

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. ANTONIO LA PERGOLA  
présentées le 3 février 1998 \*

1. Par le présent recours, la Commission demande à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO 1964, L 121, p. 2012), telle qu'elle a été modifiée par les directives 91/497/CEE<sup>1</sup> et 89/662/CEE<sup>2</sup>, ainsi qu'en vertu de l'article 30 du traité CE. La Commission fait notamment valoir que la pratique suivie par les autorités allemandes compétentes, en ce qui concerne l'importation de viande porcine provenant d'autres États membres, est contraire aux dispositions des directives précitées et constitue par ailleurs une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative, interdite par l'article 30 susmentionné.

### La législation communautaire

2. La législation communautaire dont la mise en œuvre correcte est contestée peut être

rappelée très brièvement. La directive 64/433 a fait l'objet de nombreuses modifications qui sont aujourd'hui codifiées par la directive 91/497. La directive précitée vise à réaliser le rapprochement des dispositions d'ordre sanitaire prescrites par les États membres dans le secteur du commerce des viandes, en vue d'éviter que les disparités éventuelles existant entre les dispositions nationales ne constituent un obstacle aux échanges intracommunautaires<sup>3</sup>. Les dispositions de la directive qui sont pertinentes aux fins de la présente affaire sont les articles 5 et 6.

L'article 5, paragraphe 1, sous o), prévoit notamment que « les États membres veillent à ce que soient déclarées impropres à la consommation humaine par le vétérinaire officiel ... les viandes présentant une *odeur sexuelle prononcée* »<sup>4</sup>.

\* Langue originale: l'italien.

1 — Directive du Conseil, du 29 juillet 1991, modifiant et codifiant la directive 64/433 pour l'étendre à la production et à la mise sur le marché de viandes fraîches (JO L 268, p. 69).

2 — Directive du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 395, p. 13).

3 — Voir le deuxième et le troisième considérant.

4 — C'est nous qui soulignons. Il convient d'indiquer dès maintenant que « l'odeur sexuelle prononcée » ne doit pas être confondue avec une quelconque sensation olfactive désagréable résultant, par exemple, d'une mauvaise conservation de la viande ou de l'éventuel état de putréfaction de ladite viande. Il s'agit au contraire d'une odeur — et les parties s'accordent pour dire qu'elle est nauséabonde — que la viande dégage uniquement au moment de la cuisson, en raison des hormones sexuelles présentes dans la carcasse du porc: d'où l'expression « odeur sexuelle ».

L'article 6, dans la partie qui intéresse la présente procédure, est rédigé dans les termes suivants:

soient munies de la marque spéciale prévue par la décision 84/371/CEE et soumises à un traitement prévu par la directive 77/99/CEE ... »<sup>5</sup>.

« 1. Les États membres veillent à ce que:

...

3. La directive 89/662 a pour objectif, comme cela est indiqué dans son préambule, de limiter les contrôles vétérinaires au lieu de départ en réalisant « une harmonisation des exigences essentielles relatives à la protection de la santé publique et de la santé animale »<sup>6</sup>. Les dispositions de la directive qui sont pertinentes pour la présente affaire sont les suivantes. Son article 5 dispose que:

b) les viandes:

...

« 1. Les États membres de destination mettent en œuvre les mesures de contrôle suivantes:

iii) sans préjudice des cas prévus à l'article 5, paragraphe 1, point o), de porcs mâles non castrés d'un poids exprimé en carcasse supérieur à 80 kilogrammes, sauf si l'établissement est en mesure de garantir, par une méthode reconnue selon la procédure prévue à l'article 16, ou en l'absence d'une telle méthode, par une méthode reconnue par l'autorité compétente concernée, que les carcasses présentant une odeur sexuelle prononcée peuvent être détectées,

a) l'autorité compétente peut, sur les lieux de destination de la marchandise, vérifier par des contrôles vétérinaires par sondage et de nature non discriminatoire le respect des exigences de l'article 3; elle peut, à cette occasion, procéder à des prélèvements d'échantillons.

5 — C'est nous qui soulignons.

6 — Voir le quatrième considérant.

En outre, lorsque l'autorité compétente de l'État membre de transit ou de l'État membre de destination dispose d'éléments d'information lui permettant de présumer une infraction, des contrôles peuvent être également effectués en cours de transport de la marchandise sur son territoire, y compris le contrôle de conformité des moyens de transport;

salubrité ou de police sanitaire le permettent, le choix entre:

— la destruction des marchandises

ou

— leur utilisation à d'autres fins, y compris leur réexpédition avec l'autorisation de l'autorité compétente du pays de l'établissement d'origine.

... »

En outre, l'article 7 prévoit que « si, lors d'un contrôle effectué au lieu de destination de l'envoi ou en cours de transport, les autorités compétentes d'un État membre constatent:

... »

L'article 8 institue ensuite une procédure spéciale destinée à résoudre les cas dans lesquels les autorités compétentes du pays de destination, d'une part, et celles du pays d'origine, d'autre part, aboutissent à des évaluations différentes en ce qui concerne la conformité des viandes aux prescriptions sanitaires en vigueur. Nous considérons qu'il est opportun de citer intégralement, dans sa partie pertinente, le texte dudit article 8:

...

b) que la marchandise ne répond pas aux conditions posées par les directives communautaires, ou, en l'absence de décisions sur les normes communautaires prévues par les directives, par les normes nationales, elles peuvent laisser à l'expéditeur ou à son mandataire, si les conditions de

« Dans les cas prévus à l'article 7, l'autorité compétente d'un État membre de destination entre sans délai en contact avec les autorités compétentes de l'État membre d'expédition. Celles-ci prennent toutes les mesures nécessaires et communiquent à l'autorité compé-

tente du premier État membre la nature des contrôles effectués, les décisions prises et les motifs de ces décisions.

