

qualité, dès lors que cette obligation concerne indistinctement la production nationale commercialisée dans l'État membre concerné et celle destinée à l'exportation.

L'article 34 ne fait pas non plus obstacle à une règle nationale qui prévoit des sondages effectués sur tous les produits destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation, par un organisme de contrôle qui émet, par la suite, un document attestant le résultat de ce contrôle.

7. Le règlement n° 804/68 doit être interprété en ce sens qu'il n'empêche pas un État membre d'obliger les producteurs de fromage à s'affilier à un organisme de contrôle pourvu que les buts de cet organisme soient conformes au droit communautaire et que la commercialisation, la revente, l'importation, l'exportation ou l'offre à l'exportation des produits fromagers ne soit pas exclusivement réservée aux personnes affiliées à un tel organisme.

Dans l'affaire 237/82,

ayant pour objet des demandes adressées à la Cour, en application de l'article 177 du traité CEE, par l'Arrondissementsrechtbank de La Haye, et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

JONGENEEL KAAS BV, Bodegraven, ainsi que quatorze autres parties demandereses,

et

ÉTAT NÉERLANDAIS, ainsi que le STICHTING CENTRAAL ORGAAN ZUIVELCONTROLE,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation du règlement (CEE) n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, (JO L 148, p. 13) et des articles 30 et 34 du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, T. Koopmans, K. Bahlmann et Y. Galmot, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, G. Bosco, O. Due et U. Everling, juges,

avocat général: M. G. F. Mancini

greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

I — Faits et procédure écrite

Le 1^{er} juillet 1982 est entré en vigueur aux Pays-Bas un train de mesures visant à réglementer la production de fromage.

Ces mesures ont été prises en vertu de la loi sur la qualité des produits agricoles (Landbouwkwaliteitswet du 8 avril 1971, 5761, 371, ci-après «la loi»)

Il résulte de l'exposé des motifs de la loi que celle-ci préconisait, en vue de promouvoir la vente, l'établissement d'une réglementation générale sur la qualité des produits de l'agriculture et de la pêche. On ne pourrait pas se servir à cette fin de la loi sur les marchandises (Warenwet) qui permettait seulement d'arrêter des règles dans l'intérêt de la santé publique ou de la loyauté des transactions commerciales et non de la qualité des produits agricoles.

C'est en vue de combler cette lacune que les réglementations suivantes ont été prises:

- l'arrêté royal sur la qualité des produits agricoles — produits fromagers (Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten du 2 décembre 1981, 5761, 726, ci-après «l'arrêté»);
- le décret ministériel sur la qualité des produits agricoles — produits fromagers (Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten du 28 décembre 1981, Ned. Stct n° 251, ci-après «le décret»).

Ces deux actes attribuaient certaines fonctions à la défenderesse au principal

n° 2, le Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole (fondation de l'organisme central de contrôle des produits laitiers, ci-après le COZ), établi à La Haye.

Le COZ lui-même a arrêté certains règlements, notamment le règlement de contrôle applicable aux produits fromagers (Keuringsreglement COZ Kaasprodukten, approuvé par décret ministériel du 15 juin 1982, Ned. Stct n° 105, ci-après «le règlement de contrôle») et le règlement relatif aux taxes du COZ (Heffingereglement COZ, approuvé par décret ministériel du 15 juin 1982, Ned. Stct n° 118, ci-après «le règlement parafiscal»).

1.1 Champ d'application de la réglementation

a) La réglementation s'applique:

- à tous les fromages produits aux Pays-Bas, qu'ils soient destinés à la consommation interne du pays, ou à l'exportation;
- à la réexportation et au trafic de perfectionnement actif.

Par contre, elle ne s'applique pas aux fromages importés, sauf en ce qui concerne les dispositions générales des articles 3, 4 et 5 de l'arrêté.

b) Les dispositions générales de l'arrêté interdisent l'utilisation de substances nocives et les indications trompeuses quant à la nature du produit.

c) Les dispositions de la réglementation qui ne concernent que les fromages produits aux Pays-Bas sont: le décret, le règlement de contrôle et le règlement parafiscal pris sur la base de l'habilitation contenue dans l'arrêté. Leur contenu est résumé sommairement ci-dessous.

1.2. Les caractéristiques principales de la réglementation

Il est interdit de produire des fromages autres que ceux énumérés limitativement dans le décret. La liste comprend un certain nombre de fromages traditionnels néerlandais, dans des conditionnements divers, tels que le Gouda, l'Edam et le Commissiekaas, et en outre le Cheddar et le Feta.

Des dispositions précises énonçant la teneur en matières grasses et en eau existent pour chaque variété de fromages. Il est interdit de produire un fromage qui n'est pas conforme à ces règles.

En plus, la conformité des fromages à la réglementation est démontrée par l'apposition des marques et par l'existence de documents de contrôle. Tous les fromages sont soumis à un système de contrôle obligatoire. Il est interdit de commercialiser des produits qui ne portent pas de marque. Les documents de contrôle constatent la conformité des fromages soumis à examen par voie de sondage.

Le respect de la réglementation est assurée par le COZ, organisme de droit privé auquel toute entreprise fabricant de fromage industriel doit s'affilier.

Le COZ prélève sur ses membres des taxes destinées à couvrir les frais de surveillance et de contrôle.

1.3. La réglementation communautaire

La réglementation communautaire concernant le fromage comporte un certain nombre de mesures.

a) Sur le marché intérieur:

- prix d'intervention pour les fromages Grana-Padano et Parmigiano-Reggiano, et aides de stockage pour ces derniers et pour le Provolone ainsi que pour les fromages de garde;
- application de montants compensatoires monétaires;
- interdiction de mesures équivalentes aux restrictions quantitatives;
- interdiction des aides étatiques (voir articles 92 à 94 CEE).

b) Dans les échanges avec les pays tiers:

- prix de seuil et prélèvements, montants compensatoires;
- emploi obligatoire de certificats d'importation et d'exportation;
- paiement de restitutions lors des exportations vers certains pays, à certains moments, pour certains fromages;
- autres mesures et accords internationaux;
- interdiction de mesures équivalentes aux restrictions quantitatives.

1.4. Procédure devant le juge national

Les parties demandresses ont considéré que la totalité de ces diverses dispositions est contraire au droit communautaire et ont intenté une action devant l'Arrondissementsrechtbank. Elles ont également demandé, par voie de référé, le sursis à l'exécution de cette réglementation et

c'est dans le cadre de la procédure en référé que le président de l'Arrondissementsrechtbank a estimé qu'il lui était nécessaire d'obtenir une décision préjudicielle sur l'interprétation de certaines notions de droit communautaire, afin d'apprécier si la réglementation litigieuse était contraire:

- a) au règlement du Conseil n° 804/68 du 27 juin 1968 (JO L 148, p. 13), soit parce que les États membres ne pouvaient plus intervenir dans le fonctionnement du marché du fromage, régi exclusivement par les instruments communautaires dans le cadre de l'organisation commune des marchés, soit parce que la réglementation nationale interférerait avec les objectifs de cette organisation commune des marchés;
- b) aux articles 30 et 34 du traité CEE et à l'article 22 du règlement n° 804/68, relatifs à la libre circulation des marchandises;
- c) au respect du principe de la proportionnalité.

