CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA

présentées le 3 décembre 1987 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. **A** — Le problème soulevé dans la présente affaire est essentiellement celui de savoir si un État membre peut arrêter une réglementation nationale relative à la commercialisation des fruits et légumes, telle que celle qui résulte actuellement dans l'article 7, paragraphe 3, de l'arrêté royal belge du 26 novembre 1982 [1] dans la rédaction de l'arrêté royal du 12 janvier 1987, qui étend à d'autres produits certaines exigences que la réglementation communautaire en la matière impose pour certains produits seulement. Cette réglementation communautaire ressort en particulier du règlement n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits en cause [2] et du règlement n° 23/62 du Conseil, du 4 avril 1962, et des règlements de la Commission n^os^ 58/62 du 15 juin 1962, 183/64 du 17 novembre 1964, 1641/71 du 27 juillet 1971 et 778/83 du 30 mars 1983 [3].

2. Au cours de la phase précontentieuse de l'affaire, comme l'explique le rapport d'audience, la Commission s'est tout d'abord élevée contre plusieurs dispositions de l'arrêté royal du 26 novembre 1982, qui contenaient diverses exigences supplémentaires non prévues sur le plan communautaire.

3. La publication de l'arrêté royal du 12 janvier 1987, qui a supprimé pratiquement toutes les exigences supplémentaires prévues par l'arrêté royal du 26 novembre 1982, a permis à la Commission de retirer la plupart de ses griefs et de maintenir seulement le grief relatif à l'obligation d'indiquer sur les emballages de groupage des produits cultivés en Belgique le poids minimal net, le nombre de pièces ou le nombre de bottes.

4. Les motifs d'une éventuelle application de l'article 30 du traité ayant disparu, il n'est plus question, en l'espèce, que d'analyser la compatibilité de ce point de la législation belge avec les dispositions relatives à l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, contenues dans le règlement n° 1037/72, en particulier avec les normes de qualité fixées par les autres règlements précités.

5. Il convient plus précisément de déterminer si l'existence d'une réglementation communautaire dans le cadre de l'organisation commune de marché dans un secteur de la production agricole fait obstacle à la compétence des États membres pour légiférer dans le même domaine.

6. **B** — Le *gouvernement belge* soutient, à cet égard, que l'organisation commune de marché dans le secteur des fruits et légumes n'est pas complète, dans la mesure où elle prévoit seulement l'obligation de faire figurer les mentions indiquées plus haut sur les emballages de quatre produits: oignons, artichauts, céleri à côtes et choux pommés.

* Traduit du portugais.

1 — *Moniteur belge* du 16.2.1983.

2 — JO L 118 du 20.5.1972, p. 1.

3 — Respectivement JO 30 du 20.4.1962, p. 965; JO 56 du 7.7.1962, p. 1606; JO 192 du 25.11.1964, p. 321; JO L 172 du 31.7.1971, p. 1; JO L 86 du 31.3.1983, p. 14.

7. En étendant cette obligation à d'autres produits couverts par l'organisation commune de marché, la Belgique compléterait cette organisation en faisant usage de la compétence résiduelle que la Cour a déjà reconnue aux États membres dans de tels cas[4] pour adopter une mesure qui, à en croire l'État défendeur, n'est pas contraire à la norme communautaire et vise à réaliser intégralement les objectifs de l'organisation commune de marché. Concrètement, la mesure en cause viserait à garantir la loyauté des transactions commerciales et la protection des consommateurs.

8. La *Commission* estime, en revanche, que l'argumentation de l'État défendeur est basée sur une confusion entre deux situations totalement distinctes:

a) la première est celle où les règles communautaires nécessaires au bon fonctionnement de l'organisation commune de marché font défaut, de telle sorte qu'on peut considérer qu'une partie de la matière n'a pas été réglementée;

b) la deuxième est celle d'une organisation commune de marché dotée d'une réglementation détaillée et complète des matières qu'elle englobe.

9. C'est seulement dans le premier cas, selon la jurisprudence de la Cour, que les États membres pourraient édicter des règles destinées à pallier la « carence » des institutions de la Communauté, à condition que ces règles soient compatibles avec les principes de l'organisation commune de marché.

10. Or, tel ne serait pas le cas de l'État belge en ce qui concerne les normes de qualité prévues par l'organisation commune de marché dans le secteur des fruits et légumes, dont le régime serait établi de façon exhaustive par le droit communautaire.

11. C — a) La jurisprudence de la Cour nous fournit des éléments suffisants pour trancher le litige.

12. b) A l'origine, la Cour jugeait généralement[5] que, « dans des domaines couverts par une organisation commune de marché — à plus forte raison, lorsque cette organisation est fondée sur un régime commun des prix —, les États membres ne peuvent plus intervenir, par des dispositions nationales prises unilatéralement, dans le mécanisme de la formation des prix tel qu'il résulte de l'organisation commune ».

