sont compatibles avec la disposition citée des prescriptions nationales édictant des normes de qualité et de commercialisation concernant la volaille abattue et devant être respectées sous peine de sanctions disciplinaires, à condition qu'elles soient compatibles avec l'objectif poursuivi par l'organisation commune de marché et appliquées de manière à ne pas limiter l'importation de viande de volaille légalement produite et commercialisée conformément aux normes de qualité et de commercialisation en vigueur dans les autres États membres.

Koopmans Bahlmann

Pescatore O'Keeffe Bosco

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 28 mars 1984

Pour le greffier

J. A. Pompe

greffier adjoint

Le président de la quatrième chambre

T. Koopmans

CONCLUSIONS DE M^ME L'AVOCAT GÉNÉRAL SIMONE ROZÈS, PRÉSENTÉES LE 1^er FÉVRIER 1984

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Par les deux renvois préjudiciels dont il vous a saisis, le College van Beroep vous pose une question identique: «l'article 2 du règlement (CEE) n° 2777/75 doit-il être interprété en ce sens que sont incompatibles avec lui les prescriptions nationales édictant des normes de qualité concernant la volaille abattue et devant être respectées sous peine de sanctions disciplinaires, qui ne sont pas basées sur le droit communautaire?»

On trouve à l'origine de cette question, la violation par deux entreprises néerlandaises d'abattage de volailles de certaines dispositions du règlement sur les normes de qualité (Verordening Kwaliteitseisen), violation qui a entraîné des sanctions disciplinaires sous forme d'amendes.

Cette réglementation nationale a été établie le 24 février 1966 par l'organisme professionnel compétent pour le commerce et l'industrie de la volaille (Bedrijfschap voor de Pluimveehandel en -industrie). Applicable au commerce de gros, elle impose aux entreprises intéressées exerçant le commerce ou l'activité de commissionnaire ou d'intermédiaire ou transformant le produit de manière industrielle le respect de normes de qualité : pour les volailles abattues (titre III), ces normes portent notamment sur les différents états de transformation du produit (article 8), les conditions pour y parvenir (article 9), la répartition en catégories de qualité (article 10), le poids standard (article 11), l'emballage (articles 12 à 15), le transport et la livraison (articles 17 et 18).

Le secteur de la viande de volaille est, au plan communautaire, régi par une organisation commune de marché établie par le règlement du Conseil du 29 octobre 1975 (n° 2777/75) [1] qui a remplacé le règlement du Conseil du 13 juin 1967 (n° 123/67) [2]. La volaille abattue, définie par l'article 1, paragraphe 2, sous c), qui vise «les volailles mortes de basse-cour, entières, mêmes sans abats», relève de la position tarifaire 02.02 (article 1, paragraphe 1, sous b). Le règlement prévoit, pour les échanges extérieurs, un système de prélèvements et de restitutions (articles 3 à 13). C'est l'article 2 relatif aux échanges intérieurs qui détermine les mesures communautaires à adopter:

— le paragraphe 1 prévoit en effet que, «en vue d'encourager les initiatives professionnelles et interprofessionnelles permettant de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché, à l'exclusion de celles relatives au retrait du marché», des «mesures communautaires ... peuvent être prises» pour les produits relevant de l'article 1, paragraphe 1, afin notamment de promouvoir une meilleure organisation de la production, de la transformation et de la commercialisation de ces produits, ainsi que pour améliorer leur qualité;

— le paragraphe 2 dispose que:

«Des normes de commercialisation:

— sont arrêtées pour un ou plusieurs produits visés à l'article 1, paragraphe 1, sous b)»,

c'est-à-dire pour les volailles abattues; pour les autres produits, le paragraphe 2, *second tiret*, précise que des normes de commercialisation «peuvent être arrêtées».

L'objet de ces normes est présenté, à titre *indicatif*, dans ce même paragraphe:

Elles «peuvent porter, notamment, sur le classement par catégories de qualité et de poids, l'emballage, l'entreposage, le transport, la présentation et le marquage» et doivent être adoptées par le Conseil sur proposition de la Commission, à la majorité qualifiée.

