CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN-PIERRE WARNER, PRÉSENTÉES LE 18 SEPTEMBRE 1979 [1]

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

Cette affaire vient devant la Cour par le biais d'une question préjudicielle posée par le Verwaltungsgericht de Münster. Elle concerne la compatibilité avec le droit communautaire, de certaines restrictions instituées en république fédérale d'Allemagne sur l'importation d'aliments pour animaux en vue de s'assurer qu'ils ne contiennent pas de salmonellas.

La demanderesse dans la procédure devant le Verwaltungsgericht est la firme Denkavit Futtermittel GmbH de Warendorf, dans le Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Outre qu'elle possède, à Warendorf, sa propre usine pour la production d'aliments pour animaux, la demanderesse a importé, depuis 1961, en république fédérale d'Allemagne, des produits obtenus de son associée néerlandaise, la société Denkavit Nederlands BV, de Voorthuizen. Ces produits sont de deux sortes:

1) des aliments pour porcelets fabriqués par la société néerlandaise elle-même et commercialisés sous la dénomination «Denkavit» ou «Rekord»; leur composition précise varie selon l'état du marché des matières premières à un moment donné, mais leurs seuls produits d'origine animale sont la poudre de lait et les graisses animales (saindoux ou graisse de bœuf);

2) des concentrés de poudre de lait et de graisse animale, en proportion à peu près égale; ils constituent un produit intermédiaire employé dans la fabrication d'aliments pour animaux à base de lait, et la société néerlandaise se les procure auprès de laiteries des Pays-Bas.

La défenderesse dans cette affaire est le ministre de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie. La raison en est que, jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er avril 1979, de la législation fédérale sur l'importation et le transit d'aliments pour animaux contenant des produits d'origine animale et des os «Verordnung über die Einfuhr und die Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft und von Knochenmaterial», du 15 août 1978, la réglementation de ces matières relevait en République fédérale de la responsabilité des Länder. Chaque Land possédait sa propre législation en cette matière, bien qu'il apparaisse qu'en fait la législation était la même dans tous les Länder, hormis quelques aspects sans importance. On nous a dit à l'audience que les problèmes qui se posaient sous l'ancienne législation des Länder pouvaient apparaître de manière très semblable sous la nouvelle législation fédérale.

La législation en vigueur en Rhénanie-du-Nord-Westphalie était constituée par un règlement du 18 septembre 1957, le «Viehseuchenverordnung über die Ein- und Durchfuhr von Futtermitteln tierischer Herkunft aus dem Ausland», auquel, comme la Commission, nous nous référerons sous la dénomination de «Einfuhrverordnung» (décret relatif à l'importation).

Les principales dispositions de l'Einfuhrverordnung étaient fixées dans ses paragraphes 1 et 2.

Le paragraphe 1 disposait:

1 — Traduit de l'anglais.

«Les aliments pour animaux d'origine animale ... ne peuvent être importés dans le territoire douanier que sur présentation à l'importation d'un certificat des autorités compétentes du pays d'exportation, d'où il ressort que la marchandise a subi, lors du séchage ou au terme de celui-ci, un traitement de chauffage qui a éliminé la présence éventuelle de salmonellas.»

Le paragraphe 2 disposait:

«1) Les aliments pour animaux sont soumis à l'importation à un contrôle officiel effectué par des experts vétérinaires dans un institut de contrôle vétérinaire officiel. Ils peuvent seulement être importés lorsqu'il a été constaté par une analyse bactériologique que la marchandise est exempte de salmonellas.

Des échantillons sont prélevés à des fins de contrôle, selon que le lot se compose:

— de 1 à 100 sacs, dans 5 % de ceux-ci,

— de 101 à 500 sacs, dans 3 % de ceux-ci,

— de plus de 500 sacs, dans 2 % de ceux-ci.

2) Lorsque le contrôle prévu par l'article 1 révèle la présence de salmonellas, les aliments pour animaux ne pourront être importés qu'après avoir été soumis à un traitement de chauffage exécuté sous contrôle des autorités officielles et permettant d'éliminer les salmonellas.»

Ainsi, ces paragraphes prévoyaient une double garantie: un certificat des autorités compétentes dans le pays d'exportation (paragraphe 1) et un contrôle, avant l'importation, d'échantillons des marchandises dans un institut vétérinaire allemand (paragraphe 2).

Cependant, l'effet de ces paragraphes était atténué dans une certaine mesure par le paragraphe 9, qui réservait au ministre le pouvoir «d'accorder des dérogations aux prescriptions de ce décret, lorsqu'il n'y avait pas lieu de craindre que l'importation et le transit des marchandises ... soient une source d'introduction ou de propagation de germes d'épizooties».

