ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

3 juillet 2003 *

Dans l'affaire C-220/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court) (Royaume-Uni), et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Joseph Lennox, agissant sous le nom commercial «R. Lennox & Son»,

et

Industria Lavorazione Carni Ovine,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 9 de la directive 91/68/CEE du Conseil, du 28 janvier 1991, relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins (JO L 46, p. 19), ainsi que de diverses autres dispositions communautaires,

* Langue de procédure: l'anglais.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. D. A. O. Edward, faisant fonction de président de la cinquième chambre, MM. A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr et A. Rosas (rapporteur), juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: Mme M.-F. Contet, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour M. Lennox, par M. C. Quigley, barrister, mandaté par MM. A. M. Burstow et D. Cooper du cabinet Argles Stoneham Burstow, solicitors,

— pour Industria Lavorazione Carni Ovine, par M. M. Sheridan, barrister, mandaté par le cabinet Beachcroft Wansbroughs, solicitors,

— pour le gouvernement irlandais, par M. D. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de Me E. Mulloy, BL,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. A. Bordes et K. Fitch, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de M. Lennox, représenté par M. C. Quigley, d'Industria Lavorazione Carni Ovine, représentée par M. M. Sheridan, du gouvernement irlandais, représenté par Mme R. Boyle, BL, et de la Commission, représentée par MM. A. Bordes et K. Fitch, à l'audience du 12 septembre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 octobre 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 13 novembre 2000, parvenue à la Cour le 30 mai 2001, la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), a posé, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation de l'article 9 de la directive 91/68/CEE du Conseil, du 28 janvier 1991, relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins (JO L 46, p. 19), ainsi que de diverses autres dispositions communautaires.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant M. Lennox, agissant sous le nom commercial «R. Lennox & Son», exportateur de bétail établi au Royaume-Uni, à Industria Lavorazione Carni Ovine (ci-après «ILCO»), une entreprise exploitant un abattoir en Italie, au sujet de la perte de trois chargements de moutons vivants au motif que, lors de leur exportation du Royaume-Uni vers l'Italie, ils n'étaient pas accompagnés des certificats sanitaires requis par la législation italienne.

Le cadre juridique

Le droit communautaire

La directive 90/425/CEE

3 Les échanges entre États membres de certains animaux vivants sont réglementés par 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 (JO L 224, p. 29).

4 L'article 1er de la directive 90/425 vise notamment les animaux vivants et les produits qui sont couverts par les directives énumérées à l'annexe A de celle-ci. Les ovins ont été inclus dans cette annexe par la directive 91/68.

5 La directive 90/425 pose le principe du contrôle des animaux dans l'État membre d'expédition. Son article 5 prévoit cependant différents types de contrôles qui peuvent être effectués dans l'État membre de destination.

6 L'article 5, paragraphe 1, sous a), de la directive 90/425 établit le principe du contrôle vétérinaire par sondage. Le paragraphe 1, sous b), de cet article prévoit d'autres contrôles, variant selon les situations.

7 Ainsi, l'article 5, paragraphe 1, sous b), premier alinéa, sous i), de cette directive prévoit que l'autorité compétente contrôle les certificats ou les autres documents d'accompagnement lorsque les animaux sont destinés à un marché ou à un centre de rassemblement agréé tel que défini par la réglementation communautaire. En revanche, le passage sous ii) de cet alinéa prévoit que, lorsque les animaux sont destinés à un abattoir placé sous la supervision d'un vétérinaire officiel, ce dernier doit, «notamment à l'aide du certificat ou du document d'accompagnement», veiller à ce que seuls soient abattus des animaux satisfaisant aux exigences de la directive 90/425 et, par renvoi aux directives visées aux annexes de cette dernière, de la directive 91/68.

8 L'article 5, paragraphe 1, sous b), deuxième alinéa, de la directive 90/425 prévoit encore que, dans le cas où les animaux sont destinés à des commerçants, établissements, exploitations, centres ou organismes, les destinataires des animaux doivent notamment vérifier la présence des certificats requis, signaler tout manquement ou toute anomalie à l'autorité compétente et, dans ce dernier cas, isoler les animaux en question jusqu'à ce que cette autorité ait statué sur leur sort.

9 L'article 8, paragraphe 1, de la directive 90/425 indique les différentes mesures qui peuvent être adoptées par l'État membre de destination lorsque des contrôles ont révélé l'existence d'une maladie. Ces mesures comprennent notamment la mise en quarantaine des animaux, leur abattage ou leur réexpédition dans l'État membre d'expédition. L'article 8, paragraphe 1, sous b), second alinéa, de cette directive prévoit cependant que, dans le cas où des manquements sont constatés en ce qui concerne le certificat ou les documents, un délai de régularisation doit être accordé au propriétaire ou à son mandataire avant de recourir à cette dernière possibilité.

10 L'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425 est rédigé comme suit:

«Chaque État membre signale immédiatement aux autres États membres et à la Commission, outre l'apparition sur son territoire des maladies prévues par la directive 82/894/CEE, l'apparition de toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine.

L'État membre d'expédition met immédiatement en œuvre les mesures de lutte ou de prévention prévues par la réglementation communautaire, et notamment la détermination des zones de protection qui y sont prévues ou arrête toute autre mesure qu'il jugera appropriée.