13. c) Par la suite, reconnaissant le caractère incomplet de certaines organisations communes de marché, la Cour a admis la possibilité d'arrêter des mesures nationales supplétives d'exécution ou de développement, à condition que certaines conditions soient respectées.

14. Ainsi, dès l'arrêt Van der Hulst du 23 janvier 1975[6], dans une affaire mettant en cause certaines taxes perçues par les autorités néerlandaises dans le secteur du commerce de bulbes de fleurs, la Cour — tout en admettant qu'il convient d'examiner également les éléments constitutifs du mécanisme national d'intervention par rapport aux normes communautaires — a admis qu'un mécanisme tel que celui qu'avait établi la réglementation néerlandaise pouvait effectivement contribuer à la réalisation des objectifs de l'organisation commune de marché (concrètement, favoriser l'écoule-

4 — Arrêt du 7 février 1984 dans l'affaire 237/83, Jongeneel Kaas, Rec. p. 483, 502, point 13; arrêt du 28 mars 1984 dans les affaires jointes 47 et 48/83, Pluimveeslachterijen Midden-Nederland et Van Miert, Rec. p. 1721.

5 — Arrêt du 23 janvier 1975 dans l'affaire 31/74, Galli, Rec. p. 47, 64 et 66, point 29 des motifs et point 1 du dispositif.

6 — Affaire 51/74, Rec. 1975, p. 79, 95, points 28 et 29.

ment rationnel de la production et assurer la stabilité du marché). Mais, dans le point 25 des motifs du même arrêt, la Cour avait déjà tenu à souligner que, « dès lors que la Communauté a adopté, en vertu de l'article 40 du traité, une réglementation portant établissement d'une organisation commune du marché dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte ». Elle a formulé la même exclusion dans les arrêts Van den Hazel, du 18 mai 1977 [7], Pigs Marketing Board, du 29 novembre 1978 [8], et Pigs and Bacon Commission, du 26 juin 1979 [9], puis dans l'arrêt Jongeneel Kaas, du 7 février 1984 [10].

15. Dans l'arrêt Amsterdam Bulb du 2 février 1977 [11], la Cour a jugé que n'était pas incompatible avec le droit communautaire une disposition néerlandaise adoptée dans un domaine couvert par une organisation commune de marché, prévoyant des prix minimaux pour l'exportation vers les pays tiers de certaines variétés de bulbes autres que celles pour lesquelles la Commission avait fixé des prix minimaux dans son règlement n° 369/75, point 30.

16. Il convient, cependant, de retenir les conditions dans lesquelles la Cour a ainsi statué.

17. En premier lieu, la Cour a estimé que la mesure en cause ne dérogeait pas au régime communautaire, n'en limitait pas la portée et tendait à la même finalité (point 30).

18. D'autre part, la Cour a tenu compte du fait: a) qu'aucune disposition communautaire n'interdisait expressément cette mesure; b) qu'il n'était pas possible de déduire de l'ensemble de la réglementation communautaire que la Commission aurait implicitement prévu que les produits non couverts seraient exportés aux prix du marché; c) qu'on pouvait, au contraire, inférer des modalités d'application du régime de prix minimaux approuvés par la Commission que les États membres pourraient continuer à imposer des prix minimaux à l'exportation jusqu'à ce que la Commission ait décidé, au niveau communautaire, d'imposer elle-même ces prix.

19. Par la suite, la Cour a admis, dans l'arrêt Jongeneel Kaas, que l'existence d'une organisation commune de marché dans le secteur du fromage, prévue par le règlement n° 804/68, n'empêchait pas les États membres d'arrêter unilatéralement, dans certaines conditions (voir le point 13 et le dispositif de l'arrêt), une réglementation concernant la qualité des fromages produits sur leur territoire, en vue de promouvoir la vente de fromages et de produits à base de fromage (point 16).

20. Cet arrêt concernait, toutefois, une organisation commune de marché qui ne prévoyait à l'époque aucune règle concernant les dénominations et la qualité du fromage et aucun système d'intervention pour les fromages (point 9 de l'arrêt). Dans ces conditions, la Cour a estimé qu'il n'était pas possible de « déduire du silence de la réglementation en cause dans le domaine des dénominations et de la qualité du fromage que la Communauté a consciemment et nécessairement décidé d'imposer aux États membres, dans ledit secteur, l'obligation de respecter un système de liberté absolue de production ».