Si cette dernière craint que ces mesures ne soient pas suffisantes, elle recherche avec l'autorité compétente de l'État membre mis en cause les voies et moyens de remédier à la situation, le cas échéant par une visite sur place.

Lorsque les contrôles prévus à l'article 7 permettent de constater un manquement répété, l'autorité compétente de l'État membre de destination informe la Commission et les services vétérinaires des autres États membres.

Sur demande de l'autorité compétente de l'État membre de destination ou de sa propre initiative, la Commission peut, compte tenu de la nature des infractions relevées:

— envoyer sur place une mission d'inspection,

— charger un vétérinaire officiel, dont le nom doit figurer sur une liste à élaborer par cette institution sur suggestion des États membres, et qui soit accepté par les

diverses parties en cause, de vérifier les faits dans l'établissement concerné,

— demander à l'autorité compétente d'intensifier les prélèvements d'échantillons sur la production de l'établissement concerné.

Elle informe les États membres de ses conclusions.

Lorsque ces mesures sont prises pour faire face à des manquements répétés de la part d'un établissement, la Commission lui impute les frais occasionnés par l'application des tirets de l'alinéa précédent audit établissement.

Dans l'attente des conclusions de la Commission, l'État membre expéditeur doit, sur demande de l'État membre destinataire, renforcer les contrôles à l'égard des produits provenant de l'établissement en cause et, s'il s'agit de motifs graves de santé animale ou de santé publique, suspendre l'agrément.

L'État membre destinataire peut, pour sa part, intensifier les contrôles à l'égard des produits en provenance du même établissement.

La Commission, à la demande d'un des deux États membres concernés — si l'avis de l'expert confirme les manquements — doit, selon la procédure prévue à l'article 17, prendre les mesures appropriées, pouvant aller jusqu'à autoriser les États membres à refuser provisoirement l'introduction sur leur territoire de produits provenant de cet établissement. Ces mesures doivent être confirmées ou revues dans les meilleurs délais selon la procédure prévue à l'article 17.

Les modalités générales d'application du présent article sont arrêtées selon la procédure prévue à l'article 18.

... »

*L'objet de la présente procédure*

4. Nous en venons maintenant à décrire l'objet de la présente procédure et le contenu des mesures étatiques litigieuses.

Le 26 janvier 1993, le ministre fédéral de la Santé a adressé aux autorités vétérinaires supérieures de chaque État membre une note dans laquelle il leur faisait part des exigences à respecter lors de l'importation de viandes fraîches en Allemagne. Une copie de cette note a été également transmise à la Commission.

Le point 1 de la note précitée prévoyait que les viandes pour lesquelles la présence de tuberculose et/ou de brucellose avait été constatée ne devaient pas être reconnues comme propres à la consommation et n'étaient par conséquent pas autorisées à l'importation en Allemagne.

Le point 2 précisait que les autorités allemandes compétentes ne devaient autoriser l'importation des foies et des reins de porcs utilisés pour la reproduction ainsi que des solipèdes et des veaux de plus de deux ans que sur présentation d'un certificat attestant que les organes en question ne présentaient pas plus du double de la valeur de référence en matière de résidus de métaux lourds fixée par le Bundesgesundheitsamt (service allemand de l'hygiène et de la santé publique).

Enfin, le point 3 prévoyait que l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive 64/433, telle que modifiée par la directive 91/47, « est transposé en droit national de façon à ce qu'indépendamment de la limite en poids soit fixée une valeur de 0,5 µg/g d'andros-

térone. Si cette valeur est dépassée, la viande présente une odeur sexuelle prononcée et est impropre à la consommation humaine conformément à l'article 5, paragraphe 1, sous o). Seul le test immuno-enzymatique modifié du professeur Claus est reconnu comme méthode spécifique permettant de mettre l'androstérone en évidence. Les viandes des porcs mâles non castrés dépassant cette valeur ne peuvent pas être exportées en République fédérale d'Allemagne en tant que viandes fraîches.

En accord avec la Commission et le Conseil [voir la déclaration inscrite au procès-verbal du Conseil, relative à l'article 6, point 1, sous b), lors de l'adoption de la directive 91/497/CEE], l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 89/662/CEE est appliqué à tous les lots de viande porcine en provenance des autres États membres. Les lots de viande porcine, indépendamment du marquage attestant de leur salubrité, sont examinés au lieu de destination afin de vérifier si cette valeur limite est respectée et, en cas de dépassement, il y a contestation... ».

Ce qui précède constitue l'essentiel de la disposition nationale litigieuse. Il convient d'ajouter que cette disposition a une portée générale, en ce sens que ladite note s'applique à l'égard des produits provenant de tous les États membres. Toutefois, les problèmes qui sont à l'origine du présent recours concernent exclusivement les importations de viande porcine en provenance du Danemark, étant donné que — comme nous l'exposerons par la suite — les autorités allemandes contestent les méthodes utilisées par

les autorités danoises pour déterminer l'odeur sexuelle prononcée.

