RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire 255/86 *

1. Exposé des faits

L'arrêté royal belge relatif au commerce de légumes et de fruits, adopté le 26 novembre 1982 et entré en vigueur le 1er avril 1983, comportait des prescriptions en supplément de la réglementation communautaire en la matière établie par le règlement (CEE) n° 1035/72 portant organisation commune des marchés dans ledit secteur de fruits et légumes, et spécialement aux normes communes de qualité définies dans les règlements nos 23/62 du Conseil, 58/62, 183/64, 1641/71 et 778/83 de la Commission. Ces exigences supplémentaires à celles prévues au plan communautaire étaient les suivantes:

— l'obligation d'enregistrement des opérateurs économiques auprès de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles (ONDAH) (article 4 de l'arrêté royal);

— l'obligation de faire figurer le numéro d'immatriculation à ONDAH sur l'emballage de groupage pour la première personne du circuit commercial (articles 5 et 6, paragraphe 1, de l'arrêté royal);

— la mention du poids minimal net, du nombre de pièces ou du nombre de bottes sur les emballages de groupage pour les produits à importer (article 7, E, paragraphe 1, de l'arrêté royal) et nationaux (article 7, E, paragraphe 4, de l'arrêté royal);

— l'obligation, pour les produits cultivés en Belgique, d'utiliser des types déterminés d'emballages de groupage (article 7, A, de l'arrêté royal);

— la mention obligatoire du pays d'origine sur les petits emballages (articles 7, A, paragraphe 4, et 7, E, paragraphe 1, de l'arrêté royal).

Par lettre du 10 janvier 1984, la Commission a invité le gouvernement belge, en application de l'article 169 du traité CEE, à lui faire connaître ses observations au regard de certaines dispositions de l'arrêté royal du 26 novembre 1982 qui pouvaient contrevenir à la réglementation communautaire dans le secteur des fruits et légumes et, spécialement, aux dispositions relatives aux normes de qualité contenues dans le règlement précité, d'une part, et à l'article 30 du traité CEE, d'autre part.

Par lettre du 20 mars 1984, le gouvernement belge a présenté diverses observations et des éléments d'information pour sa défense.

Le 26 juillet 1984, la Commission a émis l'avis motivé prévu à l'article 169, alinéa 1, du traité CEE, réitérant ses observations quant au manquement du royaume de Belgique au regard des obligations découlant de la réglementation du secteur des fruits et légumes et de l'article 30 du traité CEE et invitant ledit royaume à se conformer à l'avis dans le délai de deux mois.

* Langue de procédure: le français.

Le gouvernement belge a adressé à la Commission, par lettre de la représentation permanente du 10 octobre 1984, des observations supplémentaires, dans lesquelles il manifestait son intention de modifier la réglementation en cause sur certains points, afin de la rendre conforme au droit communautaire.

L'arrêté royal belge du 12 janvier 1987, modifiant l'arrêté royal susmentionné du 26 novembre 1982, a supprimé toutes les exigences en cause, à l'exception de celles concernant la mention du poids minimal net, du nombre de pièces ou du nombre de bottes sur les emballages de groupage pour les produits nationaux, d'après le nouvel article 7, paragraphe 3, de l'arrêté royal.

En conséquence, le litige ne porte plus que sur cet unique grief, ainsi que la Commission l'a reconnu dans sa réponse à la question que la Cour lui a posée.

2. Procédure écrite et conclusions des parties

Le présent recours a été enregistré au greffe de la Cour le 8 octobre 1986.

La procédure écrite s'est déroulée normalement.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable. Elle a toutefois invité la Commission à l'informer par écrit, avant le 11 mai 1987, sur deux questions. Il a été donné suite a cette invitation dans les délais impartis.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater, conformément à l'article 169 du traité CEE, que, en adoptant et maintenant une réglementation nationale en matière de commercialisation des fruits et légumes comportant des dispositions qui contreviennent aux règles de l'organisation commune des marchés dans ce secteur, établie par le règlement (CEE) n° 1035/72, et spécialement aux normes communes de qualité définies dans les règlements n^{os} 23, 58, 183/64, 1641/71 et 778/83, ainsi qu'à l'article 30 du traité CEE, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites dispositions;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens de l'instance.

