CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. G. FEDERICO MANCINI, PRÉSENTÉES LE 25 OCTOBRE 1983 [1]

Monsieur le Président,
Messeurs les Juges,

1. Cette affaire préjudicielle concerne la réglementation communautaire en matière de politique agricole et en particulier le règlement du Conseil n° 804/68, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers. Il vous est essentiellement demandé d'établir si les États membres conservent des compétences résiduelles — et lesquelles — lorsque les institutions communautaires ont créé une organisation commune des marchés dans un secteur déterminé de produits. Il faut dire tout de suite que l'affaire présente des difficultés considérables. En effet, les questions du juge soulèvent des points de droit que la Cour n'a pas clarifiés entièrement; et qui, ce qui est plus important, se réfèrent non pas à des dispositions nationales spécifiques, mais à tout l'ordre interne néerlandais relatif à la production et au commerce des fromages.

Résumons les faits. La société à responsabilité limitée Jongeneel Kaas BV, dont le siège est à Bodegraven, aux Pays-Bas, et quatorze autres sociétés, elles aussi établies aux Pays-Bas, ont cité l'État néerlandais et un organisme qui contrôle la production laitière (Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole: ci-après COZ) devant l'Arrondissementsrechtbank de La Haye. Leur demande visait à obtenir une déclaration d'inefficacité ou tout au moins la suspension provisoire de différentes règles nationales, législatives et réglementaires, concernant la qualité des produits laitiers et les contrôles exercés sur ceux-ci. Les sociétés demanderesses — qui sont toutes des entreprises qui exportent ou pratiquent de quelque manière le commerce des fromages et plus généralement des produits laitiers fabriqués aux Pays-Bas — ont, en effet, soutenu que lesdites règles voilent le droit communautaire et lèsent leurs intérêts d'opérateurs économiques. Par une décision du 14 septembre 1982, le président de la juridiction saisie a sursis à statuer et a posé à notre Cour les questions suivantes en application de l'article 188 du traité CEE:

a) Le règlement (CEE) n° 804/68 doit-il être interprété en ce sens qu'il empêche un État membre d'arrêter unilatéralement, en vue de promouvoir la vente de fromage et de produits à base de fromage, une réglementation concernant la qualité de ces produits, du type de celle qui est actuellement en vigueur dans les Pays-Bas et qui est contenue dans la loi sur la qualité des produits agricoles du 8 avril 1971 (Landbouwkwaliteitswet, Stbl. 371), dans le décret royal du 2 décembre 1981 sur la qualité des produits laitiers (Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten, Stbl. 726), dans le décret ministériel du 28 décembre 1981, toujours concernant la qualité des produits laitiers (Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten, Ned. Stcrt. n° 251), dans le règlement sur le contrôle des produits laitiers, adopté par le Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ) et approuvé par le décret ministériel du 2 juin 1982 (Keuringsreglement COZ kaasprodukten, Ned. Stcrt. n° 105) et dans le règlement en matière de contributions adopté par le COZ et approuvé par le décret ministériel du 15 juin 1982 (Heffingenreglement COZ, Ned. Stcrt. n° 118)?

b) En cas de réponse négative à la question a), l'article 30 ou l'article 34 du traité CEE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils empêchent un État membre d'arrêter unilatéralement, en

1 — Traduit de l'italien.

vue de promouvoir la vente de fromage et de produits à base de fromage, une réglementation concernant la qualité de ces produits telle qu'elle est contenue dans les réglementations légales visées au point a)?

c) En cas de réponse négative à la question b), le règlement visé sous a) ou les sources primaires visées sous b) doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils empêchent un État membre d'arrêter une réglementation aux termes de laquelle la préparation industrielle de produits à base de fromage est exclusivement autorisée à ceux qui sont affilies à un organisme de contrôle, comme le prévoit l'article 12 du décret royal précité (voir sous a) du 2 décembre 1981?

d) Les principes généraux de droit, notamment le principe de proportionnalité, ont-ils un effet direct dans un litige tel que celui dont nous nous occupons.

2. Pour comprendre les termes de cette affaire, il est indispensable d'examiner dans leurs éléments essentiels les dispositions internes néerlandaises qui, selon les sociétés demanderesses, seraient illégales d'après le droit communautaire et, par conséquent, inapplicables à leur égard. Nous vous prévenons qu'il s'agit d'un système très complexe, en partie parce qu'il se compose de quatre niveaux hiérarchiquement ordonnés et en partie parce que les contenus normatifs de chaque niveau se superposent et se croisent. Le résumer avec clarté est tout autre que facile.

