

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. HENRI MAYRAS, PRÉSENTÉES LE 11 JUIN 1974

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

Introduction

La culture des bulbes de jacinthes aux fins soit de la commercialisation en l'état, soit de la production directe de fleurs à couper, est réglementée aux Pays-Bas par un décret pris le 29 juin 1971 par l'Office néerlandais de production des plantes ornementales — organisme professionnel de droit public — et approuvé par le ministre de l'agriculture et des pêcheries.

Elle est subordonnée à l'obtention d'un permis de culture délivré par l'Office, pour chaque campagne, d'abord aux bulbiculteurs qui justifient avoir légalement cultivé des bulbes de jacinthes au cours de la campagne précédente et sous certaines conditions, à de nouveaux exploitants, et notamment à ceux qui ont acquis, par cession, un droit de culture.

Chaque permis précise la superficie sur laquelle le droit de culture peut être exercé par le titulaire.

Cette réglementation tend donc non seulement à contrôler la production des bulbes, mais à la limiter.

Monsieur Van Haaster, producteur de bulbes et de fleurs de jacinthes, a été cité devant le juge de police en matière économique (Economische Politierichter) de Haarlem pour avoir cultivé des jacinthes sans être en possession d'un permis valable.

Se prévalant du règlement n° 234/68 du Conseil, en date du 27 février 1968, portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, le prévenu a soutenu que l'exigence d'un permis de culture était contraire aux dispositions de ce règle-

ment qui interdisent dans les échanges intracommunautaires de ces produits, toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent.

Le juge national vous saisit du problème de la compatibilité du décret néerlandais avec les dispositions communautaires.

Il faut se féliciter de cette demande de décision préjudicielle car, sur la même question, un autre juge de police économique, celui de l'arrondissement d'Alkmaar, avait, quelques semaines plus tôt, le 5 novembre 1973, sans vous consulter, rendu une décision par laquelle il a jugé que la réglementation néerlandaise était « manifestement » contraire au droit communautaire et relaxé, par ce motif, un agriculteur prévenu d'une identique infraction.

Vous n'avez certes pas compétence pour apprécier directement la compatibilité d'une disposition nationale avec un règlement communautaire, mais les éléments de fait et de droit qui ressortent du dossier permettent de redresser la question posée dans le cadre de la procédure engagée au titre de l'article 177.

Il s'agit de trancher la question de savoir si l'interdiction des restrictions quantitatives ou mesures d'effet équivalent, prescrite par l'article 10, alinéa 1, du règlement n° 234/68, dans les échanges entre États membres, doit être interprétée comme s'appliquant également aux mesures nationales de contingentement de la production.

Pour répondre utilement au juge « a quo », il convient d'analyser le régime néerlandais de la production des bulbes de jacinthes et d'en examiner les effets au regard de la réglementation communautaire.

I — Ce régime national comporte les éléments suivants :

- 1) Standardisation de l'offre ; la raison d'être et les avantages d'un tel objectif sont évidents : amélioration de la qualité marchande (état sanitaire, absence de virus et identité variétale). En pratique, cet objectif est garanti par l'exigence d'une autorisation et d'une attestation phytosanitaire pour exporter les bulbes.
- 2) En liaison avec ce premier élément est institué un contrôle des cultures : régime de limitation ou de contingentement de la plantation, moyennant autorisation de culture, ce qui implique un mesurage et un marquage précis des surfaces cultivées ; les amendes infligées pour infraction aux permis de culture sont fonction de la surface excédentaire. La tenue du registre des permis de culture est confiée à l'Office, de même que la poursuite des infractions.
- 3) En complément de ce contrôle de la production, il existe un régime d'intervention. Lorsque l'offre est excédentaire, des mesures sont prises pour éviter de trop grandes pertes. L'Office des plantes ornementales gère, pour les bulbes à fleur comme pour les fleurs coupées, un « fonds de surplus » : lorsque les prix descendent au-dessous d'un certain seuil, la marchandise est retirée de la circulation dans les « criées ». Il en va de même des bulbes qui n'atteignent pas le calibre minimal et qui ne sont donc pas « commercialisables », à moins qu'ils ne soient échangés de la main à la main, entre horticulteurs néerlandais. En effet, ces plants présentant suffisamment de chances de donner des fleurs, les quelques pertes éventuellement subies n'empêchent pas leur transplantation d'être rentable.