Le *royaume de Belgique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer la requête de la Commission non fondée.

3. Moyens et arguments des parties

Le gouvernement belge a justifié les modifications apportées à l'arrêté royal du 26 novembre 1986 et a indiqué qu'il considère que les litiges ne portent plus que sur un seul grief de la Commission, à savoir l'obligation de faire figurer sur les emballages de groupage des produits nationaux la mention du poids minimal net, du nombre de pièces ou du nombre de bottes.

La Commission a précisé, dans sa réponse aux questions que la Cour lui a posées, qu'elle ne maintenait plus que ce grief et s'est limitée à rappeler que la mesure réglementaire litigieuse est contraire tant aux règles de l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et

légumes, en ce qu'elle ajoute des exigences supplémentaires à celles prévues sur le plan communautaire, qu'à l'article 30 du traité CEE lorsqu'elle s'applique aux produits importés, étant donné qu'elle constitue une entrave aux échanges et qu'elle ne trouve, par ailleurs, aucune justification sur la base de l'article 36 du traité CEE ou d'exigences impératives. S'agissant d'une matière réglée par l'organisation commune de marché du secteur en cause et qui échappe ainsi par nature à la compétence des États membres, les dispositions nationales précitées seraient incompatibles avec le droit communautaire.

Quant au caractère prétendument incomplet de la réglementation communautaire du secteur des fruits et légumes, la Commission considère que le gouvernement belge pratique une confusion entre deux situations totalement distinctes.

— La première est celle où font défaut, dans une organisation commune de marché, des règles communautaires nécessaires au bon fonctionnement de celle-ci, en ce sens que toute une partie de la matière est restée non réglementée. C'est dans ce cadre que la Cour a admis que les États membres pouvaient, à titre intérimaire et provisoire, mettre en œuvre de telles mesures pour autant qu'elles soient compatibles avec les principes de l'organisation commune de marché.

— Toute autre devrait être en revanche l'analyse de la situation de l'espèce, dès lors qu'il est constant que l'organisation commune de marché dans le secteur des fruits et légumes comporte une réglementation circonstanciée en matière de normes de qualité et de commercialisation. Sur ce plan, la Commission rappelle que l'obligation dont le champ d'application a été généralisé par la réglementation nationale incriminée — à savoir l'obligation de faire figurer le poids minimal net, le nombre de pièces ou le nombre de bottes — existe pour certains légumes: oignons, artichauts, céleris à côtes et choux pommés.

De l'avis de la Commission, une autre interprétation conduit, en effet, à admettre que chaque État membre est autorisé à introduire, en supplément de la réglementation communautaire en vigueur, toute prescription nationale qui lui paraîtrait opportune, sous la seule réserve qu'elle ne soit pas manifestement contraire à une disposition communautaire expresse ou aux objectifs de l'organisation commune de marché dans le secteur considéré.

Le gouvernement belge ne conteste pas que les États membres ne peuvent plus exercer de compétences dans une matière qui est effectivement et complètement réglée par la norme communautaire. Mais encore faut-il que toutes les normes communautaires aient été prises, de telle sorte que l'objectif poursuivi par la réglementation commune de marché soit intégralement réalisé. Ce n'est pas parce qu'un secteur tel que la commercialisation des fruits et légumes fait l'objet d'une réglementation commune de marché qu'il s'ensuit nécessairement que toutes les normes d'application aient été prises; certaines mesures d'application peuvent faire défaut. Cette situation permet aux États membres d'édicter une réglementation complémentaire, aussi longtemps que la Communauté n'a pas entièrement rempli ses tâches et obligations.

