haarlem,

et

PRODUKTSCHAP VOOR VEE EN VLEES, à Rijswijk,

et tendant à obtenir une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 34 du traité CEE, au regard de la réglementation nationale applicable aux Pays-Bas interdisant à tout fabricant de charcuterie de détenir en stock et de transformer de la viande de solipèdes.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. A. Touffait, président de chambre, P. Pescatore et Mackenzie Stuart, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. A. Van Houtte

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure

1. L'article 3, paragraphe 1, du décret «Verordening be- en verwerking vlees 1973», arrêté le 5 décembre 1973 par le Produktschap voor Vee en Vlees, interdit à tout fabricant de charcuterie de détenir en stock et de transformer de la viande de solipèdes.

2. La société P. B. Groenveld BV, demanderesse au principal, exerce aux Pays-Bas l'activité d'importateur et de

négociant en gros de viande de cheval fraîche et congelée et prépare également de la viande fumée de cheval.

Désirant étendre ses activités à la transformation de la viande de cheval en saucisson, la société Groenveld a, conformément à l'article 9 du décret précité, demandé au président du Produktschap voor Vee en Vlees, partie défenderesse au principal, de l'exempter de l'interdiction édictée par l'article 3, paragraphe 1, dudit décret.

Cette demande ayant été rejetée, la société Groenveld a introduit un recours devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

3. Par ordonnance du 26 janvier 1979, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a sursis à statuer et décidé de saisir la Cour de justice, à titre préjudiciel, de la question suivante:

«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-il être interprété dans le sens d'une incompatibilité avec lui de l'interdiction, énoncée à l'article 3, paragraphe 1, du décret, de détenir en stock ou de transformer de la viande de cheval — compte tenu aussi du but et de la portée de cette interdiction tels qu'ils ont été exposés au point 7 de la présente ordonnance?»

Le point 7 de l'ordonnance du College auquel il est fait référence dans la question préjudicielle se lit comme suit:

«7. De plus il faut se reporter sous cet angle à l'exposé des motifs de la Verordening be- en verwerking Vlees de 1959, qui a précédé le décret actuel et dont l'article 2, paragraphe 1, prévoyait les mêmes interdictions que celles qui figurent à l'article 3, paragraphe 1, du présent décret. L'exposé des motifs de l'ancien décret observe en substance:

— que, surtout dans les pays anglo-saxons, la charcuterie à laquelle de la viande de cheval est incorporée est mal acceptée (sur ce point, la défenderesse a encore remarqué à l'audience qu'il convenait pour cette raison d'empêcher l'exportation de pareille charcuterie, parce que les pays anglo-saxons, qui constituent une partie importante du marché d'exportation du secteur néerlandais de la charcuterie, pourraient sinon interdire l'importation à partir des Pays-Bas de toute charcuterie, y compris de celle qui ne contient pas de viande de cheval);

— qu'il n'est pas possible de constater la présence de viande de cheval dans la charcuterie;

— que, dans ces conditions, le problème de la charcuterie destinée à être exportée ne peut dès lors pas être résolu par une interdiction d'exporter de la charcuterie à laquelle de la viande de cheval a été incorporée;

— que l'incorporation de viande de cheval à la charcuterie destinée à être exportée peut en revanche être combattue effectivement en interdisant aux producteurs-exportateurs de charcuterie de détenir en stock ou de transformer de la viande de cheval.»

L'ordonnance du College van Beroep voor het Bedrijfsleven a été enregistrée au greffe de la Cour le 2 février 1979.

4. Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par le Produktschap voor Vee en Vlees, partie défenderesse au principal, représenté par son président, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique, M. Rolf Wägenbaur en qualité d'agent, assisté de M. Auke Haagsma, fonctionnaire au service juridique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables. Par ordonnance du 30 mai 1979, elle a décidé, conformément à l'article 95 du règlement de procédure, de renvoyer la présente affaire devant la deuxième chambre.

II — Observations écrites présentées en vertu de l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice CEE

A — *Le Produktschap voor Vee en Vlees,* partie défenderesse au principal, explique dans ses observations écrites les raisons qui l'ont amené à adopter la réglementation en cause. Cette réglementation trouverait son origine essentiellement dans l'aversion éprouvée par certains pays, et notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et la république fédérale d'Allemagne, qui constituent les principaux marchés d'exportation pour les produits de charcuterie néerlandais, à l'encontre de toute charcuterie contenant de la viande de cheval.