Ces considérations l'ont amené à poser les questions suivantes à la Cour par ordonnance du 14 septembre 1982:

- «a) Le règlement (CEE) n° 804/68 précité doit-il être interprété en ce sens qu'il empêche un État membre comme les Pays-Bas 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 telle qu'elle est contenue dans les réglementations légales visées au point 1?
- 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 comme les Pays-Bas 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 telle qu'elle est contenue dans les réglementations légales visées au point 1?

- c) En cas de réponse négative à la question b), le règlement visé sous a) ou les articles visés sous b) doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils empêchent un État membre comme les Pays-Bas d'arrêter une réglementation aux termes de laquelle la préparation industrielle de produits à base de fromage est exclusivement autorisée à ceux qui sont affiliés à un organisme de contrôle, comme le prévoit l'article 12 du Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten?
- d) Les principes généraux du droit, notamment le 'principe de proportionnalité' invoqué par les demandereses, ont-ils un effet direct dans un litige tel que la présente espèce?»

1.5. Procédure devant la Cour

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice, des observations écrites ont été déposées par les parties demandereses au principal, représentées par M^e B. H. ter Kuile et M^e H. J. Bronkhorst, avocats près le Hoge Raad der Nederlanden, du cabinet de Brauw en Helbach, par le gouvernement néerlandais, représenté par M. F. Italianer, secrétaire général au ministère des affaires étrangères, et par la Commission des Communautés européennes, représentée par M. Jean-François Verstrynge, membre de son service juridique.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Les parties ont cependant été invitées à répondre à plusieurs questions.

II — Observations écrites

2.1. *Objet du litige*

La Commission considère qu'il faut faire une distinction entre les articles 3, 4 et 5 de l'arrêté, d'une part, qui visent indubitablement à protéger la santé publique et l'intérêt des consommateurs, ce qui ne serait pas contesté, selon elle, par les demanderesses et, d'autre part, la réglementation prise sur la base de l'article 6 du même arrêté, véritable objet du litige et dont le but essentiel est de promouvoir la vente.

2.2. *Buts de la réglementation*

2.2.1. Le gouvernement néerlandais expose que le fromage est un produit important pour les Pays-Bas et permet l'écoulement de 35 % du lait produit.

La réglementation serait établie dans l'intérêt des producteurs et des consommateurs pour empêcher qu'une variété de fromage puisse être commercialisée sous une autre qualité plus médiocre.

Il serait nécessaire de combattre les manipulations telles que celles touchant à la teneur en matières grasses et en eau, aux produits de base et aux mentions. Les restrictions resteraient dans les limites nécessaires pour maintenir les caractéristiques spécifiques des différentes variétés de fromages.

Les Pays-Bas seraient également signataires de la convention sur l'emploi des appellations d'origine et dénominations de fromage (convention de Stresa de 1951). Il y aurait lieu, en outre, de tenir compte du code des principes, concernant le lait et les produits laitiers, élaboré dans le cadre de la FAO.

La réglementation néerlandaise contribuerait ainsi à l'égalité des conditions de

concurrence et à la loyauté des transactions commerciales, et favoriserait, en même temps, les intérêts du consommateur qui serait certain que le produit répond à ce qu'il attend légitimement.

2.2.2. La Commission et les demanderesses signalent que le but annoncé de la réglementation est de promouvoir la vente des produits nationaux, et se réfèrent aux exposés des motifs des textes adoptés en ce sens.

La Commission fait une distinction entre les articles 3, 4 et 5 de l'arrêté qui, selon elle, visent indubitablement à protéger la santé publique et l'intérêt des consommateurs, et d'autre part, l'article 6 de l'arrêté qui viserait à promouvoir la vente.

2.3. *Effets de la réglementation*

Selon les *demandereses*, la réglementation affecte sérieusement les intérêts des producteurs, des commerçants et des exportateurs de fromages:

- a) l'affiliation obligatoire entraînerait des dépenses importantes;
- b) l'interdiction de livrer des fromages n'ayant pas encore atteint la maturation minimale imposée par la réglementation causerait des entraves importantes et élargirait la définition des producteurs soumis à l'affiliation obligatoire au COZ pour recouvrir certains commerçants qui n'étaient pas visés antérieurement;
- c) certains fromages de bonne qualité ne pourraient plus être offerts à la vente, ou ne pourraient être vendus que pour être tranchés ou fondus, tels que l'Emmental dont les yeux sont supérieurs à 10 mm, le fromage parfumé à la moutarde, et le fromage de régime pauvre en sel;

d) certains fromages ne pourraient pas être exportés vers d'autres pays membres, même lorsqu'ils répondent aux conditions prévues dans ces pays. Il ne s'agirait pas de situations marginales, mais de marchés très importants, comme notamment celui du Royaume-Uni.

Question a) — Compatibilité avec le règlement d'organisation commune de marché

2.4. Incompétence des États membres

2.4.1. Selon les parties demandereses au principal, le caractère exclusif de l'organisation commune des marchés impliquerait que les États membres ne sont plus libres d'arrêter des réglementations nationales qui poursuivent le même objectif que l'organisation commune des marchés.

Le fonctionnement du marché commun des produits agricoles, régi par une organisation commune des marchés, serait uniquement réglé par les instruments prévus par cette organisation de marchés sans que les autorités nationales puissent intervenir.

La Cour aurait déclaré que l'approvisionnement du marché est l'un des objectifs du règlement n° 804/68 dans l'arrêt du 10 mars 1981 (affaires jointes 36 et 71/80, *Irish Creamery*, Recueil p. 735). L'objectif de la réglementation litigieuse, à savoir la promotion de la vente, serait le même que celui de l'organisation commune des marchés établie par le règlement n° 804/68.

2.4.2. Le *gouvernement néerlandais* soutient que la réglementation commu-

nautaire ne contiendrait pas de règles relatives à la production ou à la commercialisation des fromages ni à la qualité des fromages, sauf aux fins de l'application du système des interventions et des aides. Fixer des normes de qualité uniformes au niveau européen serait pratiquement impossible, compte tenu de la diversité des différentes variétés, et ne serait, eu égard à cette même diversité, guère souhaité par le consommateur.

La Cour n'aurait jamais adopté la thèse des demandereses, selon laquelle l'organisation du marché a un effet exclusif. Le droit communautaire obligerait les États membres à s'abstenir de toutes mesures portant atteinte au fonctionnement de l'organisation commune de marché, mais il ne saurait être question d'une pareille atteinte dans les cas d'espèce.

Le gouvernement néerlandais rappelle la décision de la Cour dans l'arrêt du 1^{er} avril 1982 (affaires 141 à 143/81, *Holdijk*, Recueil p. 1299), selon laquelle l'organisation commune du marché n'aurait pas pour effet de soustraire les producteurs à toute réglementation nationale qui poursuit des objectifs autres que ceux couverts par l'organisation commune.

Contrairement à ce qui aurait été dit par les demandereses, la promotion des ventes ne ferait pas partie des objectifs de l'organisation du marché. Cette notion ne figurerait pas dans le règlement n° 804/68. Même si la Communauté prenait des mesures en ce sens, ou même si la Cour concluait que le règlement n° 804/68 visait indirectement à promouvoir la vente des produits laitiers, ce ne serait pas un but exclusivement réservé à la Communauté. Les mesures nationales seraient incompatibles seulement si elles allaient à l'encontre des règles communautaires.

2.4.3. Selon la Commission, il existerait déjà une longue liste de mesures introduites, ou pouvant être introduites sur base de compétences spécifiques déléguées à la Communauté. Dès lors, on disposerait d'un ensemble de règles et d'un cadre d'organisation permettant de faire face à toute situation prévisible.

