

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GERHARD REISCHL, PRÉSENTÉES LE 7 NOVEMBRE 1978 ¹

*Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,*

En vertu de l'Agricultural Marketing Act (Northern Ireland) de 1933, qui a été remplacé en 1964 par un Act ayant le même objet, il existe en Irlande du Nord, depuis 1933, un régime de commercialisation des porcs. Ce régime est géré par le Pigs Marketing Board (Northern Ireland), dont la plupart des membres sont des producteurs de porcs; une certaine influence sur le Board a toutefois aussi été reconnue au ministre de l'agriculture.

Pour les détails de l'organisation du Board et de son activité, nous renvoyons à la description qui en est donnée dans le jugement de renvoi et aux explications qui ont été fournies à ce sujet durant la procédure écrite. Dans nos présentes conclusions, nous nous bornerons aux observations suivantes.

Un élément important est le fait que, pour les porcs élevés en Irlande du Nord, qui sont destinés à la production de bacon et dont le poids vif atteint au moins 77 kg, à l'exclusion des animaux reproducteurs et des porcs d'un poids inférieur, le Board détient un monopole de commercialisation. Tout qui veut vendre de pareils porcs doit en principe — en dehors de quelques exceptions — être inscrit comme producteur auprès du Board. Les porcs ne peuvent être vendus qu'à ce dernier ou par son intermédiaire ou conformément à ses instructions. Le Board revend les porcs à des transformateurs, notamment à des entreprises de salaison, dans lesquelles il a lui-même d'importants intérêts: ainsi, environ la moitié de la production de bacon de l'Irlande du Nord est apparemment contrôlée par le Board. Ces reventes s'effectuent — mais cela n'a guère d'import-

tance ici — selon des quotas qui sont fixés par le ministère. Les prix d'achat sont fixés par le Board en fonction du montant estimatif de ses recettes annuelles. Une fraction de ces recettes, qui est déterminée par le ministre, lequel peut du reste aussi exempter certaines catégories de producteurs de la cotisation, est laissée au Board pour couvrir ses frais. La partie restante, c'est-à-dire les éventuels surplus, est versée avec l'autorisation du ministre à un compte spécial qui, en cas de baisse des prix, permet d'accorder des subventions aux producteurs. Si nous avons bien compris, le Board n'applique pas des prix uniformes et il détermine lui-même, dans une certaine mesure, la quantité de porcs à acheter par lui. Sous ce rapport, il est important de noter que, d'après un système de contrats à plus long terme conclus avec les producteurs, qui est apparemment pratiqué depuis 1976, ceux-ci offrent à l'avance les quantités qu'ils estiment pouvoir livrer durant une période de 13 semaines, ce qui représente pour une première période le volume appelé *quantité contractuelle*. Pour les périodes suivantes, pour lesquelles joue le système des quantités dont nous avons parlé tout à l'heure, le Board peut limiter les livraisons lorsque celles de la période précédente n'ont pas atteint au moins 85 % de la quantité contractuelle ou lorsque la quantité totale offerte par l'ensemble des producteurs est excessive par rapport à la situation du marché. En ce qui concerne les prix, il existe des prix contractuels, qui sont payés pour au maximum 115 % de la quantité contractuelle. Des prix hors contrat inférieurs sont payés pour les porcs qui sont livrés au-delà de 115 % de la quantité contractuelle et pour ceux qui sont offerts en dehors d'un contrat à long terme. Enfin,

¹ — Traduit de l'allemand.

il existe encore un bonus pour les producteurs qui livrent au moins 85 % de la quantité contractuelle, et des primes pour la commercialisation durant certaines périodes de l'été.

Ce régime est appuyé par les *Movement of Pigs Regulations (Northern Ireland)* de 1972. Ce texte interdit de transporter des porcs à bacon qui n'ont pas pour destination un des centres d'achat du Board et il prescrit que les transports doivent s'effectuer sous le couvert de documents qui sont délivrés par le Board. Toute infraction à ces règles est punissable d'un emprisonnement et/ou d'une amende, et peut en outre donner lieu à la confiscation des porcs.

En janvier 1977 — et nous en venons ainsi aux faits de l'instance au principal — un agent de police a intercepté dans le district d'Armagh un transport de 75 porcs à bacon qui n'étaient pas destinés à un centre d'achat du Pigs Marketing Board et qui n'étaient pas accompagnés de documents de transport en règle. C'est pourquoi une procédure pénale a été engagée en juillet 1977, sur assignation du Board, contre le propriétaire de ces porcs, Monsieur Redmond. Compte tenu des moyens de défense avancés par ce dernier — qui a surtout fait valoir que la réglementation de l'Irlande du Nord sur la commercialisation des porcs n'était pas compatible avec le droit communautaire — le juge compétent a estimé, dans un jugement qui date de septembre 1977, qu'il convenait de faire résoudre d'abord, en application de l'article 177 du traité CEE, une série de questions relevant du droit communautaire. Le Board a attaqué cette décision par un recours devant la cour d'appel d'Irlande du Nord puis, lorsque cet appel a été rejeté, le premier juge a notifié son jugement initial à la Cour de justice le 10 mars 1978. Ce jugement contient les questions suivantes:

Le Board est-il une «entreprise»? Est-il une «organisation nationale de marché»? Est-il un «monopole national présentant un caractère commercial»? Est-il les trois

à la fois ou une combinaison de deux d'entre eux?