Ce fonds est financé au moyen de redevances dues par tous ceux qui interviennent dans la production et la vente des bulbes à fleur. Cependant, le dossier ne permet pas de savoir exactement quelles sont les catégories d'horticulteurs (bulbi-

culteurs ou floriculteurs) qui ont le droit de présenter des bulbes à l'intervention et qui sont assujettis au paiement de la redevance.

Enfin, grâce à des subventions gouvernementales, versées au titre de la recherche et de la vulgarisation, ce fonds participe également à la promotion de l'écoulement des jacinthes en pot, en réduisant les prix et en couvrant les risques de vente.

L'Office est donc compétent pour :

- délivrer les permis de culture,
- fixer les prix d'intervention au Pays-Bas,
- utiliser et gérer les fonds de soutien,
- établir en cogestion les conditions d'exportation (conditions de livraison et de paiement).

Bien entendu il participe aussi, à l'échelon communautaire, à la fixation des prix minimaux à l'exportation vers les pays tiers et à la fixation des dimensions minimales des bulbes.

La culture des bulbes de jacinthes au Pays-Bas est réalisée dans une zone étroitement délimitée ; les bulbes vendables doivent être conditionnés et écoulés dans les trois à quatre mois qui suivent la récolte. La discipline de vente est assurée du fait que la plus grande partie de la production est exportée et doit, à cette occasion, passer par des services de contrôle à la frontière.

La minutie et l'efficacité de toute cette organisation explique, indépendamment de la capacité naturelle de production, l'actuelle position dominante des Pays-Bas dans le secteur de la production des bulbes de jacinthes, dont la valeur n'est pas négligeable. La « consommation » intérieure de bulbes n'occupe qu'une faible part par rapport aux exportations. Une partie importante des fleurs de jacinthes produites dans les autres États membres provient de la « marchandise » importée des Pays-Bas, qui est ensuite soit « forcée », soit plantée en plein champ.

II — Tournons-nous à présent vers l'organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture, qui a été établie par règlement du Conseil n° 234/68 du 27 février 1968 et qui fonctionne effectivement depuis le 1^{er} juillet 1968.

Comparée à certaines autres organisations de marchés, cette réglementation est sans doute moins perfectionnée.

Elle prévoit cependant l'adoption de mesures communautaires complémentaires :

- en vue d'améliorer la qualité des produits (art. 3 du règlement 234/68 : fixation de normes de qualité). C'est ce qui a été fait par règlement du Conseil n° 315/68 du 12 mars 1968. En pratique, ceci signifie qu'afin d'empêcher que ne soient vendus à l'utilisateur final des bulbes d'un calibre inférieur à celui qui garantit à coup sûr la floraison (« marchandise sèche ») et qu'il n'en résulte un abaissement du standard de qualité européen, toute commercialisation et toute exportation de bulbes d'un calibre inférieur à certaines dimensions est interdite. Cette réglementation paraît donc par elle-même avoir pour effet de limiter la superficie cultivée : en son absence et si l'exportation de ce matériel de multiplication était autorisée sans limites, il en résulterait vraisemblablement une prolifération des surfaces cultivées. Par ailleurs, elle a pour effet de stabiliser les prix sur les marchés ;
- en vue de maintenir et de développer les exportations de bulbes à fleur vers les pays tiers et, par conséquent, de stabiliser les cours, le règlement de base (art. 7) comportait l'instauration d'un régime de prix minimaux à l'exportation vers les pays tiers. Différents règlements d'application de la Commission sont venus fixer ces prix pour chaque campagne de commercialisation ;
- enfin, l'article 2 du règlement de base a prévu l'adoption de mesures com-

munautaires d'encouragement des initiatives professionnelles et inter-professionnelles en vue de promouvoir une meilleure organisation de la production, et l'article 12 a disposé sans d'ailleurs fixer de délai à cette fin, que le Conseil arrêterait les mesures nécessaires en vue de compléter les dispositions du règlement « en fonction de l'expérience acquise ». Aucune mesure n'a, semble-t-il, été prise à ce titre au plan communautaire.