Cette compétence résiduelle des États membres aurait d'ailleurs été explicitement reconnue par la Cour, notamment dans ses arrêts du 7 février 1984 (Jongeneel Kaas/Pays-Bas, 237/83, Rec. p. 483) et du 28 mars 1984 (Pluimveeslachterijen Midden-Nederland et Van Miert, 47 et 48/83, Rec. p. 1721).

La partie défenderesse considère que la mesure réglementaire litigieuse répond entièrement aux exigences du droit communautaire et à l'objectif poursuivi par l'organisation commune du marché des fruits et légumes, vu qu'elle a un double objectif: assurer la loyauté des transactions commerciales en créant des conditions de concurrence égales et protéger le consommateur en lui offrant une certaine clarté dans la présentation du produit, de sorte qu'il soit prémuni contre toute pratique malhonnête ou de nature à l'induire en erreur, telle que la mention « poids brut pour net », courante dans quelques États membres et qui consiste à vendre l'emballage au prix du produit qu'il contient.

Le gouvernement belge soutient aussi que, comme il ressort de l'arrêté royal du 26 novembre 1982, l'emballage de groupage serait, à l'encontre de la thèse de la Commission, susceptible de parcourir le circuit commercial complet et d'être en conséquence présenté au consommateur final.

Le gouvernement belge observe que l'arrêté royal sus-mentionné s'applique à tous les fruits et légumes et que font donc partie de son champ d'application des fruits et légumes qui ne font pas l'objet de normes communes de qualité. Il rappelle, par ailleurs, que la Cour a, dans différents arrêts, affirmé que:

« l'existence d'une organisation commune de marché n'empêche pas automatiquement les États membres d'adopter des mesures nationales, concernant le secteur des produits soumis à cette organisation et susceptible d'influer sur le commerce de ces produits, si ces mesures ne sont pas en contradiction avec une règle spécifique ou une finalité du règlement considéré ».

De même, la partie défenderesse considère qu'il ne ressort pas des normes communes de qualité pour quelle raison la mention obligatoire du poids minimal net, du nombre de pièces ou de bottes sur un emballage de groupage, est fixée pour tel produit plutôt que pour tel autre; dès lors, l'extension de cette obligation à tous les fruits et légumes, qui ne déroge pas au régime communautaire et qui tend à une finalité identique de protection du consommateur et de la loyauté des transactions commerciales, ne saurait être incompatible avec le droit communautaire.

4. Réponses de la Commission aux questions posées par la Cour

Par lettre du 8 avril 1987, la Cour a invité la Commission à circonscrire l'objet du litige au vu des renseignements fournis par le gouvernement belge, en précisant si elle maintient tous les griefs ou seulement certains d'entre eux, et à faire connaître à la Cour les raisons pour lesquelles les normes communes de qualité pour les fruits et légumes concernant le marquage exigent l'indication, dans l'emballage de groupage, du poids minimal net, du nombre de pièces ou du nombre de bottes pour certains produits et pas pour d'autres.

Le 11 mai 1987, la Commission a répondu à la première question posée par la Cour dans le sens qu'elle maintient un seul des griefs faisant l'objet de sa requête. Quant à la deuxième question, la Commission a indiqué que les normes communautaires de qualité ne contiennent des dispositions relatives au marquage des emballages que pour les oignons, artichauts, céleris à côtes et choux pommés et a expliqué cette situation par les difficultés que plusieurs délégations des États membres ont montrées envers les tentatives envisagées par la Commission d'étendre les obligations de marquage en

raison, notamment, du surcroît de travail de conditionnement qu'elles entraîneraient et — pour ce qui concerne l'indication du poids — du risque de contestations à l'arrivée, en conséquence de la perte de poids naturelle des produits en cours de commercialisation, de façon que la Communauté n'a pu imposer cette normalisation obligatoire que pour un certain nombre de fruits et légumes reprenant les normes qui avaient déjà été mises au point par la Commission économique pour l'Europe créée à Genève au début des années 50.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juge rapporteur