1. S'il s'agit d'une «entreprise», est-il une entreprise qui correspond au sens et aux objectifs des articles 85 et 86?
2. S'il s'agit d'une «organisation nationale de marché», tombe-t-il dans le champ d'application de l'article 2 du règlement n° 26, de telle sorte qu'il est susceptible de bénéficier des exemptions prévues par cet article?
3. S'il s'agit d'un «monopole national présentant un caractère commercial», tombe-t-il dans le champ d'application de l'article 37, paragraphe 1, du traité de Rome, de telle sorte qu'il bénéficie de la protection de l'article 44 de l'acte d'adhésion qui prévoit une période de transition allant jusqu'au 31 décembre 1977?
4. S'il s'agit d'un «monopole national présentant un caractère commercial» au sens de l'article 37 du traité de Rome et si le délai utile pour procéder aux aménagements n'a pas expiré avant le 31 décembre 1977, est-il de ce fait exclu, jusqu'à cette date, de l'effet immédiat des articles 85 et 86? Ou bien peut-il être soutenu que le terme «entreprise» au sens des articles 85 et 86 peut être compris comme incluant les monopoles nationaux?
5. Les activités du Board relèvent-elles des dispositions de l'article 85, paragraphe 3, de telle sorte qu'elles sont exemptées des dispositions du paragraphe 1 de cet article?
6. Qu'en est-il de l'article 8 du traité de Rome qui dispose que:
 - «1. Le marché commun est progressivement établi au cours d'une période de transition de douze années.
(...)
 2. A chaque étape est assigné un ensemble d'actions qui doivent être engagées et poursuivies concurremment.»

Cette disposition concerne-t-elle le présent cas d'espèce?

Dans sa lettre d'accompagnement du 10 mars 1978, le juge de renvoi a de plus signalé que l'affaire soulevait incidemment les questions suivantes:

- a) Les articles 30, 31, 32, 34, 37, 40, 41, 42, 43, 85, 86 et 90 du traité instituant la Communauté économique européenne sont-ils directement applicables, de telle sorte qu'ils confèrent aux individus des droits que les juridictions du Royaume-Uni sont tenues de sauvegarder?
- b) Les règlements n^{os} 121/67 et 2759/75 et l'ensemble des autres règlements portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, arrêtés conformément au traité instituant la Communauté économique européenne, sont-ils directement applicables, de telle sorte qu'ils confèrent aux individus des droits que les juridictions du Royaume-Uni sont tenues de sauvegarder?
- c) Sur la base de l'exacte interprétation des seuls articles et règlements ou d'une quelconque autre disposition de droit communautaire applicable en l'espèce, le régime de commercialisation des porcs en vigueur en Irlande du Nord est-il contraire aux règles du droit communautaire?
- d) En application des articles et règlements ci-dessus ou d'une quelconque autre disposition de droit communautaire applicable en l'espèce, un État membre peut-il:
 - 1) maintenir une organisation nationale de marché, alors que l'organisation commune du marché est en vigueur;
 - 2) contraindre les producteurs relevant de sa souveraineté à se faire enregistrer auprès du Pigs Marketing Board (Northern Ireland) avant qu'ils puissent vendre des porcs;
 - 3) contraindre les producteurs relevant de sa souveraineté à conclure

des contrats avec le Board en question et à vendre des porcs à ce seul office à des prix et pour des quantités fixés par le Board;

- 4) permettre au Board d'acheter chaque porc soumis au régime de commercialisation en intervenant d'une manière expresse ou tacite?
- e) Le fait d'imposer les obligations mentionnées ci-dessus, dans le cadre de la réglementation totale du nombre des porcs produits, des ventes et des prix, constitue-t-il une violation du droit communautaire en ce que ces obligations peuvent constituer des mesures d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation, étant entendu qu'un des buts et des effets principaux de la législation d'Irlande du Nord dont s'agit en l'espèce est d'empêcher l'exportation de porcs en république d'Irlande?
- f) A la date de son adhésion à la Communauté, le Royaume-Uni était-il soumis à une organisation commune du marché dans le domaine agricole et, en particulier, pour ce qui est de la viande de porc et des porcs sur pied et, dans l'affirmative, cette organisation commune était-elle applicable à partir du 1^{er} février 1973?
- g) Le Royaume-Uni était-il en droit d'introduire en mai 1972 les Movement of Pigs Regulations (Northern Ireland) de 1972?

Sur cette demande de décision préjudicielle, nous observerons ce qui suit.