Le règlement n° 2777/75 du Conseil prévoit donc, pour le marché intérieur, des mesures communautaires de portée différente: les unes ont un caractère *incitatif* (article 2, paragraphe 1) ou *facultatif* (article 2, paragraphe 2, second tiret: produits autres que la volaille abattue), les autres ont un caractère *impératif* (article 2, paragraphe 2, premier tiret: volailles abattues). L'article 2, paragraphe 2, premier tiret, nous intéresse directement puisqu'il est catégorique

1 — JO L 282 du 1. 11. 1975, p. 77.
2 — JO 117 du 19. 6. 1967, p. 2301.

pour la volaille abattue: le Conseil *doit* arrêter des normes de commercialisation. Cette disposition figurait déjà dans le règlement n° 123/67, mais elle n'a connu qu'un début d'exécution très modeste puisque n'existe à l'heure actuelle qu'un seul règlement [1] — non invoqué en l'espèce — «déterminant des normes communes relatives à la teneur en eau» de certaines volailles congelées et adopté «dans l'attente d'une réglementation communautaire plus complète en la matière», comme le précise son premier considérant en visant l'article 2, paragraphe 2, du règlement de base.

La confrontation des dispositions nationales et communautaires permet d'éclairer le problème posé par la juridiction nationale: la réglementation néerlandaise impose en effet aux entreprises qui pratiquent le commerce de gros certaines normes portant sur la plupart des domaines indiqués par l'article 2, paragraphe 2, second alinéa, du règlement n° 2777/75 du Conseil, dont le respect conditionne la commercialisation. Dès lors, à défaut d'une réglementation communautaire établissant des normes de commercialisation pour les volailles abattues, la question se pose de savoir si les États membres ont compétence pour maintenir ou adopter de telles normes nationales compte tenu des dispositions précitées de l'article 2, paragraphe 2, premier tiret, du règlement n° 2777/75 du Conseil qui, par son caractère impératif, paraît réserver cette compétence exclusivement à la Communauté. Ainsi formulée, cette question soulève deux séries de problèmes, comme en témoignent les observations déposées par l'organisme professionnel néerlandais et la Commission: en premier lieu, il s'agit de rechercher si l'existence d'une compétence communautaire en matière agricole exclut toute faculté pour un État membre d'intervenir en cas d'exécution partielle du règlement établissant l'organisation commune de marché dans le secteur considéré; dans l'hypothèse où les États membres se verraient reconnaître de telles facultés, il resterait alors, en second lieu, à définir l'étendue de leurs pouvoirs en la matière.

I — Existence d'une compétence nationale en cas de carence du législateur communautaire dans le cadre de la politique agricole commune

Pour l'organisme professionnel néerlandais, seul l'*usage effectif* par la Communauté des compétences prévues par l'article 2, paragraphe 2, premier tiret, serait susceptible de fonder la compétence exclusive de la Communauté, d'autant que la jurisprudence de la Cour n'aurait pas exclu la faculté pour les États membres d'intervenir dans le cadre d'une organisation commune de marché, sous certaines conditions. La compétence nationale serait en tout cas justifiée lorsqu'il s'agit pour l'État de maintenir la législation existante, à défaut pour la Communauté d'avoir adopté une réglementation commune, surtout si les mesures prévues par le règlement établissant l'organisation commune de marché sont, comme en l'espèce, nécessaires, comme cela résulte du caractère impératif de l'article 2, paragraphe 2, premier tiret.

1 — N° 2967/76 du 23. 11. 1976, JO L 339 du 8. 12. 1976, p. 1.

D'après la Commission, certains indices révéleraient la volonté du législateur communautaire de se réserver une compétence exclusive pour l'établissement de normes de commercialisation: elle se réfère également au caractère impératif de l'article 2, paragraphe 2, premier tiret, éclairé par le troisième considérant du règlement n° 2777/75 selon lequel

«notamment dans le secteur de la viande de volaille, il est nécessaire, afin de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole intéressée, que puissent être prises des mesures permettant de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché».

La Commission relève enfin que le règlement n° 2967/76 a été adopté «dans l'attente d'une réglementation communautaire plus complète» en matière de normes de commercialisation (premier considérant), ce qui viendrait confirmer l'exclusivité de la compétence communautaire.

La Commission doit cependant constater la carence du législateur communautaire en la matière: en dehors du secteur très limité déjà cité, l'article 2, paragraphe 2, premier tiret, n'a pas été mis en œuvre. En conséquence, il faudrait reconnaître aux États membres la faculté de maintenir provisoirement la législation en vigueur au moment où l'organisation commune de marché a été établie. Par contre, ils ne pourraient adapter la législation existante ou adopter une nouvelle législation sans porter atteinte au caractère exclusif de la compétence communautaire. Enfin, plus généralement, la Commission souligne que les disparités engendrées par la coexistence prolongée de législations nationales différentes seraient susceptibles de provoquer des distorsions de concurrence.