L'organisation commune des marchés serait fondée sur le principe d'un marché ouvert auquel tout producteur a librement accès sans subir un désavantage économique.

La diversité des produits fromagers jouerait un rôle important dans l'élargissement des possibilités d'écoulement des excédents de lait.

La promotion de la vente aurait pu figurer dans l'organisation commune des marchés.

Après une analyse de la jurisprudence de la Cour, la Commission conclut que lorsqu'il existe une organisation commune des marchés, il y aurait deux compétences exclusives de la Communauté qui enlèvent aux États membres la compétence de combler les lacunes éventuelles existant encore, à savoir:

- a) la compétence de prendre des mesures d'intervention;
- b) la compétence de réglementer l'accès au marché ouvert.

2.4.3.1. La Commission est d'avis que la limitation de la liste des fromages autorisés constitue une infraction à la compétence exclusive de la Communauté de réglementer la liberté d'accès au marché. Il serait clair que la Communauté n'aurait pas voulu prendre des

mesures limitant la production ou les exportations des produits fromagers.

2.4.3.2. La même considération s'appliquerait à l'interdiction de produire et de commercialiser d'autres qualités que celles prescrites, qui devrait, en réalité, être assimilée à une mesure restreignant la production, ayant le même effet que le retrait du marché de certains produits et empiétant ainsi sur les compétences exclusives de la Communauté.

2.4.3.3. La Commission estime également que l'emploi obligatoire de marques, de signes et de documents de contrôle est contraire aux compétences exclusives de la Communauté d'arrêter les réglementations nécessaires afin d'assurer le libre accès au marché. L'interdiction de production ou de commercialisation pour la seule raison qu'un produit fromager ne porte pas la marque nationale serait, en plus, une atteinte au libre accès au marché. Dans ses réponses écrites aux questions de la Cour, la Commission a apporté des précisions à cet égard.

2.4.3.4. En ce qui concerne les certificats d'importation ou d'exportation, en provenance ou à destination de pays tiers, la Communauté aurait déjà légiféré dans le règlement n° 804/68.

La Commission se réfère également à des dispositions du même règlement concernant les marques de contrôle pour le beurre.

L'unité du marché ouvert exigerait que des mesures ne soient pas prises en ordre dispersé. Il appartiendrait aux institutions communautaires de prendre les mesures nécessaires, et si de telles mesures n'ont pas été prises, cela voudrait simplement dire que le législateur communautaire n'en a pas vu la nécessité.

2.4.3.5. Le gouvernement néerlandais aurait invoqué devant le juge national, la jurisprudence «Cassis de Dijon» pour fonder l'existence de compétences nationales. Cette argumentation serait entachée d'erreurs fondamentales, parmi lesquelles le fait que cette jurisprudence porterait exclusivement sur les restrictions s'appliquant aux produits importés et non sur les restrictions à la production, à l'exportation ou à l'écoulement sur le marché national, le fait que cette jurisprudence ne s'appliquerait que s'il n'existe pas de réglementation communautaire, le fait que les objectifs de l'article 39 du traité CEE ne figureraient pas parmi les exigences impératives énumérées par cette jurisprudence et, finalement, le fait qu'il faudrait tenir compte du principe de proportionnalité à la lumière duquel la réglementation nationale devrait être appréciée.

La compétence nationale ne pourrait donc viser que les objectifs relatifs à la santé publique, à la loyauté des transactions commerciales et à la protection des consommateurs.

2.4.3.6. La Commission examine sur la base de ces considérations si les États membres jouissent de la compétence d'arrêter une réglementation relative à la dénomination. Elle rappelle que le but de la réglementation litigieuse est de promouvoir la vente des produits nationaux, et non pas la protection de la santé publique, la loyauté des transactions commerciales, ou la protection des consommateurs.

La Commission cite divers domaines où la Communauté a exercé la compétence de fixer des normes de qualité, telles que la nomenclature douanière et les restitutions. La Communauté aurait également prévu la possibilité que les définitions nationales puissent jouer un rôle complémentaire en faisant référence aux définitions nationales dans les actes communautaires.

La Commission établit une distinction en la matière entre trois situations différentes:

- a) lorsque la Communauté a déjà fait usage de sa compétence pour arrêter au niveau communautaire une réglementation relative à la dénomination;
- b) lorsque la Communauté a déjà fait usage de sa compétence pour intégrer dans le système communautaire une réglementation nationale relative à la dénomination;
- c) lorsque la Communauté n'a pas fait usage de sa compétence et que continuent d'exister des réglementations nationales en matière de dénomination sans aucun rapport avec des mesures communautaires.

La Commission considère que dans la situation décrite sous a), les États membres ont définitivement perdu leur compétence. Dans la situation décrite sous b), les compétences des États membres continuent d'exister à côté des compétences communautaires. Toutefois, dans cette situation, l'exercice des compétences des États membres est soumis à des limitations. Dans la situation décrite sous c), les compétences nationales continuent aussi d'exister. La Commission considère toutefois qu'ici aussi l'exercice de ces compétences peut être soumis à des limitations.

2.4.3.7. La Commission est de l'avis que l'article 5 du traité CEE, ainsi que son article 40, paragraphe 3, et la nécessité d'une collaboration étroite entre les États membres et les institutions de la Communauté, afin d'assurer le bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés, impose aux États membres l'obligation d'informer au préalable les institutions communautaires compétentes de leur intention d'arrêter des réglementations nationales. Il faut que la Commission soit préalablement informée pour pouvoir prendre les mesures de coordination et pour éviter des disparités dans les législations nationales. Le risque de telles disparités ne serait que trop réel, surtout quand les États membres définissent unilatéralement et de manière divergente les fromages typiques d'autres États membres, comme le Cheddar et le Feta dans le cas des Pays-Bas.

2.5. *Interférence avec les objectifs de l'organisation commune des marchés*

2.5.1. Selon les *demanderesse*s, les organisations communes du marché impliquent un marché ouvert, sous réserve des mesures d'interventions communautaires, auquel tout producteur a librement accès et auquel les États membres ne peuvent pas porter atteinte (arrêts du 28. 11. 1978, affaire 83/78, Pigs Marketing Board, Recueil 1978, p. 2347; 26. 6. 1979, affaire 177/78, Pigs and Bacon Commission, Recueil 1979, p. 2161; 26. 2. 1980, affaire 94/79, Vriend, Recueil 1980, p. 327).

La réglementation serait contraire à ces objectifs, premièrement, en imposant l'obligation d'affiliation (voir point 2.7, ci-dessous) et, deuxièmement, parce que le système adopté reviendrait à un système clos en ce sens que, sauf dérogation, il est interdit de fabriquer d'autres variétés de fromage que celles énumérées dans le décret. Contrairement aux apparences, les dénominations telles que Edam, Gouda, Amsterdam ne garantiraient pas une origine géographique spécifique, puisque les variétés visées pourraient être fabriquées partout aux Pays-Bas. La réglementation litigieuse serait également contraire à l'exigence d'une concurrence loyale et efficace telle que mentionnée dans l'affaire Vriend, parce qu'elle aurait pour effet l'élimination du marché de certains produits de bonne qualité.