Le Produktschap affirme que les exportations de charcuterie à destination des États-Unis doivent être accompagnées d'un certificat établissant notamment que les produits en cause sont conformes à des prescriptions à tout le moins équivalentes à celles établies par les dispositions réglementaires américaines en la matière. Les règlements américains interdisent à tout fabricant de charcuterie de détenir de la viande de cheval dans ses installations.

En ce qui concerne le Royaume-Uni, il n'existerait aucune restriction à l'importation de viande de cheval dans ce pays. Toutefois, le simple fait que les consommateurs britanniques puissent penser que les exportations néerlandaises de charcuterie pourraient contenir de la viande de cheval suffirait, affirme le Produktschap, à leur causer un dommage substantiel et peut-être même irréversible.

Enfin, l'importation de viande préparée de cheval serait interdite en république fédérale d'Allemagne en vertu de l'article 12 de la Fleischbeschaugesetz (loi sur l'inspection des viandes). Le certificat qui doit obligatoirement accompagner les produits importés devrait confirmer que ceux-ci ne contiennent pas de viande dont l'importation est interdite en vertu de l'article 12 de la Fleischbeschaugesetz.

En outre, le Produktschap fait observer que, comme la viande de cheval est sensiblement moins chère que celle de bœuf, il y aurait concurrence déloyale si certains fabricants de charcuterie pouvaient y incorporer de la viande de cheval.

Comme il serait pratiquement impossible de déceler la présence de viande de cheval dans la charcuterie, la seule solution consisterait à interdire aux fabricants de charcuterie de détenir en stock ou de transformer de la viande de cheval.

Puisque la mesure litigieuse aurait pour objet essentiel de permettre les exportations de charcuterie à destination d'États où existe une aversion à l'égard de la viande de cheval — voire même où l'importation de viande de cheval est inter-

dite, le Produktschap conclut que cette mesure ne peut être considérée comme étant incompatible avec l'article 34 du traité.

B — Selon la *Commission*, au contraire, la disposition en cause irait au-delà des limites dans lesquelles les États membres sont libres d'adopter des réglementations de commerce. L'interdiction faite aux fabricants de charcuterie de transformer de la viande de cheval en charcuterie signifierait un obstacle à la commercialisation des produits à base de viande de cheval. Elle constituerait donc une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens des articles 30 et 34.

La Commission se réfère notamment à la directive 77/99/CEE du Conseil relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande (JO L 26 du 31. 7. 1977, p. 85). Cette directive, qui définit les conditions d'agrément des établissements de transformation de produits à base de viande, ne prévoit aucune interdiction semblable à celle qui existe aux Pays-Bas.

De l'avis de la Commission, l'interdiction litigieuse ne serait pas justifiée par des considérations tenant à la protection de la santé publique (la viande de cheval ne présenterait pas plus de risques pour la santé humaine que les autres viandes), à la loyauté des transactions commerciales et la défense des consommateurs (ce problème pourrait être résolu par des règles sur l'étiquetage des produits combinées avec des inspections sanitaires au niveau de la production) ou à la «mise en danger» des exportations de charcuterie vers un autre État membre (l'étiquetage des produits devrait être à même de convaincre également les acheteurs des États membres d'importation). Il n'existerait donc aucune «exigence impérative» (au sens de l'arrêt dans l'affaire 120/78, *Rewe Zentral*, non encore publié) susceptible de justifier la réglementation incriminée.

En conclusion, la Commission estime qu'il y a lieu de répondre au College van Beroep voor het Bedrijfsleven que les articles 30 et 34 doivent être interprétés en ce sens que constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative une disposition de droit interne, aux termes de laquelle il est interdit à un fabricant de charcuterie de détenir en stock et de transformer de la viande de cheval.

III — Procédure orale

A l'audience du 28 juin 1979, la Commission des Communautés européennes représentée par M. Auke Haagsma, fonctionnaire au service juridique, a été entendue en ses observations orales.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 27 septembre 1979.

En droit

1 Par ordonnance du 26 janvier 1979, enregistrée au greffe de la Cour le 2 février 1979, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, une question préjudicielle relative à l'interpré-

tation de l'article 34 du traité CEE, en vue d'apprécier la compatibilité avec le droit communautaire de l'article 3, paragraphe 1, du décret «Verordening be- en verwerking vlees 1973», arrêté le 5 décembre 1973 par le Produktschap voor Vee en Vlees, qui interdit, sauf dérogation expresse, à tout fabricant de charcuterie de détenir en stock et de transformer de la viande chevaline.