Au sommet de la pyramide se trouve la loi du 8 avril 1971 sur la qualité des produits agricoles (Landbouwkwaliteitswet, Stbl. 1971, 5761, 371). Elle a entièrement rénové une réglementation contenue jusque-là dans une loi de 1938 (Landbouwuitvoerwet, Stbl. 600) qui autorisait le gouvernement à réglementer la qualité de certains produits de l'agriculture et de la pêche destinés à l'exportation. La loi de 1971 consacre à notre sujet un considérant dans lequel elle déclare que pour «promouvoir la vente, il est souhaitable de créer une réglementation générale sur la qualité des produits de l'agriculture et de la pêche». Or, dans le secteur des produits laitiers, la réglementation ainsi prévue s'est concrétisée dans quatre sources subordonnées: a) le décret royal du 2 décembre 1981 et b) le décret ministériel du 28 décembre 1981, concernant l'un et l'autre la qualité des produits laitiers; c) et d) deux règlements, relatifs au contrôle des mêmes produits et aux aspects fiscaux, adoptés par le COZ et approuvés par des décrets ministériels respectivement le 2 et le 15 juin 1982.

Le décret royal du 2 décembre 1981, qui occupe le deuxième niveau de la pyramide, contient une série de prescriptions sur la préparation des produits à base de fromages. Il entend remplacer les règles jusque-là en vigueur (en particulier celles fondées sur la Kaasmerkenwet de 1911 et sur la Landbouwuitvoerwet de 1938) et le cadre normatif qui y est tracé est articulé selon deux lignes directrices: certaines dispositions définissent les conditions de qualité minimales que doivent posséder les produits laitiers fabriqués aux Pays-Bas; d'autres instituent un double régime de contrôles.

Les articles 3 à 6 entrent dans le premier groupe. L'article 3 prévoit que «les produits à base de fromage doivent avoir la couleur, le parfum, le goût et la consistance spécifique de leur variété» (paragraphe 1). L'article 4 indique les critères auxquels doit répondre l'emballage de ces produits. L'article 6, qui constitue le centre de la nouvelle réglementation, détermine le contenu des règles d'exécution dont l'adoption est confiée à la compétence ministérielle. En particulier, il y est prescrit qu'elles régle-

mentent: a) l'origine, la forme, le finissage, les dimensions et le poids des produits laitiers, les caractéristiques des établissements industriels et des moyens de transport, les matières premières et les additifs utilisables, les modalités de préparation et de transformation, l'usage de machines, ustensiles et appareils, la qualité et les modes d'emploi des matériaux d'emballage; b) les différents types dans lesquels les produits laitiers doivent être classés; c) les règles à suivre dans le processus de transformation des matières premières qui doivent entrer dans la composition de ces mêmes produits. Ce sont surtout ces indications qui, mises en œuvre et développées de manière très analytique dans les sources ministérielles (le décret du 28 décembre 1981 se compose de plus de 172 articles!), ont eu une incidence considérable sur les intérêts des entreprises opérant dans le secteur et qui sont à l'origine de l'affaire principale.

Les dispositions du second groupe, c'est-à-dire celles relatives aux contrôles, figurent en premier lieu dans les articles 10 à 14. L'article 10 prévoit l'institution d'un organe *ad hoc*, le COZ déjà mentionné, qui a pour tâche de vérifier le respect des règles en matière de qualité par les fabricants et par les commerçants de produits laitiers; de leur côté, ces derniers doivent en être membres (article 12) s'ils veulent travailler à l'échelle industrielle. Mais les articles 8 et 9 peuvent également être considérés comme relatifs aux contrôles, du moins sous un point de vue différent. En effet, ils permettent d'appliquer aux produits laitiers le système déjà en vigueur dans les autres secteurs de produits en autorisant à définir par décret ministériel les marques (de fabrique), les signes et les documents de contrôle valables pour les variétés de fromage identifiées sur la base des critères de l'article 6 mentionné. Il va de soi que tout produit pour lequel on utilise une marque donnée doit répondre aux conditions spécifiques par rapport auxquelles elle a été instituée (voir article 9, paragraphe 1).

Les prescriptions contenues dans les trois groupes de dispositions que nous avons mentionnés ont une nature impérative. On le déduit de l'article 2 qui interdit:

a) de fabriquer professionnellement des produits laitiers sans observer les règles relatives à la préparation visées à l'article 6, paragraphe 1, ou dans des établissements ne présentant pas les caractéristiques exigées par ce même article (paragraphe 1, lettre a);

b) de transporter lesdits produits sans observer les indications de l'article 6 (paragraphe 1, lettre b);

c) de les commercialiser sans respecter les articles 3, 4, 5, 6, lettres *a* et *b* (paragraphe 6).

Comme nous l'avons déjà dit, les dispositions du décret royal du 2 décembre 1981, qui mettent en œuvre celles de la Landbouwkwaliteitswet, constituent, à leur tour, la base légitimant des règles plus détaillées. Elles sont contenues dans le décret ministériel du 28 décembre 1981. Ce dernier concerne également la qualité des produits laitiers et réglemente en particulier les matières premières que l'on utilise pour la production de fromages (articles 3-10), les marques des fromages nationaux (articles 11-17), le fromage industriel (articles 18-83), le fromage de ferme (articles 84-100), le fromage blanc, y compris le type fabriqué en ajoutant des aliments et des boissons (articles 101-116), le fromage en poudre et les fromages fondus en poudre (articles 137-152), la réexportation de produits à base de fromage fabriqués en dehors des Pays-Bas (article 166). Il s'agit de règles très minutieuses qui innovent sensiblement par rapport au régime précédent.