L'État membre de destination ou de transit qui, lors d'un contrôle visé à l'article 5, a constaté l'une des maladies ou causes visées au premier alinéa peut, si nécessaire, prendre des mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire, y compris la mise en quarantaine des animaux.

Dans l'attente des mesures à prendre, conformément au paragraphe 4, l'État membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, prendre des mesures conservatoires à l'égard des exploitations, centres ou organismes concernés ou, dans le cas d'une épizootie, à l'égard de la zone de protection prévue par la réglementation communautaire.

Les mesures prises par les États membres sont communiquées sans délai à la Commission et aux autres États membres.»

La directive 91/68

11 La directive 91/68 prévoit, à son article 3, que les ovins et les caprins de boucherie ne peuvent être destinés aux échanges entre États membres que s'ils remplissent les conditions énoncées à l'article 4 de la même directive, tandis que les ovins et les caprins de reproduction, d'élevage et d'engraissement ne peuvent être destinés à ces échanges que s'ils remplissent les conditions énoncées aux articles 4 à 6 de ladite directive, sans préjudice des éventuelles garanties complémentaires exigibles en application des articles 7 et 8 de celle-ci.

12 L'article 4, paragraphe 1, de la directive 91/68 prévoit que les ovins et les caprins doivent être identifiés et enregistrés, qu'ils ne doivent présenter aucun signe clinique de maladie lors de l'inspection, qu'ils ne doivent pas provenir d'une exploitation faisant l'objet d'une interdiction pour des motifs de police sanitaire ou avoir été en contact avec des animaux provenant de telles exploitations ni faire l'objet de mesures de police sanitaire au titre de la directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse (JO L 315, p. 11). L'article 4, paragraphe 2, de la directive 91/68 dispose que les États membres doivent exclure des échanges les ovins et les caprins qui seraient à éliminer dans le cadre d'un programme national d'éradication contre certaines maladies et ceux qui ne peuvent être commercialisés sur leur territoire pour des motifs sanitaires ou de police sanitaire justifiés par l'article 36 du traité CE (devenu, après modification, article 30 CE).

13 L'article 5 de la directive 91/68 impose certaines conditions relatives à la brucellose pour les ovins et les caprins destinés à la reproduction, à l'élevage ou à l'engraissement.

14 L'article 6 de la même directive prévoit des conditions supplémentaires pour les animaux d'élevage et de reproduction. Il spécifie notamment que ces animaux doivent provenir d'une exploitation et n'avoir été en contact qu'avec des animaux d'une exploitation dans laquelle certaines maladies n'ont pas été cliniquement

constatées durant certaines périodes minimales. Plus particulièrement en ce qui concerne la tremblante (scrapie), les moutons doivent remplir les conditions supplémentaires fixées au passage sous b) de cet article, qui prévoit notamment qu'aucun cas de tremblante (scrapie) ne doit avoir été confirmé dans l'exploitation concernée durant les deux dernières années.

15 L'obligation relative au certificat sanitaire est énoncée à l'article 9 de la directive 91/68:

«Les ovins et caprins faisant l'objet d'échanges entre États membres doivent être accompagnés, [au] cours de leur transport vers le lieu de destination, d'un certificat conforme à l'annexe E (modèles I, II et III), signé par un vétérinaire officiel, qui devra être établi le jour de l'inspection prévue à l'article 4 paragraphe 1 point b) au moins dans une des langues officielles de l'État membre de destination et dont la durée de validité sera de dix jours. Ce certificat doit comporter un seul feuillet.»

16 Trois modèles de formulaires sont présentés à l'annexe E de la directive 91/68. Le modèle I établi par cette annexe (ci-après le «modèle I») est destiné à l'échange des animaux d'abattage, le modèle II prévu par ladite annexe (ci-après le «modèle II») à celui des animaux d'engraissement et le modèle III fixé par la même annexe à celui des animaux de reproduction et d'élevage. L'unique différence entre les modèles I et II est que le modèle II comporte une phrase attestant que les animaux sont admissibles dans une exploitation officiellement indemne de la brucellose.

17 L'article 10, paragraphe 1, de la directive 91/68 est rédigé comme suit:

«Les règles prévues par la directive 90/425/CEE sont applicables, notamment en qui concerne les contrôles à l'origine, l'organisation et les suites à donner aux

contrôles à effectuer par l'État membre de destination et les mesures de sauvegarde à mettre en œuvre.»

Le droit italien

18 Par une ordonnance adoptée le 24 décembre 1996 (n° 600.3/VET/340/2/8920, ci-après l'«ordonnance du 24 décembre 1996»), le ministère de la Santé italien a réglementé l'importation en Italie de bovins et d'ovins pour la reproduction ou pour l'engraissement, en provenance de France, d'Irlande, du Portugal et du Royaume-Uni.

19 Dans son préambule, l'ordonnance du 24 décembre 1996 fait référence à l'existence de cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après l'«ESB») dans ces divers États membres, aux programmes de surveillance adoptés dans certains de ceux-ci ainsi qu'au fait que l'Italie se trouve dans une situation sanitaire différente, ne nécessitant pas de mesures analogues. Elle y mentionne aussi l'avis d'un groupe national de travail pour les encéphalopathies spongiformes transmissibles (ci-après les «EST») et énonce qu'elle est adoptée «dans l'attente d'éventuelles mesures communautaires».

