ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

28 septembre 2006 *

Dans les affaires jointes C-129/05 et C-130/05,

ayant pour objet des demandes de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduites par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas), par décisions du 17 mars 2005, parvenues à la Cour le 21 mars 2005, dans les procédures

NV Raverco (C-129/05),

Coxon & Chatterton Ltd (C-130/05)

contre

Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka (rapporteur) et L. Bay Larsen, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. M. Poiares Maduro,
greffier: M^me^ M. Ferreira, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 mars 2006,

considérant les observations présentées:

— pour Coxon & Chatterton Ltd, par M^e^ A. Braakman, advocaat,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^me^ H. G. Sevenster et M. M. de Grave, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement grec, par M^mes^ S. Charitaki et E. Svolopoulou, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. A. Bordes et M^me^ M. van Heezik, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 mai 2006,

rend le présent

Arrêt

1 Les demandes de décision préjudicielle portent sur l'interprétation de dispositions de la directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes

relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (JO 1998, L 24, p. 9, ci-après la «directive»), lues en combinaison avec celles du règlement (CEE) nº 2377/90 du Conseil, du 26 juin 1990, établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale (JO L 224, p. 1, ci-après le «règlement»).

2 Ces demandes ont été présentées dans le cadre de litiges opposant, d'une part, NV Raverco (ci-après «Raverco») et, d'autre part, Coxon & Chatterton Ltd (ci-après «Coxon») au Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et de la Qualité des aliments) à propos de décisions de ce dernier rejetant comme infondées les réclamations de Raverco et Coxon contre des décisions des 1er et 22 mars 2002 ordonnant la destruction de lots de viandes en provenance de Chine ayant été refusés à l'importation.

Le cadre juridique

La directive

3 Les articles 1er, 2, 17 et 22 de la directive disposent:

«Article premier

Les États membres effectuent les contrôles vétérinaires sur les produits en provenance des pays tiers, introduits sur l'un des territoires énumérés à l'annexe I, conformément aux dispositions de la présente directive.

Article 2

[...]

2. En outre, on entend par:

[...]

j) 'conditions d'importation': les exigences vétérinaires applicables aux produits à importer telles qu'elles sont définies par la législation communautaire;

[...]

Article 17

[...]

2. Lorsque les contrôles définis dans la présente directive révèlent à l'autorité compétente que le produit ne remplit pas les conditions d'importation, ou lorsque ces contrôles indiquent une irrégularité, l'autorité compétente, après consultation de l'intéressé au chargement ou de son représentant, décide:

a) soit la réexpédition du produit à l'extérieur des territoires énumérés à l'annexe I à partir du même poste d'inspection frontalier vers une destination convenue

avec l'intéressé au chargement, selon le même moyen de transport, dans un délai maximal de soixante jours, lorsque les résultats de l'inspection vétérinaire et les exigences sanitaires ou de police sanitaire ne s'y opposent pas.

[...]

b) soit, si la réexpédition est impossible ou passé le délai de soixante jours visé au point a) ou si l'intéressé au chargement donne son accord immédiat, la destruction des produits dans l'installation prévue à cet effet, conformément à la directive 90/667/CEE du Conseil du 27 novembre 1990 arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson [...], la plus proche du poste d'inspection frontalier.

Dans l'attente de la réexpédition des produits visés au présent point ou de la confirmation des motifs de rejet, les autorités compétentes procèdent au stockage des produits mis en cause sous contrôle de l'autorité compétente aux frais de l'intéressé au chargement.

[...]

Article 22

[...]

2. Si, à l'occasion d'un des contrôles prévus par la présente directive, il apparaît qu'un lot de produits est susceptible de constituer un danger pour la santé animale ou pour la santé humaine, l'autorité vétérinaire compétente prend immédiatement les mesures suivantes:

— saisie et destruction du lot mis en cause,

— information immédiate des autres postes d'inspection frontaliers et de la Commission des constatations faites et de l'origine des produits et ce conformément à la décision 92/438/CEE.

[...]»