Enfin — nous sommes au quatrième niveau — les règlements adoptés par le COZ. Le premier, approuvé par le décret ministériel du 2 juin 1982, a pour objet les modalités des contrôles visant à garantir le respect des règles que nous avons rappelées. Le second a été approuvé par le décret du 15 juin 1982: les entrepreneurs membres de cet organisme (c'est-à-dire en fait tous les entrepreneurs du secteur) se voient imposer par ces règles des taxes proportionnées au volume de la production et destinées à couvrir les dépenses inhérentes aux opérations de contrôle.

3. Tel est le système néerlandais. Du point de vue communautaire, ce sont évidemment les articles 30 et 34 du traité qui entrent en considération, mais également le règlement du Conseil n° 804 du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits — parmi lesquels le fromage — dérivant du lait. Ses règles indiquent les instruments de la politique agricole commune que cette organisation comporte en vue d'atteindre les objectifs tracés par l'article 39 du traité.

Donnons-en quelques exemples: la détermination annuelle des prix d'intervention pour les fromages Grana-Padano et Parmigiano-Reggiano (article 5, paragraphe 1, lettre e); l'introduction du prix de seuil (article 4) et de prélèvements (article 14); l'octroi d'aides au stockage privé (article 8, paragraphe 3); l'adoption de mesures d'intervention spécifiques pour les fromages de garde (article 9, paragraphe 1); l'introduction d'autres moyens d'intervention dans le cas où des excédents se forment ou menacent de se former (article 12); l'emploi obligatoire de certificats d'importation ou d'exportation dans les échanges avec les pays tiers (article 13); le paiement des restitutions à l'occasion de l'exportation vers ces mêmes pays (article 17, paragraphe 1), un régime du trafic de perfectionnement actif qui peut être exclu en tout ou en partie (article 18); une réglementation de la libre circulation des échanges avec les pays tiers (article 18) et intracommunautaire (article 22); le pouvoir de prendre des mesures de sauvegarde (article 21).

4. Les deux premières questions indiquées sous les lettres a) et b) visent à établir si les règles néerlandaises que nous avons cherché plus haut à résumer sont compatibles avec les sources communautaires. Le juge de renvoi désire surtout savoir si elles sont contraires au règlement n° 804/68 et, en cas de réponse négative, si elles voilent les articles 30 et 34 du traité. Surtout dans la question *a,* le système interne est défini avec une extrême ponctualité, comme si le juge nous demandait de l'apprécier en soi et pour soi; et à cette invitation, en admettant qu'elle existe, nous ne pourrons formellement qu'apporter une fin de non-recevoir. En effet, nous sommes en présence d'une demande fondée sur l'article 177 et non pas (comme cela a pu néanmoins apparaître à certains moments de la procédure écrite et orale) d'un recours direct de la Commission contre les Pays- Bas pour violation du traité et de sources dérivées.

Mais cela dit, il n'est pas permis, par amour de la forme, de nous dissimuler que pour le moins l'ampleur et l'extrême complexité de la réglementation nationale à laquelle se réfèrent les questions qui font de notre litige une affaire préjudicielle tout à fait *sui generis.* Elle exige en somme que l'on procède à une appréciation de fond de la législation néerlandaise ou pour le moins de ses lignes directrices. En revanche, il ne sera pas

nécessaire de procéder à un examen minutieux des différentes dispositions et en particulier de celles qui reflètent les règles générales en se limitant à en mettre en œuvre l'un ou l'autre aspect.

5. Donc, le règlement n° 804/68. Selon les entreprises demanderesses, les éléments de la réglementation nationale qui seraient en contradiction avec lui sont surtout au nombre de trois: les règles qui limitent la production à certains types de fromage; celles qui déterminent de manière rigide les caractéristiques qualitatives de ces types; celles qui en règlementent le processus de maturation, l'emballage et le transport en introduisant d'autres restrictions incisives à la liberté des producteurs et des commerçants néerlandais.

Nous nous arrêterons sur ces aspects de la réglementation dans un instant. En effet, avant de les analyser, il est opportun de dire tout d'abord — et l'utilité de cette donnée apparaîtra plus loin — qu'ils ne concernent pas les fromages importés d'autres pays membres. Le décret royal de 1981 l'affirme explicitement: les interdictions de produire et de commercialiser qu'il sanctionne — lisons-nous dans l'article 2, paragraphe 4 — «ne s'appliquent pas aux produits sous régime douanier» selon la loi générale sur la douane et les accises à la conditon «qu'ils ne soient pas soumis au régime de transformation active auquel se réfère la directive du Conseil ... n° 69/73 du 4 mars 1969 ... telle qu'elle a été ou sera modifiée».