La demanderesse déclare que, pendant quelques dix années après qu'elle eût commencé à importer les produits en question des Pays-Bas, ses importations n'étaient pas en fait soumises à un contrôle vétérinaire systématique. Toutefois, depuis 1972, les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'«Einfuhrverordnung» ont été appliquées à ces importations avec une entière rigueur.

En 1976, la demanderesse a adressé au ministre une demande d'exemption, en vertu du paragraphe 9, des obligations des paragraphes 1 et 2, ou, dans l'alternative, des obligations d'au moins l'un d'entre eux, de préférence le paragraphe 2. A l'appui de sa demande, elle invoquait l'article 30 du traité CEE tel qu'il a été interprété par la Cour dans l'affaire 4/75, Rewe-Zentralfinanz/Landwirtschaftskammer, Recueil 1975, p. 843, en soutenant que les obligations des paragraphes 1 et 2 étaient des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives sur les importations interdites par l'article 30, sous réserve uniquement des exceptions prévues par l'article 36 du traité. La demanderesse affirmait que les exigences du paragraphe 2 aboutissaient en pratique à ce que les marchandises se trouvent en souffrance à la frontière pendant trois jours, ce qui, à son tour, signifiait qu'elles ne pouvaient pas être transportées par camion, mais devaient l'être par chemin de fer, parce qu'il ne serait pas économique d'immobiliser un camion pendant trois jours. D'autre part, le transport par voie ferrée était plus coûteux et moins commode que ne le serait un transport direct par camion de porte à porte. En se

référant à l'arrêt de la Cour dans l'affaire Rewe-Zentralfinanz, la demanderesse alléguait que l'article 36 ne pouvait pas être invoqué pour justifier les exigences du paragraphe 2, parce qu'il n'existait en Rhénanie-du-Nord-Westphalie aucun contrôle systématique des aliments pour animaux produits dans le pays. De plus, étant donné la garantie offerte par le certificat fourni par les autorités néerlandaises en vertu du paragraphe 1, il n'était aucunement justifié d'exiger un contrôle supplémentaire en vertu du paragraphe 2. Alternativement, le contrôle au titre du paragraphe 2 rendait inutile d'exiger des autorités néerlandaises un certificat dont la délivrance entraînait aussi des frais et un surcroît de travail.

Il s'en est suivi un échange de correspondance entre le ministre et les avocats de la demanderesse qui a abouti au début de 1977 à la notification, adressée à la demanderesse au nom du ministre, que des autorisations au titre du paragraphe 9 seraient accordées, exemptant ses importations des obligations du paragraphe 2, dans chaque cas pour une période de trois mois et pour un poste de douane spécifié. Pour obtenir une autorisation, il serait demandé à la demanderesse de spécifier:

(i) que l'aliment importé ne contenait, en dehors de produits laitiers sous forme de poudre et de graisse animale, aucun autre composant d'origine animale;

(ii) que les produits laitiers avaient été fabriqués exclusivement à partir de lait pasteurisé;

(iii) que les graisses avaient été chauffées au moins à 85 °C; et

(iv) que tout le procédé de fabrication avait été exécuté «en cycle complet».

La demanderesse a exprimé des doutes quant à la compatibilité de ces conditions avec les articles 30 et 36 du traité, mais, tout en réservant ses droits légaux, elle a fait les déclarations qui lui avaient été demandées au nom du ministre. Une autorisation lui a donc été accordée le 15 mars 1977.

Le libellé de cette autorisation précisait qu'elle était octroyée pour une période de trois mois et était révocable à tout moment, sans compensation, pour des raisons de santé publique. L'autorisation spécifiait la quantité de chaque sorte de marchandises qui devait être importée sur sa base (350 tonnes d'aliments «Denkavit» destinés à des porcelets et 50 tonnes de concentré de poudre de lait et de matières grasses); l'origine des marchandises (Pays-Bas); le bureau de douanes par lequel l'importation devait être effectuée (Oeding); leur destination (Warendorf) et le destinataire (la demanderesse). Il était également spécifié que l'autorisation était soumise à la condition, d'une part, qu'un certificat du genre de celui que nous avons mentionné devait être produit lors de l'importation et, d'autre part, que les marchandises soient importées dans des sacs en plastique qui devaient être détruits après avoir été vidés.

Un droit de 50 DM était fixé pour l'autorisation, conformément à la législation du Land établissant les taxes administratives, c'est-à-dire l'«Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung» du 9 janvier 1973.