Le règlement

4 L'article 5 du règlement prévoit:

«S'il apparaît qu'une limite maximale de résidus ne peut être fixée pour une substance pharmacologiquement active utilisée dans des médicaments vétérinaires parce que les résidus des substances en question, quelle que soit leur limite, dans les denrées alimentaires d'origine animale, constituent un risque pour la santé du consommateur, cette substance est incluse dans la liste faisant l'objet de l'annexe IV, qui sera adoptée selon la procédure prévue à l'article 8. Sauf dispositions contraires de l'article 9, toute modification de l'annexe IV est adoptée selon la même procédure.

L'administration des substances figurant à l'annexe IV à des animaux producteurs d'aliments est interdite dans toute la Communauté.»

5 L'annexe IV du règlement mentionne notamment la furazolidone et le chloramphénicol comme substances pharmacologiquement actives.

Les litiges au principal et les questions préjudicielles

6 Au mois de février et de mars 2002, Raverco et Coxon ont déclaré à l'importation dans l'Union européenne des lots de poitrines de canard et de viandes de lapin surgelés en provenance de Chine. Ces lots étaient accompagnés des certificats sanitaires et d'exportation délivrés par les autorités chinoises en vue de leur expédition.

7 Conformément aux contrôles prévus par la directive, des échantillons ont été prélevés sur ces lots et ont été analysés. Des résidus de chloramphénicol [1,4 ppb (partie par milliard)] et de furazolidone (49 ppb) ont été détectés dans les lots de poitrines de canard, et des résidus de furazolidone (2,7 ppb), dans les lots de viandes de lapin.

8 En se basant sur le résultat de ces analyses, le vétérinaire inspecteur officiel du Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (Service national d'inspection du bétail et de la viande) a, par décisions des 1er et 22 mars 2002, refusé l'importation de ces lots et ordonné leur destruction.

9 Les 18 mars et 26 avril 2002, Raverco et Coxon ont introduit des réclamations contre ces décisions auprès du défendeur au principal, faisant valoir que ces lots auraient dû être réexpédiés en Chine, et non détruits, dès lors que:

— qu'une éventuelle réexpédition en Chine ne présentait aucun danger pour la protection de la santé humaine ou animale aux Pays-Bas;

— que la directive ne vise pas à protéger le consommateur en dehors de l'Union;

— que l'application de l'article 5 du règlement n'est pas univoque et qu'aucun seuil de tolérance zéro ne s'imposait pour la furazolidone ou le chloramphénicol;

— que, jusqu'au 30 mars 2002, plusieurs décisions de réexpédition de lots de viandes contenant une certaine quantité de ces substances ont été prises.

10 Par décisions des 16 et 22 mai 2003, le défendeur au principal a rejeté comme infondées les réclamations de Raverco et de Coxon, au motif notamment que:

— la saisie et la destruction immédiates de produits susceptibles de constituer un danger pour la santé humaine et animale s'imposaient en vertu de l'article 22, paragraphe 2, de la directive, et la réexpédition n'était donc pas possible;

— en vertu de l'article 5 et de l'annexe IV du règlement, un seuil de tolérance zéro s'applique à la furazolidone et au chloramphénicol.

11 Les requérantes au principal ont introduit des recours contre ces décisions devant la juridiction de renvoi. Estimant que la solution des deux litiges dépend de l'interprétation de dispositions de droit communautaire, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour, dans les deux affaires, quatre questions préjudicielles identiques, dont le libellé est le suivant:

«1) Faut-il interpréter l'article 17, paragraphe 2, sous a), de la directive [...] en ce sens que l'objection soulevée à l'encontre de la réexpédition d'un lot qui ne remplit pas les conditions d'importation doit être basée sur l'inobservation des prescriptions communautaires en matière d'importation ou bien peut-elle être fondée sur des prescriptions en vigueur dans le lieu de destination convenu avec l'intéressé au chargement et situé à l'extérieur des territoires mentionnés à l'annexe I de la directive [...]?

2) L'article 17, paragraphe 2, sous a), de la directive [...], lu en combinaison avec les articles 22, paragraphe 2, de ladite directive et 5 du règlement [...], doit-il être interprété en ce sens qu'il prescrit impérativement la destruction des lots de produits animaux qui, à la suite de l'un des contrôles prévus par la directive [...], apparaissent de nature à constituer un danger pour la santé humaine ou animale?

3) L'article 22 de la directive [...], lu en combinaison avec l'article 5 du règlement [...], doit-il être interprété en ce sens que la seule présence d'un résidu de l'une des substances mentionnées à l'annexe [IV] du règlement [...] signifie que le lot concerné constitue un danger tel pour la santé humaine ou animale que sa réexpédition est exclue?