20 Aux termes de l'ordonnance du 24 décembre 1996, l'importation de moutons vivants pour la reproduction ou l'engraissement ne pouvait avoir lieu qu'à la condition que la déclaration suivante soit incluse dans le certificat sanitaire les accompagnant:

«Les animaux auxquels il est fait référence dans ce certificat sont nés et ont été élevés dans une ferme dans laquelle aucun cas d'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST) n'a été enregistré dans les 6 dernières années.»

21 L'ordonnance du 24 décembre 1996 prévoyait également le retrait, lors de la découpe, de certains matériels à risque spécifiés.

22 Une note explicative n° 600.3/340/2/73, du 3 janvier 1997 (ci-après la «note du 3 janvier 1997»), a précisé que les importations d'animaux destinés à l'abattage étaient également subordonnées à l'inclusion, dans les certificats sanitaires, de la déclaration relative à l'EST prévue par l'ordonnance du 24 décembre 1996.

23 Ces deux textes ont été notifiés à la Commission par télécopie le 10 janvier 1997.

24 À la demande de la Cour, le gouvernement du Royaume-Uni a, par lettre du 31 mai 2002, confirmé avoir reçu notification de l'ordonnance du 24 décembre 1996 ainsi que de la note du 3 janvier 1997.

25 L'ordonnance du 24 décembre 1996 a été abrogée à la suite de l'adoption, par la Commission, de la décision 98/272/CE, du 23 avril 1998, relative à la surveillance épidémiologique des encéphalopathies spongiformes transmissibles et modifiant la décision 94/474/CE (JO L 122, p. 59).

Le litige au principal et les questions préjudicielles

26 Il ressort de l'ordonnance de renvoi qu'un contrat, régi par le droit anglais, a été conclu entre M. Lennox et ILCO en juin 1997 pour l'exportation de trois chargements de moutons vivants du Royaume-Uni vers le siège d'exploitation d'ILCO en Italie.

27 Les moutons devaient être livrés le 6 juillet 1997. M. Lennox savait qu'ILCO exploitait un abattoir, mais les parties n'avaient pas discuté de la question de savoir si les moutons étaient destinés à un abattage immédiat ou à un engraissement supplémentaire avant l'abattage.

28 Les certificats sanitaires prévus par la directive 91/68 pour les échanges de moutons vivants destinés à l'abattage ou à un engraissement supplémentaire étaient émis au Royaume-Uni par le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (ci-après le «MAFF»). Pour les moutons expédiés à ILCO, M. Lennox aurait obtenu du MAFF des certificats sanitaires intitulés «Certificat sanitaire pour les échanges, entre les États membres de la Communauté européenne, d'ovins et de caprins destinés à l'engraissement».

29 Le 1er juillet 1997, ILCO aurait demandé à M. Lennox d'envoyer le détail des lots, y compris les certificats sanitaires. Selon M. Lennox, un fonctionnaire du MAFF a transmis à ILCO ces certificats sanitaires par télécopie le vendredi 4 juillet 1997. ILCO aurait pris connaissance de ces certificats le lundi 7 juillet 1997.

30 Les animaux ont été chargés le 4 juillet 1997 et sont arrivés dans les locaux d'ILCO le 7 juillet 1997. Le jour de cette arrivée, ILCO aurait informé M. Lennox que les certificats sanitaires étaient erronés dans la mesure où ils stipulaient que les moutons étaient destinés à l'engraissement et non à l'abattage. ILCO aurait demandé à M. Lennox de lui faire parvenir des certificats pour l'abattage, faute de quoi les moutons seraient réexpédiés au Royaume-Uni.

31 Un vétérinaire officiel italien a mis les moutons sous séquestre. Le 8 juillet 1997, le ministère de la Santé italien a adressé à l'ambassade du Royaume-Uni à Rome (Italie) une télécopie sollicitant un accord pour le renvoi des moutons au Royaume-Uni conformément à la directive 89/608/CEE du Conseil, du

21 novembre 1989, relative à l'assistance mutuelle entre les autorités administratives des États membres et à la collaboration entre celles-ci et la Commission en vue d'assurer la bonne application des législations vétérinaire et zootechnique (JO L 351, p. 34), et à la directive 90/425. La raison indiquée pour cette demande était que les certificats sanitaires utilisés visaient un engraissement supplémentaire, «pour lequel la déclaration EST (encéphalopathie spongiforme transmissible) est requise comme l'indique l'ordonnance n° 600.3/VET/340/2/8920 du 24 décembre 1996».

32 L'ambassade du Royaume-Uni à Rome a rejeté cette demande, le MAFF l'ayant informée qu'il considérait l'exigence d'inclure une déclaration relative à l'EST comme une restriction illégale aux échanges. M. Lennox a cherché à vérifier que les moutons provenaient d'une ferme exempte d'EST. Aucun certificat pour animaux d'abattage n'a été envoyé.

33 Les moutons ont en définitive été détruits. M. Lennox a demandé à ILCO le paiement de 57 254,40 GBP en faisant valoir qu'il avait rempli ses obligations contractuelles. ILCO ayant refusé d'effectuer ce paiement, M. Lennox a engagé une action en justice pour l'obtenir et ILCO a introduit une demande reconventionnelle en réparation du préjudice subi.

