CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 12 mai 2005 [1]

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que le Royaume de Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur [2].

2. La Commission reproche en effet à cet État membre de maintenir un système de notification préalable des importations à la charge des importateurs de certains produits d'origine animale en provenance d'autres États membres.

1 — Langue originale: le français.

2 — JO L 395, p. 13.

I — Le cadre juridique

A — *Le droit communautaire*

3. La directive 89/662 fait partie des mesures destinées à établir progressivement le marché intérieur, et ce dans le secteur des produits d'origine animale [3].

4. En vue d'assurer la libre circulation des produits agricoles qui constitue, selon le deuxième considérant de la directive 89/662, «un élément fondamental des organisations

3 — Cette directive concerne les produits d'origine animale couverts par les directives d'harmonisation énumérées à son annexe A ainsi que ceux qui sont visés à son annexe B (produits non soumis à harmonisation communautaire). En vue d'intégrer, notamment, les dispositions nouvelles du «paquet hygiène» de 2004, l'annexe A a été remplacée par le texte figurant à l'article 6, point 2, de la directive 2004/41/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, abrogeant certaines directives relatives à l'hygiène des denrées alimentaires et aux règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale destinés à la consommation humaine, et modifiant les directives 89/662/CEE et 92/118/CEE du Conseil ainsi que la décision 95/408/CE du Conseil (JO L 157, p. 33).

communes de marché», ladite directive vise à faire disparaître les obstacles vétérinaires au développement des échanges intracommunautaires des produits d'origine animale.

5. Plus précisément, l'objectif final de la directive 89/662 est de limiter les contrôles vétérinaires desdits produits au lieu de leur expédition [4].

6. Aux termes du cinquième considérant de cette directive, «dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, il convient, dans l'attente de la réalisation de cet objectif, de mettre l'accent sur les contrôles à effectuer au départ et [d']organiser les contrôles pouvant avoir lieu à destination; [...] cette solution conduit à abandonner la possibilité d'effectuer les contrôles vétérinaires aux frontières internes de la Communauté».

7. Dans cette optique, l'article 1er de la directive 89/662 impose aux États membres de veiller «à ce que les contrôles vétérinaires à effectuer sur les produits d'origine animale [...] ne soient plus, sans préjudice de l'article 6 [5], effectués aux frontières mais effectués conformément aux dispositions de la présente directive».

8. Par «contrôle vétérinaire», il faut entendre, aux termes de l'article 2, point 1, de ladite directive, «tout contrôle physique et/ou toute formalité administrative portant sur les produits mentionnés à l'article 1er et visant de manière directe ou indirecte à assurer la protection de la santé publique ou animale».

9. Le chapitre I de la directive 89/662 est relatif aux «contrôles à l'origine». Il y est notamment prévu, aux termes de son article 3, paragraphe 1, premier alinéa, que «[l]es États membres veillent à ce que soient seuls destinés aux échanges les produits visés à l'article 1er qui ont été obtenus, contrôlés, marqués et étiquetés, conformément à la réglementation communautaire pour la destination concernée, et qui sont accompagnés jusqu'au destinataire, y mentionné, du certificat sanitaire, du certificat de salubrité ou de tout autre document, prévus par la réglementation vétérinaire communautaire».

10. De plus, selon l'article 4, paragraphe 1, de la directive 89/662, «[l]es États membres d'expédition prennent les mesures nécessaires pour assurer que les opérateurs respectent les exigences vétérinaires à tous les stades de la production, du stockage, de la commercialisation et du transport des produits visés à l'article 1er». Ces États membres doivent notamment veiller à ce que «les produits obtenus conformément aux directives visées à l'annexe A soient contrôlés de la même manière, d'un point de vue vétérinaire, qu'ils soient destinés aux échanges intracommunautaires ou au marché national».

4 — Voir quatrième considérant.

5 — L'article 6 de la directive 89/662 énumère les mesures qui doivent être prises par les États membres lors de contrôles effectués aux lieux où peuvent être introduits sur le territoire de la Communauté des produits provenant d'un pays tiers.

11. En outre, aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive, «[l]es États membres d'expédition prennent les mesures administratives, légales ou pénales appropriées pour sanctionner toute infraction commise à la législation vétérinaire par des personnes physiques ou morales [...]».

12. Le chapitre II de la directive 89/662 est, quant à lui, consacré aux «contrôles à destination». Son article 5, paragraphe 1, dispose:

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

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.

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 également être effectués en cours de transport de la marchandise sur son territoire, y compris le contrôle de conformité des moyens de transport.»