5. La Commission a considéré que le contenu de la note précitée était contraire à la réglementation prescrite par les directives 64/433 et 89/662, ainsi qu'à l'article 30 du traité et a entamé à l'égard de la République fédérale d'Allemagne la procédure précontentieuse prévue par l'article 169. En réponse à l'avis motivé, le gouvernement allemand a déclaré qu'il prendrait les mesures nécessaires pour s'y conformer, en ce qui concerne les exigences mentionnées aux points 1 et 2 de la note litigieuse. Toutefois, s'agissant du point 3 de cette même note, la République fédérale d'Allemagne était seulement prête à modifier le système de contrôles, en ce sens qu'elle ne procéderait à ces contrôles que sous forme de sondages et de façon non discriminatoire. Quant au reste, le gouvernement allemand a contesté l'analyse faite par la Commission et considéré que le point 3 de la note en cause ne contrevenait en aucune manière aux directives précitées, ni à l'article 30 du traité.

La Commission a par conséquent saisi la Cour, en limitant son recours au point 3 de la note en cause. Plus précisément, les conclusions de la Commission ont été formulées dans les termes suivants:

« Qu'il plaise à la Cour constater que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu

des dispositions de l'article 6, paragraphe 1, sous b), et de l'article 5, paragraphe 1, sous o), de la directive 64/433/CEE, modifiée par la directive 91/497/CEE, combinées avec celles de l'article 5, paragraphe 1, et des articles 7 et 8 de la directive 89/662/CEE, ainsi que de l'article 30 du traité CE:

en considérant qu'il y a obligation particulière de marquage et de traitement thermique des carcasses de porcs mâles non castrés, conformément à l'article 6, paragraphe 1, sous b), de la directive, dès que les viandes, indépendamment du poids des animaux, présentent une concentration d'androstérone supérieure à 0,5 µg/g, en appliquant le test immuno-enzymatique modifié du professeur Claus

et

en considérant qu'en cas de dépassement de la valeur limite de 0,5 µg/g d'androstérone, les viandes présentent une odeur sexuelle prononcée qui, conformément à l'article 5, sous o), de la directive, a pour conséquence de les rendre impropres à la consommation humaine,

condamner la défenderesse aux dépens. »

L'État membre défendeur s'est opposé à ces conclusions en demandant que le recours soit rejeté et la Commission condamnée au paiement des dépens.

#### Sur l'harmonisation obtenue par les directives 64/433 et 89/662

Avant d'aborder sur le fond les différents moyens qu'a fait valoir la Commission, nous considérons qu'il est opportun de se demander, à titre préliminaire, si les règles prescrites par la directive en cause ont, ou non, réalisé une harmonisation complète de la matière en cause dans la présente affaire. La République fédérale d'Allemagne justifie en effet les prescriptions nationales contestées en faisant valoir que, en l'espèce, il n'existerait qu'une harmonisation partielle, ce qui aurait pour conséquence que les législateurs nationaux seraient en mesure de fixer une valeur maximale admissible en ce qui concerne l'« odeur sexuelle prononcée », ainsi que les méthodes permettant de la déterminer. Il est évident qu'une telle éventualité sera admise, ou rejetée selon que l'on estime qu'il existe en l'espèce une harmonisation totale ou seulement partielle. Une telle analyse conditionne, par ailleurs, l'évaluation de la Cour quant à une possible violation de l'article 30 du traité, et notamment à la possibilité, pour l'État défendeur, de justifier les mesures litigieuses en faisant valoir, sur la base de l'article 36 du traité, l'exigence de protection de la santé publique. Il est en effet de jurisprudence constante que « lorsque ... des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à assurer la protection de la santé des animaux et des personnes et aménagent des procé-

dures communautaires de contrôle de leur observation, le recours à l'article 36 cesse d'être justifié, et c'est dans le cadre tracé par la directive d'harmonisation que les contrôles appropriés doivent être effectués et les mesures de protection prises »<sup>7</sup>.

Nous considérons, par conséquent, que l'analyse destinée à vérifier s'il y a harmonisation en l'espèce constitue une clé de lecture indispensable pour situer correctement la présente affaire. En procédant à une telle évaluation, il y a lieu, à notre avis, d'examiner ensemble les directives 64/433 et 89/662: la première vise à réglementer les conditions sanitaires pour la production et la mise sur le marché de viandes fraîches; la seconde détermine les règles relatives « aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur ». Ainsi, pour ce qui concerne la présente affaire, la réglementation communautaire du commerce des viandes porcines résulte des dispositions combinées de ces directives.

Or, si l'on examine le préambule des directives ci-dessus mentionnées, il nous semble clair que l'intention du législateur était de prévoir une harmonisation totale. Le deuxième considérant de la directive 64/433, se réfère aux obstacles aux échanges intracommunautaires résultant « des disparités

existants dans les États membres en matière de prescriptions sanitaires dans le domaine des viandes ». Le troisième considérant donne acte de la nécessité d'éliminer ces disparités en procédant à un rapprochement des dispositions des États membres en la matière; rapprochement qui — selon le considérant suivant — « doit viser ... à rendre uniformes... » les conditions sanitaires précitées. Les considérants de la directive 91/497, à cet égard, sont encore plus explicites: la nécessité « d'harmoniser les conditions permettant de déclarer impropres à la consommation humaine certaines viandes »<sup>8</sup> est vue, en effet, par le législateur comme une conséquence directe de la suppression des contrôles vétérinaires aux frontières entre États membres, opérée par la directive 89/662. La directive en cause se situe dans le cadre des mesures « destinées à réaliser, d'une manière graduelle, le marché intérieur »<sup>9</sup>. La directive 89/662 complète sous cet angle la directive 64/433 puisqu'elle est destinée à déplacer les contrôles vétérinaires au lieu d'expédition permettant ainsi aux marchandises qui satisfont aux prescriptions communautaires de circuler librement dans la Communauté sans les obstacles qui pourraient résulter de contrôles ultérieurs justifiés par l'exigence de garantir la protection de la santé publique.