Revenons aux griefs des demanderesses. Les faits auxquels ils se réfèrent sont incontestables. L'article 6 du décret royal et les normes correspondantes du décret d'application interdisent de produire des fromages que, jusqu'à 1981, il était tout à fait permis de fabriquer: comme le type diététique pauvre en sel, comme le Gouda avec de grands trous du genre Emmental, et comme le «brosse Kaas». D'où un grave préjudice pour les entreprises des Pays-Bas; qui, exclues de la production de fromages librement fabriqués dans d'autres États membres (par exemple, les types italiens fabriqués en Belgique), ne peuvent pas se développer en introduisant sur le marché des produits demandés par les consommateurs.

Et encore. L'interdiction de produire certains types de fromage s'accompagne de celle de modifier, même modestement, la composition et le processus de production des types autorisés. C'est le cas du Cheddar: aux Pays-Bas, son taux d'humidité ne peut pas être supérieur à 38 % tandis qu'en Grande-Bretagne, il peut atteindre 39 %. La conséquence est une augmentation de coûts pour le producteur néerlandais qui doit ajouter à son Cheddar 1 % de substances grasses. Et pour finir, les obligations en matière de maturation et de transport. En imposant que le fromage reste sur le territoire néerlandais tant qu'il n'a pas atteint sa maturité, l'article 64 du décret du 28 décembre 1981 en empêche, une fois de plus au détriment des entreprises, l'envoi rapide et la prompte commercialisation dans d'autres États membres.

Sur le caractère incisif ou, disons-le également, sur la «pesanteur» du système, il n'existe en somme aucun doute. Mais ces caractéristiques suffisent-elles à le rendre incompatible avec le droit communautaire? Les demanderesses en sont certaines. Elles voudraient avant tout nous persuader que l'incompatibilité est absolue et découle des principes généraux. Il y a des secteurs — observe leur

défense — dans lesquels l'institution d'un marché commun et l'octroi aux instances communautaires de moyens d'action pour mettre en œuvre un système intégré ont définitivement retiré aux États membres tout pouvoir d'intervention. La politique agricole en général et le marché commun des produits laitiers en particulier en constituent l'exemple principal. Les États membres ne peuvent pas s'y entremettre; ils ne le peuvent d'autant moins en présence d'une réglementation communautaire du secteur.

Mais il n'est pas possible d'adopter cette thèse; pas même dans la version moins radicale que cette dernière réserve propose. Ce sont précisément les arrêts que les demanderesses invoquent pour la soutenir qui le démontrent. Ainsi, l'arrêt Van den Hazel du 18 mai 1977 (affaire 111/76, Recueil 1977, p. 901), l'arrêt Pigs Marketing Board du 29 novembre 1978 (affaire 83/78, Recueil 1978, p. 2347) et l'arrêt Pigs and Bacon du 26 juin 1979 (affaire 177/78, Recueil 1979, p. 2161) affirment que, lorsque la Communauté se sert de l'article 40 pour instituer dans un certain secteur une organisation commune des marchés, les États membres doivent s'abstenir de mesures dérogatoires à la réglementation qui s'y rapportent ou susceptibles d'affecter ses effets. En somme, il n'est pas vrai qu'il soit interdit aux autorités nationales d'intervenir dans la réglementation d'un marché si les autorités communautaires l'ont déjà fait. C'est le contraire qui est vrai: elles peuvent intervenir à la condition de suivre une ligne qui ne soit pas en contradiction avec la réglementation établie par ces dernières.

La Commission est moins rigide. L'argument que sa défense avance, fût-ce avec une certaine ambiguïté, peut être ainsi résumé. Les objectifs visés à l'article 39 doivent être poursuivis avec les instruments propres de la politique agricole que le traité prévoit; il est donc exclu — ou, comme l'affirme l'article 43, paragraphe 3, il est tout à fait exceptionnel et sujet à de rigoureuses conditions — que les États puissent organiser unilatéralement le marché dans l'un ou l'autre secteur. Or, de ce point de vue, la réglementation néerlandaise est inattaquable. En effet, même le plus sévère de ses critiques ne se permettrait pas de soutenir qu'elle a créé une authentique organisation de marché pour les produits laitiers ou, en d'autres termes, que les autorités des Pays-Bas se sont substituées aux instances communautaires dans un secteur relevant de la compétence exclusive de celles-ci.