En contrepartie de ces dispositions et suivant une clause qui se retrouve dans les autres organisations communes de marchés, l'article 10 du règlement interdit dans le commerce intérieur de la Communauté, non seulement la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent, mais aussi toute restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent. Cette règle est de portée générale. Elle ne souffre d'exception que pour ce que l'on appelle le « matériel de multiplication végétative » de la vigne. Pour les plantes en pots et les plants fruitiers, les mesures nécessaires en vue de rapprocher les dispositions nationales ayant pour but le maintien ou l'amélioration technique ou génétique de la production, devaient être arrêtées avant le 31 décembre 1968 (art. 10, dernier alinéa, et art. 18).

III — Dès lors, deux questions se posent :

- 1) Un système de permis de culture de ce type ne constitue-t-il qu'une « restriction quantitative ou une mesure d'effet équivalent » à la production des États membres ?
 - 2) Le règlement, notamment son article 10, n'a-t-il pas d'autre portée que celle des articles 30 et suivants du traité, c'est-à-dire d'interdire les restrictions qui se font sentir au seul stade de l'exportation des produits ?
1. Quant au premier point, il nous paraît qu'un système de permis de culture, même si les concessions accor-

dées — contre paiement d'un droit élevé — ne sont pas totalement exploitées, constitue en lui-même une mesure qui revient à contingenter la production et que, de ce seul fait elle a une incidence au moins potentielle sur la commercialisation des produits considérés.

A cet égard vous avez jugé, par votre arrêt Geddo du 12 juillet 1973 (Recueil 1973, p. 879), que « des mesures d'effet équivalent sont non seulement celles se présentant sous la forme de prohibition totale ou partielle d'exportation ou d'importation, mais aussi d'entraves, quelle que soit leur appellation ou leur technique, ayant le même effet ». Certes, vous avez énoncé cette considération à propos d'une charge pécuniaire frappant certains produits à l'occasion du contrat dont ils font l'objet, mais elle nous paraît parfaitement transposable à un régime de contingentement de la production.

Tout en le reconnaissant, la Commission ajoute cependant que « l'on ne peut normalement qualifier de restrictions quantitatives ou de mesures d'effet équivalent (ce que condamnent déjà les articles 30 et suivants du traité) les réglementations nationales par lesquelles un État limite quantitativement certaines productions ».

La Commission considère que l'interdiction, faite par l'article 10 du règlement, des restrictions quantitatives (ou de toute mesure d'effet équivalent) dans le commerce intérieur de la Communauté n'aurait pas d'autre portée que l'interdiction, contenue dans l'article 34 du traité, des restrictions quantitatives à l'exportation (et de toute mesure d'effet équivalent) entre les États membres.

Vous avez cependant déjà jugé, par votre arrêt Bilger du 18 mars 1970 (Recueil 1970, p. 136) que l'expression « concerner l'importation ou l'exportation » a un sens plus étroit que l'expression « affecter le commerce entre États membres ».

Certes, il s'agissait alors de l'appréciation d'un contrat de livraison au regard des règles de la concurrence. Mais vous avez

marqué à cette occasion que la notion de « commerce intérieur de la Communauté » et celle d'« importation et d'exportation entre États membres » ne se recouvraient pas. Un accord de contingentement de la production entre entreprises est susceptible d'affecter le commerce intérieur et il n'est donc pas exclu que les restrictions à la production édictées par un État membre puissent affecter le commerce intérieur de la Communauté.

Nous pensons donc que l'interdiction de l'article 10 du règlement a une portée plus large que celle de l'article 34 du traité, d'autant qu'elle s'inscrit dans une organisation commune de marchés.