4) En cas de réponse négative à la deuxième question, l'article 17, paragraphe 2, de la directive [...] doit-il être interprété en ce sens qu'il vise également à protéger les intérêts du pays tiers où le lot sera réexpédié même si cette protection ne couvre pas en même temps un intérêt localisable dans les États membres de l'Union [...]?»

12 Par ordonnance du président de la Cour du 25 avril 2005, les affaires C-129/05 et C-130/05 ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale ainsi que de l'arrêt.

Sur les questions préjudicielles

Sur la première question

13 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si, en vertu de l'article 17, paragraphe 2, sous a), de la directive, l'objection soulevée à l'encontre de la réexpédition d'un lot qui ne remplit pas les conditions d'importation se fonde sur l'inobservation des prescriptions communautaires ou de celles en vigueur dans le pays tiers dans lequel le lot est susceptible d'être réexpédié.

14 À cet égard, il convient de relever qu'il ressort tant du libellé de l'article 17, paragraphe 2, de la directive que de la finalité de celle-ci que les obstacles à la réexpédition d'un produit résident dans l'inobservation des prescriptions communautaires.

15 En effet, en vertu de cette disposition, lorsque les contrôles définis dans la directive révèlent à l'autorité compétente que le produit ne remplit pas les conditions d'importation, la réexpédition d'un produit peut être exclue sous certaines conditions, l'article 2, paragraphe 2, de la directive précisant que les conditions d'importation correspondent aux exigences vétérinaires applicables aux produits à importer telles qu'elles sont définies par la réglementation communautaire.

16 De plus, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général au point 22 de ses conclusions, la directive prévoit un système de contrôle vétérinaire pour établir si les produits respectent les conditions communautaires d'importation. Le fait que ces contrôles se basent exclusivement sur la réglementation communautaire ressort par ailleurs clairement du libellé, notamment, des articles 8, paragraphes 2 et 4, 10, paragraphe 2, sous a) et f), ainsi que 12, paragraphes 2 à 6, de la directive.

17 Eu égard à ces considérations, il convient de répondre à la première question que l'article 17, paragraphe 2, sous a), de la directive doit être interprété en ce sens que l'objection soulevée à l'encontre de la réexpédition d'un lot qui ne remplit pas les conditions d'importation doit être basée sur l'inobservation des prescriptions communautaires.

Sur les deuxième et troisième questions

18 Par ses deuxième et troisième questions, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande, en substance, si la présence, dans un lot, d'une substance interdite en vertu de l'article 5 du règlement, constatée lors d'un contrôle vétérinaire effectué en vertu de la directive, constitue par définition un danger pour la santé humaine ou animale, de sorte que ledit lot doit être obligatoirement détruit en vertu des articles 17, paragraphe 2, et 22, paragraphe 2, de la directive.

19 À cet égard, il convient d'emblée de relever qu'il ressort du libellé même de l'article 5 du règlement que, d'une part, la présence de résidus de substances figurant à l'annexe IV dudit règlement dans des denrées alimentaires d'origine animale constitue, quelle qu'en soit leur limite, un risque pour la santé du consommateur et que, d'autre part, du fait de la dangerosité de ces substances, leur administration à des animaux producteurs d'aliments est interdite dans toute la Communauté, sans qu'une marge d'appréciation soit laissée aux États membres.

20 Le chloramphénicol et la furazolidone, qui ont été détectés dans les lots de viandes en cause au principal lors des contrôles vétérinaires, figurent à l'annexe IV du règlement en tant que substances pharmacologiquement actives pour lesquelles aucune limite ne peut être fixée. Il est donc constant qu'un lot de viandes contenant du chloramphénicol et de la furazolidone doit être considéré comme constituant un risque pour la santé des consommateurs et comme étant interdit au sens de l'article 5 du règlement.

21 En ce qui concerne la question de l'éventuelle destruction, au regard des articles 17, paragraphe 2, et 22, paragraphe 2, de la directive, de lots de viandes qui contiennent de telles substances, il importe de constater, que la première de ces dispositions n'est plus applicable une fois qu'il a été établi qu'un lot de produits est susceptible de constituer un danger pour la santé animale ou humaine au sens de l'article 22, paragraphe 2, de la directive.