Nous croyons que la prémisse dont part ce raisonnement est exacte. Reconnaître aux États le pouvoir d'instituer des organisations du marché là où il existe des mesures communautaires visant au même but n'aurait pas de sens. Mais supposer qu'un État y parvienne, c'est-à-dire qu'il adopte des réglementations de nature à se superposer intégralement aux mesures de la Communauté, est irréaliste. La réalité est différente et nous en avons eu plus d'un exemple. L'État adopte des mesures peut-être incisives: toutefois, pas jusqu'au point de créer une véritable organisation du marché. Par conséquent, le problème de leur légalité se joue tout entier sur ce «pas jusqu'au point». Jusqu'où est-il permis d'aller et à partir de quel point ne l'est-il plus? Telles sont, nous semble-t-il, les véritables questions

que nous pose la réglementation néerlandaise.

6. La Commission cherche à leur donner une réponse; mais, nous le craignons, sans trop de succès. Comme nous l'avons vu, elle refuse l'idée, admise par les demanderesses, que l'existence d'une organisation commune prive les États membres de tout pouvoir résiduel. A son avis, toutefois, les États rencontreraient deux limites: à savoir leurs normes ne pourraient pas: a) avoir une incidence sur le fonctionnement du marché; b) compromettre le principe du libre accès au marché. Or, il nous semble que ces affirmations sont contradictoires. En effet, interdire à un État d'exercer une influence sur le fonctionnement du marché n'est pas lui imposer une limite. Puisque toute mesure, même la plus modeste, a une incidence de ce genre, cette interdition équivaut à retirer à l'État la possibilité d'intervenir; donc à lui retrancher d'une main le pouvoir résiduel que l'autre lui avait donné.

Plus prudente au départ que les entreprises demanderesses, la Commission finit ainsi par partager leurs affirmations drastiques et, par conséquent, par s'opposer à la jurisprudence de la Cour. En effet, nous rappelons ce que nous avons dit à propos des arrêts Van den Hazel, Pigs Marketing Board, Pigs and Bacon (et autres décisions, fussent-elles plus nuancées ou moins claires, qui pourraient être citées en sens analogue: 29. 3. 1979, affaire 231/78, Commission/Royaume-Uni, Recueil 1979, p. 1447; 29. 6. 1978, affaire 154/77, Dechmann, Recueil 1978, p. 1573; 6. 11. 1979, affaire 10/79, Toffoli, Recueil 1979, p. 3301; 18. 10. 1979, affaire 5/79, Buys, Recueil 1979, p. 3203). En principe, les États membres ne sont pas libres d'adopter des mesures d'intervention lorsqu'il existe une organisation commune pourvue de compétences appropriées et spécifiques; mais le principe n'est pas absolu et laisse ouverte une marge de manœuvre. Si elle ne déroge pas à l'ordre communautaire, si elle ne porte pas préjudice à la gestion commune du marché, si elle ne compromet pas la poursuite de ses objectifs, la mesure nationale est légitime.

Dans ce discours, les paroles-clés nous semblent être dérogation et préjudice. Il ne s'agit donc pas de se demander si l'intervention de l'État a un effet sur la production et sur les échanges; la question est de savoir si son effet — parce qu'elle aura de toute manière un effet — est en contradiction avec les objectifs de l'organisation commune ou interpose des obstacles à leur réalisation. En d'autres termes, loin de tracer une frontière entre la compétence des instances communautaires et celles des autorités nationales — comme le suggère la Commission —, la recherce à laquelle la Cour nous invite vise à constater cas par cas le degré de danger que la mesure interne revêt pour l'intérêt communautaire.

Nulla quaestio, en revanche, en ce qui concerne l'autre limite que la Commission estime devoir poser aux interventions de l'État. Les organisations communes — affirme-t-elle — sont fondées sur le principe du marché ouvert, en ce sens que tout producteur

doit pouvoir y accéder; les États ne peuvent pas restreindre cette liberté. La remarque est exacte et trouve une confirmation dans votre jurisprudence (voir l'arrêt déjà cité Pigs and Bacon, surtout les considérants 57 et 58). Ce n'est pas par hasard, ajoutons-nous. En effet, en la formulant, la Commission déplace son raisonnement du plan formel (et stérile) de la compétence à celui substantiel (et que vous avez choisi) des effets que l'intervention produit sur le fonctionnement du marché.

Pour conclure, nous dirons donc, qu'il y a incompatibilité entre réglementations nationales et droit communautaire toutes les fois que les premières portent atteinte à la gestion et aux objectifs de l'organisation commune; et qu'une semblable atteinte est *in re ipsa* lorsqu'elles limitent l'accès des opérateurs au marché, ou leur droit de produire, d'importer et d'exporter. Voyons maintenant si la réglementation néerlandaise présente ces caractéristiques.

7. Il nous semble tout d'abord possible de relever que ses aspects les plus controversés sont au nombre de quatre: l'interdiction de produire des fromages qui ne figurent pas sur une liste fermée et étroite; l'interdiction de modifier, même de manière limitée, la composition et le processus de production des fromages indiqués dans la liste; la réglementation des signes distinctifs et de la dénomination dans la mesure où elle est liée aux règles qui régissent la qualité; l'adhésion obligatoire des producteurs à l'organisme de contrôle (mais ce dernier point fait l'objet d'une question à part que le juge de renvoi place sous c).