34 ILCO a présenté à la juridiction de renvoi une déclaration de droit italien, établie par un avocat italien, selon laquelle l'importation en Italie de moutons vivants destinés à l'abattage, accompagnés de certificats sanitaires pour les échanges de moutons destinés à l'engraissement, constitue une violation de ce droit. Ladite déclaration indique de plus qu'un non-respect des exigences relatives à la production de certificats réguliers, de la part de l'exportateur, est pénalement sanctionné et que le fait d'utiliser des certificats non conformes constitue un délit de fraude.

35 Eu égard à ces éléments, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), a posé à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) a) Lorsqu'un lot de moutons est exporté d'un État membre vers un autre État membre et que ces moutons sont destinés à l'abattage à l'arrivée, la condition prévue à l'article 9 de la directive 91/68/CEE est-elle remplie lorsque le certificat sanitaire d'accompagnement n'est pas un certificat du modèle I comme dans l'annexe E de la directive, mais un certificat du modèle II?

b) Si la réponse à la première question, sous a), est négative, le lot devant être accompagné exclusivement d'un certificat du modèle I, la responsabilité d'identifier le certificat qui convient, avant l'exportation, incombe-t-elle à l'exportateur ou au destinataire des moutons, ou appartient-il au droit national applicable au contrat de déterminer sur quelle partie repose la responsabilité?

c) Lorsqu'un lot de moutons est exporté d'un État membre vers un autre État membre, que les moutons sont destinés à l'abattage à l'arrivée et que le certificat sanitaire d'accompagnement est un certificat du modèle II, le droit national de l'État de destination peut-il qualifier l'importation d'illégale au motif que le certificat n'est pas du modèle I?

2) a) En juillet 1997, était-il conforme au droit communautaire, en particulier aux articles 28 CE à 30 CE (ex-articles 30 à 36 du traité CE) et/ou à l'article 152 CE (ex-article 129 du traité CE) et/ou aux articles 6 CE et 174 CE (ex-article 130 R du traité CE) ainsi qu'aux directives 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 (JO L 395, p. 13)], 90/425/CEE et 91/68/CEE du Conseil, qu'un État membre exige que les certificats sanitaires requis par l'article 9 de la directive 91/68/CEE incluent la déclaration suivante: 'Les animaux auxquels il est fait référence dans ce certificat sont nés et ont été élevés dans une ferme dans laquelle aucun cas d'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST) n'a été enregistré dans les 6 dernières années'?

b) Si la réponse à la seconde question, sous a), est négative, la juridiction nationale, dans le cadre d'une procédure civile entre l'exportateur et le destinataire relative à leurs droits et obligations respectifs en ce qui concerne l'importation des moutons, est-elle tenue, lorsque l'exportateur a par ailleurs rempli ses obligations, en vertu du droit applicable au contrat, de livrer les moutons au siège d'exploitation du destinataire, d'ignorer toute obligation, imposée par le droit national de l'État membre de destination, de mention de ladite déclaration dans le certificat sanitaire d'accompagnement?»

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

36 Par sa première question, sous a) et c), la juridiction de renvoi demande en substance si un État membre peut s'opposer à l'importation de moutons destinés à l'abattage à l'arrivée sur son territoire lorsque ceux-ci sont accompagnés d'un certificat sanitaire du modèle II, qui est prévu pour les échanges entre États membres d'ovins ou de caprins d'engraissement. Par sa première question, sous b), cette juridiction tend à savoir, dans l'affirmative, quelle est la personne responsable de l'identification du certificat adéquat pour l'opération en cause.

Observations présentées devant la Cour

37 M. Lennox, le gouvernement irlandais et la Commission considèrent que, en cas d'échange entre États membres d'animaux destinés à l'abattage, la condition prévue à l'article 9 de la directive 91/68 est remplie même lorsque le certificat présenté est du modèle II, prévu pour l'engraissement, et non du modèle I, prévu pour l'abattage. Ils relèvent que les moutons destinés à l'engraissement doivent remplir les conditions prévues aux articles 4 à 8 de la directive 91/68, tandis que les moutons destinés à l'abattage ne devraient remplir que les conditions fixées à l'article 4 de cette directive. Il s'ensuivrait que des moutons répondant aux conditions d'engraissement satisferaient nécessairement aux conditions d'abattage.

38 Eu égard au fait que les conditions de fond seraient remplies, le vice de forme lié au modèle de certificat utilisé ne devrait pas avoir de conséquence quant au fond et, dès lors, ne devrait pas rendre l'importation illégale. La Commission précise que les contrôles effectués dans l'État membre d'importation conformément aux directives applicables doivent également comporter des contrôles vétérinaires et qu'un vétérinaire doit constater qu'un animal accompagné d'un certificat attestant qu'il remplit les conditions d'engraissement remplit nécessairement les conditions d'abattage. M. Lennox et le gouvernement irlandais font valoir que l'objectif des directives 90/425 et 91/68 est de faciliter les échanges et que ces directives doivent faire l'objet d'une interprétation raisonnable de la part des États membres ainsi que de leurs fonctionnaires et agents.