2.5.2. Pour les observations du gouvernement néerlandais, voyez le point 2.4.2 ci-dessus.

2.5.3. La Commission considère que lors de l'exercice des compétences nationales résiduelles dans un secteur couvert par l'organisation commune des marchés, celles-ci sont limitées par le droit

communautaire, en particulier par les restrictions découlant de la nécessité de protéger le bon fonctionnement de l'organisation commune, de respecter les principes fondamentaux du traité CEE tels que la libre circulation des marchandises et d'appliquer les principes généraux du droit.

La Commission examine si les principaux instruments de la réglementation néerlandaise menacent d'entraver le bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés.

2.5.3.1. La limitation de la liste des fromages

L'interdiction de production des fromages de garde, tels que l'Emmental et le gruyère ou des fromages du genre Provolone ou enfin des fromages de chèvre ou de brebis, menacerait le bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés. Elle irait à l'encontre de la politique communautaire qui vise à élargir autant que possible la demande pour le fromage en augmentant la diversité des produits offerts et, ainsi, à écouler plus de produits laitiers.

De telles restrictions constitueraient, en outre, une atteinte à la liberté de production et d'exportation et à l'unicité du marché commun, ainsi qu'une discrimination contre les producteurs et commerçants d'autres États membres, tout en faussant les conditions de la concurrence.

En plus, lesdites restrictions auraient pour effet d'empêcher le fonctionnement, aux Pays-Bas, de plusieurs mesures arrêtées par la Communauté. La Commission cite les mesures d'intervention et d'aide au stockage pour le Grana-Padano, le Parmigiano, le Provolone et les fromages de garde. Les versements de restitutions

en cas d'exportation, afin de stimuler la demande, les mesures visant à élargir les marchés des produits laitiers ne pourraient pas fonctionner efficacement, et la possibilité d'accroître la consommation par la production de nouveaux fromages disparaîtrait également.

2.5.3.2. L'interdiction de produire des fromages d'autre qualité

Cette mesure aurait pour conséquence qu'une partie de la demande pour des produits fromagers meilleur marché ne pourrait être satisfaite. La Commission signale que la Belgique exporte son «Gouda belge» vers les Pays-Bas, où il existerait manifestement des amateurs pour ces autres qualités de Gouda.

La Commission soulève, en outre, les mêmes critiques qu'à l'égard de la limitation de la liste de fromages.

2.5.3.3. L'utilisation obligatoire de marques, signes ou documents de contrôle

Cette mesure pourrait rendre plus difficiles, voire impossibles, les exportations à destination d'autres États membres ou de pays tiers.

Il serait inadmissible que dans les échanges commerciaux avec des pays tiers des réglementations nationales puissent exiger, outre les certificats d'exportation prévus à l'article 13, paragraphe 1, du règlement n° 804/68, d'autres documents de contrôle nationaux non prévus par le droit communautaire.

2.5.3.4. La réglementation relative à la dénomination assortie d'exigences en matière de qualité

La Commission renvoie d'abord à la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne les appellations d'origine et les indications de provenance (arrêts du 20. 2. 1975, affaire 12/74, Commission/

Allemagne, Recueil 1975, p. 181, et du 12. 10. 1978, affaire 13/78, Eggers/Freie Hansestadt Bremen, Recueil 1978, p. 1935), ainsi qu'à l'arrêt du 24. 11. 1982 (affaire 249/81, Commission/Irlande, Recueil 1982, p. 4005).

Cette jurisprudence viserait à interdire de telles réglementations ayant pour objet ou pour effet de réaliser des discriminations ou une protection des marchés nationaux, ou visant à promouvoir la vente des produits nationaux et donc à défavoriser les produits importés. Il appartiendrait au juge national de trancher dans quelle mesure les réglementations en cause entraînent de telles conséquences.

2.5.3.5. L'obligation de payer des taxes

Selon la jurisprudence de la Cour, une taxe intérieure serait incompatible avec le traité lorsqu'elle grève les ventes à l'exportation plus lourdement que les ventes sur le marché national, ou lorsque le produit de la taxe est destiné à favoriser les produits nationaux.

Il y aurait aussi lieu de tenir compte des dispositions des articles 92 et 93 du traité CEE, et des compétences de la Commission à cet égard.

2.5.3.6. La Commission relève aussi l'existence d'une disposition du décret prévoyant une limitation des postes frontaliers auxquels des produits fromagers peuvent être importés ou exportés. Quoique cette disposition n'aurait pas encore été mise en œuvre, elle serait susceptible de créer des entraves aux échanges.

2.5.3.7. La Commission souligne qu'il n'est pas exclu que d'autres dispositions de la réglementation puissent menacer le bon fonctionnement du règlement communautaire. Étant donné leur complexité, il ne serait pas possible de les examiner en détail.

2.6. *Question b) et articles 22, paragraphe 2, et 19 du règlement n° 804/68 (libre circulation des marchandises)*

2.6.1. Les demanderessees se réfèrent à l'arrêt du 30 octobre 1974 (affaire 190/73, Van Haaster, Recueil 1974, p. 1123) pour conclure que toute restriction quantitative à la production constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction à l'exportation. La réglementation litigieuse restreindrait la production par des normes concernant les matières à employer, les méthodes de production, les modes de traitement, ainsi que par la limitation des variétés.

L'exigence d'une période minimale de maturation et le fait que des produits de bonne qualité ne pourraient pas être exportés vers d'autres États membres constitueraient également des entraves à l'exportation.

Les exceptions à l'interdiction de mesures d'effet équivalent, à savoir l'article 36 du traité et la jurisprudence constante de la Cour depuis l'affaire Dassonville (arrêt du 11. 7. 1974, affaire 8/74, Recueil 1974, p. 837) ne seraient pas applicables puisque l'objectif poursuivi par la réglementation litigieuse ne figurerait pas dans la catégorie des exceptions permises. On ne pourrait pas parler d'une garantie de l'authenticité de l'appellation d'origine du produit étant donné que le fromage pourrait être produit partout aux Pays-Bas.

2.6.2. Le *gouvernement néerlandais* soutient qu'il ne pourrait pas être question d'infraction à des règles fondamentales relatives à la libre circulation des marchandises. La Cour aurait interprété l'article 34 comme une interdiction des restrictions spécifiques aux courants d'exportation établissant ainsi une différence entre le commerce intérieur d'un

État membre et le commerce extérieur (arrêts des affaires 15/79, Groenveld, Recueil 1979, p. 3409; affaire 155/80, Oebel, Recueil 1981, p. 1993, et affaires 141-143/81, Holdijk, Recueil 1982, p. 1299). Les réglementations néerlandaises en matière de qualité constitueraient un ensemble de normes objectives applicables sans distinction aux exportations et au commerce intérieur.

Il ne saurait être question non plus d'entraver les importations au sens de la jurisprudence «Cassis de Dijon». Les seules conditions applicables aux fromages importés seraient celles relatives à la santé publique et à la loyauté des transactions commerciales.

2.6.3. La Commission considère que la question c) appelle une réponse positive à plusieurs égards, étant donné les considérations citées ci-dessus.

Elle tient à faire remarquer que la Cour a déjà considéré la simple exigence de licences d'exportation comme contraire au traité.

La Commission considère que la jurisprudence de la Cour dans les affaires Groenveld, Oebel et Holdijk ne serait pas applicable en l'espèce puisque dans les deux premières affaires les produits n'étaient pas couverts par une organisation commune des marchés, tandis que dans la troisième, la réglementation nationale poursuivait d'autres objectifs que ceux de l'article 39. De plus, toutes ces affaires auraient porté sur des réglementations nationales qui ne concernaient que la production et non la commercialisation ou l'exportation.