Dans la présente procédure devant le Verwaltungsgericht de Münster, la demanderesse conteste et la validité des conditions restrictives selon lesquelles cette autorisation a été accordée et la légalité de la taxe fixée pour cette autorisation.

Vous vous souvenez, Messieurs, qu'en demandant l'autorisation, la demanderesse a déclaré qu'il n'existait en Rhénanie-du-Nord-Westphalie aucune

législation relative au contrôle systématique des aliments pour animaux produits dans le pays. Cela semble être correct, mais de tout temps il a existé en Allemagne une législation exigeant que les installations destinées à la production commerciale d'aliments pour animaux, contenant des produits d'origine animale, soient contrôlées par les autorités vétérinaires. La législation actuellement en vigueur en cette matière est un décret fédéral, le «Verordnung über die Behandlung von Futtermitteln tierischer Herkunft bei gewerbsmäßiger Herstellung» (arrêté relatif au traitement industriel des aliments pour animaux contenant des produits d'origine animale) du 28 juillet 1977. Avant l'entrée en vigueur de cet arrêté, une disposition similaire a été introduite en Rhénanie-du-Nord-Westphalie par le «Viehseuchenverordnung zur Ausführung des Viehseuchengesetzes» du 24 novembre 1964.

Aucune législation obligatoire de ce genre n'existe aux Pays-Bas. Mais il semble qu'en fait un contrôle similaire des exploitations soit effectué, à tout le moins lorsque celles-ci produisent en vue de l'exportation. De éléments de preuve permettant de comparer la fréquence et le caractère approfondi des contrôles effectués respectivement aux Pays-Bas et en Allemagne ont été apportés devant le Verwaltungsgericht. Sur la base de ces éléments (qui sont également produits devant la Cour), le Verwaltungsgericht a conclu que le contrôle effectué par les autorités néerlandaises de l'installation de la société Denkavit Nederland BV à Voorthuizen était à tout le moins aussi sûr que celui que les autorités allemandes effectuent sur les installations relevant de leur compétence.

La question posée à la Cour par le Verwaltungsgericht

La question posée à la Cour par le Verwaltungsgericht se présente comme une longue phrase couvrant presque deux pages.

Elle commence par exposer les dispositions du droit communautaire qui semblent importantes au Verwaltungsgericht. Ce sont les articles 9, 30 et 36 du traité, le règlement du Conseil (CEE) n° 804/68 «relatif à l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers» et le règlement du Conseil (CEE) n° 2727/75 «relatif à l'organisation commune du marché dans le secteur des céréales».

Puis le Verwaltungsgericht pose deux questions de fond.

La première a trait à la compatibilité avec ces dispositions, des paragraphes 1 et 2 de l'Einfuhrverordnung considérés en eux-mêmes. Elle est de savoir si ces dispositions doivent être interprétées en ce sens qu'elles interdisent

«de subordonner, dans un État membre, par une réglementation, l'importation d'aliments d'origine animale d'un autre État membre, au regard de chaque lot, à une attestation de l'autorité compétente du pays exportateur dont il résulte que les aliments pour animaux ont été soumis à un procédé d'élimination des salmonellas et, en outre, de n'autoriser l'importation que lorsque l'autorité nationale compétente du pays importateur a constaté par un examen bactériologique que la marchandise est exempte de salmonellas».

La seconde question de fond concerne le paragraphe 9 de l'Einfuhrverordnung et la manière dont, en l'espèce, le ministre a exercé ses pouvoirs au titre de ce paragraphe. Elle est de savoir si les dispositions du droit communautaire auxquelles le Verwaltungsgericht se réfère, doivent être interprétées comme interdisant de soumettre à l'appréciation de l'autorité compétente le droit d'accorder, par une autorisation spéciale, une dérogation aux obligations mentionnées dans la première question et de lui donner ainsi la possibilité d'[illegible]oyer cette autorisation aux conditions suivantes, à savoir:

«— qu'elle n'est accordée que temporairement, qu'elle peut être retirée à tout moment sans indemnisation pour des motifs d'administration vétérinaire, que, par ailleurs, conformément à la demande, elle n'est valable que pour une marchandise en quantité et d'une origine déterminées et seulement pour le transport franchissant certains postes de douane vers des destinataires déterminés;

— qu'une attestation de l'administration des services vétérinaires du pays exportateur relative à la composition et aux procédés de traitement des aliments pour animaux à importer doit être présentée pour chaque lot en particulier;

— que l'importation en sacs de plastique n'est autorisée que s'ils sont neufs et détruits après avoir été vidés;

— qu'une taxe de 5 DM au moins et de 50 DM au plus est perçue pour chaque autorisation.»