39 ILCO considère, en revanche, que la condition prévue à l'article 9 de la directive 91/68 n'était pas remplie lors de l'échange d'animaux en cause au principal. Elle insiste sur l'objectif de simplification des contrôles poursuivi par les directives 90/425 et 91/68, selon lesquelles l'État membre de destination pourrait se limiter à un contrôle administratif et à des contrôles vétérinaires par sondage. La fiabilité du système des certificats pourrait être remise en cause si une marge d'appréciation était laissée aux autorités nationales de cet État.

40 Quant à la responsabilité des parties au contrat pour la détermination du certificat adéquat, ILCO soutient que les directives 90/425 et 91/68, qui posent le principe des contrôles dans l'État membre d'expédition, font peser sur l'expéditeur la responsabilité d'identifier, avant l'exportation, le certificat requis. Le droit national applicable au contrat pourrait cependant imposer cette responsabilité à une autre personne que l'expéditeur dans certaines circonstances.

41 S'agissant des conséquences de l'inadéquation du certificat, ILCO fait valoir qu'il pourrait être envisagé de dissocier le problème de la libre circulation des marchandises et celui de la sanction. La présentation d'un certificat du modèle inadéquat pourrait ne pas empêcher l'importation des moutons, mais entraîner simplement le paiement d'une amende.

Appréciation de la Cour

42 À titre liminaire, il y a lieu de constater que, aux termes de la directive 91/68, les moutons destinés à l'abattage sont ceux qui doivent remplir le moins de conditions sanitaires pour pouvoir faire l'objet d'échanges entre les États membres. En effet, il ne doivent satisfaire qu'aux conditions prévues à l'article 4 de cette directive, tandis que les moutons destinés à l'engraissement, à l'élevage ou à la reproduction doivent en outre remplir les conditions énoncées aux articles 5 et 6 de ladite directive, sans préjudice des éventuelles garanties complémentaires exigibles en application des articles 7 et 8 de celle-ci.

43 Il s'ensuit qu'un mouton remplissant les conditions sanitaires pour être destiné à l'engraissement, à l'élevage ou à la reproduction remplit nécessairement les conditions auxquelles doit répondre un mouton destiné à l'abattage.

44 S'agissant de la question de savoir si un mouton destiné à l'abattage peut être refusé à l'importation par un État membre de destination au motif qu'il est accompagné d'un certificat sanitaire attestant qu'il remplit les conditions pour l'engraissement, il y a lieu de rappeler, en premier lieu, que le modèle II de certificat sanitaire, prévu pour l'engraissement, contient des mentions identiques à celles figurant sur le modèle I, prévu pour l'abattage, et une mention supplémentaire relative à la brucellose.

45 Il importe, en second lieu, de vérifier si les directives 90/425 et 91/68 prévoient des sanctions spécifiques en cas de présentation, dans l'État membre de destination, d'un certificat d'un modèle différent de celui correspondant à l'usage qui sera fait de l'animal.

46 Conformément à l'article 10 de la directive 91/68, ce sont les règles prévues par la directive 90/425 qui sont applicables en ce qui concerne les contrôles dans l'État membre de destination.

47 À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'article 5 de la directive 90/425, qui décrit les contrôles dans cet État, prévoit différents types de contrôles. L'article 5, paragraphe 1, sous a), établit le principe du contrôle vétérinaire par sondage. Le paragraphe 1, sous b), de cet article prévoit d'autres contrôles, variant selon les situations.

48 Ainsi, l'article 5, paragraphe 1, sous b), premier alinéa, sous i), de cette directive prévoit que l'autorité compétente contrôle les certificats ou les autres documents d'accompagnement lorsque les animaux sont destinés à un marché ou à un centre de rassemblement agréé tel que défini par la réglementation communautaire. En revanche, le passage sous ii) de cet alinéa prévoit que, lorsque les animaux sont

destinés à un abattoir placé sous la supervision d'un vétérinaire officiel, ce dernier doit, «notamment à l'aide du certificat ou du document d'accompagnement», veiller à ce que seuls soient abattus des animaux satisfaisant aux exigences de la directive 90/425 et, par renvoi aux directives figurant aux annexes de cette dernière, de la directive 91/68.

49 Il résulte de cette dernière disposition que le contrôle du vétérinaire officiel porte sur les conditions de fond et non sur le simple intitulé des certificats. Il s'ensuit que, si des moutons destinés à l'abattage, mais accompagnés d'un certificat sanitaire du modèle II, prévu pour l'engraissement, sont présentés à un abattoir placé sous la supervision d'un vétérinaire officiel, celui-ci devra, sans s'arrêter à l'intitulé du formulaire mais en examinant les mentions figurant sur ce dernier, attester que, selon le certificat, ces moutons remplissent bien toutes les conditions sanitaires pour l'abattage.

50 Il convient de rappeler également que l'article 5, paragraphe 1, sous b), deuxième alinéa, de la directive 90/425 prévoit que, dans le cas où les animaux sont destinés à des commerçants, établissements, exploitations, centres ou organismes, les destinataires des animaux doivent notamment vérifier la présence des certificats requis, signaler tout manquement ou toute anomalie à l'autorité compétente et, dans ce dernier cas, isoler les animaux en question jusqu'à ce que cette autorité ait statué sur leur sort.