21. La Cour a également admis, dans l'arrêt Prantl du 13 mars 1984 [12], qu'en arrêtant

7 — Affaire 111/76, Rec. 1977, p. 901, 908, point 13.
8 — Affaire 83/78, Rec. 1978, p. 2347.
9 — Affaire 177/78, Rec. 1979, p. 2161, 2188, point 14.
10 — Affaire 237/83, Rec. 1984, p. 483, 501 et 502, point 12.
11 — Affaire 50/76, Rec. 1977, p. 137, 149 et 150.
12 — Affaire 16/83, Rec. 1984, p. 1299, 1324 à 1326.

des dispositions relatives à la protection à accorder à une certaine forme de bouteilles de vin alsacien, le législateur communautaire n'avait pas épuisé la compétence en matière de désignation et de présentation des vins que lui avait conférée l'article 54, paragraphe 1, du règlement n° 337/79 du Conseil, du 5 février 1979, portant organisation commune du marché viti-vinicole.

22. C'est pourquoi, en vertu de la même disposition et alors que des règles communautaires (pour lesquelles des négociations étaient en cours depuis un certain nombre d'années) n'avaient pas été approuvées, les États membres pouvaient maintenir les règles internes adoptées pour d'autres types de bouteilles, dès lors qu'elles n'étaient pas contraires aux articles 30 et suivants du traité.

23. La Cour en a donc conclu que la législation communautaire n'avait pas attribué une exclusivité de protection à la bouteille de type alsacien concernée (point 16).

24. Elle en a cependant jugé ainsi après avoir affirmé en termes généraux que, « dès lors qu'une réglementation portant organisation commune de marché peut être considérée comme constituant un système complet, les États membres n'ont plus compétence en la matière, sauf dispositions spéciales en sens contraire » (point 13).

25. De même, c'est en raison des lacunes du droit comunautaire que, dans l'arrêt Midden-Nederland du 28 mars 1984 [13], la Cour a jugé compatibles avec l'article 2 du règlement n° 2777/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille, les prescriptions nationales édictant des normes de qualité et de commercialisation concernant la volaille abattue et sanctionnant l'inapplication de ces normes.

26. On se trouvait, en effet, dans cette affaire, face à une carence à peu près totale du Conseil qui, dans un secteur régi depuis 1967 par une organisation commune de marché, n'avait toujours pas mis en vigueur (contrairement à ce que prescrirait l'article 2 précité) les règles nécessaires au fonctionnement normal de cette organisation; la Commission elle-même, face aux résistances rencontrées au sein du Conseil, avait retiré les propositions de réglementation qu'elle avait présentées (point 21 de l'arrêt).

27. Là encore, la Cour a défini les conditions dans lesquelles l'intervention des États membres pourrait être admise: les mesures à prendre ne peuvent avoir qu'un caractère intérimaire et provisoire, puisqu'elles ne relèvent pas de l'exercice d'une compétence propre des États, mais du devoir de coopération que leur impose l'article 5 du traité (point 23); les dispositions prises ou maintenues doivent être compatibles avec les principes de l'organisation commune de marché et ne peuvent pas créer une entrave aux importations (points 24 à 27).

28. Citons enfin l'arrêt rendu dans l'affaire 148/85, Marie-Louise Forest [14], dans lequel la Cour a estimé que les dispositions du règlement n° 2727/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur des céréales, ne s'opposaient pas à l'adoption, par un État membre, d'un système de contingents d'écrasement du blé concernant uniquement la consommation humaine intérieure de l'État membre en cause (point 15).

13 — Rec. 1984, p. 1721, 1740, point 29.

14 — Arrêt du 25 novembre 1986, Rec. p. 3449.

29. Mais il s'agissait là d'un secteur, celui de la minoterie, que le législateur communautaire n'avait pas réglementé (point 14), et, en outre, la Cour a pu déduire que, dans le cadre de ce système, la quantité totale des contingents était tellement supérieure à la quantité nécessaire pour couvrir la consommation intérieure qu'elle ne constituait pas un facteur de limitation de la production du blé et n'avait pas d'effet défavorable sur la productivité agricole.

30. d) Le cas qui nous occupe aujourd'hui est différent.

31. Comme nous le savons, seuls certains légumes (quatre) sont visés par l'obligation de faire figurer sur les emballages la mention du poids et du nombre de pièces ou de bottes, obligation étendue par la disposition nationale incriminée à l'ensemble des produits.

32. C'est la jurisprudence même de la Cour qui nous permet de conclure qu'il n'existe pas, en l'espèce, de lacune résultant de l'imprévoyance du législateur.