13. Enfin, l'article 5, paragraphe 3, de la directive 89/662 prévoit que «[l]es opérateurs qui se font livrer des produits en provenance d'un autre État membre ou qui procèdent au fractionnement complet d'un lot de tels produits [...] sont tenus, à la demande de l'autorité compétente, de signaler l'arrivée de produits en provenance d'un autre État membre, dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des contrôles visés au paragraphe 1».

14. Il est également à noter que, dans le cadre de l'adhésion du Royaume de Suède à l'Union européenne, des garanties supplémentaires en ce qui concerne les salmonelles ont été prévues pour les livraisons de certains animaux et de certains produits d'origine animale destinés à cet État membre [6].

B — *Le droit national*

15. L'article 8 de l'arrêté SLV FS 1998:39 de l'administration nationale de l'alimentation,

6 — La République de Finlande a bénéficié également de ces garanties supplémentaires. Voir acte relatif aux conditions d'adhésion de la République d'Autriche, de la République de Finlande et du Royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21, et JO 1995, L 1, p. 1): annexe I — Liste prévue à l'article 29 de l'acte d'adhésion — V. Agriculture — E. Législation vétérinaire et zootechnique (JO 1994, C 241, p. 132); voir, en particulier, chapitre 3, intitulé «Santé publique».

du 15 décembre 1998, relatif aux contrôles vétérinaires des produits alimentaires d'origine animale dans les échanges intracommunautaires (ci-après l'«arrêté suédois»), prévoit que l'importateur ou son agent (ci-après l'«importateur») est obligé, au plus tard 24 heures avant l'heure d'arrivée estimée, de notifier certains produits à l'autorité de contrôle compétente du lieu où se trouve le premier destinataire de la marchandise.

16. Les produits concernés sont énumérés à l'annexe 3 dudit arrêté. Il est constant que tous les produits visés par la réglementation suédoise tombent dans le champ d'application de la directive 89/662 [7].

17. Le «premier destinataire» de la marchandise, au sens de l'article 8 de l'arrêté suédois, est défini à l'article 2 du même arrêté comme étant «celui qui le premier, en Suède, reçoit les produits et les traite dans un lieu qui reçoit des produits alimentaires». Ledit article 2 dispose également que «[l]e premier destinataire peut être l'industrie de transformation, le commerce de gros ou de détail, l'entreprise de conditionnement, le magasin pour collectivités, l'installation de réfrigération ou congélation ou tout autre lieu où les marchandises sont entreposées. Si un lot de marchandises est partagé lors du transport, chaque destinataire d'une des parties du lot est réputé en être le premier destinataire» [8].

II — La procédure précontentieuse

18. Ayant reçu une plainte relative à cette réglementation suédoise et estimant que l'obligation de notification préalable prévue à l'article 8 de l'arrêté suédois était contraire à l'article 5 de la directive 89/662, la Commission a adressé au Royaume de Suède, le 9 juillet 1999, une lettre de mise en demeure.

19. Le Royaume de Suède y a répondu par lettre du 8 septembre 1999, dans laquelle il indiquait notamment que l'obligation de notification préalable avait été adoptée exclusivement dans le but de faciliter l'accomplissement des contrôles par sondage des lots de produits que l'autorité compétente de l'État de destination serait tenue d'effectuer conformément aux dispositions de la directive 89/662.

7 — Soit de manière directe, soit, s'agissant des viandes hachées et des préparations de viandes, par renvoi opéré par l'article 10 de la directive 94/65/CE du Conseil, du 14 décembre 1994, établissant les exigences applicables à la production et à la mise sur le marché de viandes hachées et de préparations de viandes (JO L 368, p. 10). Cette directive est abrogée par la directive 2004/41.

8 — Voir mémoire en défense, p. 3.

20. Après avoir pris connaissance des observations du gouvernement suédois, la Commission n'a pas estimé devoir modifier son point de vue. Elle a donc décidé d'adresser au Royaume de Suède, le 21 décembre 2001, un avis motivé en l'invitant à prendre dans un délai de deux mois les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 5 de la directive 89/662.

21. Le gouvernement suédois a répondu à cet avis motivé par lettre du 26 février 2002. Il y rappelait notamment que les articles 3 et 4 de la directive 89/662 font obligation à l'État membre d'expédition de veiller à ce que seuls les produits conformes à la réglementation communautaire soient destinés aux échanges et précisait que, parmi les règles communes devant être respectées par ledit État, figurent les garanties, concernant les salmonelles, qui ont été accordées au Royaume de Suède lors de son adhésion à l'Union européenne.

22. À cet égard, le gouvernement suédois a fait valoir que le but de l'article 8 de l'arrêté suédois contesté est de permettre à l'autorité compétente de contrôler les lots par échantillonnage ou de contrôler les lots provenant d'établissements qui ne respectent généralement pas les garanties concernant les salmonelles. Pour que de tels examens puissent être effectués, l'autorité de contrôle devrait savoir à l'avance que l'importateur envisage d'introduire en Suède des produits visés par ledit arrêté.