A la fin, une ajoute invite la Cour à traiter la question en se fondant sur l'hypothèse que:

«d'une part, une disposition de police sanitaire du pays importateur prescrit en général pour la production nationale le contrôle par les services vétérinaires des installations affectées à la production industrielle pour aliments pour animaux contenant des produits d'origine animale et, d'autre part, une disposition comparable n'existe pas dans le pays exportateur, l'entreprise exportatrice étant cependant soumise à un contrôle officiel à tout le moins comparable à celui qui est pratiqué dans le pays importateur.»

Le règlement n° 804/68 et le règlement n° 2727/75

Il semble que, selon leur composition précise, les aliments pour animaux importés par la demanderesse soient couverts par l'organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers ou par l'organisation des marchés dans le secteur des céréales. L'article 22 du règlement n° 804/68 interdit expressément la perception de tout droit de douane ou taxe d'effet équivalent et l'imposition de restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent «dans le commerce intérieur de la Communauté». Le Verwaltungsgericht a considéré qu'une interdiction similaire était implicitement contenue dans le règlement n° 2727/75. Cependant, comme la Commission l'a fait remarquer, l'opinion la meilleure est que des dispositions telles que l'article 22 du règlement n° 804/68 étaient incluses dans les règlements antérieurs établissant des organisations communes des marchés agricoles parce que les articles du traité relatifs à l'abolition des barrières douanières dans le commerce intracommunautaire (en particulier des articles 9 et 30) n'étaient pas devenus directement applicables jusqu'à la fin de la période de transition. Maintenant que ces articles ont un effet direct, des dispositions telles que l'article 22 sont devenues sans objet, car elles n'ajoutent rien au contenu du traité.

En conséquence, nous n'avons à considérer la question posée à la Cour par le Verwaltungsgericht que par rapport aux articles 9, 30 et 36 du traité.

L'article 9 du traité

L'article 9, qui interdit entre États membres les droits de douanes sur les importations et les exportations et toutes les taxes d'effet équivalent, ne peut naturellement s'appliquer qu'à la taxe établie pour l'autorisation accordée par le ministre à la demanderesse.

Il est bien établi par des arrêts de la Cour que le concept de taxe d'effet équivalant à

des droits de douane s'étend à toute taxe imposée lors de l'importation de marchandises, à moins qu'elle ne soit prélevée en vertu d'un système général de taxe intérieure s'appliquant également aux importations et aux produits nationaux ou qu'elle constitue le paiement d'un véritable service rendu à l'importateur, ce qui n'est pas le cas des contrôles imposés dans l'intérêt public: voir, par exemple, affaire 29/72, Marimex/Administration italienne des finances, Recueil 1972, p. 1309; l'affaire 39/73, Rewe Zentralfinanz/Chambre d'agriculture de Westphalie-Lippe, Recueil 1973, p. 1039; affaire 63/74, Cadsky/Istituto Nazionale per il Commercio Estero, Recueil 1975, p. 281; affaire 87/75, Bresciani/Administration italienne des finances, Recueil 1976, p. 129; et affaire 35/76, Simmenthal/Ministère des finances italien, Recueil 1976, p. 1871.

Nous estimons par conséquent que, même en supposant en faveur du ministre que le système d'autorisation qu'il a appliqué en vertu du paragraphe 9 de l'Einfuhrverordnung et les conditions liées à l'autorisation qu'il a accordée à la demanderesse soient valides sous d'autres rapports, aucune taxe ne pouvait être établie à l'occasion de l'octroi de cette autorisation. En fait, le ministre n'a pas cherché à soutenir devant la Cour qu'il en était autrement.

Les articles 30 et 36 du traité

L'affaire a été débattue devant nous en partant de l'idée qu'il n'était pas douteux que les dispositions des paragraphes 1, 2 et 9 de l'Einfuhrverordnung constituaient des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives sur les importations d'un genre interdit par l'article 30 du traité, à moins qu'elles ne soient exemptées par l'article 36.