L'article 36 et la jurisprudence «Cassis de Dijon» ne seraient pas applicables étant donné le but de la réglementation nationale.

2.7. Question c). *L'affiliation obligatoire*

2.7.1. Selon les demanderesse, la Cour aurait jugé dans l'affaire Vriend (Recueil 1980, p. 327) que l'obligation d'affiliation à un organisme homologué par l'autorité publique afin de pouvoir commercialiser, revendre, importer, exporter ou offrir à l'exportation du matériel de reproduction végétale, serait contraire au principe d'un marché ouvert qui constituerait le fondement de l'organisation commune des marchés dans le secteur en cause. La réglementation, en l'espèce, serait analogue et l'affiliation obligatoire du producteur devrait être considérée tout aussi incompatible avec le droit communautaire que l'affiliation obligatoire du commerçant.

2.7.2. Selon le gouvernement néerlandais, il conviendrait de faire une distinction entre l'obligation d'affiliation au stade commercial et l'obligation d'affiliation au stade de la production. Le législateur néerlandais aurait tenu compte de la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Vriend (affaire 94/79, Recueil 1980, p. 327) en limitant le champ d'application de la réglementation aux seuls producteurs.

Si l'on estime que des règles régissant la production, et notamment la qualité, sont compatibles avec l'ordre juridique communautaire, il faudrait aussi considérer comme licite l'obligation d'affiliation des producteurs à un organisme de contrôle. En effet, il serait indispensable d'organiser un contrôle adéquat de ces normes de qualité soit sur la base du droit public, soit sur la base du droit privé. Aux Pays-Bas, on aurait choisi la voie du droit privé. L'organisme de contrôle pourrait agir soit à titre préventif, soit à titre répressif, et dans ce dernier cas, il existerait un recours devant un tribunal de l'ordre juridique.

Le gouvernement néerlandais estime ainsi que ni le règlement n° 804/68, ni les articles 30 à 34 du traité n'empêcheraient un État membre d'arrêter une réglementation aux termes de laquelle la préparation industrielle de fromage serait réservée aux producteurs affiliés à un organisme de contrôle.

2.7.3. La Commission remarque que les Pays-Bas auraient déclaré devant le juge national que l'obligation d'affiliation s'étendrait aussi aux commerçants, en raison du fait que le dernier stade de la préparation, à savoir la maturation, aurait souvent lieu chez eux par manque de possibilités de stockage chez les fabricants.

La Commission estime qu'il y aurait lieu d'appliquer la décision de la Cour dans l'affaire Vriend, et qu'il appartiendrait donc au juge national de décider si l'obligation d'affiliation pour les producteurs peut rendre impossible la commercialisation, la revente, l'importation ou l'exportation des fromages.

2.8. Question d) — *Principes généraux de droit: effet direct*

2.8.1. Les demanderesse considèrent que si la Cour estime que les États membres ont gardé une certaine compétence résiduaire pour arrêter des dispositions en vue de promouvoir la vente de fromages, il importerait de savoir dans quelle mesure cette compétence est régie par les principes généraux de droit.

Les demanderesse sont de l'avis que les ressortissants des États membres peuvent invoquer devant le juge national les principes généraux de droit communautaire,

afin de sauvegarder les droits fondés sur le traité, et de s'opposer aux actes législatifs ou administratifs d'un État membre qui enfreignent ces droits.

Même si la Cour devait estimer que les autorités néerlandaises sont encore compétentes pour arrêter des dispositions en vue de promouvoir la vente de fromages, les autorités seraient tenues de respecter le principe de la proportionnalité en ce sens que la libre circulation et le marché ouvert de ces produits, garantis par le règlement n° 804/68 et le traité lui-même, ne pourraient être limités par des mesures nationales, que pour autant qu'elles soient strictement nécessaires pour atteindre les objectifs que les autorités nationales peuvent encore viser à réaliser.

2.8.2. Le gouvernement néerlandais observe que la question posée concernerait non pas l'interprétation du principe de proportionnalité, mais la question de savoir si ce principe a un effet direct dans le cas d'espèce. Les principes généraux du droit, y compris le principe de proportionnalité, feraient partie du droit communautaire non écrit. Ces principes joueraient principalement un rôle lors de l'appréciation des actes des institutions et dans le cadre de l'interprétation d'une règle spécifique de droit communautaire.

Les principes généraux de droit ne seraient pas, dans la jurisprudence de la Cour, une source autonome pour l'appréciation des actes et décisions des États membres. En l'espèce, les réglementations nationales litigieuses ne pourraient être considérées comme des mesures d'application du droit communautaire.

Les principes généraux de droit ne seraient pas non plus une source directe d'obligations clairement définies et abso-

lues, telles que définies par la Cour dans sa jurisprudence relative à l'effet direct.

La même question aurait été soulevée dans l'affaire 181/82 (Roussel et autres, arrêt du 29. 11. 1983, Recueil 1983, p. 3849).

2.8.3. La Commission estime que cette question peut être comprise de deux manières différentes:

a) Si la question est de savoir si des particuliers peuvent invoquer des principes généraux de droit, dans une procédure nationale où sont mis en cause des actes communautaires, la réponse serait affirmative.

La même réponse serait à donner lorsque de tels principes sont invoqués à l'encontre d'actes arrêtés par les États membres au nom de la Communauté, en vertu d'un acte communautaire ou assurant la mise en œuvre d'un acte communautaire (y compris une directive).

b) Si la question vise par contre à savoir si des principes généraux de droit communautaire peuvent être invoqués, à l'encontre d'actes des États membres, même en l'absence de toute action communautaire, la Commission répondrait par la négative.

Dans le cas délicat d'une réglementation nationale ayant un certain lien avec la Communauté — en l'occurrence la poursuite des objectifs de l'article 39 du traité CEE — mais qui n'aurait toutefois pas été arrêtée au nom de la Communauté en vertu d'un acte communautaire ou en vue de la mise en œuvre d'un acte communautaire, la Commission estime

que ces principes généraux de droit devraient pouvoir être invoqués si le droit national joue le rôle de bras séculier du droit communautaire.

Cette condition serait remplie dès lors que les mesures nationales sont utilisées en vue d'atteindre les objectifs des traités européens. Dans la présente affaire, le principe de proportionnalité devrait pouvoir être invoqué, dès lors que la mesure nationale en cause vise à atteindre les objectifs de l'article 39 du traité CEE. En ce sens, ce principe aurait un effet direct.

III — Procédure orale

Lors de la procédure orale du 7 juin 1983 M^{es} ter Kuile et Bronkhorst, pour les parties requérantes au principal, M. Keur en qualité d'agent et M. Klomp en qualité d'expert pour le gouvernement néerlandais et M. Verstrynge pour la Commission ont été entendus dans leurs plaidoiries.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 25 octobre 1983.