51 Dès lors, si des moutons destinés à l'abattage mais accompagnés de certificats du modèle II sont présentés à un abattoir qui n'est pas placé sous la surveillance d'un vétérinaire officiel, le responsable de l'abattoir doit contacter l'autorité compétente afin de lui signaler l'anomalie. Toutefois, dans ce cas également, l'autorité compétente pourra seulement, eu égard aux mentions des certificats, constater que ceux-ci contiennent toutes les mentions nécessaires quant aux conditions sanitaires d'abattage.

52 Il résulte de ces dispositions que, lorsque des animaux sont accompagnés de certificats sanitaires valables, ne correspondant pas à l'usage qui sera fait desdits animaux, mais comprenant toutes les mentions nécessaires pour cet usage, les autorités compétentes d'un État membre de destination ne peuvent s'opposer à l'importation de ces animaux en invoquant cette simple erreur de certificat.

53 Il convient dès lors de répondre à la première question, sous a) et c), qu'un État membre ne peut pas s'opposer à l'importation de moutons destinés à l'abattage à l'arrivée sur son territoire au seul motif que ceux-ci sont accompagnés d'un certificat sanitaire du modèle II, qui est prévu pour les échanges entre États membres d'ovins ou de caprins d'engraissement.

54 Eu égard à cette réponse, il n'y a pas lieu de répondre à la première question, sous b).

Sur la seconde question

55 Par sa seconde question, sous a), la juridiction de renvoi demande en substance si, à l'époque des faits au principal, le droit communautaire s'opposait à ce qu'un État membre exige, par une réglementation nationale telle que l'ordonnance du 24 décembre 1996, précisée par la note du 3 janvier 1997, que, lors de l'importation de bovins et d'ovins en provenance de France, d'Irlande, du Portugal ou du Royaume-Uni, en vue de l'abattage, de la reproduction ou de l'engraissement, le certificat sanitaire accompagnant ces animaux comporte une mention précisant que ceux-ci sont nés et ont été élevés dans une ferme dans laquelle aucun cas d'EST n'a été enregistré durant les six dernières années.

Observations présentées devant la Cour

56 M. Lennox soutient que l'exigence, en cause au principal, d'une déclaration relative à l'EST n'était pas conforme au droit communautaire. Il fait valoir qu'il n'y a pas eu en la matière d'«apparition de [...] zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine» au sens de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425, autorisant la République italienne à adopter des mesures conservatoires. Il remarque que la tremblante (scrapie) est une maladie citée à la rubrique II de l'annexe B de la directive 91/68. Si l'État membre concerné souhaitait mettre en œuvre un programme national de lutte ou de surveillance de cette maladie ou s'il estimait qu'il en était indemne, il lui aurait appartenu, en application, respectivement, des articles 7 et 8 de cette directive, de soumettre à la Commission les mesures qu'il envisageait d'adopter.

57 S'agissant de l'avis du 10 juillet 1996 du Spongiform Encephalopathy Advisory Committee (ci-après le «SEAC»), organisme scientifique indépendant chargé de conseiller le gouvernement du Royaume-Uni, par lequel ce comité a attiré l'attention sur le risque d'infection des moutons par l'ESB au moyen de farines animales, M. Lennox considère qu'il ne faisait pas état d'un risque d'une importance telle qu'il justifiait d'adopter une mesure équivalant à une interdiction d'importation.

58 À titre subsidiaire, M. Lennox considère que la mesure résultant de l'ordonnance du 24 décembre 1996 n'était pas proportionnée. Il aurait été suffisant d'imposer, conformément aux recommandations du SEAC, l'enlèvement des matériels à risque spécifiés.

59 M. Lennox fait également valoir qu'il lui était impossible de répondre à une exigence dont il n'avait pas connaissance, mais dont il constate qu'elle était connue des autorités du Royaume-Uni.

60 ILCO, en revanche, soutient qu'une réglementation nationale imposant une déclaration relative à l'EST était justifiée au titre de l'article 36 du traité, eu égard à l'état d'incertitude existant quant à un risque de contamination croisée entre l'ESB et la tremblante. Cette entreprise attire l'attention sur un certificat sanitaire répondant aux conditions de la législation italienne, établi par un vétérinaire officiel britannique à l'époque de l'exportation en cause au principal mais relatif à de la viande de mouton. Elle conclut que les autorités du Royaume-Uni avaient pris les mesures nécessaires pour établir les certificats bilingues adéquats, mais que ceux-ci ne couvraient pas l'hypothèse de l'exportation d'animaux vivants.

61 Le gouvernement irlandais et la Commission soutiennent que la République italienne était en droit d'adopter une réglementation imposant une déclaration relative à l'EST, en tant que mesure conservatoire, en application de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425. L'article 36 du traité ne trouverait pas à s'appliquer puisque le secteur concerné serait harmonisé par les directives 90/425 et 91/68. La Commission considère par ailleurs que ces directives ne vont pas à l'encontre de l'article 129 du traité CE (devenu, après modification, article 152 CE) et que l'article 130 R du traité CE (devenu, après modification, article 174 CE), relatif à l'environnement, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce au principal. Quant à la directive 89/662, également visée par la seconde question préjudicielle, elle concernerait les échanges de produits animaux et d'origine animale et ne trouverait dès lors pas à s'appliquer à l'affaire au principal.