A notre avis, il est évident que cette supposition était correcte en ce qui concerne les paragraphes 2 et 9. Il existe une abondante jurisprudence en faveur de l'affirmation selon laquelle les contrôles systématiques d'importation pour des raisons de santé publique constituent des mesures de ce genre; voir par exemple l'affaire 4/75, Rewe Zentralfinanz/Chambre d'agriculture, Recueil 1975, p. 843, et affaire 35/76, Simmenthal/Ministre des finances italien, Recueil 1976, p. 1871. Il existe de même une abondante jurisprudence en faveur de l'affirmation selon laquelle tout système d'autorisation d'importation constitue une telle mesure; voir, par exemple, les affaires 51 à 54/71, International Fruit Co/Produktschap Groenten en Fruit, Recueil 1971, p. 1107, et l'affaire 41/76, Donckerwolcke/Procureur de la République, Recueil 1976, p. 1921; voir également affaire 82/77, Ministère public du Royaume des Pays-Bas/Van Tiggele, Recueil 1978, p. 25, dans laquelle la Cour a affirmé qu'un système en vertu duquel un négociant se trouve dans la nécessité de demander l'exemption d'une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative constitue lui-même une telle mesure.

Toutefois, la chose n'est pas aussi claire en ce qui concerne le paragraphe 1 de l'Einfuhrverordnung. A notre connaissance, il n'existe pas d'affaire dans laquelle la Cour ait jugé que l'obligation que des marchandises soient accompagnées d'un certificat à tel ou tel effet constitue nécessairement une mesure d'une catégorie à première vue interdite par l'article 30. Il ne nous semble pas possible non plus d'affirmer qu'il doit en être ainsi en principe. Il existe des circonstances dans lesquelles l'exigence d'un certificat accompagnant la marchandise a pour but et pour effet de faciliter le commerce plutôt que de l'entraver. C'est bien la raison pour laquelle cette obligation est souvent imposée par le droit communautaire lui-même. Un bon

exemple sur lequel notre attention a été attirée au nom du ministre peut en être trouvé dans les certificats sanitaires prescrits par les directives du Conseil 64/432/CEE «relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine» et 64/433/CEE «relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viande fraîche». Dans l'affaire 8/74, Procureur du Roi/Dassonville, Recueil 1974, p. 837, la Cour a expressément laissé en suspens la question de savoir si l'exigence d'un certificat d'origine, lorsqu'il a été raisonnablement demandé dans l'intérêt de la protection du consommateur et de la loyauté du commerce, échappait entièrement à l'objectif de l'article 30 ou entrait dans cet objectif, mais était exempté par l'article 36. La Cour n'a pas jugé nécessaire d'aborder cette question dans l'affaire 2/78, Commission/Belgique (16 mai 1979, arrêt non encore publié). A notre avis, sur la base de votre jurisprudence, tout ce que l'on peut dire est que les affaires Dassonville et Commission/Belgique montrent que le fait d'exiger un certificat pour accompagner des marchandises constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative interdite par l'article 30 lorsque cette exigence est déraisonnable; la même conclusion peut être tirée de l'affaire Donckerwolcke et de celles qui l'ont suivie, affaire 52/77 Cayrol/Rivoira, Recueil 1977, p. 2261 et l'affaire 179/78, Procureur de la République/Rivoira (28 mars 1979), arrêt non encore publié.

Nous pensons que, lorsque l'exigence d'un certificat est raisonnable, elle échappe entièrement à l'objectif de l'article 30. Mais, en définitive, nous nous demandons si, dans le cas d'un certificat du genre de celui qui est exigé par le paragraphe 1 de l'Einfuhrverordnung, c'est-à-dire d'un certificat confirmant que la marchandise a subi un traitement garantissant qu'elle est exempte d'agents pathogènes, il importe beaucoup de considérer cette exigence comme entièrement exclue de l'article 30 si elle est raisonnable ou comme tombant, à première vue, sous le coup de l'article 30 mais exemptée par l'article 36 lorsque les conditions de celui-ci sont remplies. Dans l'un et l'autre cas, il nous semble que le critère déterminant doit être le même, parce qu'il est difficile de considérer comme raisonnable l'exigence de fournir un tel certificat lorsqu'il n'est pas nécessaire pour la protection de la santé ou de la vie des personnes ou des animaux ou lorsqu'il constitue un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

Sur l'article 36, la demanderesse expose son cas de deux manières.

Tout d'abord, elle invoque l'affaire 5/77 Tedeschi/Denkavit, Recueil 1977, p. 1555, dans laquelle la Cour a déclaré:

«Lorsque, par application de l'article 100 du traité, des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à assurer la protection de la santé des animaux et des personnes et aménagent des procédures 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 appro-

priés doivent être effectués et les mesures de protection prises.» (Attendu n° 35 de l'arrêt).

La demanderesse affirme que les questions de santé des personnes et des animaux liées au commerce intracommunautaire des aliments pour animaux font partie d'un domaine qui est déjà réglementé de manière exhaustive par des directives d'harmonisation adoptées en vertu de l'article 100 du traité, de sorte que, en ce qui les concerne, il n'est plus permis de recourir à l'article 36.