2 Cette question a été posée à l'occasion d'un recours introduit par un négociant en gros de viande de cheval, désireux d'étendre ses activités à la fabrication de saucissons à base de viande de cheval, contre le refus du Produktschap voor Vee en Vlees, partie défenderesse au principal, de l'exempter de l'interdiction énoncée par l'article 3, paragraphe 1, du décret précité.

3 Il résulte de l'ordonnance de renvoi, et plus particulièrement du point 7 de ladite ordonnance, que la réglementation en cause a été introduite en vue de protéger les exportations néerlandaises de charcuterie à destination d'États membres et de pays tiers, qui constituent d'importants marchés d'exportation et où existe une prévention contre la consommation de viande de cheval, voire même où l'importation de produits contenant de la viande de cheval serait interdite. Comme il serait pratiquement impossible de déceler la présence de viande de cheval dans la charcuterie, la seule méthode permettant d'assurer que celle-ci ne contient pas de viande de cheval consisterait à interdire aux fabricants de charcuterie de détenir en stock et de transformer de la viande de cheval. De même, les exportations de charcuterie vers les États-Unis devraient être accompagnées d'un certificat établissant que les produits en cause sont conformes à des prescriptions à tout le moins équivalentes à celles établies par la réglementation des États-Unis en la matière, qui prévoit une semblable interdiction. L'article 3, paragraphe 1, du décret précité s'appliquerait uniquement à la fabrication industrielle de charcuterie, mais non à la détention en stock ou la vente au détail de charcuterie chevaline par les boucheries. Il ressort en outre du dossier que la réglementation en cause n'affecte pas les importations et réexportations de charcuterie chevaline originaires d'autres États membres et de pays tiers.

4 S'interrogeant sur la compatibilité de cette réglementation avec le droit communautaire, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé la question suivante:

«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-il être interprété dans le sens d'une incompatibilité avec lui de l'interdiction énoncée à l'article 3, paragraphe 1, du décret, de détenir en stock ou de transformer de la viande de cheval — compte tenu aussi du but et de la portée de cette interdiction tels qu'ils ont été exposés au point 7 de la présente ordonnance?»

5 A titre d'observation préliminaire, il y a lieu de relever que le secteur concerné par la mesure nationale en cause, à savoir celui de la viande chevaline, n'est régi par aucune réglementation communautaire spécifique. La directive n° 77/99/CEE du Conseil du 21 décembre 1976 (JO 1977 n° L 26, p. 85), relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de produits à base de viande, citée par la Commission dans ses observations écrites, traite d'un problème entièrement distinct de celui qui fait l'objet de la mesure nationale en cause. Il s'ensuit que la compatibilité avec la règle communautaire d'une réglementation du type de celle visée dans le litige au principal doit être appréciée uniquement au regard des articles 30 et suivants du traité.

6 L'article 34 du traité CEE dispose que «les restrictions quantitatives à l'exportation, ainsi que toutes mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres».

7 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, 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. Tel n'est pas le cas d'une prohibition comme celle de l'espèce qui s'applique objectivement à la production de marchandises d'un certain type sans faire une distinction selon que celles-ci sont destinées au marché national ou à l'exportation.

8 Cette appréciation n'est pas modifiée par la circonstance que la réglementation en cause a pour but, entre autres, de sauvegarder la réputation de la

production nationale de charcuterie sur certains marchés d'exportation, à l'intérieur de la Communauté et dans des pays tiers, où existent des obstacles d'ordre psychologique ou réglementaire à l'égard de la consommation de viande chevaline, alors que la même prohibition s'applique de manière identique à la production commercialisée sur le marché intérieur de l'État membre en question. Le caractère objectif de cette prohibition n'est pas altéré par le fait que la réglementation en vigueur aux Pays-Bas permet la vente au détail de charcuterie chevaline par les boucheries. En effet, cette tolérance exercée au niveau du commerce local n'a pas pour effet d'entamer une prohibition appliquée à l'échelle de la fabrication industrielle du même produit, quelle que soit sa destination.

9 Il y a donc lieu de répondre à la question posée que, dans l'état actuel de la réglementation communautaire, une mesure nationale interdisant à tout fabricant de charcuterie de détenir en stock 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.

Sur les dépens

10 Les frais exposés par la Commission des Communautés européennes qui a soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (deuxième chambre),

statuant sur la question à elle soumise par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven par ordonnance du 26 janvier 1979, dit pour droit:

Dans l'état actuel de la réglementation communautaire, une mesure nationale interdisant à tout fabricant de charcuterie de détenir en stock

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.