Ces observations démontrent que, pour l'organisme professionnel néerlandais comme pour la Commission, les États membres resteraient donc compétents jusqu'à la mise en œuvre des obligations imposées par le règlement établissant l'organisation commune de marché.

En matière agricole, ce problème vous a déjà été soumis dans le domaine de la conservation des ressources de la pêche.

Vous avez considéré

«que le transfert de compétence en la matière étant total et définitif au profit de la Communauté», sa carence «n'a pu, en aucun cas, restituer aux États membres la compétence et la liberté d'agir unilatéralement en ce domaine» [1].

Cette position de principe comporte un corrolaire et une atténuation:

— en premier lieu, les mesures nationales de conservation «restent maintenues en l'état où elles se trouvaient» au 1er janvier 1979 [2];

— en second lieu, vous considérez qu'on ne saurait étendre cette conception jusqu'au point de mettre les États membres dans l'impossibilité complète de modifier éventuellement les mesures de conservation existantes, en fonction de l'évolution des données de nature biologique et technique pertinentes en la matière» [3].

1 — Affaire 804/79, Commission/Royaume-Uni, Recueil 1981, p. 1045, attendu 20; voir également affaire 32/79 précitée, attendu 10, pour la période antérieure.

2 — Affaire 804/79, précitée, attendu 21.

3 — Affaire 804/79, précitée, attendu 22.

En quelque sorte, les États membres jouissent, à titre provisoire, d'une compétence de «substitution» dans un domaine relevant de la compétence exclusive de la Communauté: à ce titre, vous précisez d'ailleurs qu'ils agissent «comme gestionnaires de l'intérêt commun» [1], assujettis en tant que tels aux obligations générales résultant de l'article 5 (obligation de coopération) et 7 (égal accès aux fonds de pêche) [2].

Le rappel de ces principes nous paraît utile dans la mesure où, selon nous, ils sont applicables, de façon générale, à toute hypothèse de carence du législateur communautaire à adopter les mesures que lui imposent le traité ou les règles dérivées dans le cadre d'une compétence qui lui est réservée. Qu'il s'agisse en effet de la conservation des ressources de la pêche ou de l'établissement de normes de commercialisation pour les volailles abattues, il importe peu que l'on ait affaire à une situation où l'organisation commune de marché n'existe pas encore [3] ou, bien qu'établie, reste incomplète puisque l'absence de règle commune risque de compromettre, d'une part, les objectifs de la politique agricole commune, tels qu'ils sont énoncés par l'article 39 du traité, et, d'autre part, le principe de non-discrimination entre les producteurs ou les consommateurs de la Communauté posé par l'article 40, paragraphe 3, alinéa 2, du traité [4].

En conséquence, il convient de ne pas écarter la compétence «substitutive» des États membres dès lors qu'elle est exercée *dans le respect des règles générales du traité* telles qu'elles ont pu être précisées, le cas échéant, par le droit dérivé dans le secteur considéré.

La compétence normative des États membres n'est donc pas exclue en matière agricole, lorsqu'elle vient en quelque sorte pallier l'absence d'une législation commune. Cette conclusion nous permet d'aborder le second problème soulevé par la question préjudicielle que vous soumet le College van Beroep: à défaut d'une réglementation définissant des mesures communautaires de commercialisation prévues par le règlement établissant l'organisation commune de marché, *à quelles conditions* un État membre peut-il maintenir ou adapter les mesures de commercialisation qu'il a lui-même adoptées?

II — Limites imposées à l'intervention des États membres dans le cadre d'une organisation de marché

Nous avons relevé ci-dessus que l'existence d'une compétence nationale peut subsister à la condition expresse que son exercice ne compromette pas l'intérêt communautaire qui constitue le cadre de l'action des États membres. C'est dans cette perspective que votre jurisprudence a circonscrit les limites de l'intervention des États lorsque existe, comme en l'espèce, une organisation commune de marché.

a) En premier lieu, l'établissement d'une organisation commune de marché par la Communauté implique en effet

1 — Affaire 804/79, précitée, attendu 30.

2 — Affaire 804/79, précitée, attendus 28 et 29.

3 — L'inexistence d'une organisation commune de marché n'équivaut nullement à un vide juridique: les règles générales du traité sont applicables (voir arrêt du 16. 3. 1977, 68/76, Recueil p. 515, attendus 21 et suivants et conclusions de M. l'avocat général Capotorti, p. 536, point 4).