1. Quelques remarques tout d'abord en ce qui concerne l'étendue de l'examen à effectuer par la Cour.

Le gouvernement britannique a souligné avec force à ce sujet que seules avaient de l'importance les questions formulées au point 10 du jugement de renvoi. Cela découlerait de la lettre du juge a quo du 10 mars 1978, qui renvoie pour les questions posées au jugement rendu en septembre 1977. Dans la mesure où cette

lettre contient encore des questions supplémentaires, il ne faudrait pas perdre de vue que, de l'avis du juge, ces autres questions se posent seulement «incidemment», qu'elles sont donc accessoires et qu'elles ne sont effectivement pas indispensables pour la solution du litige. Comme le problème qui préoccupe le juge de renvoi concernerait de plus seulement les Movement of Pigs Regulations et non pas tous les aspects des règles de commercialisation de l'Irlande du Nord, il n'y aurait lieu de se pencher que sur les questions relatives à l'article 37 du traité CEE, tandis que celles concernant les articles 85 et 86 du traité, le règlement n° 26 ou l'article 8 du traité n'auraient aucune importance pour le litige au principal.

Selon nous, il est certes exact de dire que les Movement of Pigs Regulations se trouvent dans la procédure au principal à l'avant-plan. C'est pour une méconnaissance de ces règles qu'une sanction a été demandée et c'est à leur sujet que la question de la compatibilité avec le droit communautaire se pose en premier lieu. Mais il nous semble tout aussi certain que les Movement of Pigs Regulations ne constituent pas une réglementation autonome. Elles se rattachent étroitement dans les faits au régime de commercialisation des porcs à bacon de l'Irlande du Nord et leur fonction consiste à assurer efficacement le respect du monopole de commercialisation qui est attribué au Board. C'est pourquoi l'examen à effectuer ne doit pas négliger ce dernier aspect. S'il s'avérait en effet que le monopole de commercialisation est contraire au droit communautaire, cette constatation signifierait dans le même temps l'illégalité d'une réglementation nationale qui, par rapport au monopole de commercialisation, a une fonction exclusivement d'exécution.

A cela s'ajoute encore, selon nous, le fait — qui nous amène à l'autre partie du problème soulevé par le gouvernement britannique — que c'est seulement sur cet arrière-plan qu'il faut déterminer

lesquelles des nombreuses questions posées doivent être examinées par la Cour. Il ne nous semblerait pas opportun qu'en présence de la demande préjudicielle inhabituelle qui lui est déférée ici — où certaines questions sont formulées dans le jugement de renvoi lui-même et où d'autres sont posées incidemment dans la lettre d'accompagnement —, la Cour fasse preuve d'un formalisme rigoureux et qu'elle s'estime seulement liée par les questions formulées dans le jugement de renvoi, sans compter le risque d'un retard de la procédure qui pourrait être causé par un éventuel nouveau renvoi. Le seul fait qui importe est que la Cour connaît ainsi parfaitement le problème qui se pose dans l'instance au principal, à la suite de quoi son souci doit être d'indiquer si possible au juge national, en se plaçant du point de vue du droit communautaire, tous les critères importants qui doivent permettre à ce juge d'examiner ensuite la compatibilité des règles de commercialisation de l'Irlande du Nord avec le droit communautaire. C'est pourquoi nous inclinons à penser que l'étroite délimitation de la demande préjudicielle, telle que le gouvernement britannique la juge nécessaire, n'est aucunement obligatoire, mais que si la Cour le juge opportun dans l'intérêt d'un examen adéquat de la demande préjudicielle, elle peut parfaitement se pencher sur tous les éléments d'appréciation que le juge national a indiqués à la fois dans le texte même de son jugement de renvoi et dans sa lettre d'accompagnement.

Il nous reste encore à préciser un point, qui ne présente toutefois guère de difficulté. Diverses questions sont en effet formulées de manière telle que la Cour pourrait les comprendre comme une demande de vérifier la compatibilité du droit national avec le droit communautaire. Or, comme la Cour ferait alors *application du droit*, ce qui est une tâche réservée au juge national, elle n'est pas compétente. Dans cette mesure nous devons donc procéder comme nous avons déjà agi dans toute une série d'au-

tres affaires, c'est-à-dire extraire des questions formulées incorrectement ceux des éléments qui se prêtent à faire l'objet d'une procédure préjudicielle, puis dégager du droit communautaire les constatations nécessaires qui permettront au juge national de résoudre le cas concret de l'espèce. La présente procédure ne présente à cet égard aucune difficulté, pas plus que certaines affaires antérieures qui posaient le même problème.

2. Comme la question centrale à laquelle le juge national est confronté, et que nous avons déjà indiquée, est de savoir si le monopole de commercialisation que le Board détient en Irlande du Nord pour les porcs destinés à la production de bacon est compatible avec le droit communautaire, il convient bien sûr d'examiner d'abord comment se présentent les règles de commercialisation de ce produit prévues par le droit communautaire et quelles conséquences l'existence d'une organisation commune de marché entraîne pour la légalité de mesures nationales.