De l'examen des considérants, il ressort par conséquent la volonté du législateur de réaliser, par les dispositions en cause dans la présente affaire, une harmonisation totale des conditions sanitaires relatives au commerce des viandes. Cela correspond du reste à la lecture de la directive 64/433 qui a été faite par la Cour. A cet égard, nous considérons

7 — Voir, parmi de nombreux autres, les arrêts du 5 octobre 1977, Tedeschi (5/77, Rec. p. 1555, point 35); du 5 avril 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629); du 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Rec. p. 3369), et du 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553).

8 — Voir le septième considérant.

9 — Voir le troisième considérant.



qu'il est opportun de citer in extenso un passage de l'arrêt *Delhaize Frères « Le Lion »* e.a.<sup>10</sup> qui nous semble présenter un intérêt particulier: « ... en ce qui concerne les viandes fraîches, la Cour a déjà déclaré dans son arrêt du 15 décembre 1976 (*Simmenthal*, 35/76, Rec. p.1871) que le système des contrôles sanitaires harmonisés, mis en place notamment par la directive 64/433, a pour but l'élimination des obstacles aux échanges intracommunautaires de viandes fraîches par l'harmonisation des mesures de police sanitaire. Fondé sur *l'équivalence des garanties sanitaires* exigées dans l'ensemble des États membres, il a, dans cette perspective, pour objet de déplacer le contrôle vers l'État membre expéditeur et de substituer ainsi aux mesures systématiques de protection à la frontière, un système uniforme de façon à rendre superflus des contrôles frontaliers multiples, tout en ménageant à l'État destinataire la possibilité de veiller à ce que soient réalisées effectivement les garanties résultant du système de contrôle ainsi uniformisé ».

Dans l'arrêt *Ligur Carni* e.a.<sup>11</sup>, vous avez ensuite admis que « ... la directive a mis en place un système de contrôles sanitaires *harmonisé*, fondé sur *l'équivalence des garanties sanitaires* exigées dans l'ensemble des États membres, qui assure simultanément la protection de la santé et l'équivalence de traitement des produits. Ce système a pour objet de déplacer les contrôles sanitaires vers l'État membre expéditeur ».

6. Il nous reste maintenant à vérifier, à la lumière des dispositions matérielles figurant dans la directive pertinente, si l'on peut également parler d'une harmonisation totale en ce qui concerne le point spécifique qui nous intéresse; c'est-à-dire, le problème relatif à la détermination de l'odeur sexuelle prononcée qui rend la viande impropre à la consommation. La réponse négative fournie par le gouvernement allemand est fondée sur la constatation que la réglementation communautaire n'a fixé ni une valeur uniforme, en ce qui concerne l'odeur sexuelle prononcée, ni une méthode commune pour mesurer cette valeur. En partant de ces prémisses, il conclut que, en l'absence d'une valeur de référence commune, chaque État membre reste libre de déterminer la valeur qu'il entend admettre.

Cela est cependant une thèse qui ne nous convainc pas. D'abord, elle rendrait inefficace la volonté d'harmonisation, et par conséquent de libéralisation, qui a inspiré le législateur communautaire lorsqu'il a adopté les dispositions en cause. Et la Cour a démontré, en d'autres occasions<sup>12</sup>, qu'elle privilégiait l'interprétation qui est la seule compatible avec les principes fondamentaux de l'unité du marché commun et de la libre circulation des marchandises.

Il serait en outre erroné, à notre avis, de considérer qu'il n'existe une harmonisation que là où le législateur a adopté une règle uniforme. Dans la présente affaire, il est vrai

10 — Arrêt du 6 octobre 1983 (2/82, 3/82 et 4/82, Rec. p. 2973, point 11). C'est nous qui soulignons.

11 — Arrêt du 15 décembre 1993 (C-277/91, C-318/91 et C-319/91, Rec. p. I-6621, point 25). C'est nous qui soulignons.

12 — Voir l'arrêt du 15 avril 1997, *Daut* (C-105/95, Rec. p. I-1877).

qu'une règle de ce type fait défaut, dans le sens où le législateur n'a pas « quantifié » l'odeur sexuelle prononcée qui rend la viande impropre à la consommation; il est également vrai que l'article 6, paragraphe 1, sous b), iii), de la directive prévoit l'élaboration d'une méthode commune pour déterminer cette odeur. Cependant, l'article précité dispose que, en l'absence d'une telle méthode, la méthode « reconnue par l'autorité compétente concernée » est applicable, c'est-à-dire celle qui est suivie par les autorités du pays d'origine. Il nous semble qu'aux fins qui sont pertinentes ici cette disposition constitue une harmonisation. Il y a lieu, en effet, de garder présent à l'esprit le fait que l'activité du législateur destinée à harmoniser les prescriptions sanitaires en matière de commerce des viandes n'est pas un objectif en soi, mais un moyen permettant d'atteindre un objectif ultérieur<sup>13</sup>: dans la présente affaire, il s'agit de l'objectif consistant à permettre la libre circulation des produits qui respectent les conditions harmonisées. Or, cet objectif peut être atteint grâce à des techniques normatives diverses, mais qui sont en substance équivalentes en ce qui concerne le résultat final. On peut avoir recours à l'élaboration d'une règle commune qui se substitue aux dispositions nationales correspondantes, et cela est la première hypothèse prévue à l'article 6, paragraphe 1, sous b), iii), qui parle de l'élaboration d'« une méthode reconnue selon la procédure prévue par l'article 16 »; ou, et cette hypothèse est celle qui nous concerne, on peut prévoir que, en l'absence d'une telle méthode, la compétence pour déterminer l'odeur sexuelle prononcée incombe aux autorités compétentes du pays d'origine des marchandises. Pour l'objectif qui nous inté-

resse, les deux hypothèses sont équivalentes. Ce n'est pas par hasard que l'article cité les prévoit de manière alternative, mais en termes d'équivalence absolue. Par conséquent, il est ici satisfait à l'objectif consistant à réaliser le rapprochement des dispositions pertinentes en matière sanitaire, grâce à l'obligation à laquelle ont souscrit volontairement les États membres, lorsqu'ils ont adopté la directive, à savoir reconnaître les constatations faites par l'autorité du pays d'origine.