23. Cette réponse n'a pas convaincu la Commission, qui a introduit, sur le fondement de l'article 226 CE, le présent recours par requête déposée au greffe de la Cour le 12 mars 2003.

III — Le recours

24. Dans sa requête, la Commission concluait initialement à ce qu'il plaise à la Cour «constater que [le Royaume de] Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, en maintenant un système de notification préalable *et de contrôles sanitaires* applicables aux importateurs de certains produits alimentaires d'origine animale en provenance d'autres États membres» [9].

25. Cependant, la Commission a indiqué dans son mémoire en réplique qu'elle

9 — Souligné par nous.

souhaitait adapter ses conclusions en l'espèce et abandonner son grief relatif aux contrôles sanitaires applicables aux importateurs des produits concernés [10].

26. En conséquence, dans le cadre du présent recours, la Commission fait uniquement grief au Royaume de Suède d'avoir maintenu un «système de notification préalable obligatoire pour les importateurs de certains produits alimentaires d'origine animale en provenance d'autres États membres» [11], et ce en contradiction avec l'article 5 de la directive 89/662.

27. Nous indiquons en outre que la République de Finlande a été admise à intervenir dans la présente affaire à l'appui des conclusions de la partie défenderesse, en vertu d'une ordonnance du président de la Cour du 23 juillet 2003.

IV — Appréciation

28. Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour que des contrôles sanitaires, de caractère systématique ou non, opérés à la frontière d'un État membre à l'occasion de l'importation d'animaux ou de produits d'origine animale en provenance d'autres États membres, constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 28 CE.

29. La Cour a en effet jugé que, «en raison notamment des délais inhérents aux opérations de contrôle et des frais de transport supplémentaires qui peuvent en découler pour l'importateur, les contrôles en question sont susceptibles de rendre les importations plus difficiles ou plus onéreuses» [12].

30. Nous savons toutefois que l'interdiction des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation ne vaut que sous réserve des justifications prévues par le droit communautaire et, en particulier, par l'article 30 CE.

31. Il convient toutefois de souligner qu'il est également 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

10 — Voir point 9.

11 — Ibidem.

12 — Voir, notamment, arrêt du 15 décembre 1976, Simmenthal (35/76, Rec. p. 1871, point 14). Voir également, dans le même sens, arrêt du 22 juin 1994, Deutsches Milch-Kontor (C-426/92, Rec. p. I-2757, point 20).

des procédures communautaires de contrôle de leur observation, le recours à l'article [30 CE] 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*» [13].

32. La Cour a déjà eu l'occasion d'appliquer ce principe dans le cadre d'une affaire où était mise en cause une réglementation allemande en vertu de laquelle toute importation de viande de volaille fraîche en Allemagne était soumise à une procédure qui comportait, notamment, l'obligation pour l'importateur de déclarer la marchandise, en temps utile, au bureau d'entrée national compétent [14].

33. La Cour était en l'espèce conduite à apprécier la compatibilité du système de contrôle issu de cette réglementation nationale avec le système harmonisé des contrôles résultant de la directive 71/118/CEE du Conseil, du 15 février 1971, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille [15], ainsi que de la directive 83/643/CEE du Conseil, du 1er décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport des marchandises entre États membres [16].

34. Elle a jugé que, «*[a]u regard du système de contrôles sanitaires harmonisé,* mis en place par la réglementation communautaire et basé [...] sur un contrôle complet de la marchandise dans l'État d'expédition, qui se substitue au contrôle de l'État de destination, *des considérations liées à la nécessité de protéger la santé ne sauraient justifier des contraintes spécifiques supplémentaires* imposées aux transporteurs lors du franchissement de la frontière» [17].

35. Elle en a dès lors conclu qu'il y avait lieu de constater que «la République fédérale d'Allemagne, en imposant, de façon systématique, aux transporteurs de viandes fraîches de volaille l'obligation de déclarer au préalable la marchandise en vue d'assurer une intervention systématique des vétérinaires, a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité

13 — Souligné par nous. Voir arrêt du 5 octobre 1977, Tedeschi (5/77, Rec. p. 1555, point 35). Voir également, dans le même sens, arrêts du 5 avril 1979, Ratti (148/78, Rec. p. 1629, point 4), et du 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel (251/78, Rec. p. 3369, point 14). De manière générale, selon la Cour, le recours à l'article 30 CE n'est plus possible lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à la réalisation de l'objectif spécifique que poursuivrait le recours audit article; voir, notamment, arrêts du 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553, point 18), et du 12 novembre 1998, Commission/Allemagne (C-102/96, Rec. p. I-6871, point 21).