Le ministre et la Commission soutiennent que cette affirmation est sans fondement. Nous partageons leur avis.

Nous n'avons pas l'intention, Messieurs, d'abuser de votre temps en analysant toutes les résolutions et toutes les directives du Conseil auxquelles il est fait référence dans l'ordonnance de renvoi ou qui ont été invoquées au cours des débats devant la Cour, parce que, selon la manière dont nous comprenons l'argumentation de la demanderesse, elle se fonde essentiellement, d'une part, sur une résolution du Conseil du 22 juillet 1974 (JO n° C 92, p. 2, du 6 août 1974), qui laisse prévoir, entre autres, l'adoption par le Conseil de propositions concernant «la commercialisation d'aliments simples pour animaux» et la «commercialisation d'aliments composés pour animaux» et, d'autre part, sur deux directives adoptées par le Conseil conformément à cette résolution. Ce sont la directive 77/101/CEE du 23 novembre 1976 «concernant la commercialisation des aliments simples pour animaux» et la directive 79/373/CEE du 2 avril 1979 «concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux». Comme on l'a fait remarquer au nom du ministre et de la Commission, c'est dans le domaine de cette dernière que doivent entrer les aliments pour animaux que la demanderesse a importés des Pays-Bas.

Non seulement la directive 79/373 a été adoptée après que les faits de la présente affaire se sont produits, mais, en vertu de son article 16, les États membres ont jusqu'au 1er janvier 1981 pour mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer. Dans ces conditions, en dépit de l'argumentation ingénieuse et audacieuse présentée en sens contraire au nom de la demanderesse, nous ne pensons pas que l'existence de cette directive puisse rendre applicable ici le principe établi par la Cour dans l'affaire Tedeschi/Denkavit. A notre avis, il est donc inutile de considérer un autre argument invoqué au nom du ministre et de la Commission, selon lequel les directives 77/101 et 79/373 ne concernent pas les mesures prises contre la présence d'agents pathogènes dans les aliments pour animaux.

Dans l'alternative, la demanderesse soutient que, dans les circonstances de la présente affaire, l'article 36 du traité n'autorise ni une double garantie, telle que celle qui est prévue par les paragraphes 1 et 2 de l'Einfuhrverordnung, ni un système d'autorisations limitées dans le temps ou un système d'autorisations, même illimitées dans le temps, renfermant des conditions du genre de celles que le ministre lui a imposées. Selon la demanderesse, l'article 36 autorise tout au plus la prise d'échantillons au hasard, étant donné que la mesure de protection essentielle pour les autorités allemandes devrait résider dans les relations qu'elles devraient entretenir avec les autorités néerlandaises en ce qui concerne la nature et l'étendue des contrôles effectués par elles dans les locaux de la société Denkavit Nederland BV. L'article 5 du traité et l'arrêt de la Cour rendu dans l'affaire 104/75 De Peijper (Recueil 1976, p. 613, attendu n° 27) renferment des éléments à l'appui de cette manière de voir.

Toutefois, sur cette partie de l'affaire, nous estimons qu'il est nécessaire de revenir à des principes fondamentaux.

Nous avons fait allusion à l'un de ces principes, il y a un moment. Comme la

Cour l'a réaffirmé récemment dans son arrêt rendu dans l'affaire 153/78, Commission/république fédérale d'Allemagne (12 juillet 1979, non encore publié), le critère de la validité, au titre de l'article 36, de mesures prises par un État membre pour la protection de la santé ou de la vie des personnes ou des animaux (ou, dans cette espèce, des plantes) est de savoir si ces mesures sont «justifiées», c'est-à-dire «nécessaires» à cette fin. Nous voudrions ajouter à cela (en citant les attendus 17 et 18 de l'arrêt dans l'affaire De Peijper) que:

«Une réglementation ou pratique nationale ne bénéficie donc pas de la dérogation de l'article 36 lorsque la santé et la vie des personnes peuvent être protégées de manière aussi efficace par des mesures moins restrictives des échanges communautaires.

Notamment, l'article 36 ne peut pas être invoqué pour justifier des réglementations ou pratiques, même utiles, mais dont les éléments restrictifs s'expliquent essentiellement par le souci de réduire la charge administrative ou les dépenses publiques, sauf si, à défaut desdites réglementations ou pratiques, cette charge ou ces dépenses dépassaient manifestement les limites de ce qui peut être raisonnablement exigé.»

Il faut ajouter également cette remarque d'évidence que de telles règles ou pratiques ne peuvent pas être «justifiées» selon l'article 36 si elles constituent «un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres».