7. Nous rappelons enfin que la directive 89/662 prévoit la possibilité pour l'État membre destinataire des marchandises de procéder à des contrôles par sondage, et de nature non discriminatoire, destinés à garantir la conformité des marchandises aux exigences en vigueur en matière de prescriptions sanitaires<sup>14</sup>. Il s'agit, évidemment, d'une prescription inspirée par l'intention de sauvegarder la santé publique, dans le cadre du système mis en place par la directive précitée: elle admet, en effet, la possibilité de faire obstacle à la commercialisation de la viande, lorsque des irrégularités dans l'expédition ont été constatées<sup>15</sup>. Dans un tel cas, il est cependant prévu que l'État qui invoque cette faculté mette en œuvre « immédiatement » la procédure spéciale mise en place par l'article 8, en vue de résoudre les litiges qui peuvent surgir s'agissant de la conformité des marchandises aux exigences en vigueur en matière de prescriptions sanitaires.

13 — Le sujet de l'harmonisation, ou du rapprochement, des législations a fait l'objet de nombreuses études en doctrine. Sur la nature fonctionnelle du rapprochement, et sur les différentes techniques permettant de le réaliser, voir, parmi tant d'autres, Mastroianni, R: « Ravvicinamento delle legislazioni nel diritto comunitario », in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Turin, 1996, vol. XII, p. 457 et suiv., et les nombreuses références bibliographiques qu'il comporte.

14 — Voir article 5.

15 — Voir article 7.

**Sur la violation alléguée des directives 64/433 et 89/662**

8. A la lumière des considérations préliminaires ci-dessus exposées, il y a lieu maintenant de se prononcer sur la violation alléguée des directives précitées.

A cet égard, il ne subsiste, selon nous, aucun doute sur le fait que les exigences imposées par les autorités allemandes en ce qui concerne le marquage et le traitement thermique des viandes porcines sont contraires à l'article 6, paragraphe 1, sous b), iii). Le libellé de cet article est en effet clair et sans équivoque: ne doivent être munies de la marque spéciale et soumises à un traitement thermique que les carcasses d'un *poids supérieur à 80 kilogrammes*; et lorsque l'établissement n'est pas en mesure de garantir, sur la base d'une méthode commune ou, à défaut, sur la base d'une *méthode reconnue par l'autorité compétente du pays d'origine*, que « les carcasses présentant une odeur sexuelle prononcée peuvent être détectées ». Les autorités allemandes, au contraire, imposent le marquage et le traitement thermique également pour les carcasses d'un *poids inférieur* au seuil des 80 kilogrammes précités. Les autorités allemandes imposent en outre ce traitement indépendamment du fait que l'autorité du pays d'origine utilise une méthode apte à déterminer les viandes qui présentent une odeur sexuelle prononcée; ainsi, dans la note litigieuse, il est indiqué précisément que « *seul le test immuno-enzymatique modifié du professeur Claus est reconnu comme méthode spécifique permettant de mettre l'androstérone en évi-*

*dence* ». La violation de l'article 6, paragraphe 1, sous b), iii), est par conséquent manifeste.

9. Nous abordons maintenant le moyen exposé par la Commission et tiré de la violation des dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 1, sous o), de la directive 91/497 et de l'article 8 de la directive 89/662. Selon la Commission, le manquement résiderait dans le fait que les autorités allemandes refusent de reconnaître la salubrité des viandes porcines importées du Danemark, sans toutefois mettre en œuvre la procédure spéciale instaurée par l'article 8 précité. Là aussi, le problème soulevé par le gouvernement défendeur concerne la détermination de l'odeur sexuelle prononcée des viandes porcines: en effet, les autorités allemandes ne reconnaissent pas la validité de la méthode du Scatol, utilisée par les autorités danoises pour déterminer l'odeur sexuelle prononcée. Elles font au contraire appel à la méthode du professeur Claus et considèrent, conformément au point 3 de la note litigieuse, que les viandes contenant une valeur d'androstérone supérieure à 0,5 µg/g présentent une odeur sexuelle prononcée et sont par conséquent impropres à la consommation humaine.

Cette critique de la Commission doit, selon nous, également être admise. Le litige porte, en effet, sur le défaut de mise en œuvre de la procédure visée à l'article 8 et il ne fait aucun doute que les autorités allemandes n'ont pas eu recours à la procédure précitée. Il ne fait pas non plus de doute que les dispositions en question ne laissent aucun choix aux États membres s'agissant de la question de savoir

s'il y a lieu ou non de mettre en œuvre la procédure en cause. Les autorités compétentes du pays de destination *doivent*<sup>16</sup>, en application de l'article 8, entrer immédiatement en contact avec les autorités compétentes du pays expéditeur — et mettre en œuvre les différentes phases de la procédure prévue par l'article 8 — lorsqu'elles découvrent des irrégularités dans l'expédition et qu'elles se prévalent de la faculté qui leur est reconnue à l'article 7. Et la présence d'une odeur sexuelle prononcée constitue assurément une « irrégularité » au sens de la disposition précitée.