14 — Arrêt du 28 novembre 1989, Commission/Allemagne (C-186/88, Rec. p. 3997).

15 — JO L 55, p. 23. Cette directive constitue l'une de celles qui visent à harmoniser les conditions sanitaires pour la production et la mise sur le marché de certains produits d'origine animale.

16 — JO L 359, p. 8.

17 — Point 16 (souligné par nous).

CEE et des directives 71/118 [...] et 83/643 [...]» [18].

36. Cet arrêt confirme, s'agissant d'une réglementation nationale comparable sur cet aspect à l'arrêté suédois en cause dans notre affaire, le principe selon lequel les importateurs de produits d'origine animale ne peuvent pas se voir imposer des «contraintes spécifiques supplémentaires», telles qu'une obligation systématique de déclaration préalable des importations de certains produits d'origine animale, dépassant le cadre du système communautaire harmonisé des contrôles sanitaires et/ou vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires des produits en cause.

37. Nous pensons que le raisonnement qu'a adopté la Cour dans cette affaire peut, dans une large mesure, guider l'appréciation qu'il convient de porter sur le système suédois de notification préalable des importations en Suède de certains produits d'origine animale en provenance d'autres États membres, et ce dans la mesure où la directive 89/662 pousse encore plus avant l'harmonisation des règles relatives aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur.

18 — Nous notons que, si le dispositif de cet arrêt vise les «transporteurs» de viandes fraîches de volaille, ce terme générique doit selon nous être entendu comme incluant nécessairement les importateurs de ces produits, et ce pour la simple raison que la réglementation nationale contestée par la Commission dans cette affaire comportait l'obligation «pour l'importateur» de déclarer la marchandise auprès d'un bureau d'entrée national compétent (voir la présentation de la réglementation nationale dans les arrêts du 20 septembre 1988, Moormann, 190/87, Rec. p. 4689, point 3, et du 28 novembre 1989, Commission/Allemagne, précité, point 2).

38. Nous estimons en effet que la directive 89/662 a harmonisé de manière exhaustive les contrôles vétérinaires pouvant avoir lieu dans l'État membre de destination sur les produits d'origine animale couverts par elle.

39. À l'appui de cette considération, nous soulignons que le cinquième considérant de ladite directive témoigne de la volonté du législateur communautaire d'«organiser les contrôles pouvant avoir lieu à destination». De plus, les dispositions contenues à son chapitre II consacré aux «contrôles à destination» contiennent une description précise et complète des obligations pesant sur les États membres de destination ainsi qu'un strict encadrement de la marge d'appréciation qui leur est laissée pour la mise en œuvre de ces dispositions. Nous observons d'ailleurs que la Cour, en décrivant les traits essentiels de la directive 89/662, a pu indiquer que «les contrôles susceptibles d'être effectués dans le pays de destination ont été prévus dans le détail» [19].

40. Dès lors, en instituant un système de notification préalable obligatoire à la charge de l'importateur de produits d'origine animale couverts par la directive 89/662, le Royaume de Suède était tenu d'agir dans le cadre du système communautaire harmonisé des contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires, qui est issu de cette directive.

19 — Arrêt du 12 novembre 1998, Commission/Allemagne, précité (point 5).

41. Il est à cet égard constant que l'arrêté suédois contesté institue une obligation de notification préalable des importations de certains produits d'origine animale en provenance d'autres États membres, qui présente un caractère systématique et qui est mise exclusivement à la charge des importateurs.

42. Nous observons également que le système harmonisé des contrôles vétérinaires issu de la directive 89/662 contient une disposition prévoyant une obligation de signalement de l'arrivée de produits d'origine animale en provenance d'autres États membres. Il nous faut donc déterminer si les *modalités* qu'emprunte le système suédois de notification préalable obligatoire des importations sont compatibles avec celles qui sont prévues par la disposition en cause, à savoir l'article 5, paragraphe 3, sous c), de ladite directive.

43. Pour ce faire, il convient au préalable de procéder à l'interprétation de la directive 89/662, en examinant son libellé ainsi que ses objectifs.

44. *Quant au libellé de la directive 89/662,* nous focaliserons notre attention sur les termes de son article 5, paragraphe 3, sous c), dans la mesure où le système suédois contesté tend manifestement à mettre en œuvre cette disposition particulière de cette directive.

45. Nous rappelons que, aux termes de l'article 5, paragraphe 3, sous c), de ladite directive, les opérateurs qui se font livrer des produits en provenance d'un autre État membre ou qui procèdent au fractionnement complet d'un lot de tels produits «sont tenus, *à la demande de l'autorité compétente,* de signaler l'arrivée de produits en provenance d'un autre État membre, *dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des contrôles visés au paragraphe 1*» [20].