En droit

- 1 Par ordonnance du 14 septembre 1982, parvenue à la Cour le 22 septembre 1982, le président de l'Arrondissementsrechtbank de La Haye, a posé, en vertu de l'article 177 du traité CEE, quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation du règlement n° 804/68 du Conseil, du 27 juin 1968, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 148, p. 13), ainsi que des articles 30 et 34 du traité CEE, en vue d'apprécier la compatibilité avec ces dispositions de la réglementation néerlandaise concernant la production de fromage.
- 2 Cette réglementation, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1982, a été prise sur base de la loi sur la qualité des produits agricoles (Landbouwkwaliteitswet du 8. 4. 1971, Stbl. 371) qui vise à établir des règles de qualité pour les produits de l'agriculture et de la pêche. Il s'agit, d'une part, d'un arrêté royal sur la qualité des produits agricoles — produits fromagers (Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten, Stbl. 726) et, d'autre part, d'un décret ministériel poursuivant le même but (Landbouwkwaliteitsbeschikking kaasprodukten, Ned. Stcrt. n° 251).

- 3 La réglementation prévoit à cet effet une liste limitative des types de fromages qui peuvent être produits aux Pays-Bas, laquelle comprend pour l'essentiel les fromages traditionnels néerlandais tels que le Gouda et l'Edam et, en outre, le Cheddar et le Feta. Des prescriptions précises concernent chaque variété de fromages et il est interdit de produire un fromage qui n'est pas conforme à ces règles.
- 4 Le contrôle du respect des règles de qualité est assuré par le Stichting Centraal Orgaan Zuivelkontrolle (ci-après «COZ»), organisme de droit privé auquel toute entreprise fabriquant du fromage industriel doit s'affilier. Le COZ prélève sur ses membres des taxes destinées à couvrir les frais de surveillance et de contrôle. Tout fromage doit porter une marque conformément aux règles arrêtées par le COZ, et les fromages sont, en outre, soumis à un contrôle par voie de sondage.
- 5 Ces règles ont été contestées par les parties demanderesses au principal, toutes marchands de fromage en gros, qui estiment qu'elles enfreignent, à plusieurs points de vue, le règlement n° 804/68 établissant l'organisation des marchés du lait et des produits laitiers ainsi que les articles 30 et 34 du traité CEE concernant les mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation. Elles ont saisi le président de l'Arrondissementsrechtbank, qui a saisi la Cour en vue de lui demander une interprétation de ces dispositions par voie préjudicielle. Il a ainsi posé à la Cour les questions suivantes:
 - a) Le règlement (CEE) n° 804/68 précité doit-il être interprété en ce sens qu'il empêche un État membre comme les Pays-Bas 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 telle qu'elle est contenue dans les réglementations visées [ci-dessus aux alinéas 2, 3 et 4].
 - 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 comme les Pays-Bas 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 telle qu'elle est contenue dans les réglementations visées [ci-dessus aux alinéas 2, 3 et 4].

- c) En cas de réponse négative à la question b), le règlement visé sous a) ou les articles visés sous b) doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils empêchent un État membre comme les Pays-Bas d'arrêter une réglementation aux termes de laquelle la préparation industrielle de produits à base de fromage est exclusivement autorisée à ceux qui sont affiliés à un organisme de contrôle, comme le prévoit l'article 12 du Landbouwkwaliteitsbesluit kaasprodukten?
- d) Les principes généraux du droit, notamment le «principe de proportionnalité» invoqué par les demanderesses, ont-ils un effet direct dans un litige tel que la présente espèce?
- 6 Il y a lieu d'observer d'emblée que s'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de l'article 177 du traité, de se prononcer sur la compatibilité des dispositions d'une loi nationale avec le traité, elle est, par contre, compétente pour fournir à la juridiction nationale tous éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui peuvent lui permettre de juger de cette compatibilité.
- 7 Il convient également de souligner, à titre liminaire, que selon le dossier et les explications fournies à la Cour lors de la procédure orale, les dispositions de la législation néerlandaise, ci-dessus citées, en s'adressant aux seuls producteurs de fromage, n'affectent pas les importations de fromage vers les Pays-Bas et s'appliquent indistinctement à toute la production néerlandaise de fromage quelle que soit sa destination.

Sur la première question relative au règlement n° 804/68

- 8 Cette question vise en premier lieu à savoir si les États membres peuvent encore — après l'adoption du règlement portant organisation commune du marché du fromage — intervenir dans le fonctionnement de ce marché, et en particulier adopter des mesures ayant le même but que l'organisation commune, notamment dans le domaine de la promotion de la vente. Subsidièrement, la première question vise à savoir, dans l'hypothèse où les États membres auraient conservé la compétence d'adopter de telles mesures, si une réglementation telle que celle en cause interfère avec les objectifs de l'organisation commune des marchés.
- 9 Afin de répondre à cette question, il y a lieu d'examiner le fonctionnement de l'organisation commune du marché du fromage tel qu'il résulte du règlement n° 804/68 précité. Cette organisation commune du marché ne prévoit

au stade actuel aucune règle concernant les dénominations et la qualité du fromage. Il n'établit pas non plus de système d'intervention pour les fromages, sauf pour le Grana-Padano et le Parmigiano-Reggiano. Le Provolone et le fromage de garde bénéficient toutefois de certaines mesures de soutien du marché, sous forme d'aides pour le stockage privé. Dans les rapports avec les pays tiers, des prélèvements à l'importation et des restitutions à l'exportation sont perçus. Le système ainsi institué se distingue donc d'autres organisations de marché qui visent à soutenir le marché à un certain niveau de prix par le moyen d'achats d'intervention ou, plus indirectement, par la fixation de critères minimaux de qualité.

10 En ce qui concerne les compétences des États membres, les parties demandereses au principal ont soutenu que les États membres ne peuvent adopter des mesures ayant le même but que l'organisation commune, en particulier dans le domaine de la promotion de la vente. La Commission a estimé quant à elle que la limitation de la liste des fromages autorisés constituerait une infraction à la compétence exclusive de la Communauté de régler la liberté d'accès au marché. L'interdiction de produire et de commercialiser des fromages non conformes aux caractéristiques prescrites équivaldrait à une mesure restreignant la production ayant le même effet qu'une mesure d'intervention et relevant par conséquent de la compétence de la Communauté.

11 Les demanderesses au principal et la Commission considèrent en outre que des mesures telles que celles en cause dans le litige au principal font obstacle au bon fonctionnement de l'organisation commune des marchés. En premier lieu, la limitation de la liste des fromages autorisés serait contraire au principe du marché ouvert auquel tout producteur aurait librement accès. En second lieu, cette limitation irait, selon la Commission, à l'encontre de la politique communautaire visant à élargir autant que possible la demande de fromage par l'augmentation de la diversité des produits offerts. Les restrictions auraient enfin pour effet d'empêcher le fonctionnement, aux Pays-Bas, des mesures d'intervention, des aides au stockage et des restitutions à l'exportation arrêtées par la Communauté.

12 Cette thèse ne peut être retenue. Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour, que, dès lors que la Communauté a adopté, en vertu de l'article 40

du traité, des règlements portant établissement d'une organisation commune de 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 (arrêt du 22. 6. 1979, Pigs and Bacon Commission/McCarren, affaire 177/78, Recueil p. 2161).