10. Il ne nous semble pas qu'il y ait lieu de faire droit à la thèse du gouvernement défendeur. S'agissant du moyen que nous venons d'examiner, le gouvernement allemand s'est en effet borné à contester *tout court* le défaut de mise en œuvre de la procédure en cause, sans toutefois rapporter aucune preuve qui soit de nature à étayer cet argument. Ce qui, aux fins procédurales pertinentes en l'espèce, signifie que la République fédérale d'Allemagne n'a pas satisfait à la charge de la preuve qui lui incombait; par conséquent, il y a lieu de rejeter l'argument qu'elle a présenté puisqu'il n'a pas été assorti de preuves.

11. Se référant, ensuite, aux dispositions nationales litigieuses, selon lesquelles la viande n'est reconnue propre à la consommation que si elle présente une valeur infé-

rieure à 0,5 µg/g d'androstérone, relevée conformément à la méthode du professeur Claus, le gouvernement allemand avance en substance un double argument. D'abord, une législation harmonisée ferait défaut en l'espèce, de sorte que chaque État membre serait en droit de prescrire de manière autonome le seuil d'odeur sexuelle prononcée qui rend la viande impropre à la consommation. Cette thèse se fonde cependant sur la prémisse que la réglementation pertinente à cet égard n'est pas harmonisée: ce fondement est par conséquent éliminé si cette prémisse n'existe plus.

12. En outre, l'État membre défendeur fait observer que les autorités danoises utilisent, pour la détermination de l'odeur sexuelle une méthode inadaptée sur le plan scientifique. Dans ses observations écrites, le gouvernement allemand fait en effet valoir que, même si l'on entendait admettre le principe selon lequel le contrôle relatif à « l'odeur sexuelle prononcée » doit être effectué par les autorités du pays expéditeur, selon des méthodes reconnues par ces autorités, celles-ci devraient en tout état de cause utiliser des *méthodes appropriées*. Or, tel n'aurait pas été le cas dans la présente affaire, étant donné que la méthode du Scatol, employée par les autorités danoises ne permettrait pas de déterminer correctement la présence de l'odeur sexuelle. En d'autres termes, cette affirmation du gouvernement allemand semble admettre, en théorie, la compétence des autorités du pays d'origine, mais en conteste l'exercice correct en l'espèce.

<sup>16</sup> — L'article en question est en effet rédigé à l'indicatif présent ([l'autorité compétente] « *entre sans délai en contact* »); ce qui laisse entendre que la disposition en cause a un caractère impératif et non facultatif.

Cet argument ne nous semble cependant pas non plus fondé. Nous sommes en effet d'accord avec le gouvernement allemand sur le fait que l'autorité compétente du pays d'origine doit utiliser des « méthodes appropriées », c'est-à-dire une méthodologie de nature à obtenir le résultat voulu par les dispositions en cause. Cela est d'autant plus le cas que le système mis en place par la directive se fonde précisément sur la confiance que l'autorité du pays de destination doit avoir vis-à-vis des contrôles effectués par l'État d'origine; il est par conséquent nécessaire — comme l'indique le sixième considérant de la directive 89/662 — « que celui-ci veuille à effectuer ces contrôles vétérinaires de manière appropriée ». Toutefois, si le gouvernement défendeur considère que le royaume de Danemark ne se conforme pas à ce critère, il doit commencer par mettre en œuvre la procédure visée à l'article 8; et résoudre par conséquent, dans le cadre fixé par la directive, les litiges qui peuvent surgir en ce qui concerne la salubrité des produits qui relèvent du domaine de la législation harmonisée<sup>17</sup>.

13. En tout état de cause, même si l'on entend faire abstraction du recours à ladite

procédure, nous observons que, selon les enseignements constants qui nous sont donnés par la Cour, lorsqu'un État membre considère qu'un autre État membre ne met pas en œuvre correctement une directive, il doit citer en justice l'État membre prétendument défaillant, aux fins de faire constater, et par conséquent cesser, le manquement<sup>18</sup>. Nous ne pensons pas, par contre, que l'État concerné puisse réagir de manière unilatérale, en introduisant pour la commercialisation des viandes porcines des critères substantiels non prévus par les dispositions communautaires pertinentes. Un tel comportement n'est pas seulement contraire aux dispositions qui sont expressément prévues par la directive en cause. Il est également contraire à un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire, selon lequel les États membres doivent agir dans le cadre des recours juridictionnels prévus par le traité, sans être en droit de pourvoir eux-mêmes à la protection de leurs droits<sup>19</sup>. A la lumière de ce critère, nous ne voyons pas comment le gouvernement allemand peut justifier de manière fondée le fait qu'il a imposé des conditions qui n'étaient manifestement pas prévues par la directive en cause — telles que l'obligation de marquage et l'obligation de soumettre au traitement thermique également les carcasses d'un poids inférieur à 80 kilogrammes, ainsi que le fait de n'admettre que la validité de la méthode du professeur Claus — en faisant grief de prétendus manquements aux autorités danoises, qui n'auraient pas adopté de méthodes propres à identifier l'odeur sexuelle prononcée. Si, en effet, l'État membre défendeur considère que les autorités danoises susmentionnées ont utilisé des méthodes inadéquates

17 — Au cours de l'audience, la discussion a porté sur la question de savoir si la procédure visée à l'article 8 peut être utilement appliquée à la présente affaire: il a été soutenu, notamment, qu'il n'y aurait aucune « irrégularité » au sens de cet article, étant donné que chaque État membre serait en mesure de fixer librement le seuil d'odeur sexuelle tolérable, mais non les méthodes pour le faire. Toutefois, cela est une thèse que nous ne partageons pas. La constatation de l'odeur sexuelle prononcée relève des contrôles qui incombent à l'autorité du pays d'origine; si l'autorité du pays destinataire, dans le cadre des contrôles qui lui sont permis et en utilisant ses propres méthodes, considère, contrairement à la première autorité, que la viande présente une odeur sexuelle prononcée, cette dernière devra mettre en œuvre la procédure prévue, en contestant précisément l'aptitude de la viande à être commercialisée dans la mesure où elle est caractérisée par ladite odeur sexuelle. Il y aura lieu alors d'apprécier si un tel vice est ou non constitué et on pourra évidemment mettre en cause l'adéquation des méthodes utilisées.