46. En premier lieu, nous constatons qu'il ressort expressément des termes de cette disposition que l'obligation de signaler l'arrivée de produits en provenance d'un autre État membre existe «à la demande de l'autorité compétente» [21]. Ce membre de phrase invite d'emblée à penser qu'une telle obligation a été conçue par le législateur communautaire comme étant dépourvue de caractère systématique.

47. Ainsi, à la lecture de cette disposition, nous sommes d'ores et déjà enclin à penser que les opérateurs qui se font livrer des produits en provenance d'un autre État membre ou qui procèdent au fractionnement

20 — Souligné par nous.

21 — L'autorité compétente est définie, aux termes de l'article 2, point 4, de la directive 89/662, comme «l'autorité centrale d'un État membre compétente pour effectuer les contrôles vétérinaires, ou toute autorité à qui elle aura délégué cette compétence».

complet d'un lot de tels produits ne peuvent se voir imposer *que de manière ponctuelle,* à savoir sur demande de l'autorité compétente, de signaler l'arrivée de produits en provenance d'un autre État membre.

48. En deuxième lieu, nous observons que cette obligation de signalement pouvant être mise à la charge des opérateurs susvisés doit être mise en œuvre «dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des contrôles visés au paragraphe 1».

49. Nous rappelons à cet égard que ces «contrôles visés au paragraphe 1» consistent principalement en des contrôles vétérinaires, par sondage et de nature non discriminatoire, effectués par l'autorité compétente sur les lieux de destination de la marchandise.

50. L'intervention d'un critère de nécessité qui s'applique à l'obligation de signalement nous paraît également confirmer que le législateur communautaire n'a pas entendu mettre à la charge de ces opérateurs une obligation de déclaration systématique des importations de produits d'origine animale en provenance d'autres États membres.

51. En somme, l'autorité compétente de l'État membre de destination ne peut imposer aux destinataires des produits en cause de lui signaler leur arrivée que si cela apparaît *nécessaire* en vue de la réalisation ultérieure de contrôles vétérinaires par sondage et de nature non discriminatoire [22].

52. À ce stade de l'analyse, il nous apparaît donc que le libellé de l'article 5, paragraphe 3, sous c), de la directive 89/662 n'autorise qu'une mise en œuvre ponctuelle de l'obligation de signalement de l'arrivée de produits en provenance d'un autre État membre.

53. En outre, il convient de réfuter un des arguments principaux exposés par le Royaume de Suède, à savoir le caractère indispensable de l'obligation de notification préalable des importations, afin que l'autorité compétente puisse ensuite effectuer des contrôles par sondage efficaces conformément à la directive 89/662.

54. En effet, si nous pouvons admettre qu'une telle obligation présente une utilité pour la planification et l'organisation de contrôles physiques par sondage, en tant qu'elle constitue une source d'information

22 — Il est intéressant de noter que le règlement (CE) nº 882/2004 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux (JO L 165, p. 1), adopte également cette conception, en y ajoutant un critère de «stricte nécessité» du signalement de l'arrivée de marchandises. Son article 3, paragraphe 6, est ainsi rédigé: «L'autorité compétente de l'État membre de destination peut vérifier, au moyen de contrôles de nature non discriminatoire, que les aliments pour animaux et les denrées alimentaires satisfont à la législation relative aux aliments pour animaux et aux denrées alimentaires. Dans la mesure strictement nécessaire à l'organisation des contrôles officiels, les États membres peuvent demander aux exploitants recevant des marchandises en provenance d'un autre État membre de signaler l'arrivée de ces marchandises» (souligné par nous).

pour l'autorité compétente de l'État de destination, nous ne cautionnons en revanche pas l'idée selon laquelle l'instauration d'une obligation de notification préalable systématique serait indispensable à la réalisation des contrôles par sondage prévus par la directive 89/662.

55. D'une part, les termes employés par le législateur communautaire à l'article 5, paragraphe 3, sous c), de ladite directive contredisent selon nous le raisonnement du Royaume de Suède dans la mesure où, comme nous l'avons vu, ils s'opposent au caractère systématique d'une telle obligation de notification. D'autre part, nous considérons que l'efficacité des contrôles par sondage est suffisamment garantie dès lors que l'autorité compétente de l'État membre de destination effectue une analyse des risques adéquate [23].

56. Il importe par ailleurs de souligner que, à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 89/662, le législateur communautaire a prévu des mesures qui doivent contribuer à assurer l'efficacité des contrôles vétérinaires par sondage. Il en est ainsi, par exemple, de l'obligation, pour les opérateurs qui se font livrer des produits en provenance d'un autre État membre ou qui procèdent au fractionnement complet d'un lot de tels produits, de tenir un registre sur lequel sont mentionnées ces livraisons. Il en est de même s'agissant de l'obligation qui leur incombe de conserver, «pendant une période de six mois au minimum à préciser par l'autorité compétente, les certificats sanitaires ou documents visés à l'article 3 en vue de les présenter, à sa demande, à l'autorité compétente» [24].