4 — Affaire 114/76, Bela-Mühle, Recueil 1977, p. 1211, attendu 6.

que «les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte» [1]; dès lors, si le règlement «ne se prononce ni dans un sens positif, ni dans un sens négatif, sur la compatibilité de réglementations nationales, existantes ou futures, avec l'organisation commune du marché établie par ses dispositions» [2], il faut rechercher si les mesures nationales sont «de nature à porter atteinte au but et aux objectifs du règlement» [3].

Ainsi, dans une situation où la compatibilité des mesures nationales n'entre pas dans les prévisions d'une réglementation communautaire, il convient donc d'éviter que ne soit compromise la finalité de l'organisation mise en place pour l'ensemble du marché commun. Les mêmes principes ont été logiquement appliqués au cas d'un règlement agricole qui ne prévoyait pas certaines de ses modalités d'application: dans une telle hypothèse, la «liberté laissée aux États membres ne peut . . . être exercée de manière à mettre en cause la finalité de la réglementation qui la concède» [4].

b) En second lieu, l'incompatibilité des mesures nationales devient patente lorsqu'elles réservent l'accès au marché à certains opérateurs économiques. Vous considérez en effet que toute organisation commune de marché garantit aux producteurs et consommateurs de la Communauté la liberté d'accès au marché du secteur organisé, dans la mesure où les dispositions des articles 30 à 34 font partie intégrante des organisations communes de marché [5], ce qui explique d'ailleurs que les règlements agricoles ne reprennent pas «expressis verbis» les interdictions édictées par ces articles [6].

Vous estimez que les règlements établissant une organisation commune de marché sont fondés sur le principe d'un «marché ouvert» [7], c'est-à-dire sur un régime de marché qui,

«dans le cadre du régime de libre circulation des marchandises garanti par les dispositions du traité, vise à assurer la liberté des échanges à l'intérieur de la Communauté par l'élimination tant des obstacles aux échanges que de toutes distorsions dans le commerce intracommunautaire, et exclut dès lors toutes interventions des États membres sur le marché, autres que celles qui seraient expressément prévues par le règlement même» [8].

Il en résulte qu'une organisation commune de marché, «fondée sur la liberté des transactions commerciales . . . s'oppose à toute réglementation nationale susceptible d'intraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire» [9].

Quelle conclusion peut-on tirer des principes ainsi rappelés dans l'affaire en cause? Avant de répondre à cette question, nous ferons les remarques suivantes:

1 — Affaire 51/74, Hulst, Recueil 1975, p. 79, attendu 25.

2 — Affaire 51/74, précitée, attendu 27.

3 — Affaire 51/74, précitée, attendu 28.

4 — Affaire 31/78, Bussone, Recueil 1978, p. 2429, attendu 16.

5 — Affaire 29/82, van Luipen, Recueil 1983, p. 151, attendu 8.

6 — Affaire 251/78, Denkavit Futtermittel, Recueil 1979, p. 3369, attendu 3, et affaire 83/78, Pigs Marketing Board, Recueil 1978, p. 2347, attendus 53 et 54.

7 — Affaire 83/78, précitée, attendu 57.

8 — Affaire 177/78, Pigs and Bacon, Recueil 1979, p. 2161, attendu 14; affaire 83/78, précitée, attendu 58.

9 — Affaire 94/79, Vriend, Recueil 1980, p. 327, attendu 8.

— les limites fixées par votre jurisprudence sont étroitement imbriquées: si l'accès au marché est, par l'effet de mesures nationales, interdit à certains produits ou opérateurs économiques, le fonctionnement et les objectifs de l'organisation commune de marché sont évidemment compromis, celle-ci ayant pour fondement même la liberté des transactions commerciales;

— or, l'absence de normes de commercialisation communes pour les volailles abattues et l'existence d'une réglementation nationale venant en quelque sorte s'y substituer posent un problème de compatibilité sous l'angle de la liberté d'accès au marché;

— en effet, comme en témoignent les observations en l'espèce, une réglementation nationale de cette nature comporterait le risque d'exclure du marché considéré certains produits;

— enfin, dans la mesure où, comme l'ont précisé l'organisme professionnel néerlandais et la Commission, les normes de commercialisation s'appliquent à tous les produits, il faudra aussi apprécier ce danger potentiel au regard des produits importés.