La liste. Comme nous l'avons dit, elle est étroite: c'est-à-dire qu'elle laisse de côté d'innombrables types de fromage tels que — mais ce ne sont que des exemples parmi les nombreux que nous pourrions citer — les fromages de garde (Emmental, gruyère), le Provolone et ses sous-types, le Pecorino, etc. Selon la Commission, cette restriction est susceptible de trois griefs: elle est en contradiction avec la politique poursuivie par l'organisation commune dans le secteur des produits laitiers, qui vise à stimuler la demande de fromage pour que le marché absorbe des quantités plus élevées de produits laitiers; elle viole la règle qui impose aux organisations communes de ne pas établir de discrimination entre les producteurs de la Communauté (voir article 40, paragraphe 3, dernier alinéa); elle compromet le régime des interventions (aides au stockage, restitutions) prévu par le règlement n° 804/68 et mis en application par une série de mesures particulières.

Comme il est évident, la défense du gouvernement néerlandais n'est pas d'accord. A son avis, le fait que, jusqu'à présent, une réglementation communautaire des produits laitiers n'a pas été définie laisse aux États membres une marge d'intervention. Les Pays-Bas en auraient fait usage par les normes *sub iudice* afin de garantir aux consommateurs des produits de haute qualité et par conséquent plus faciles à commercialiser.

Or, la prémisse de laquelle partent les Pays-Bas est correcte. Il est vrai que, malgré les efforts de la Commission, des règles communautaires relatives à la qualité des fromages n'ont pas encore été établies; et il est donc vrai que les États conservent en cette matière un pouvoir général de légiférer. Toutefois, il est

également vrai que, loin de résoudre le problème, ces constatations le reposent tel quel à un niveau différent. En effet: peut-on porter l'exercice de ce pouvoir jusqu'à réduire de manière drastique les types de fromage qui peuvent être produits, fût-ce pour en assurer, comme il n'est pas douteux qu'il le fasse, une meilleure qualité? Ne risque-t-on pas ainsi de réduire la vente du fromage néerlandais et d'établir une discrimination entre ses producteurs et ceux des autres États membres? Nous croyons que ces questions méritent une réponse affirmative.

La raison est claire. Comme la Commission l'a mis en évidence (voir annexe 2 de l'acte déposé le 20 mai 1983), les perspectives du marché des produits laitiers sont roses. Les exportations vers les pays tiers sont en augmentation et, dans la Communauté, la consommation de fromage par habitant ne fait que croître: circonstance qui est de nature à réjouir les gourmets comme celui qui vous parle, mais surtout encourageante pour celui qui se préoccupe de contenir les graves excédents de lait que l'on enregistre dans notre secteur. A la lumière de ces données, soutenir qu'une politique visant à réduire la gamme des fromages qu'il est possible de fabriquer favorise leur vente nous semble un nonsens. Au contraire, elle la compromet et, par cela même, porte atteinte au fonctionnement de l'organisation commune.

Si à tout cela on ajoute que l'accusation d'établir une discrimination au désavantage des producteurs néerlandais est trop évidente pour avoir besoin d'être démontrée, l'illégalité communautaire des normes relatives à la liste apparaîtra indiscutable. Il ne nous semble donc pas utile d'examiner de manière analytique les insuffisances que la Commission aperçoit dans le mécanisme des restitutions ou dans celui des aides. A bien regarder, elles ne sont que les aspects divers d'un seul vice initial: celui dont nous avons déjà suffisamment parlé.

8. Venons-en au second aspect controversé de la réglementation *de qua:* l'autre restriction qu'elle apporte à la liberté des producteurs en définissant minutieusement les conditions auxquelles doivent répondre les fromages inclus dans la liste. Comme il est évident, les règles qui s'y rapportent sont, elles aussi, illégales. Toutefois, elles le sont uniquement parce qu'elles sous-tendent et rendent plus rigoureuse une obligation — la liste fermée et restreinte — qui déjà par elle-même porte préjudice à un intérêt communautaire précis. Si cette obligation n'existait pas, ces règles pourraient faire l'objet d'une appréciation différente. En effet, en l'absence d'une réglementation communautaire, rien n'empêche de supposer que des règles nationales visant à garantir un haut niveau qualitatif des fromages soient conformes aux buts et au fonctionnement de l'organisation commune.

9. Le troisième élément de prétendue illégalité consiste en l'obligation d'employer des signes distinctifs. Selon la Commission, elle compromettrait surtout les exportations vers les États membres et les pays tiers. Mais, le problème étant ainsi posé, c'est l'article 34 du traité qui entre en considération; et c'est sur cette règle que se fonde spécialement la seconde question. Ici, en revanche, l'important est d'apprécier la compatibilité de cette obligation avec l'organisation commune des marchés.