57. Le gouvernement suédois a une lecture très différente de l'article 5, paragraphe 3, sous c), de la directive 89/662 dans la mesure où il estime que le législateur communautaire ne se serait pas prononcé sur le moment et la fréquence des déclarations, qu'il aurait ainsi laissé aux États membres le soin de déterminer.

58. Nous ne partageons pas totalement cette lecture de l'article 5, paragraphe 3, sous c), de la directive 89/662. Certes, il est vrai que ni le moment ni la fréquence de telles déclarations n'y sont prévus de façon précise. Toutefois, il nous paraît clair que, ainsi que nous l'avons démontré, les termes de cet article excluent une obligation systématique de notification, ce qui tend à encadrer strictement la marge d'appréciation des États membres quant à la fréquence de ces notifications.

59. En revanche, sur le point de savoir à quel moment cette notification doit intervenir, nous devons reconnaître que les termes de l'article 5, paragraphe 3, sous c), de la directive 89/662 ne sont guère expli-

23 — Cette idée est présente à l'article 3, paragraphe 1, du règlement nº 882/2004, qui prévoit notamment que les contrôles officiels des denrées alimentaires doivent être effectués «en fonction du risque». Ce risque peut être apprécié, par exemple, à partir de critères tels que l'existence d'antécédents se rapportant à certains animaux ou à certains exploitants du secteur alimentaire.

24 — Voir article 5, paragraphe 3, sous b) et d), de la directive 89/662.

cites. Nous ne pouvons en effet déterminer à sa seule lecture si le signalement de l'arrivée de produits en provenance d'un autre État membre doit s'effectuer *avant ou après* l'entrée desdits produits dans l'État membre de destination.

60. Il convient à ce propos de noter que, en comparaison, l'article 5, paragraphe 2, sous a), de la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur [25], instaure une obligation «de signaler *à l'avance* l'arrivée des animaux ou de produits en provenance d'un autre État membre, et notamment la nature de l'envoi et la date prévisible de l'arrivée» [26].

61. Compte tenu de l'imprécision du libellé de l'article 5, paragraphe 3, sous c), de la directive 89/662 quant au moment auquel doit intervenir la déclaration d'arrivée de produits en provenance d'autres États membres, nous estimons que cet article doit être interprété en ce sens qu'il n'exclut pas l'instauration d'une obligation de signalement des importations *préalablement à leur arrivée*, mais que, en revanche, il s'oppose à ce qu'une telle obligation soit imposée *de façon systématique* aux importateurs de certains produits d'origine animale en provenance d'autres États membres.

62. *Quant aux objectifs de la directive 89/662*, outre qu'ils confirment à notre avis l'interprétation que nous venons de dégager et qui s'appuie sur le libellé de l'article 5, paragraphe 3, sous c), de cette directive, ils témoignent, selon nous, de ce que cette dernière doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à ce qu'une telle obligation de signalement soit exclusivement mise à la charge des importateurs.

63. Nous rappelons à cet égard que, en vue d'assurer la libre circulation des produits agricoles qui constitue, selon le deuxième considérant de la directive 89/662, «un élément fondamental des organisations communes de marché», ladite directive vise à faire disparaître les obstacles vétérinaires au développement des échanges intracommunautaires des produits d'origine animale.

64. Plus précisément, l'objectif final de la directive 89/662 est de limiter les contrôles vétérinaires desdits produits au lieu de leur expédition [27].

65. Aux termes du cinquième considérant de cette directive, «dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, il convient,

25 — JO L 224, p. 29.

26 — Souligné par nous.

27 — Voir quatrième considérant.

dans l'attente de la réalisation de cet objectif, de mettre l'accent sur les contrôles à effectuer au départ et [d']organiser les contrôles pouvant avoir lieu à destination; [...] cette solution conduit à abandonner la possibilité d'effectuer les contrôles vétérinaires aux frontières internes de la Communauté».

66. Dans cette optique, l'article 1er de la directive 89/662 impose aux États membres de veiller «à ce que les contrôles vétérinaires à effectuer sur les produits d'origine animale [...] ne soient plus, sans préjudice de l'article 6, effectués aux frontières mais effectués conformément aux dispositions de la présente directive».