III — Normes nationales de commercialisation et liberté d'accès au marché

Nous pourrons être très bref en ce qui concerne l'effet de la réglementation néerlandaise sur les produits nationaux; par contre, son impact sur les produits importés nous arrêtera plus longuement.

a) Le règlement sur les normes de qualité (Verordening Kwaliteitseisen) subordonne la commercialisation des volailles abattues par les entreprises intéressées au respect d'une double série de règles susceptibles de restreindre l'accès au marché;

— les unes (articles 8 et 9) déterminent les conditions pour parvenir à l'un des cinq types de présentation prévus (volaille vidée, non vidée, etc.);

— les autres définissent trois catégories de qualité A, B et C (article 10).

Ces dispositions, comme l'a relevé la Commission, n'excluent aucune des présentations ou catégories de qualité pratiquées dans le commerce: elles viennent simplement organiser le traitement des volailles abattues et faciliter la connaissance de leur qualité par le consommateur. De ce point de vue, la réglementation néerlandaise nous paraît pleinement conforme au principe de la liberté d'accès au marché. Qu'en est-il, par contre, pour les produits importés?

b) Comme l'a souligné la Commission, la coexistence de législations ou réglementations nationales applicables à tous les produits qu'ils soient nationaux ou importés, adoptées à défaut de mesures communautaires d'harmonisation en la matière, suscite des obstacles à la liberté des échanges intracommunautaires en raison de disparités existant entre elles selon les États. Cependant, vous avez considéré qu'une telle situation pouvait être acceptée à condition que les prescriptions nationales indistinctement applicables soient

«reconnues comme étant nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant, notamment, à l'efficacité des contrôles fiscaux, à la protection de la santé publique, à la loyauté des transac-

tions commerciales et à la défense des consommateurs» [1],

pour qu'une dérogation aux exigences de l'article 30 soit admise. Autrement dit, l'accès à un marché donné de produits importés, eux-mêmes assujettis à des normes de commercialisation dans l'État d'origine, ne peut être limité que sous les réserves exceptionnelles fixées par votre jurisprudence «Cassis de Dijon».

Comme nous l'avons relevé précédemment, les articles 30 à 34 du traité font partie intégrante du marché commun agricole et rien ne nous paraît empêcher l'application de ces principes aux normes de commercialisation régissant un produit agricole.

L'ensemble de votre jurisprudence, tant en matière agricole que dans le domaine plus général de la libre circulation des marchandises, nous permet donc de conclure à la compatibilité, sous réserve du respect des conditions précitées, d'une réglementation nationale fixant des normes de commercialisation, à défaut d'harmonisation en la matière par le droit dérivé.

En raison des informations fournies tant par l'organisme néerlandais que par la Commission, nous ne ferons que de brèves remarques sur la réglementation néerlandaise à l'origine du renvoi préjudiciel dont vous a saisis le College van Beroep. Nous relèverons simplement que l'application systématique aux produits importés des normes fixées pour les volailles abattues par le titre III du Verordening constituerait indéniablement un obstacle à la liberté des échanges intracommunautaires. Il appartiendra donc au juge national d'apprécier, dans chaque cas concret, l'applicabilité de cette réglementation nationale aux produits importés à la lumière des exigences que vous avez fixées dans votre jurisprudence, telles que nous les avons rappelées.

Nous vous proposons donc, en conclusion, de répondre à la question qui vous était posée par le College van Beroep en disant pour droit:

— qu'une réglementation nationale qui, en l'absence de mesures communautaires d'harmonisation, assujettit au respect de certaines normes, notamment de qualité, la commercialisation d'un produit relevant d'une organisation commune de marché est compatible avec les dispositions du règlement mettant en place l'organisation considérée, sous réserve d'en respecter les finalités et de ne pas porter atteinte aux règles générales du traité;

— que les obstacles aux échanges communautaires susceptibles de résulter des disparités, engendrées par la coexistence de réglementations nationales du type précité, doivent être admis dans la mesure où ils sont nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives d'intérêt public telles que la protection de la santé publique, la loyauté des transactions commerciales ou la défense des consommateurs;

— qu'il appartient au juge national de qualifier, pour chaque cas d'espèce, le règlement en cause au regard des principes ainsi posés.

1 — Affaire 120/78, Rewe, Recueil 1979, p. 649, attendu 8; voir également affaire 113/80, Commission/Irlande, Recueil 1981, p. 1625, attendu 10.