a) L'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc a initialement été réglée, et était encore régie à la date de l'adhésion du Royaume-Uni, par le règlement n° 121/67 (JO 1967, n° 117, p. 2283); actuellement, elle fait l'objet du règlement n° 2759/75 du 29 octobre 1975 (JO 1975, n° L 282, p. 1). Cette organisation s'applique aux animaux vivants autres que reproducteurs, ainsi qu'aux viandes et aux préparations de viandes. Pour les échanges avec les pays tiers, elle prévoit la perception de prélèvements et l'octroi de restitutions. Pour les échanges intérieurs, elle se caractérise par un certain système de prix communs, qui ne doit toutefois pas être considéré comme complet: les prix se forment en effet dans une large mesure sur le marché. En cas de certaines baisses de prix, elle prévoit aussi des mesures d'intervention à l'intérieur de la Communauté. Ces mesures,

qui peuvent comprendre des aides au stockage ou des achats par les organismes d'intervention, ne sont cependant pas automatiques, mais sont décidées par la Commission, ce qui — notamment pour l'achat par les organismes d'intervention — s'est toutefois produit rarement. Enfin, il faut encore rappeler les dispositions de l'article 2 du règlement n° 2759/75 qui prévoit la possibilité de prendre des mesures communautaires «en vue d'encourager les initiatives professionnelles et interprofessionnelles permettant de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché». Les règles générales concernant ces mesures doivent être arrêtées selon la procédure de l'article 43, paragraphe 2, du traité CEE, ce qui ne semble pas encore avoir été fait.

b) D'autre part, il est important de noter qu'en vertu de l'article 60 de l'acte d'adhésion, cette organisation de marché, qui ne s'est pas bornée à réaliser une coordination des organisations nationales de marché au sens de l'article 40 du traité CEE, mais qui s'est substituée aux diverses organisations nationales, a dû être appliquée par les nouveaux États membres, en ce qui concerne ses règles générales — car des règles particulières ont été arrêtées pour les montants compensatoires d'adhésion — à partir du 1^{er} février 1973. Les seules dérogations applicables au Royaume-Uni découlaient de l'article 76, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion, qui autorisait cet État à ne pas appliquer jusqu'au 31 octobre 1974 la grille communautaire de classement des carcasses de porcs. Comme aucune autre dérogation n'a apparemment été prévue pour le Royaume-Uni — contrairement par exemple à celle qui est inscrite à l'article 89 pour le Danemark en ce qui concerne l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait —, il doit être admis que l'organisation commune de marché offre des garanties pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés «équivalentes» à celles des éventuelles organisations natio-

nales de marché antérieures et que leurs principales règles générales ont par conséquent été applicables au Royaume-Uni à partir de la date précitée.

c) Avant de tirer de cette constatation les conséquences qui en découlent pour la présente affaire, il est sans doute opportun de rappeler la jurisprudence de la Cour dans plusieurs cas d'espèce qui mettaient en cause, à côté d'organisations communes de marché, des mesures nationales.

Dans le premier de ces cas, qui est l'affaire 82/71 (Ministère public de la République italienne contre Società agricola industria latte — SAIL, arrêt du 21 mars 1972, Recueil 1972, p. 119), il s'agissait de centrales laitières italiennes qui disposaient d'un droit exclusif d'achat et de vente et de leur appréciation à la lumière du droit communautaire. La Cour a alors attaché une importance décisive au fait que le règlement n° 804/68 (JO 1969, n° L 148, p. 13) avait établi une organisation certes encore incomplète, puisqu'elle exigeait des mesures complémentaires, mais néanmoins définitive. C'est pourquoi la Cour a pu constater qu'à partir de ce moment, c'était à l'autorité communautaire seule qu'il appartenait de décider du maintien à titre provisoire «de tout régime national d'organisation, d'intervention ou de contrôle». Comme les règlements communautaires ne prévoyaient toutefois qu'une tolérance précaire des centrales laitières italiennes, celles-ci devaient, à l'expiration des délais fixés, être considérées comme contraires au droit communautaire.

Dans un autre cas, qui est l'affaire 190/73 (Procédure pénale contre J. W. J. Haaster, arrêt du 30 octobre 1974, Recueil 1974, p. 1123), la Cour a observé qu'une organisation commune de marché excluait toute réglementation nationale ayant pour objet de continger la production et qu'un pareil régime devait être considéré comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation.

Dans l'affaire 51/74 (P. J. van der Hulst's Zonen contre Produktschap voor Siergewassen, arrêt du 23 janvier 1975, Recueil 1975, p. 79), la Cour a constaté que, dès le moment où il existait une organisation commune de marché, les États membres ne pouvaient plus prendre des mesures qui dérogent ou portent atteinte à cette organisation commune, eu égard au but et aux objectifs de celle-ci.

Dans la même ligne se situe encore l'arrêt dans l'affaire 111/76 (Officier van Justitie contre Bert van den Hazel, arrêt du 18 mai 1977, Recueil 1977, p. 901), où la Cour a jugé que l'existence d'une organisation commune de marché excluait des mesures adoptées de leur propre initiative par des organisations professionnelles et interprofessionnelles, chacune dans un cadre spécifiquement national, une action dispersée étant de nature à provoquer des discriminations entre producteurs et consommateurs et des distorsions dans les échanges entre États membres. Elle a de plus souligné alors que les mesures de contingentement imposées par des organismes publics étaient incompatibles avec une organisation commune de marché.