- 13 Toutefois, on ne saurait 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. En l'absence de toute règle communautaire sur la qualité des produits fromagers, la Cour estime que les États membres conservent le pouvoir d'imposer de telles règles aux producteurs de fromages établis sur leur territoire. Ce pouvoir s'étend non seulement aux règles considérées comme nécessaires pour la protection du consommateur ou de la santé publique, mais aussi aux règles que l'État membre désire promulguer afin de promouvoir la qualité de la production nationale. De telles règles ne pourraient cependant pas créer de discrimination au détriment de produits importés, ni entraver l'importation de produits provenant d'autres États membres. Il y a lieu enfin d'observer qu'une réglementation nationale de la qualité permet, dans l'attente de règles communautaires, de réaliser les buts fixés par l'article 39 du traité CEE et par l'organisation commune du marché et de concrétiser les mesures déjà prises par la Communauté.
- 14 Doit également être rejetée la thèse de la Commission selon laquelle l'interdiction de produire des fromages autres que ceux énumérés limitativement par la réglementation nationale aurait pour effet de les exclure des possibilités d'intervention prévues par la réglementation communautaire et de faire ainsi obstacle au bon fonctionnement de celle-ci. En effet, le but du mécanisme d'intervention est de rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande, et une législation nationale qui cherche à long terme à augmenter la demande en rendant la production nationale de fromage plus attrayante pour le consommateur poursuit en principe un but identique. Étant donné l'aspect très limité des mesures communautaires pour le soutien du marché dans le secteur du fromage, il n'est dès lors pas incompatible avec celles-ci d'adopter des mesures nationales de qualité qui comportent une interdiction de produire des fromages de type ou de qualité autres que ceux prévus par la réglementation nationale.

- 15 L'argument de la Commission selon lequel une réglementation nationale interdisant la production de fromages de qualité moindre que celle prévue ferait obstacle à la politique communautaire visant à l'augmentation de la demande par l'élargissement de l'éventail de fromages offerts dans les différents États membres ne peut pas non plus être admis. Il ne résulte en effet ni du système ni des dispositions du règlement n° 804/68 que dans le cadre de l'organisation de marché et en vue de réaliser les objectifs qu'elle poursuit, il faille nécessairement donner la préférence à l'augmentation de la demande des produits laitiers par l'élargissement de l'éventail des produits offerts plutôt que par l'amélioration de la qualité d'un nombre limité de produits, méthode qui inspire la législation nationale en cause.
- 16 Il convient dès lors, à la lumière de l'ensemble des considérations qui précèdent, de répondre à la première question que le règlement n° 804/68 doit être interprété en ce sens qu'en l'absence de règles communautaires, un État membre peut arrêter unilatéralement, en vue de promouvoir la vente de fromages et de produits à base de fromage, une réglementation concernant la qualité des fromages produits sur son territoire et comprenant une interdiction de produire d'autres fromages que ceux limitativement énumérés.

Sur la deuxième question relative aux articles 30 et 34 du traité CEE

a) Mesures visant à améliorer la qualité

- 17 La deuxième question vise en substance à savoir si les articles 30 et 34 du traité CEE sont à interpréter en ce sens qu'un État membre peut arrêter unilatéralement, en vue de promouvoir la vente de fromages et de produits à base de fromage, une réglementation visant à améliorer la qualité de la production nationale et assortie de règles sur l'utilisation obligatoire des marques, signes ou documents de contrôle.
- 18 Les parties demanderesses au principal et la Commission ont soutenu qu'une mesure nationale visant à améliorer la qualité de la production nationale et à augmenter ainsi la vente de ces produits était de nature à défavoriser les importations et, partant, constituait une mesure d'effet équivalent à une restriction quantitative à l'importation.

- 19 Il y a lieu de rappeler à cet égard que la Cour, dans son arrêt du 24 novembre 1982 (Commission/Irlande, affaire 249/81, Recueil p. 4005), a dit qu'une campagne publicitaire en faveur de la vente et de l'achat des produits indigènes peut, sous certaines conditions, tomber sous le coup de l'interdiction prévue à l'article 30 du traité, lorsqu'elle est soutenue par les pouvoirs publics. La Cour a également dit pour droit qu'un organisme institué par le gouvernement d'un État membre et financé par une taxe imposée aux producteurs a le devoir de s'abstenir de toute publicité visant à déconseiller l'achat des produits des autres États membres ou à déprécier ces produits aux yeux des consommateurs. Un tel organisme ne doit pas non plus conseiller aux consommateurs d'acheter les produits indigènes uniquement en raison de leur origine nationale (arrêt du 13. 12. 1983, Apple and Pear Development Council, affaire 222/82, Recueil 1983, p. 4083).
- 20 L'article 30 ne s'oppose pas en revanche à l'adoption de règles nationales qui, sans toucher les produits importés, ont pour objet d'améliorer la qualité de la production nationale de façon à la rendre plus attrayante pour les consommateurs. Une telle mesure est, en effet, conforme à l'exigence d'une concurrence saine et loyale voulue par le traité.
- 21 Les demanderesses au principal et la Commission considèrent encore que certains aspects spécifiques de la réglementation freinent les possibilités d'exportation et sont, dès lors, contraires à l'article 34 du traité. Ainsi, l'impossibilité de produire de nouvelles sortes de fromages aux Pays-Bas ferait disparaître les possibilités d'exportation de ceux-ci. Quant aux fromages qui peuvent encore être produits, les nouvelles dispositions auraient des conséquences sur les coûts du fromage néerlandais et, partant, sur sa compétitivité sur les marchés étrangers.
- 22 Il convient de répondre à cet argument que la Cour a jugé itérativement (notamment dans son arrêt du 1. 4. 1982, Holdijk, affaires 141 à 143/81, Recueil p. 1299) que l'article 34 du traité vise les mesures nationales qui ont pour objet ou pour effet de restreindre spécifiquement les courants d'exportation et d'établir ainsi une différence de traitement entre le commerce intérieur d'un État membre et son commerce d'exportation, de manière à assurer un avantage particulier à la production nationale ou au marché intérieur de l'État intéressé. Tel n'est cependant pas le cas des dispositions qui prévoient

des normes minimales de qualité pour la production de fromages, sans faire de distinction selon que le fromage est destiné au marché national ou à l'exportation.

- 23 Il convient aussi de souligner que l'article 34 n'a pas pour effet de soustraire les producteurs à toute réglementation qui, en affectant les conditions de production, peut avoir une incidence sur le volume et les coûts de la production nationale. Un État membre peut légitimement pratiquer une politique de qualité afin de stimuler les ventes, même si cette politique expose ses producteurs au risque d'une concurrence de prix par les producteurs des autres États membres qui ne sont pas tenus aux mêmes exigences de qualité.

b) Utilisation obligatoire des marques, signes ou documents de contrôle

- 24 Selon la Commission, l'utilisation obligatoire des marques, signes ou documents de contrôle pourrait rendre plus difficiles, voire impossibles, les exportations à destination d'autres États membres ou de pays tiers. Le gouvernement néerlandais soutient en revanche qu'aucun contrôle particulier ne serait imposé et qu'aucun document de contrôle ne serait requis à l'exportation de produits fromagers. Les produits seraient uniquement soumis à un contrôle, par voie de sondage, et un certificat indiquerait le résultat du sondage.

- 25 Il convient à cet égard d'observer que l'article 34 du traité ne fait pas obstacle à une règle de droit national qui oblige les producteurs d'apposer une marque de contrôle attestant la conformité aux règles nationales de qualité, dès lors que cette obligation concerne indistinctement la production nationale commercialisée dans l'État membre concerné et celle destinée à l'exportation.

- 26 L'article 34 ne fait pas non plus obstacle à une règle nationale qui prévoit des sondages effectués sur tous les produits fromagers destinés à la consommation intérieure ou à l'exportation, par un organisme de contrôle qui émet, par la suite, un document attestant le résultat de ce contrôle.