67. Compte tenu de ces éléments, nous considérons que la circonstance que, dans le cadre du système mis en place par les autorités suédoises, l'obligation systématique de notification préalable de certains produits d'origine animale en provenance d'autres États membres incombe aux importateurs entre en contradiction tant avec l'*objectif d'élimination des contrôles aux frontières* qu'avec celui consistant à *restreindre les contrôles pouvant avoir lieu dans l'État de destination.*

68. En effet, nous pensons, comme la Commission, que l'obligation systématique de notification préalable figurant dans la réglementation suédoise constitue une forme de contrôle à la frontière, et ce dans la mesure où elle est mise à la charge de l'importateur[28]. Elle contribue en effet à maintenir un obstacle à l'entrée sur le territoire suédois de produits d'origine animale importés d'autres États membres, contribuant ainsi à maintenir une frontière intérieure.

69. Certes, la notion d'«opérateurs qui se font livrer des produits en provenance d'un autre État membre ou qui procèdent au fractionnement complet d'un lot de tels produits» qui figure à l'article 5, paragraphe 3, de la directive 89/662 pourrait être interprétée littéralement comme incluant les importateurs de produits d'origine animale en provenance d'autres États membres.

70. Toutefois, une telle interprétation ne nous paraît pas correspondre à la volonté du législateur communautaire d'éliminer les contrôles aux frontières internes de la Communauté.

71. Nous notons d'ailleurs que, aux fins d'atteindre cet objectif indispensable à la réalisation du marché intérieur, le législateur communautaire a retenu une définition très large de la notion de «contrôle vétérinaire». Nous rappelons que cette notion recouvre en

28 — Selon la Commission, «le mot 'frontières' doit être pris ici dans son acception juridique plutôt que physique» (voir requête, points 20 et 21).

effet, aux termes de l'article 2, point 1, de la directive 89/662, «tout contrôle physique et/ou *toute formalité administrative* portant sur les produits mentionnés à l'article 1er et *visant de manière directe ou indirecte à assurer la protection de la santé publique* ou animale» [29].

72. Compte tenu de ces éléments, il nous semble pertinent de considérer que la directive 89/662 prohibe l'accomplissement systématique à la charge de l'importateur d'une formalité administrative de ce type, car une telle mesure contribue au maintien des frontières intérieures, ce qui constitue un résultat rigoureusement opposé à l'objectif d'élimination des contrôles vétérinaires aux frontières intérieures poursuivi par le législateur communautaire dans la directive 89/662.

73. En outre, nous considérons, à l'instar de la Commission, qu'une telle mesure va à l'encontre de l'objectif consistant à limiter les contrôles pouvant avoir lieu dans l'État de destination. Il importe à cet égard d'insister sur le fait que, comme nous l'avons vu précédemment, dans le cadre de la directive 89/662, les contrôles pouvant avoir lieu dans l'État de destination ont été prévus de manière exhaustive ou, autrement dit, «dans le détail» [30]. Dès lors, l'instauration par un État membre de destination d'une formalité administrative dont les modalités de mise en œuvre excèdent le cadre tracé par la directive 89/662 constitue une violation de ladite directive.

74. Au terme de ces développements, nous estimons donc que la directive 89/662, et en particulier son article 5, paragraphe 3, sous c), doit être interprétée en ce sens qu'elle s'oppose à l'instauration par un État membre de destination d'une obligation systématique de notification préalable des importations, mise à la charge de l'importateur de certains produits d'origine animale en provenance d'autres États membres.

75. Aussi, dans la mesure où le système mis en place par l'arrêté suédois comporte une telle obligation de caractère systématique et à la charge des importateurs, il doit, à notre avis, être considéré comme incompatible avec la directive 89/662.

76. Avant de conclure, nous nous bornerons à faire quelques observations sur l'argumentation développée lors de la procédure précontentieuse par le Royaume de Suède, consistant, en substance, à soutenir que son système national de notification des importations est nécessaire afin de vérifier le respect par les autres États membres des normes communautaires antisalmonelles.

29 — Souligné par nous.

30 — Arrêt du 12 novembre 1998, Commission/Allemagne, précité.

77. Il y a lieu à cet égard de rappeler que, dans le cadre de l'adhésion du Royaume de Suède à l'Union européenne, des garanties supplémentaires en ce qui concerne les salmonelles ont été prévues pour les livraisons de certains animaux et de certains produits d'origine animale destinés à cet État membre [31].

78. À titre d'exemple, pour les viandes fraîches de volaille, ces garanties ont été mises en œuvre par la décision 95/411/CE du Conseil, du 22 juin 1995, établissant en matière de salmonelles les règles relatives aux tests microbiologiques par échantillonnage à réaliser sur des viandes fraîches de volaille destinées à la Finlande et à la Suède [32]. L'article 2 de cette décision prévoit ainsi que «[l]es viandes fraîches de volaille destinées à la Finlande et à la Suède sont soumises en matière de salmonelles à des tests microbiologiques par échantillonnage effectués conformément à l'annexe dans l'établissement d'origine de ces viandes». Cette règle ne s'applique pas dans le cas où il s'agit d'un établissement soumis à un programme relatif aux contrôles des salmonelles reconnu comme équivalent à celui mis en œuvre par la République de Finlande et le Royaume de Suède [33].