Enfin, il faut encore citer l'arrêt dans l'affaire 154/77 (Procureur du Roi contre P. Dechmann, arrêt du 29 juin 1978, non encore publié), qui concerne précisément l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc et l'adoption de mesures nationales dans le domaine des prix au consommateur. Il contient cette constatation, selon nous importante, que l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc «a institué un système comportant un ensemble de règles matérielles et de pouvoirs, y compris un cadre d'organisation permettant de faire face à toute situation prévisible». La Cour a de plus souligné que l'organisation commune de marché exigeait d'éliminer tous les obstacles à la libre circulation, ainsi que toutes les distorsions dans le commerce intra-communautaire.

d) Compte tenu de ces considérations sur l'organisation des marchés dans le secteur de la viande de porc et après ces constatations sur les caractéristiques du régime de commercialisation qui est en vigueur en Irlande du Nord, tout porte à penser que ce régime est difficilement compatible avec l'organisation des marchés dans le secteur de la viande porcine.

La question de savoir, sous ce rapport, si le régime de l'Irlande du Nord doit être considéré comme une organisation nationale de marché ne présente pas, à notre avis, une importance décisive. Ainsi que nous le savons, la Commission juge une telle qualification correcte, compte tenu de la définition contenue dans l'arrêt 48/78 (Charmasson contre Ministre de l'économie et des finances, arrêt du 10 décembre 1974, Recueil 1974, p. 1383) où la Cour a déclaré qu'une organisation nationale était «un ensemble de moyens de droit plaçant sous le contrôle de l'autorité publique la régulation du marché des produits concernés, en vue d'assurer, par l'accroissement de la productivité et par un emploi optimum des facteurs de production, notamment de la main-d'œuvre, un niveau de vie équitable aux producteurs, la stabilisation des marchés, la sécurité des approvisionnements et des prix raisonnables aux consommateurs». A cela le Board oppose — sans pour autant convaincre totalement, selon nous — qu'il s'agit seulement d'une organisation régionale et que l'instrument qui est mis à sa disposition — dès lors qu'il manque la possibilité de contrôler le marché par un système spécial d'intervention et par des limitations de la production, des prix minimaux ou des prélèvements — ne suffit pas pour donner aux producteurs une garantie de production et assurer ainsi leur niveau de vie. En fait, cette controverse ne doit pas être tranchée. Pour la question de la méconnaissance du droit communautaire, le facteur déterminant n'est pas en effet celui de l'existence ou non d'une organisation nationale de

marché, mais bien — comme la jurisprudence le montre — le fait même d'une quelconque réglementation nationale, y compris d'un régime régional.

Ainsi, il y a lieu d'observer pour la présente affaire que, d'après l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc, tout producteur doit avoir librement accès au marché, que les prix doivent dans une large mesure se former librement sur le marché et que, lorsque les organes communautaires prennent à cet égard des décisions, tout intéressé doit avoir la possibilité de participer directement aux mesures d'intervention. Or, et cela est essentiel, dans le régime de l'Irlande du Nord, où la commercialisation passe nécessairement par le Board, ces possibilités sont exclues. Les producteurs n'ont donc pas librement accès au marché intérieur, ils ne peuvent pas exporter directement et ils n'ont pas la possibilité de céder des produits aux organismes d'intervention dans le cadre de mesures d'intervention. A cela il faut sans doute encore ajouter que les prix ne se forment pas sur le marché, mais qu'ils sont fixés par le Board, et que celui-ci prélève sur eux les sommes nécessaires pour financer ses activités. De même, il ne faut pas perdre de vue que l'utilisation des moyens qui figurent au compte spécial géré par le Board a des effets sur l'évolution des prix, même si ces effets sont peut-être limités, aussi bien du point de vue géographique que dans leur ampleur: d'après les indications fournies durant la procédure, ce compte spécial reçoit en effet moins de 1 % des recettes du Board.

Ces considérations suffisent sans doute pour l'appréciation à effectuer. Quant à savoir si le double système de prix pratiqué par le Board, qui n'est apparemment pas un élément constitutif nécessaire du monopole de commercialisation, conduit également à des limitations illicites de la production ou si le régime de l'Irlande du Nord a même contribué à étendre la production comme le Board le

prétend, ces questions peuvent finalement rester ouvertes selon nous.

3. Les observations exposées ci-dessus ne débouchent bien sûr que sur un jugement *provisoire*. Maintenant nous devons encore examiner si à ces doutes exprimés par référence au droit communautaire ne peuvent pas être opposées d'autres considérations, dont il a aussi été question durant la procédure et qui conduiraient quant à elles à une justification du système de l'Irlande du Nord.

a) Ainsi, il a été observé que le Board, qui détient le monopole de commercialisation, se compose pour la majeure partie de producteurs de porcs et qu'il convient donc de se reporter à l'article 2 de l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc (règlement n° 2759/75) qui parle de la possibilité de prendre des mesures «en vue d'encourager les initiatives professionnelles et interprofessionnelles permettant de faciliter l'adaptation de l'offre aux exigences du marché». De plus, il serait intéressant de noter que des groupements analogues existent aussi dans d'autres États membres. En France, par exemple, 50 % des ventes s'effectueraient par l'intermédiaire de corporations, et l'importance des corporations de producteurs, disposant d'abattoirs, de bureaux d'exportation et de fonds de stabilisation propres, serait encore plus grande au Danemark, où ces entités canaliseraient 90 % de la production.