18 — Voir les arrêts du 29 mai 1997, Denuit (C-14/96, Rec. p. I-2785); Hedley Lomas, précité, et du 10 septembre 1996, Commission/Belgique (C-11/95, Rec. p. I-4115).

19 — Voir les arrêts du 13 novembre 1964, Commission/Luxembourg et Belgique (90/63 et 91/63, Rec. p. 1217), et du 25 septembre 1979, Commission/France (232/78, Rec. p. 2729).

— et n'ont par conséquent pas mis en œuvre la directive de manière correcte —, il peut (et même, il doit) mettre en œuvre les mécanismes administratifs et juridictionnels qui lui sont fournis par l'ordre juridique communautaire. La voie choisie par le gouvernement allemand — c'est-à-dire celle consistant à protéger lui-même ses droits, en imposant des critères non prévus par la directive — est au contraire étrangère à la logique du système communautaire.

14. L'ensemble des considérations précitées nous amène à penser que les nombreux moyens de défense présentés de manière approfondie par le gouvernement allemand et visant à démontrer, sous l'angle scientifique, l'inadaptation de la méthode du Scatol utilisée par les autorités danoises, et à souligner au contraire les avantages de la méthode du professeur Claus, suivie par les autorités allemandes, sont dépourvus de pertinence. Les considérations développées par le gouvernement allemand ne nous semblent en effet pas pertinentes en l'espèce: le cadre le plus adapté pour apprécier, sur le plan technique, si la méthode du Scatol est ou non de nature à permettre de déterminer la présence d'une odeur sexuelle prononcée est en effet la procédure visée à l'article 8. Or, le manquement de l'État membre défendeur dans la présente affaire réside précisément dans le fait de ne pas avoir mis en œuvre le mécanisme procédural prévu spécifiquement par la directive; ou, en tout état de cause, de ne pas avoir agi auprès des instances juridiques compétentes en vue de faire constater le manquement prétendument imputable au royaume de Danemark.

### Sur la violation de l'article 30 du traité

Les considérations que nous venons de développer nous conduisent à penser qu'il y a lieu également de faire droit au moyen tiré de la violation de l'article 30, présenté par la Commission. Il n'y a d'abord aucun doute sur le fait que la pratique suivie par les autorités allemandes pour mettre en œuvre la note litigieuse relève du champ d'application de l'article 30 susmentionné. La République fédérale d'Allemagne admet ce point en reconnaissant que les mesures nationales litigieuses peuvent, selon la formule bien connue de l'arrêt *Dassonville* « entraver, directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire... »<sup>20</sup>. Le gouvernement défendeur considère cependant que de telles mesures sont justifiées en l'espèce, dans la mesure où elles visent à protéger la santé publique au sens de l'article 36 du traité.

Nous ne partageons cependant pas l'argumentation présentée par le gouvernement allemand pour sa défense. En effet, comme nous l'avons déjà indiqué, il existe en l'espèce suffisamment d'éléments d'harmonisation pour exclure que l'article 36 puisse être invoqué et, par conséquent, pour exclure l'application de dispositions nationales prétendument inspirées par l'exigence de protéger la santé publique en matière de commercialisation de la viande porcine. La détermination de la notion d'« odeur sexuelle prononcée » relève des contrôles qui doivent être effectués par le pays

20 — Voir arrêt du 11 juillet 1974 (8/74, Rec. p. 837, point 5).

d'origine, selon des méthodes reconnues par les autorités compétentes de ce pays. Cela ne signifie pas que l'État membre destinataire n'est pas en droit de contrôler la mise en œuvre correcte de l'obligation incombant à l'État membre d'origine et consistant à prévoir des contrôles appropriés s'agissant de la salubrité des produits, et par conséquent d'utiliser des méthodes *objectivement aptes* à détecter l'éventuelle présence d'une « odeur sexuelle prononcée ». La procédure spécifique visée à l'article 8 est en effet spécifiquement destinée à aplanir avec célérité les éventuelles divergences d'appréciation qui peuvent surgir entre les autorités nationales en ce qui concerne la conformité des viandes aux différentes prescriptions sanitaires en vigueur.