En second lieu, lorsque la validité de mesures prises par un État membre en vue de protéger la santé ou la vie des personnes ou des animaux (ou des plantes) est contestée devant une juridiction de cet État membre, il appartient à cette juridiction d'appliquer le critère à la lumière de tous les faits de l'affaire, y compris les détails de la législation applicable dans cet État et les conditions qui y prévalent, telles qu'elles résultent de cette législation. Dans le cadre d'un renvoi préjudiciel au titre du traité, la Cour ne peut pas, sans excéder sa compétence, faire davantage qu'énoncer de nouveau le critère; tout au plus, elle peut indiquer à la juridiction nationale des éléments qu'elle devrait ou ne devrait pas prendre en considération en appliquant le critère.

En troisième lieu, il doit toujours incomber à l'autorité nationale qui invoque l'article 36 de démontrer que les mesures qu'elle cherche à justifier au titre de cet article sont en réalité justifiables, c'est-à-dire qu'elles satisfont à ce critère. A notre avis, cela est implicite dans de nombreux arrêts de la Cour, y compris celui rendu dans l'affaire 153/78.

Ainsi, nous ne pensons pas qu'il soit possible, Messieurs, de répondre à la question qui vous a été soumise par le Verwaltungsgericht de Münster de la manière détaillée dont elle a été posée. Mais nous estimons que vous pouvez fournir au Verwaltungsgericht une orientation utile, notamment à la lumière de ce qui a été dit au nom du ministre.

A part des observations d'ordre général relatives aux risques sérieux pour la santé des personnes et des animaux inhérentes à la présence possible de salmonellas dans les aliments pour animaux, aucune tentative n'a été faite devant la Cour, au nom du ministre, pour justifier la double garantie contenue dans les paragraphes 1 et 2 de l'Einfuhrverordnung. Il a été fait mention d'un cas dans lequel, en 1976,

l'analyse d'un échantillon prélevé sur un lot importé par la demanderesse a révélé la présence de salmonellas, mais cet incident n'a pas été spécialement invoqué pour justifier la double garantie. De plus, la demanderesse conteste l'exactitude de cette analyse. A moins que nous les ayons mal interprétées, les allégations émises au nom du ministre sur cette partie de l'affaire visaient uniquement les termes et les conditions de l'autorisation accordée à la demanderesse.

Au nom de la Commission, on a affirmé que, selon ses informations, tous les autres États membres faisaient une distinction entre les aliments pour animaux dont les seuls éléments d'origine animale sont la poudre de lait et les matières grasses et ceux qui contiennent d'autres éléments d'origine animale. Dans tous ces États membres, à l'exception de l'Italie, les importations d'aliments de la première catégorie ne sont soumises à aucune restriction. C'est pourquoi la production de poudre de lait et l'extraction de matières grasses comportent l'une et l'autre le chauffage du produit jusqu'à la température nécessaire pour éliminer toute présence de salmonellas. L'Italie, semble-t-il, exige que les importations de ces aliments pour animaux soient accompagnées d'un certificat attestant que ces produits ont été traités de manière à éliminer les salmonellas. Lorsque, à l'audience, nous avons soumis ce point au représentant du ministre, il a convenu que le procédé de fabrication auquel la Commission s'est référé était suffisant pour éliminer les salmonellas et il a déclaré que tout ce que le ministre désirait était la confirmation que ce procédé a été réellement employé — ce qui semblait indiquer la nécessité d'un certificat accompagnant la marchandise plutôt que celle d'une double garantie.

A propos de la nécessité d'un certificat, on a également déclaré au nom du ministre qu'il n'existait aux Pays-Bas aucun contrôle systématique des entreprises produisant des aliments pour animaux, comme celui qui est exigé par la législation allemande; qu'aux Pays-Bas, les contrôles officiels n'étaient effectués que lorsque et dans la mesure où les exigences de pays vers lesquels les aliments pour animaux devaient être exportés le rendaient nécessaire et que, par conséquent, ce n'est qu'en exigeant un certificat des autorités néerlandaises que les autorités allemandes pouvaient avoir la certitude que les aliments pour animaux importés des Pays-Bas étaient aussi sains que ceux fabriqués en Allemagne. Évidemment, ces déclarations ne sont pas en contradiction avec la conclusion du Verwaltungsgericht, selon laquelle les contrôles néerlandais officiels (lorsqu'ils ont lieu) sont au moins aussi sûrs que ceux effectués en Allemagne.

En ce qui concerne les autres conditions attachées à l'autorisation accordée à la demanderesse, les explications données au nom du ministre peuvent être résumées de la manière suivante.