A ce sujet, force est toutefois de constater, d'une part, que les groupements de producteurs dans les deux États membres cités reposent sur une base volontaire et que le Board, qui est un genre de cartel obligatoire auquel personne ne peut se soustraire, ne doit certes pas leur être sans plus assimilé. En ce qui concerne, d'autre part, l'article 2 de l'organisation des marchés dans le secteur de la viande porcine, il est important de remarquer que cette disposition envisage la possibilité de mesures communautaires, et non

pas de mesures nationales unilatérales, comme celles qui font l'objet de l'insistance au principal.

b) Il a aussi été renvoyé à la situation difficile de l'Irlande du Nord et à l'importance pour cette région de la production et de la transformation de viande de porc. S'agissant de faire en sorte que ce secteur économique, qui travaillerait principalement pour l'exportation, demeure concurrentiel sur d'autres marchés, les inconvénients liés au transport sur de grandes distances et aux prix à la production élevés en Irlande du Nord, de même que la forte position des concurrents, dont certains seraient avantagés par la compensation monétaire et dont d'autres, comme les Danois, domineraient pratiquement le marché britannique, s'opposeraient formellement à ce qu'il soit renoncé en Irlande du Nord à une transformation et à une commercialisation des porcs à bacon aussi rationnelles que possible. Or, le monopole serait indispensable à cette fin, parce qu'il permettrait une planification à long terme et la transformation de grandes quantités. Au regard de l'avantage à court terme, l'efficacité même du système interdirait donc de permettre aux producteurs de vendre directement aux transformateurs.

Dans quelle mesure tout cela est exact est une question que nous ne devons pas, nous semble-t-il, examiner en détail. Le critère décisif est en effet en toute hypothèse que, lorsqu'il existe une organisation commune de marché, les mesures nationales unilatérales qui entrent en conflit avec elle sont en principe illégales et que, dans une pareille situation, seules les autorités communautaires sont compétentes pour décider du maintien ou non d'organisations de marché nationales ou d'institutions similaires. Cela découle clairement de la jurisprudence qui, précisément pour l'organisation des marchés dans le secteur de la viande de porc, a nettement souligné, comme nous l'avons montré, que celle-ci avait créé le cadre organique permettant de faire face à toute situation prévisible.

Or, une quelconque mesure des autorités communautaires susceptible de justifier les activités du Board, non seulement manquait à l'époque des faits de l'espèce, mais manque encore toujours. On nous a seulement dit qu'il y avait eu des entretiens avec la Commission portant sur divers offices du même genre en général, c'est-à-dire sans examen approfondi du Pigs Board de l'Irlande du Nord, et que ces discussions avaient conduit au printemps de 1978, pour l'organisation des marchés dans le secteur du lait, à l'adoption de deux règlements (nos 1421 et 1422/78). Les discussions sur le Pigs Board de l'Irlande du Nord semblent être encore en cours, et d'après les déclarations du représentant de la Commission, il se précise dès maintenant que son monopole de commercialisation ne saurait pas être jugé indispensable.

Il est donc certain que le monopole de commercialisation de l'Irlande du Nord ne peut pas être justifié par référence à des nécessités de politique économique et régionale. Indépendamment de cela, nous inclinons de plus à penser — pour autant toutefois que cet aspect doit également être approfondi dans le présent contexte — qu'aucune justification ne saurait non plus être fondée sur l'affirmation que les effets du monopole de commercialisation sur le marché commun sont très minimes, dès lors que les ventes du Board représentent moins de 1 % de l'ensemble des ventes dans le marché commun. Pour nous, il est évident qu'une pareille considération est hors de propos, car aucune perturbation ni violation d'une organisation commune de marché ne peut bien sûr être tolérée, même lorsqu'elle ne produit des effets que dans une partie bien délimitée et proportionnellement réduite du marché commun.

c) En ce qui concerne les exportations vers d'autres États membres, et surtout vers la république d'Irlande, que le régime de commercialisation exclut pour les producteurs, il a en outre été fait

valoir que la compensation monétaire applicable entre le Royaume-Uni et la république d'Irlande rendait de toute manière les exportations depuis longtemps non rentables, en raison du refus du Royaume-Uni, contrairement à la république d'Irlande, de marquer son accord sur une dévaluation de la livre verte. C'est ainsi qu'en janvier 1977, par exemple, une exportation grevée de la compensation monétaire vers la république d'Irlande aurait rapporté 4,40 £ de moins qu'une vente sur le territoire de l'Irlande du Nord, ce qui n'aurait même pas permis d'atteindre le niveau des coûts de production. Une exportation en fraude de la compensation monétaire, en revanche, ne pourrait pas être jugée digne de protection, et ce serait précisément pour éviter de pareilles exportations, parce que la frontière pourrait difficilement être surveillée, que les *Movement of Pigs Regulations* ne pourraient pas être supprimées. Elles seules permettraient en effet d'assurer que des exportations irrégulières vers la république d'Irlande ne causent pas de notables préjudices à l'industrie de transformation de l'Irlande du Nord.

A ce sujet, il faut, selon nous, remarquer que la question des exportations et de leur empêchement constitue seulement *un* des aspects du problème qui nous occupe. En outre, la compensation monétaire n'est pas un régime permanent invariable, mais est souvent exposée à des modifications à court terme, indépendamment du fait que l'évolution des prix de marché peut parfaitement rendre l'exportation néanmoins intéressante, malgré la compensation monétaire.