79. Il ressort des pièces du dossier que le système suédois de notification systématique des importations de certains produits d'origine animale, issu de l'arrêté suédois, paraît avoir été institué en raison des doutes que nourrissait le Royaume de Suède quant au respect des garanties antisalmonelles dans certains États membres d'expédition.

80. À cet égard, nous souhaitons rappeler que, ainsi que le mentionne le sixième considérant de la directive 89/662, l'objectif consistant dans la suppression des contrôles vétérinaires aux frontières intérieures de la Communauté «implique une confiance renforcée dans les contrôles vétérinaires effectués par l'État d'expédition».

81. Dès lors que le produit d'origine animale qui provient d'un autre État membre est accompagné du certificat sanitaire, du certificat de salubrité ou de tout autre document, prévus par la réglementation vétérinaire communautaire, il doit donc être présumé conforme aux normes en vigueur au niveau communautaire.

31 — Voir note 6.

32 — JO L 243, p. 29. Des garanties similaires ont été fixées par la décision 95/409/CE du Conseil, du 22 juin 1995, établissant, en matière de salmonelles, les règles relatives aux tests microbiologiques par échantillonnage à réaliser sur des viandes fraîches bovines et porcines destinées à la Finlande et à la Suède (JO L 243, p. 21).

33 — Voir article 3 de la décision 95/411. Les mêmes règles s'appliquent s'agissant des viandes fraîches bovines et porcines, en vertu des articles 2 et 3 de la décision 95/409.

82. S'il apparaît, lors d'un contrôle effectué au lieu de destination de l'envoi ou en cours de transport, qu'un tel produit est susceptible de porter atteinte à l'objectif de santé publique, les articles 7, 8 et 9 de la directive 89/662 fixent la procédure à suivre par l'État membre de destination. C'est ainsi, par exemple, que la Cour a pu juger que, «dès lors que la République fédérale d'Allemagne constatait, dans le cadre des contrôles autorisés et en ayant recours à ses propres méthodes, que la viande importée présentait une odeur sexuelle prononcée qui la rendait impropre à la consommation humaine, circonstances décrites à l'article 7, paragraphe 1, sous b), de la directive 89/662, cet État devait engager la procédure prévue à l'article 8 de la même directive et entrer sans délai en contact avec l'autorité compétente de l'État membre d'expédition, en l'espèce le royaume de Danemark». Les autorités allemandes ne pouvaient donc pas déclarer unilatéralement que la méthode dite du «test immuno-enzymatique modifié du professeur Claus», permettant de détecter une telle odeur, était obligatoire dans tous les cas et refuser par conséquent de reconnaître la salubrité des viandes importées et contrôlées selon la méthode danoise du scatol, sans toutefois mettre en œuvre la procédure spéciale instaurée par l'article 8 de la directive 89/662 [34].

83. En outre, l'article 9 de ladite directive met en place «un régime de sauvegarde visant à remplacer des mesures conservatoires éventuellement disparates prises dans l'urgence par les États membres en cas de danger grave» [35].

84. Ces éléments nous permettent d'affirmer que, en cas de doute sur le respect dans un État membre d'expédition des normes communautaires antisalmonelles, l'État membre de destination est tenu d'utiliser les procédures et les mesures de sauvegarde prévues par la directive 89/662. Il ne peut ajouter unilatéralement des mesures nationales supplémentaires qui vont au-delà des dispositions de ladite directive définissant un système harmonisé des contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires de certains produits d'origine animale.

85. Cette analyse est conforme à un principe fondamental de l'ordre juridique communautaire, selon lequel les États membres doivent agir dans le cadre des procédures et des recours juridictionnels prévus par le traité CE dès lors qu'ils estiment qu'un autre État membre ne respecte pas les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire [36].

34 — Arrêt du 12 novembre 1998, Commission/Allemagne, précité (points 37 et 41).

35 — Arrêt du 5 décembre 2000, Eurostock (C-477/98, Rec. p. I-10695, point 59).

36 — Voir, notamment, 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, point 9).

V — Conclusion

86. Eu égard à l'ensemble de ces considérations, nous proposons à la Cour de:

1) constater que le Royaume de Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, et en particulier de son article 5, paragraphe 3, sous c), en maintenant à la charge des importateurs de certains produits d'origine animale en provenance d'autres États membres une obligation de notification préalable systématique des importations desdits produits;

2) condamner le Royaume de Suède aux dépens de l'instance.