De ce point de vue, la Commission fait deux remarques à cette obligation: dans

la mesure où elle fait obstacle aux exportations — affirme-t-elle — l'obligation d'employer des marques (de fabrique) ou des signes a une incidence négative sur les ventes et est donc en contradiction avec les objectifs d'une organisation commune. En outre, ajoute-t-elle, l'article 13 du règlement n° 804/68 subordonne l'exportation vers les pays tiers à la possession d'un titre *ad hoc*, excluant ainsi qu'elle puisse être conditionnée par la délivrance d'autres documents.

Ces thèses ne nous persuadent pas. La seconde, parce que l'exigence d'une licence d'exportation n'est pas, en tant que telle, astreignante au point d'empêcher que les États exigent l'usage de certificats différents. La première, parce que l'incidence négative des marques obligatoires sur les ventes n'a pas été démontrée et n'est certainement pas *in re ipsa*. On pourrait tenir un autre langage à propos du système des marques: à savoir que, en rendant plus rigide la délimitation des fromages qu'il est possible de produire, il contribue, lui aussi, à compromettre le fonctionnement de l'organisation commune. Mais alors, on devrait répéter pour ce système ce que nous avons observé au sujet de la garantie de qualité. Son illégalité ne réside pas dans ses règles; elle est due à son aptitude à renforcer la limite — elle, certes, intrinsèquement illégale — à laquelle donne lieu la prévision de la liste.

Un dernier problème à propos des titres d'exportation. Le décret ministériel du 15 juin 1982 dispose que leur délivrance est subordonnée au paiement d'un droit. Il nous semble évident que cette charge, elle aussi, est illégale dans la mesure — à constater cas par cas — dans laquelle elle aboutit à une contraction des ventes. De plus: si elle ne frappe pas également les produits commercialisés à l'intérieur, elle devra être considérée comme incompatible avec l'article 12 du traité (voir arrêt du 10. 3. 1981, affaires jointes 36 et 71/80, Irish Creamery, Recueil 1981, p. 735).

10. La seconde question concerne la compatibilité de règles semblables aux règles néerlandaises avec les articles 30 et 34. Le juge de renvoi la soumet à la condition que la première question ait reçu une réponse négative. Bien qu'avec un certain «distinguo», nous vous avons suggéré d'y répondre affirmativement; mais puisque cette proposition pourrait ne pas être accueillie, nous estimons opportun de nous arrêter également sur les problèmes que le juge soulève sous le *point b)*.

Nous avons dit plus haut (voir n° 5) que la législation néerlandaise n'a pas pour objet les fromages importés: sa contradiction avec l'article 30 doit donc être exclue. Le rappel de l'article 34 pose des questions plus complexes. En effet, les règles *de quibus* s'appliquent à la production et à la commercialisation des fromages fabriqués aux Pays-Bas dans le cadre de cet État, dans les États membres et dans les pays tiers; il y donc lieu de se demander si elles constituent des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'exportation. Le gouvernement néerlandais le conteste en arguant de votre jurisprudence. Ce qui intéresse la Cour — relève-t-il — c'est qu'il n'y ait pas de discriminations entre commerce intérieur d'un État et son commerce d'exportation avantageant ainsi les producteurs nationaux par rapport à ceux des autres États membres. C'est pourquoi elle a établi que l'article 34 concerne uniquement les mesures restrictives des courants d'exportation (arrêts du 8. 11. 1979 dans l'affaire 15/79,

Groenveld, Recueil 1979, p. 3409; du 14. 7. 1981 dans l'affaire 155/80, Oebel, Recueil 1981, p. 1993; du 1. 4. 1982 dans les affaires jointes 141 à 143/81, Holdijk, Recueil 1982, p. 1229).

Cette ligne de défense nous semble fondée. Qu'elles soient légales ou non, les obligations dont nous nous sommes occupé dans les précédents paragraphes s'appliquent au commerce intérieur tout autant qu'aux courants d'exportation. Ainsi la liste fermée, ainsi les règles de qualité et le système des signes distinctifs. Nous soulignons en particulier que ce système, lui aussi, fait l'objet d'un traitement uniforme: en effet, ce fait exclut la pertinence de la référence que la Commission fait aux arrêts du 16 mars 1977 dans l'affaire 68/76, Commission/France, Recueil 1977, p. 515 et du 3 février 1977 dans l'affaire 53/76, Bouhelier (Recueil 1977, p. 197).

11. L'objet de la troisième question est la compatibilité de l'article 12 du décret royal du 2 décembre 1981 *(recte:* d'une règle de son type) avec le règlement n° 804/68 et, encore une fois, avec les articles 30 et 34 du traité CEE. L'article 12, rappelons-le, réserve la production industrielle des fromages aux seuls membres de l'organisme de contrôle (COZ) prévu par l'article 10 de la même source.