- 27 Il serait par contre contraire à l'article 34 d'exiger des documents de contrôle spécifiquement pour la production nationale destinée à l'exportation vers les pays de la Communauté (arrêt du 3. 2. 1977, Bouhelier, affaire 53/76, Recueil p. 197).

- 28 Il convient, dès lors, de répondre à la deuxième question que les articles 30 et 34 du traité CEE sont à interpréter en ce sens qu'un État membre peut arrêter unilatéralement, en vue de promouvoir la vente de fromages et de produits à base de fromage, une réglementation qui, sans toucher les produits importés, a pour objet d'améliorer la qualité de la production nationale de façon à la rendre plus attrayante pour les consommateurs, assortie de règles sur l'utilisation obligatoire des marques, signes ou documents de contrôle, dès lors que celle-ci ne fait pas de distinction selon que le fromage est destiné au marché national ou à l'exportation.

Sur la troisième question relative à l'affiliation obligatoire

- 29 La troisième question vise en substance à savoir si le règlement n° 804/68 doit être interprété en ce sens qu'il empêche les États membres d'obliger les producteurs de fromage à s'affilier à un organisme de contrôle.
- 30 Les demanderesses au principal rappellent l'arrêt de la Cour du 26 février 1980 (Vriend, affaire 94/79, Recueil p. 327) dans lequel la Cour a jugé que l'obligation d'affiliation à un organisme homologué par l'autorité publique afin de pouvoir commercialiser, revendre, importer, exporter ou offrir à l'exportation du matériel de reproduction végétale, était contraire au principe du marché ouvert qui est à la base de l'organisation commune des marchés dans le secteur en cause. La réglementation en l'espèce serait analogue à celle existant dans l'affaire Vriend et l'affiliation obligatoire du producteur devrait dès lors être considérée comme incompatible avec le droit communautaire.
- 31 Selon le gouvernement néerlandais, il conviendrait de faire une distinction entre l'obligation d'affiliation au stade commercial et l'obligation d'affiliation au stade de la production. Le législateur néerlandais aurait à cet égard tenu compte de la jurisprudence de la Cour dans l'affaire Vriend en limitant le champ d'application de la réglementation aux seuls producteurs. Il serait en effet indispensable d'organiser un contrôle adéquat des normes de qualité et les Pays-Bas auraient choisi pour ce faire la voie de l'affiliation obligatoire à une association régie par le droit privé.

- 32 La Commission remarque que l'obligation d'affiliation s'étend aussi aux commerçants, en raison du fait que le dernier stade de la préparation, à savoir la maturation, a souvent lieu chez eux, par manque de possibilité de stockage chez les fabricants. La Commission considère qu'il appartient au juge national, à la lumière de l'arrêt Vriend, de décider si l'obligation d'affiliation pour les producteurs peut rendre impossible la commercialisation, la revente, l'importation ou l'exportation des fromages.
- 33 La conformité avec le droit communautaire d'une obligation d'affiliation à un organisme de contrôle agréé par un État membre dépend en premier lieu de la conformité avec le droit communautaire des objectifs poursuivis par l'organisme de contrôle lui-même, que le juge national aura à apprécier selon la réponse donnée ci-dessus aux deux premières questions.
- 34 Si le juge national conclut que les buts de l'organisme de contrôle sont compatibles avec le droit communautaire, il lui appartient ensuite de vérifier si les moyens choisis pour assurer le respect des règles nationales sont susceptibles de modifier les courants d'importation ou d'exportation en empêchant les producteurs d'opérer librement la commercialisation des produits concernés.
- 35 A cet égard, il convient de préciser que rien ne s'oppose à ce qu'un État membre institue un organisme de contrôle et permette à celui-ci d'exercer une autorité sur les producteurs, ou encore les soumette à l'obligation d'enregistrement ou d'affiliation auprès de cet organisme, dès lors que de telles mesures sont nécessaires pour assurer le respect des règles adoptées en conformité avec le droit communautaire.
- 36 Il est par contre contraire au droit communautaire qu'un État membre, directement ou par l'intermédiaire d'organes créés ou homologués par l'autorité publique, réserve exclusivement aux personnes affiliées à un tel organisme la commercialisation, la revente, l'importation, l'exportation et l'offre à l'exportation de la production nationale de fromage. Il incombe au juge national de vérifier si tel est l'effet de la réglementation dont il est saisi, soit parce que l'absence d'enregistrement ou d'affiliation a pour effet une interdiction d'exercer la profession, soit parce que l'obligation d'affiliation est étendue au-delà de ce qui est nécessaire pour obtenir le respect des règles de qualité. En particulier, il incombe au juge national de vérifier si cette nécessité exige que la réglementation s'applique aussi à des commerçants qui ne participent

pas à la production du fromage ou à des procédés assimilés à la production telle que la maturation.

- 37 Il convient dès lors de répondre à la troisième question que le règlement n° 804/68 doit être interprété en ce sens qu'il n'empêche pas un État membre d'obliger les producteurs de fromage à s'affilier à un organisme de contrôle pourvu que les buts de cet organisme soient conformes au droit communautaire et que la commercialisation, la vente, l'importation, l'exportation ou l'offre à l'exportation des produits fromagers ne soit pas exclusivement réservée aux personnes affiliées à un tel organisme.

Sur la quatrième question relative aux principes généraux de droit communautaire

- 38 La quatrième question vise en substance à déterminer si les États membres, lorsqu'ils ont compétence pour définir des règles de qualité pour le fromage, sont liés par les principes généraux du droit communautaire, et en particulier par le principe de proportionnalité.
- 39 Compte tenu des réponses données aux précédentes questions, et en particulier à la troisième, il n'y a pas lieu de répondre séparément à cette question.

Sur les dépens

- 40 Les frais exposés par le gouvernement néerlandais et par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par l'Arrondissementsrechtbank de La Haye, par ordonnance du 14 septembre 1982, dit pour droit:

- 1) Le règlement n° 804/68 doit être interprété en ce sens qu'en l'absence de règles communautaires, un État membre peut arrêter unilatéralement, en vue de promouvoir la vente de fromages et de produits à base de fromage, une réglementation concernant la qualité des fromages produits sur son territoire et comprenant une interdiction de produire d'autres fromages que ceux limitativement énumérés.
- 2) Les articles 30 et 34 du traité CEE sont à interpréter en ce sens qu'un État membre peut arrêter unilatéralement, en vue de promouvoir la vente de fromages et de produits à base de fromage, une réglementation qui, sans toucher les produits importés, a pour objet d'améliorer la qualité de la production nationale de façon à la rendre plus attrayante pour les consommateurs, assortie de règles sur l'utilisation obligatoire des marques, signes ou documents de contrôle, dès lors que celle-ci ne fait pas de distinction selon que le fromage est destiné au marché national ou à l'exportation.
- 3) Le règlement n° 804/68 doit être interprété en ce sens qu'il n'empêche pas un État membre d'obliger les producteurs de fromage à s'affilier à un organisme de contrôle pourvu que les buts de cet organisme soient conformes au droit communautaire et que la commercialisation, la revente, l'importation, l'exportation ou l'offre à l'exportation des produits fromagers ne soit pas exclusivement réservée aux personnes affiliées à un tel organisme.

Mertens de Wilmars

Koopmans

Bahlmann

Galmot

Mackenzie Stuart

O'Keeffe

Bosco

Due

Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 7 février 1984.

Le greffier

P. Heim

Le président

J. Mertens de Wilmars