2. Il y a plus.

Les organisations communes de marchés dans le secteur agricole couvrent non seulement les échanges de marchandises agricoles, mais aussi leur production.

Certes, compte tenu des différences importantes existant entre États membres en matière d'organisations nationales de marchés, ainsi que de la diversité des conditions qui régissent le commerce des produits agricoles, différences ayant trait, entre autres, à la nature même des produits concernés, il est prévu que, dans le cadre de la politique agricole commune, l'organisation commune peut prendre plusieurs formes (art. 40, deuxième alinéa).

Par définition, toute organisation commune doit, pour se substituer aux organisations nationales existantes, comporter des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés (article 43-3).

Dans le secteur considéré, nous estimons que l'article 43-3 a été mis en œuvre par le règlement n° 234/68. Par conséquent, toute restriction quantitative à la production devait être désormais interdite dans ce secteur, les seules exceptions permises étant celles qui découlent de l'élimination des produits qui ne sont pas conformes aux normes communautaires, ou les dérogations qui sont justi-

fiées par l'article 36, ou encore celles qui font l'objet de dispositions expresses.

A partir du 1^{er} juillet 1968, le marché dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture a fait l'objet d'une organisation définitive, bien que peut-être, à certains égards, encore incomplète. Il en va ainsi a fortiori à l'expiration de la période de transition : si aucune mesure complémentaire n'a été prise, c'est que son adoption n'a pas été jugée nécessaire.

Or, vous avez déjà jugé, par votre arrêt Sail du 21 mars 1972 (Recueil 1972, p. 119), qu'en pareil cas il appartenait à l'autorité communautaire seule de décider du maintien, à titre provisoire, de tout régime national d'organisation, d'intervention ou de contrôle portant sur les produits en cause. On peut également tirer argument de l'arrêt du 12 décembre 1973, Grosoli, par lequel vous avez jugé que le défaut de dispositions communautaires tendant à déterminer l'affectation d'un contingent d'importation d'un produit agricole (en l'espèce, viande congelée) n'avait pas pour conséquence de permettre à un État membre de prendre lui-même des mesures restrictives de nature à porter atteinte aux objectifs de politique agricole poursuivis par les autorités communautaires.

De même, on ne saurait arguer de l'absence, dans le règlement 234/68, de toute interdiction formelle d'une disposition nationale (à l'instar de l'interdiction, à l'article 12 du règlement n° 727/70 du Conseil du 21 avril 1970 portant organi-

sation commune des marchés dans le secteur du tabac brut, des dispositions qui attribuent à certaines personnes physiques le droit exclusif de cultiver le tabac) pour soutenir qu'une telle disposition serait compatible avec l'application du règlement en cause. On ne saurait non plus faire état de la tolérance des autorités communautaires en présence de cet état de choses.

Rien n'indique, dit-on, que ce système ait jusqu'à présent causé des difficultés à l'écoulement des produits concurrents des États membres importateurs. Ceci n'est guère étonnant, vu la position dominante des Pays-Bas dans le domaine de la production des bulbes de jacinthes. Mais il ne s'agit pas seulement de cela : il faut d'abord, certes, que les exploitants des autres États membres puissent se procurer, sinon chez eux du moins aux Pays-Bas, tous les bulbes destinés à la production de fleurs coupées ou à la multiplication qu'ils souhaitent dans les mêmes conditions que leurs concurrents néerlandais ; mais il faut, en outre, qu'il n'y ait aucune discrimination entre producteurs aux Pays-Bas. Or, la présente affaire, rapprochée des précédents cités par M. Van Haaster, prouve que tel n'est pas le cas. La chose est rendue impossible, notamment par le système des permis de culture. S'il n'établissait pas directement une restriction quantitative à l'exportation, un tel système aboutit nécessairement, en limitant la production, à réduire les quantités de produits susceptibles d'être livrés au commerce entre États membres.

Nous concluons donc à ce que vous disiez pour droit que les dispositions combinées de l'article 10 du règlement n° 234/68 et des autres articles de ce règlement sont incompatibles avec un système de permis de culture des bulbes de jacinthes.