33. En effet, dans l'arrêt Apple and Pear du 13 décembre 1983 [15], la Cour a estimé que « la réglementation portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes comporte un système de normes de qualité ... qui présente un caractère exhaustif », ce qui (sauf disposition contraire) empêche les États membres d'adopter unilatéralement des dispositions dans ce domaine (point 23), ces dispositions ne pouvant être prises que selon les procédures communautaires établies.

34. La Cour l'a confirmé en déclarant, dans l'arrêt Association comité économique agricole régional du 25 novembre 1986 dans l'affaire 218/85 (Rec. p. 3513), qu'« il est contraire au caractère exhaustif du système communautaire de normes de qualité que des disciplines de triage, calibrage, poids et présentation établies par des organisations de producteurs, et relatives à des produits régis par le règlement n° 1035/72, soient rendues obligatoires pour des producteurs non affiliés, étant donné que cette extension n'est pas prévue par les dispositions de droit communautaire en la matière » (point 16).

35. Il faut souligner que pratiquement tous les règlements relatifs à cette organisation commune de marché contiennent des règles détaillées et des annexes circonstanciées relatives aux normes de qualité pour un grand nombre de produits, y compris, notamment, les mentions qui doivent figurer sur les emballages, et on ne peut donc pas parler même d'une apparence de lacune. Simplement, les normes de qualité ne sont pas les mêmes pour les différents produits.

36. D'autre part, la Commission a fourni à la Cour des explications sur la genèse des normes communautaires relatives aux indications à apposer sur les emballages des produits dont il s'agit dans la présente affaire. Il en ressort que la limitation des produits régis à quatre découle pour le moment d'un choix conscient et délibéré du législateur communautaire.

37. On constate, en effet, que la Commission, qui avait envisagé d'étendre l'obligation de faire figurer la mention du poids et de la quantité à d'autres produits, a renoncé à son projet en raison de la forte opposition rencontrée au sein du comité de gestion des fruits et légumes. Cette opposition était due aux difficultés de certains États membres à accepter cette extension, en raison du surcroît de travail de conditionnement et des risques de contestations à l'arrivée des produits à destination, du fait

15 — Affaire 222/82, Rec. 1983, p. 4083, 4121, point 23.

de la perte de poids éventuelle du produit lors du transport.

38. C'est donc en raison d'un choix délibéré et non du fait d'une omission occasionnelle ou d'un simple blocage politique que la Commission n'a pas étendu aux autres produits les obligations établies pour quatre des produits régis par l'organisation commune de marché.

39. Pour des raisons similaires — « l'absence de mesures visant à retirer, le cas échéant, des produits du marché n'est pas le fruit d'une omission ou d'une volonté de laisser des mesures de cette nature à l'appréciation des États membres, mais la conséquence d'un choix délibéré de politique économique » —, la Cour a jugé, dans l'arrêt Van den Hazel, déjà cité, que des mesures nationales visant à contingenter l'abattage de ces volailles étaient incompatibles avec le règlement n° 123/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille.

40. S'agissant d'une matière confiée à la compétence de la Communauté, il n'appartient pas aux États membres d'imposer des obligations non prévues et d'arrêter ainsi des réglementations différentes dans la même matière.

41. **D** — Compte tenu de ce qui précède, il n'y a même pas lieu d'examiner les arguments que le gouvernement belge tire de la loyauté des transactions et de la protection des consommateurs ou de l'application par analogie de la directive 79/112/CEE du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final.

42. Outre le fait qu'il s'agit en l'espèce d'emballages qui sont en règle générale destinés à être utilisés au stade du commerce de gros, les arguments avancés ne sont pas pertinents face aux normes exhaustives de l'organisation commune de marché; il semble qu'ils seraient plus à propos dans une discussion sur l'article 30 du traité qui, la Commission l'a affirmé à plusieurs reprises à l'audience, n'est pas en cause.

43. **E** — Par conséquent, nous proposons à la Cour de juger que, en adoptant et en maintenant en vigueur, à l'article 7, paragraphe 3, de l'arrêté royal du 12 janvier 1987, des dispositions rendant obligatoire sur les emballages de groupage des produits cultivés en Belgique l'indication du poids minimal net et du nombre de pièces ou de bottes, alors que la réglementation communautaire ne prévoit ces exigences que pour quatre produits, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, et spécialement des règlements portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes, en particulier le règlement n° 1035/72 du Conseil, du 18 mai 1972, et le règlement n° 23 du Conseil, du 4 avril 1962, ainsi que les règlements de la Commission n^{os} 58 du 15 juin 1962, 183/64 du 17 novembre 1964, 1641/71 du 27 juillet 1971 et 778/83 du 30 mars 1983.

44. Le royaume de Belgique devra en conséquence être condamné aux dépens.