Quant au risque d'une fraude de la compensation monétaire et à l'empêchement des phénomènes qui ont pour objet ce que d'aucuns qualifient parfois assez librement de «U-Pigs» et de «O-Pigs», la Commission a certainement raison lorsqu'elle constate que cette situation créée par le refus d'une dévaluation de la livre verte anglaise ne justifie pas d'autres mesures nationales unilatérales ayant un

effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation. A supposer qu'il convienne de s'écarter sous cet angle des principes du droit communautaire, il faut qu'interviennent alors le cas échéant des mesures émanant des autorités communautaires.

d) En rapport avec la circonstance que les porcs à bacon élevés en Irlande du Nord peuvent seulement être commercialisés par l'intermédiaire du Board et que celui-ci dispose donc de droits spéciaux voire d'un monopole, il a enfin été renvoyé aux articles 90 et 37 du traité CEE.

aa) En ce qui concerne la première de ces normes et la justification qu'on a tenté d'en tirer, nos observations pourront être extrêmement brèves.

Pour l'article 90, en effet, il ne faut pas perdre de vue que, même si cette disposition part de l'idée que les États membres peuvent accorder à certaines entreprises des droits spéciaux ou exclusifs, elle stipule aussi que les États membres n'édicte-
tent ni ne maintiennent, en rapport avec de pareilles entreprises, aucune mesure contraire au traité. L'article 90, paragraphe 1, ne saurait donc pas être invoqué pour justifier les mesures appliquées en Irlande du Nord. Quant à la possibilité que joue en l'espèce l'article 90, paragraphe 2, c'est-à-dire que le Board soit une entreprise chargée «de la gestion de services d'intérêt économique général», ce qui autoriserait certaines dérogations par rapport aux règles du traité, il n'en a pas été question durant la procédure: compte tenu de tout ce que nous savons, une pareille appréciation serait du reste tout à fait fautive.

bb) En ce qui concerne ensuite l'article 37 du traité CEE et les monopoles nationaux présentant un caractère commercial que cette norme régit, le Board, qui estime être un pareil monopole, renvoie à l'article 44 de l'acte d'adhésion d'après

lequel de semblables monopoles devaient seulement être aménagés pour fin 1977. Il en découlerait qu'à l'époque des faits constitutifs du délit qui est à l'origine de la présente procédure, c'est-à-dire début 1977, il ne pouvait pas encore être parlé d'une applicabilité directe de l'article 37 en Irlande du Nord, ou en d'autres termes, que le monopole du Board pouvait subsister jusqu'au 1^{er} janvier 1978, même s'il n'était pas tout à fait conforme aux règles du traité.

Pour séduisant que ce raisonnement soit à première vue, lui non plus — disons-le immédiatement — n'est toutefois d'aucun secours dans la présente affaire.

Ainsi, il est même douteux que le Board mérite la qualification de «monopole national présentant un caractère commercial» au sens de l'article 37. Ce n'est pas certes qu'il lui manque le caractère d'un organisme de droit public — puisqu'il a en effet pu être invoqué que le Board a des statuts de droit public, que trois de ses membres sont nommés par le ministre et que celui-ci non seulement exerce à l'égard du Board certaines tâches de contrôle et peut lui donner certaines directives, mais a aussi le pouvoir de modifier le régime —, mais au cours de la procédure il a aussi pu être rappelé que le Royaume-Uni a déclaré lors des négociations d'adhésion qu'il n'existait pas sur son territoire de monopoles présentant un caractère commercial au sens de l'article 37, ce qui a été constaté non seulement dans la littérature qui a été citée durant la procédure orale mais aussi dans le quatrième rapport de la Commission sur la politique de concurrence de la Communauté. De même, il est apparu clairement que nous nous trouvons seulement en présence d'une institution régionale, et non pas notamment d'un monopole complet, puisque le régime de commercialisation ne s'applique apparemment qu'aux porcs à bacon élevés en Irlande du Nord, à l'exclusion des produits importés.

A cela s'ajoute encore une considération — qui est à nos yeux encore plus importante — sur la relation entre l'article 37 et les règles du traité sur la politique agricole. Sous cet angle, il a été renvoyé à bon droit à l'article 38, paragraphe 2, du traité, d'après lequel les articles 39 à 46 doivent être considérés comme des règles spéciales. Dans la présente affaire, il faut donc, d'une part, partir de l'idée que le régime de commercialisation qui a été introduit sur la base de l'Agricultural Marketing Act a comme fonction principale de protéger, par une régulation et une stabilisation du marché, les intérêts des éleveurs de porcs. Peu importe que le Board et ses règles de commercialisation doivent ou non être considérés comme une organisation nationale de marché, il est certainement exact de dire que le Board, à l'instar d'une organisation nationale de marché, a pour but de garantir l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés. D'un autre côté, il est pareillement clair que précisément cette fonction a été reprise par l'organisation commune de marché, qui d'après l'article 43 du traité doit se substituer aux organisations de marché nationales, tout en offrant des garanties équivalentes pour l'emploi et le niveau de vie des producteurs intéressés. Cela signifie clairement que l'établissement d'organisations communes de marché non seulement ne laisse plus de place pour des organisations nationales de marché, mais qu'il en va aussi de même, c'est-à-dire qu'il y a substitution totale, pour les monopoles nationaux présentant un caractère commercial au sens de l'article 37, dont les fonctions principales correspondent à celles d'une organisation nationale de marché. Sous ce rapport, il est enfin intéressant de noter — et nous terminerons par là nos observations sur l'article 37 — que, dans l'affaire 82/71 que nous avons déjà citée, les centrales laitières italiennes qui étaient alors en cause ont été appréciées non pas par référence à l'article 90 ou à l'article 37 du traité, mais exclusivement dans le cadre des dispositions agricoles du traité.