A notre avis, cette limitation est illégale. C'est en effet un principe d'expérience évident que produire — et plus encore produire à l'échelle industrielle — n'a pas de sens si le producteur ne place pas sur le marché le bien sorti de ses établissements. Par conséquent, en interdisant la production aux non-inscrits, l'article 12 les exclut également de la mise dans le commerce de leurs produits; mais, par cela même, il contrevient au principe que vous avez établi dans l'arrêt du 26 février 1980 dans l'affaire 94/79, Vriend (Recueil 1980, p. 327). Il s'agissait alors de l'organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivaces et des produits de la floriculture (règlement n° 234/68): et vous avez jugé incompatible avec ses postulants une réglementation nationale qui, après avoir institué un organisme de contrôle, interdisait à ceux qui n'en étaient pas membres de commercialiser les plantes et les fleurs indépendamment de leur qualité.

12. La quatrième et dernière question concerne les principes généraux du droit communautaire et en particulier le principe de proportionnalité. Le juge veut savoir s'il est directement applicable dans un litige comme celui qui est pendant devant vous.

La réponse ne peut être qu'affirmative. Les principes généraux que la Cour a tirés de nos règles primaires et dérivées, mais surtout des grandes valeurs communes aux systèmes des États membres, font partie de l'ordre juridique communautaire; elles peuvent donc être invoquées par les particuliers devant le juge national qui, comme chacun le sait, est également juge communautaire. Avec une limite, toutefois: ils jouent uniquement là où il s'agit d'appliquer des règles matérielles communautaires. Dit de manière plus explicite, les particuliers les invoqueront et les juges en tiendront compte non en ce qui concerne n'importe quelle espèce, mais uniquement dans les cas qui présentent un lien avec l'ordre de la Communauté.

Or, l'arrêt Casati (11. 11. 1981, dans l'affaire 203/80, Recueil 1981, p. 2595)

a précisé clairement les limites dans lesquelles le principe de proportionnalité peut être invoqué dans le cadre national. Il s'agissait d'établir jusqu'à quel point les États membres sont libres d'adopter ou de conserver des règles pénales en matière de circulation des marchandises et des personnes. Les mesures administratives ou répressives — a affirmé la Cour — ne doivent pas dépasser le cadre «de ce qui est strictement nécessaire»; il s'ensuit que des «sanctions si disproportionnées ... à la gravité de l'infraction qu'elles deviendraient un obstacle» à la liberté de circulation sont illégales (attendu 27). *Mutatis mutandis,* c'est à cette règle que le juge de renvoi devra s'en tenir.

13. Compte tenu des considérations développées jusqu'ici nous vous suggérons de répondre de la manière suivante aux questions formulées par l'Arrondissementsrechtbank de La Haye par jugement du 14 septembre 1982 dans l'affaire introduite par la société à responsabilité limitée Jongeneel Kaas BV dont le siège est à Bodegraven aux Pays-Bas et par quatorze autres sociétés contre l'État néerlandais et le Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (COZ):

1) *Sur la question a):* Le règlement du Conseil n° 804/68 du 27 juin 1968 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers doit être interprété en ce sens qu'il empêche un État membre d'adopter unilatéralement, pour favoriser la vente de fromages et d'autres produits laitiers, une réglementation relative à la qualité de ces produits qui: interdit de fabriquer les types de fromages qui n'entrent pas dans une liste restreinte et ne sont pas fabriqués en respectant des prescriptions rigoureuses — relatives aux matières premières, aux processus de fabrication et aux mode de conservation et de transport — formulées pour chaque type inclus dans la liste; impose l'usage de signes distinctifs, en lui subordonnant la mise dans le commerce des produits, si cela donne lieu à une réduction, même seulement potentielle, des ventes; conditionne l'exportation à la délivrance de licence spéciales, si cela entraîne une réduction des ventes; subordonne la délivrance des licences au paiement de droit, si une charge analogue ne frappe pas également les produits commercialisés à l'intérieur du pays de production.

2. *Sur la question b):* Les articles 30 et 34 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils n'interdisent pas à un État membre d'adopter unilatéralement, pour accroître la vente de produits laitiers, une réglementation relative à la qualité des produits présentant les caractéristiques décrites au point 1). En effet, elle n'entraîne pas de différences de traite-

ment entre le commerce intérieur dudit État membre et son commerce d'exportation; elle n'assure donc pas un avantage particulier aux produits nationaux en portant préjudice à ceux d'autres États membres.

3) *Sur la question c):* Le règlement n° 804/68 et les articles 30 et 34 du traité CEE doivent être interprétés en ce sens qu'ils interdisent à un État membre d'adopter une réglementation en vertu de laquelle la fabrication industrielle de produits laitiers est exclusivement permise aux fabricants inscrits à un organisme de contrôle.

4) *Sur la question d):* Les principes généraux de droit et en particulier le principe de proportionnalité ont un effet direct; ils doivent donc être appliqués par les juges nationaux si l'affaire dans laquelle on les invoque présente un lien avec le système communautaire.