En ce qui concerne l'obligation que l'autorisation fixe la quantité de chaque type d'aliments pour animaux à importer en vertu de cette autorisation, on a dit qu'elle ne constituait pas une restriction aux échanges commerciaux parce que la quantité était déterminée par le demanderesse elle-même. A cela, cette dernière a répliqué que le fait de devoir établir à l'avance la quantité qui doit être importée pendant une période de trois mois entrave les relations commerciales parce qu'elle rend difficile la satisfaction rapide de commandes imprévues.

La limitation à trois mois de la validité de l'autorisation a été déclarée justifiée pour des raisons qui ont été formulées dans des termes assez vagues et que, nous l'avouons, nous n'avons pas réussi à comprendre.

L'obligation d'indiquer l'origine des marchandises a été déclarée nécessaire pour empêcher l'abus de l'autorisation, ce qui est assez compréhensible si l'on accepte la nécessité d'une telle autorisation.

L'obligation de spécifier le poste de douanes à travers lequel les marchandises doivent être importées, leur destination et l'identité du destinataire a été déclarée nécessaire pour permettre d'identifier et au besoin de retrouver les envois importés en vertu de l'autorisation, de manière que des mesures appropriées puissent être prises en cas d'épidémie de salmonellose. Toutefois, la question de savoir s'il existait en Allemagne des dispositions correspondantes permettant de retrouver les aliments pour animaux produits dans ce pays au cas où une épidémie de salmonellose se déclarerait n'a pas été clarifiée.

Aucune déclaration n'a été faite au nom du ministre au sujet des obligations concernant l'empaquetage des marchandises et en particulier du point de savoir si des obligations similaires étaient imposées dans le cas des aliments pour animaux produits dans le pays. Cependant, en toute équité, il faut mentionner que l'article 4 (paragraphe 1) de la directive 79/373 prévoit, sous réserve d'exceptions, que:

«Les États membres prescrivent que les aliments composés ne peuvent être commercialisés que dans des emballages fermés ou récipients fermés. Les États membres prescrivent que les emballages ou récipients sont fermés de telle manière que la fermeture soit détériorée lors de l'ouverture et ne puisse être réutilisée.»

A notre avis, on peut donc admettre que de telles exigences sont généralement considérées comme nécessaires.

Conclusions

A la lumière de tous ces faits, nous estimons que vous devez répondre de la manière suivante à la question qui vous a été posée par le Verwaltungsgericht:

1) Les articles 30 et 36 du traité CEE doivent être interprétés comme interdisant toutes les entraves au commerce entre États membres prétendument imposées en vue de la protection de la santé ou de la vie des personnes ou des animaux, excepté dans la mesure où il est démontré qu'elles sont nécessaires pour cette protection. Cette exception ne couvre pas:

   a) les dispositions et pratiques nationales adoptées à cette fin si l'objectif peut effectivement être atteint par des mesures qui entravent moins le commerce intracommunautaire (y compris, lorsque cela est possible, la coopération entre les autorités d'États membres);

b) les dispositions et pratiques nationales qui, bien qu'elles soient utiles, visent principalement à alléger la charge administrative des autorités compétentes à moins que, à défaut de ces règles ou pratiques, cette charge ne devienne déraisonnable;

c) les dispositions ou pratiques nationales qui constituent un moyen de discrimination arbitraire ou une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

2) Lorsque la validité de mesures prises par un État membre soi-disant en vue de protéger la santé ou la vie des personnes ou des animaux est contestée devant une juridiction de cet État membre, il appartient à cette juridiction de déterminer, à la lumière de toutes les circonstances pertinentes, si et jusqu'à quel point l'exception s'applique en faveur de ces mesures ou de quelques-unes d'entre elles, en songeant que la charge de prouver que l'exception s'applique incombe à ceux qui l'affirment. Ces circonstances pertinentes peuvent inclure la nature des marchandises en question et leur procédé de fabrication, les détails de la législation applicable à ces marchandises respectivement lorsqu'elles sont importées ou lorsqu'elles sont produites dans le pays, les conditions prévalant dans chaque autre État membre dont ces marchandises sont importées et le contenu de la législation communautaire en la matière.

3) L'article 9 du traité doit être interprété comme signifiant que, même lorsqu'il est démontré qu'un système d'autorisation d'importations est justifié parce qu'il est couvert par l'exception, aucune taxe ne peut être établie pour l'octroi d'une autorisation attribuée selon ce système.

4) Sous aucun aspect pertinent les dispositions du règlement (CEE) n° 804/68 et du règlement (CEE) n° 2727/75 n'ajoutent à celles du traité.