62 La Commission fait valoir que, même si la directive 90/425 a été adoptée sur le fondement de l'article 43 du traité CE (devenu, après modification, article 37 CE), elle constitue cependant une mesure d'harmonisation. Elle rappelle à cet égard que l'article 100 A, paragraphe 5, du traité CE (devenu, après modification, article 95, paragraphe 10, CE) exige que les mesures d'harmonisation adoptées en vertu de cet article «comportent, dans les cas appropriés, une clause de sauvegarde autorisant les États membres à prendre, pour une ou plusieurs des raisons non économiques visées à l'article 36, des mesures provisoires soumises à une procédure communautaire de contrôle».

63 La Commission soutient que la découverte scientifique d'éléments relatifs à l'EST équivaut à un cas d'apparition d'une maladie au sens de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425.

64 Examinant si les mesures en cause au principal étaient justifiées et proportionnées, la Commission remarque qu'elles ont été adoptées cinq mois après la publication, le 10 juillet 1996, de l'avis du SEAC attirant l'attention sur le risque d'infection des moutons par l'ESB au moyen de farines animales. Par ailleurs, seuls les ovins provenant d'exploitations ayant récemment connu des cas de tremblante auraient été interdits d'importation, ce qui permettrait de penser que lesdites mesures étaient proportionnées. La Commission remarque cependant que, en l'absence de disposition communautaire imposant d'enregistrer les cas de tremblante du mouton, se pose la question de savoir si les informations nécessaires à la certification exigée par les autorités italiennes étaient disponibles. Dans la négative, il pourrait être conclu que les mesures concernées étaient disproportionnées.

65 En tout état de cause, la Commission conclut, de manière générale, que la question de savoir si les conditions prévues à l'article 10 de la directive 90/425 étaient remplies par l'ordonnance du 24 décembre 1996 est essentiellement un point de fait et que, étant donné la nécessité impérative de protéger la santé publique, les problèmes pratiques particuliers soulevés par la prise de décision au niveau communautaire dans le dossier de l'ESB et les incertitudes scientifiques, il convient de considérer que, dans l'ensemble, cette ordonnance remplissait lesdites conditions.

66 Le gouvernement irlandais et la Commission relèvent que la procédure de notification à la Commission a été respectée par le gouvernement italien. La Commission signale qu'elle ne peut pas vérifier si les autres États membres ont été régulièrement informés.

67 ILCO, le gouvernement irlandais et la Commission soulignent que l'ordonnance du 24 décembre 1996 a été abrogée dès que des mesures communautaires ont été adoptées en la matière, ce qui démontrerait également le caractère proportionné des mesures en cause au principal.

Appréciation de la Cour

68 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, 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 procédures communautaires de contrôle de leur observation, le recours à l'article 36 du traité 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 (voir, notamment, arrêt du 22 octobre 2002, National Farmers' Union, C-241/01, Rec. p. I-9079, point 48).

69 Les échanges d'ovins vivants sont réglementés par la directive 91/68. Pour ce qui concerne l'adoption d'éventuelles mesures de sauvegarde, l'article 10, paragraphe 1, de cette directive renvoie cependant à la directive 90/425. Il s'ensuit que c'est au regard de la directive 90/425 qu'il convient de vérifier si des mesures de sauvegarde pouvaient être adoptées.

70 L'article 10, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 90/425 autorise l'État membre de destination à prendre, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, des mesures conservatoires, telles qu'une interdiction d'importation, dans l'attente des mesures devant être arrêtées par la Commission conformément au paragraphe 4 du même article (voir, par analogie, s'agissant de l'article 9, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 89/662, arrêt du 5 décembre 2000, Eurostock, C-477/98, Rec. p. I-10695, points 57 et 79).

71 À cet égard, il convient tout d'abord de relever qu'il n'est pas contesté que, à l'époque de l'adoption de l'ordonnance du 24 décembre 1996, il n'existait aucune disposition communautaire prenant en considération la possibilité d'une contamination des ovins par le prion de l'ESB. L'article 6, sous b), de la directive 91/68 ne vise en effet que la tremblante (scrapie), qui est cependant une EST distincte de l'ESB, cette dernière maladie étant une EST dont on pensait à l'origine qu'elle était propre aux bovins.

72 S'agissant, ensuite, de la question de savoir s'il y avait, en l'espèce au principal, «apparition de toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine» au sens de l'article 10, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 90/425, il convient de rappeler que, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour, cette condition est susceptible d'être remplie lorsque des informations nouvelles modifient de façon importante la perception du danger que constitue une maladie (voir, en ce sens, arrêts du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a., C-157/96, Rec. p. I-2211, points 29 à 32, et Royaume-Uni/Commission, C-180/96, Rec. p. I-2265, points 50 à 53).

73 Il y a lieu de relever, à cet égard, que l'ordonnance du 24 décembre 1996 a été adoptée quelques mois après la publication d'un avis du SEAC, le 10 juillet 1996, selon lequel il n'était pas exclu que l'ESB soit transmissible aux ovins et ait été transmise par des farines animales. Cet avis faisait lui-même suite à un autre avis du SEAC, du 20 mars 1996, selon lequel il était probable que l'ESB soit transmissible à l'homme.