22 En effet, ainsi que l'a relevé M. l'avocat général aux points 29 et 30 de ses conclusions, l'article 17, paragraphe 2, de la directive est d'application générale en ce sens qu'il vise tous les cas dans lesquels les contrôles requis aux postes frontaliers révèlent soit que le produit ne remplit pas les conditions d'importation, soit qu'il existe une irrégularité, quand bien même celle-ci ne serait qu'administrative. En revanche, l'article 22, paragraphe 2, de la directive a une portée beaucoup plus restreinte en ce qu'il s'applique spécifiquement lorsque les contrôles révèlent qu'un lot de produits est susceptible de constituer un danger pour la santé humaine ou animale.

23 En outre, alors que l'article 17, paragraphe 2, de la directive prévoit une appréciation générale pour déterminer s'il existe ou non des obstacles à la réexpédition d'un lot non conforme à la réglementation communautaire, le libellé de l'article 22 de la même directive ne laisse aucune marge d'appréciation quant à la possibilité de

réexpédition du lot dès lors qu'il a été constaté que ledit lot est susceptible de constituer un danger pour la santé animale ou humaine. En pareil cas, cette dernière disposition prescrit impérativement la saisie et la destruction du lot concerné.

24 Or, étant donné que des lots de viandes tels que ceux en cause au principal constituent un risque pour la santé humaine en raison de la présence de substances interdites en vertu de l'article 5 du règlement, seul l'article 22, paragraphe 2, de la directive est applicable.

25 Dans ces conditions, cette disposition oblige les autorités compétentes à saisir et à détruire lesdits lots.

26 Cette interprétation ne saurait être remise en cause par l'argument de Coxon selon lequel l'article 22, paragraphe 2, de la directive ne trouverait plus à s'appliquer étant donné que, du fait de leur réexpédition, les produits qui ne respectent pas les conditions communautaires d'importation cessent de constituer un danger pour la santé humaine ou animale au sein de la Communauté.

27 Un tel argument irait à l'encontre du libellé de l'article 22, paragraphe 2, de la directive et de la finalité de celle-ci, telle qu'elle ressort notamment de ses neuvième, dixième, treizième et quatorzième considérants, qui est de prévoir une réglementation stricte pour protéger la santé publique et animale ainsi que de prévenir les actions frauduleuses et les irrégularités.

28 Or, il n'est pas douteux qu'une interprétation de l'article 22, paragraphe 2, de la directive qui permettrait la réexpédition de produits contenant des substances interdites en vertu de l'article 5 du règlement pourrait augmenter les risques de réimportation frauduleuse dans la Communauté, dès lors que l'importateur serait quasi assuré que ses produits ne seraient pas détruits et que seuls seraient à sa charge les éventuels frais de réexpédition.

29 Eu égard aux considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre aux deuxième et troisième questions que l'article 22, paragraphe 2, de la directive, lu en combinaison avec l'article 5 du règlement, doit être interprété en ce sens qu'il prescrit impérativement aux autorités vétérinaires compétentes la saisie et la destruction de produits dont il apparaît, à la suite des contrôles vétérinaires effectués en vertu de cette directive, qu'ils contiennent une substance figurant à l'annexe IV dudit règlement.

Sur la quatrième question

30 Au vu de la réponse apportée aux deuxième et troisième questions, il n'y a pas lieu de répondre à la quatrième question.

Sur les dépens

31 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

1) **L'article 17, paragraphe 2, sous a), de la directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté, doit être interprété en ce sens que l'objection soulevée à l'encontre de la réexpédition d'un lot qui ne remplit pas les conditions d'importation doit être basée sur l'inobservation des prescriptions communautaires.**

2) **L'article 22, paragraphe 2, de la directive 97/78, lu en combinaison avec l'article 5 du règlement (CEE) nº 2377/90 du Conseil, du 26 juin 1990, établissant une procédure communautaire pour la fixation des limites maximales de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale, doit être interprété en ce sens qu'il prescrit impérativement aux autorités vétérinaires compétentes la saisie et la destruction de produits dont il apparaît, à la suite des contrôles vétérinaires effectués en vertu de cette directive, qu'ils contiennent une substance figurant à l'annexe IV dudit règlement.**

Signatures