4. Comme le pressentiment que le régime de commercialisation des porcs à bacon de l'Irlande du Nord est incompatible avec l'organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de porc s'avère donc effectivement exact, il n'est en fait pas nécessaire d'examiner le reste des questions posées par le juge de renvoi, pour vérifier si d'autres aspects sont susceptibles de renforcer cette opinion. Nous voulons néanmoins examiner encore s'il peut être parlé de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'exportation, en d'autres termes — comme depuis la fin de la période de transition l'organisation de marché ne comprend plus une pareille interdiction pour les échanges intracommunautaires — s'il peut être parlé d'une méconnaissance de la prescription générale de l'article 34 du traité CEE. En vertu de l'article 42 de l'acte d'adhésion, cette interdiction est devenue effective, comme on le sait, pour les restrictions quantitatives, à la date de l'adhésion et pour les mesures d'effet équivalent, au plus tard le 1^{er} janvier 1975.

Ce que la Commission a déclaré à ce sujet est également, selon nous, tout à fait pertinent.

Il faut en effet noter sous ce rapport que, d'après la jurisprudence (affaire 2/73, *Riseria Luigi Geddo contre Ente Nazionale Risi*, arrêt du 12 juillet 1973, Recueil 1973, p. 865), la circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté doit être libérée de toute entrave et que, comme la Cour l'a déclaré dans l'affaire 68/76 (Commission contre République française, arrêt du 16 mars 1977, Recueil 1977, p. 515), le simple fait d'imposer des formalités spéciales doit être considéré comme un obstacle au sens de la norme d'interdiction précitée. D'un autre côté, il est certain que les producteurs de porcs de l'Irlande du Nord ne peuvent pas, comme nous l'avons vu, exporter eux-mêmes, mais qu'ils doivent passer par le Board, cependant qu'il ne faut pas non plus exclure que le Board

— dont nous rappelons les intérêts qu'il a dans l'industrie de transformation de l'Irlande du Nord — peut avoir tendance à protéger cette industrie de transformation par des limitations de l'exportation, lorsque celle-ci permet d'obtenir des prix élevés. A ce propos, il est du reste intéressant de remarquer que, d'après le jugement de renvoi et la déposition faite par un agent du Board durant la procédure au principal, un des buts premiers du régime de commercialisation consiste à empêcher l'exportation vers la république d'Irlande.

Dans ces conditions, il n'est effectivement pas douteux que le régime de commercialisation a les mêmes effets qu'une restriction quantitative à l'exportation, et cette conclusion n'est en rien modifiée par la circonstance, déjà indiquée, que le système de la compensation monétaire a du moins occasionnellement

pu conduire à l'exclusion des exportations.

5. Ces constatations suffisent pour répondre adéquatement à la demande de décision préjudicielle. Certaines autres questions posées dans le jugement de renvoi, comme celles de savoir si le Board doit être considéré comme une entreprise au sens des articles 85 ou 86, ou si une organisation nationale de marché entre dans le champ d'application de l'article 2 du règlement n° 26 et ce qu'il en est de l'article 8 du traité CEE, ne doivent pas être examinées, pas plus que celle qui est formulée dans la lettre d'accompagnement du 10 mars 1978 et qui demande si en mai 1972, après la signature du traité d'adhésion, le gouvernement britannique avait encore le pouvoir d'arrêter les Movement of Pigs Regulations.

6. La réponse à donner aux questions posées par le Magistrate's Court d'Armagh peut donc, selon nous, être formulée comme suit:

L'existence d'une organisation commune de marché pour le secteur de la viande de porc, dont les règles sont en principe applicables à la Grande-Bretagne depuis le 1^{er} février 1973, exclut toute mesure nationale unilatérale qui est susceptible d'entraver le fonctionnement et les objectifs de l'organisation de marché. Sont notamment incompatibles avec celle-ci l'établissement et le maintien d'un monopole de commercialisation de porcs au profit d'un groupement de producteurs qui est surveillé par l'autorité publique, et cela indépendamment du fait que le monopole joue seulement pour une région qu'il est possible de délimiter et qui forme une unité économique, et seulement pour les porcs qui y sont produits.

Un pareil régime de commercialisation, qui interdit aux producteurs d'exporter directement des porcs vers d'autres États membres, doit être analysé comme une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative à l'exportation. S'il remplit des fonctions qui sont au moins comparables à celles d'une organisation nationale de marché, il ne peut pas être justifié par référence à l'article 37 du traité CEE, qui est seulement devenu directement applicable aux nouveaux États membres le 1^{er} janvier 1978.