74 Il résulte de ces éléments que l'avis du SEAC du 10 juillet 1996 a pu être considéré comme l'apparition d'une zoonose, d'une maladie ou d'une cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine au sens de

l'article 10 de la directive 90/425 et justifier l'adoption d'une mesure telle que celle en cause au principal, conformément à cette disposition.

75 L'article 10, paragraphe 1, cinquième alinéa, de la directive 90/425 prévoit que les mesures prises par les États membres sont communiquées sans délai à la Commission et aux autres États membres. Tel a été le cas en l'espèce au principal. Selon les indications du gouvernement italien, l'ordonnance du 24 décembre 1996 a été notifiée aux autres États membres et à la Commission par note du 10 janvier 1997. En réponse à une question de la Cour, le gouvernement du Royaume-Uni a confirmé que cette ordonnance et la note du 3 janvier 1997 lui avaient été notifiées.

76 S'agissant de la proportionnalité de la mesure, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les actes adoptés ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêts du 4 juin 1992, Debus, C-13/91 et C-113/91, Rec. p. I-3617, point 16, et Royaume-Uni/Commission, précité).

77 En l'espèce, l'ordonnance du 24 décembre 1996 était motivée par le nombre préoccupant de foyers d'ESB détectés en France, en Irlande, au Portugal et au Royaume-Uni.

78 Il est constant que cette ordonnance a été abrogée par un décret du 15 juin 1998, soit peu de temps après l'entrée en vigueur de la décision 98/272, par laquelle la Commission a imposé une réglementation communautaire en la matière.

79 S'agissant de la période de six ans visée dans la déclaration imposée par l'ordonnance du 24 décembre 1996, il n'apparaît pas, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 74 de ses conclusions, qu'il s'agissait d'une période inappropriée, compte tenu des dispositions communautaires applicables alors aux bovins, qui faisaient référence à une même période.

80 Eu égard aux incertitudes existant à l'époque quant aux modes de transmission de la maladie, il n'apparaît pas que le retrait des matériels à risque aurait dû être préféré au motif qu'il aurait constitué une mesure aussi efficace mais moins restrictive pour atteindre l'objectif poursuivi.

81 En outre, il n'apparaît pas que l'ordonnance du 24 décembre 1996 créait des difficultés particulières pour les États membres puisque, ainsi qu'il ressort du dossier remis à la Cour par ILCO, les autorités compétentes du Royaume-Uni avaient adopté, à l'époque de l'exportation en cause au principal, mais pour la viande ovine uniquement, un modèle de certificat sanitaire comprenant la déclaration requise par cette ordonnance.

82 Il s'ensuit que, en adoptant l'ordonnance du 24 décembre 1996 et la note du 3 janvier 1997, les autorités italiennes ont respecté toutes les conditions prévues à l'article 10 de la directive 90/425.

83 Il convient dès lors de répondre à la seconde question, sous a), que, à l'époque des faits au principal, le droit communautaire et, plus particulièrement, la directive 91/68 ainsi que l'article 10 de la directive 90/425 ne s'opposaient pas à ce qu'un État membre exige, par une réglementation nationale telle que l'ordonnance du 24 décembre 1996, précisée par la note du 3 janvier 1997, que, lors de l'importation de bovins et d'ovins en provenance de France, d'Irlande, du Portugal ou du Royaume-Uni, en vue de l'abattage, de la reproduction ou de l'engraissement, le certificat sanitaire accompagnant ces animaux comporte une mention précisant que ceux-ci sont nés et ont été élevés dans une ferme dans laquelle aucun cas d'EST n'a été enregistré durant les six dernières années.

84 Eu égard à la réponse apportée à la seconde question, sous a), il n'y a pas lieu de répondre à la seconde question, sous b).

Sur les dépens

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

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par la High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Commercial Court), par ordonnance du 13 novembre 2000, dit pour droit:

1) **Un État membre ne peut pas s'opposer à l'importation de moutons destinés à l'abattage à l'arrivée sur son territoire au seul motif que ceux-ci sont accompagnés d'un certificat sanitaire du modèle II établi par l'annexe E de la directive 91/68/CEE du Conseil, du 28 janvier 1991, relative aux conditions de police sanitaire régissant les échanges intracommunautaires d'ovins et de caprins, qui est prévu pour les échanges entre États membres d'ovins ou de caprins d'engraissement.**

2) **À l'époque des faits au principal, le droit communautaire et, plus particulièrement, la directive 91/68 ainsi que l'article 10 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, ne s'opposaient pas à ce qu'un État membre exige, par une réglementation nationale telle que l'ordonnance italienne n° 600.3/VET/340/2/8920, du 24 décembre 1996, précisée par la note explicative n° 600.3/340/2/73, du 3 janvier 1997, que, lors de l'importation de bovins et d'ovins en provenance de France, d'Irlande, du Portugal ou du**

Royaume-Uni, en vue de l'abattage, de la reproduction ou de l'engraissement, le certificat sanitaire accompagnant ces animaux comporte une mention précisant que ceux-ci sont nés et ont été élevés dans une ferme dans laquelle aucun cas d'encéphalopathie spongiforme transmissible n'a été enregistré durant les six dernières années.

Edward La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 3 juillet 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

M. Wathelet