D'autre part, il ne nous semble pas que la protection de la santé des consommateurs soit affectée d'une quelconque manière dans la présente affaire. A cet égard, il suffit d'observer que la directive 89/662, précitée, prévoit la possibilité pour les autorités de l'État membre de destination des marchandises d'opérer des contrôles par sondage visant à garantir le respect des conditions prévues par les directives communautaires. Parmi ces conditions figure manifestement également l'absence d'odeur sexuelle prononcée, laquelle, en application de l'article 5, sous o), de la directive 64/433, rend la viande impropre à la consommation humaine. Si l'autorité compétente d'un État membre constate que les marchandises ne satisfont pas à ces conditions, elle peut donc ordonner, en application de l'article 7, paragraphe 1, sous b), « la destruction des marchandises, ou leur utilisation à d'autres fins, y compris leur réexpédition avec l'autorisation de l'autorité compétente du pays de l'établissement d'origine ». Le risque qu'il soit porté préjudice à la santé publique est

ainsi exclu. D'ailleurs, la Commission elle-même ne conteste pas la possibilité, pour l'État membre défendeur, de faire obstacle à la commercialisation des viandes en faisant usage de la faculté qui lui est reconnue par l'article 7 de la directive 89/662; elle considère cependant, et selon nous de manière tout à fait fondée, que les autorités allemandes auraient dû, conformément à l'article 8 de cette même directive, mettre en œuvre immédiatement la procédure prévue par cette disposition. Nous ajoutons par ailleurs que la santé publique peut être protégée de manière appropriée dans le cadre de la procédure spécifique que l'État membre défendeur a toutefois omis, de manière non justifiée, de mettre en œuvre: en application du sixième alinéa de l'article précité, « dans l'attente des conclusions de la Commission, l'État membre expéditeur doit, sur demande de l'État membre destinataire, renforcer les contrôles à l'égard des produits provenant de l'établissement en cause et, s'il s'agit de motifs graves de santé animale ou de santé publique, suspendre l'agrément »; le huitième alinéa prévoit lui que « la Commission, à la demande d'un des deux États membres concernés — si l'avis de l'expert confirme les manquements — doit, selon la procédure prévue à l'article 17, prendre les mesures appropriées, pouvant aller jusqu'à autoriser les États membres à refuser provisoirement l'introduction sur leur territoire de produits provenant de cet établissement. Ces mesures doivent être confirmées ou revues dans les meilleurs délais selon la procédure prévue à l'article 17 ».

En conclusion, les justifications prévues par l'article 36 du traité ne sauraient, selon nous, entrer en ligne de compte: le système mis en place par les directives susmentionnées se révèle en effet tout à fait exhaustif et permet, notamment, de faire face à des situations qui

demandent une intervention rapide pour garantir la protection de la santé.

un autre État membre, des règles du droit communautaire »<sup>22</sup>.

15. Par ailleurs, même si l'on entend faire abstraction de l'obligation de mettre en œuvre la procédure prévue par la directive 89/662, nous rappelons que les griefs du gouvernement allemand en ce qui concerne la validité de la méthode du Scatol, employée par les autorités danoises, devraient logiquement amener à penser que le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent au sens des directives en cause. Cet État membre n'aurait notamment pas respecté l'obligation de prévoir des contrôles appropriés sur les marchandises, utilisant des méthodes de nature à révéler la présence d'une odeur sexuelle prononcée. Cependant une telle hypothèse trouve, selon nous, une réponse dans l'orientation jurisprudentielle consolidée que nous avons déjà rappelée précédemment: « si un État membre estime qu'un autre État membre a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive, il lui est loisible ... de former un recours en manquement sur le fondement de l'article 170 du traité CEE ou de solliciter de la Commission qu'elle agisse elle-même contre cet État membre en vertu de l'article 169 du traité »<sup>21</sup>. La Cour en conclut que, « selon la jurisprudence constante, un État membre ne saurait s'autoriser à prendre unilatéralement des mesures correctives ou des mesures de défense destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle par

16. Nous considérons, par conséquent, que le comportement de l'État membre défendeur, qui a, pour ainsi dire, « réagi » de manière extrajudiciaire à l'inadaptation alléguée de la méthode du Scatol utilisée par les autorités danoises constitue une violation manifeste des dispositions de la directive en cause, ainsi que de l'article 30. Ce d'autant plus que le gouvernement allemand a lui-même admis de manière surprenante, lors de l'audience, qu'il aurait pu citer en justice le royaume de Danemark afin de faire constater le manquement consistant dans le fait d'avoir recours à une méthode inadaptée sur le plan scientifique pour détecter la présence éventuelle d'une odeur sexuelle prononcée; et il a ensuite ajouté qu'il aurait pu également contester la décision par laquelle — dans le cadre de la procédure visée à l'article 8, mise en œuvre à la demande de la République française — la validité de la méthode danoise du Scatol a été admise. Le gouvernement allemand n'a cependant pas pris la peine de préciser les raisons pour lesquelles il a préféré la voie la plus commode, consistant à prendre des mesures unilatérales au lieu de la méthode certainement plus conforme aux caractéristiques d'une communauté de droit, consistant à mettre en œuvre les solutions prévues par le traité et par le droit dérivé. Et il est à peine besoin d'ajouter que, dans cette communauté de droit, le critère consistant « à se faire justice à soi-même » — dont s'est largement inspiré le gouvernement

21 — Voir arrêt Commission/Belgique, précité à la note 18, point 36.

22 — Voir l'arrêt précité, point 37. S'agissant de l'exigence de vérifier rapidement le rétablissement de la légalité, nous nous bornons à rappeler — conformément à l'arrêt Commission/Belgique, précité — que l'État membre concerné « peut demander à la Cour, en vertu de l'article 186 du traité CE, de prescrire des mesures provisoires lorsqu'elle est saisie d'un recours en vertu de l'article 170 du traité ».



allemand dans l'espèce en cause — cède obligatoirement le pas à un ensemble articulé de voies de recours juridictionnelles, auxquelles les États membres doivent se soumettre.

Telle est la raison pour laquelle, dans la présente espèce, nous n'estimons pas être en mesure de partager la position du gouvernement défendeur.

## Conclusion

17. A la lumière des considérations qui précèdent, nous suggérons par conséquent de faire intégralement droit au recours présenté par la Commission et de condamner l'État défendeur aux dépens.