RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-304/88 *

I — La législation nationale en cause et la procédure précontentieuse

A — *Les importations d'animaux vivants*

1. Selon l'article 2 de l'arrêté ministériel belge du 28 juillet 1971, relatif à l'importation, au transit, à l'exportation et aux échanges entre les pays du Benelux d'animaux vivants et de certains produits d'origine animale et végétale (*Moniteur belge*, 1971, p. 13370), cet arrêté s'applique notamment:

— aux solipèdes des espèces domestiques,

— aux ovins et aux caprins,

— aux bovins,

— aux volailles, poussins d'un jour et œufs à couver.

2. L'article 3, paragraphe 7, du même arrêté dispose que « les animaux ou les produits à importer sont présentés à la frontière extérieure accompagnés d'une autorisation d'importation en cours de validité, quand une autorisation générale n'est pas prévue, et d'un certificat d'origine et de santé valable ».

3. Enfin, une disposition générale relative aux divers animaux visés prévoit que « l'importation définitive ... est soumise à une autorisation préalable, délivrée par ou au nom du ministère de l'Agriculture » (voir l'article 15 pour les solipèdes d'élevage, de selle, de sport et de compétition, l'article 20 pour les chevaux de boucherie, l'article 23 pour les ovins et les caprins vivants, l'article 36 pour les bovins et l'article 64 pour les volailles).

4. L'arrêté ministériel du 22 juin 1965, relatif à l'importation, au transit et à l'exportation des animaux vivants (*Moniteur belge*, 1965, p. 10238) dispose en son article 5 que « les animaux des espèces bovine et porcine, ainsi que les solipèdes de boucherie, présentés au contrôle sanitaire à la frontière, doivent avoir été identifiés dans le pays d'origine par une marque auriculaire rivée portant un numéro d'ordre ».

5. L'article 6 du même arrêté prévoit que « le contrôle sanitaire comporte l'examen clinique des animaux, la vérification de l'authenticité des certificats d'origine et de santé et de la teneur de ceux-ci, y compris éventuellement la vérification de l'autorisation d'importation délivrée par le ministre de l'Agriculture... ».

B — *Les importations de viandes fraîches*

6. Par arrêté royal du 16 juin 1967 (*Moniteur belge*, 1967, p. 8120), le règlement belge d'administration générale de la police sanitaire des animaux domestiques a été

* Langue de procédure: le néerlandais.

modifié par l'insertion d'un nouvel article 46 bis, libellé comme suit:

« Sans préjudice des dispositions de l'arrêté royal du 12 mars 1965 concernant l'importation des viandes, l'entrée dans le pays, même en vue du transit, de viandes fraîches des espèces bovine, ovine, caprine, porcine, des solipèdes et des autres espèces d'animaux comestibles, qu'elles soient ou non réfrigérées ou congelées, et du gibier abattu sous toutes les formes de présentation, est subordonnée à une autorisation spéciale délivrée par le ministre de l'Agriculture ou par le fonctionnaire qu'il délègue à cette fin. »

C — *La procédure précontentieuse*

7. Considérant que l'exigence d'une autorisation préalable d'importation est contraire, en ce qui concerne l'importation d'animaux vivants, à la directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (JO 121, p. 1977) et à l'article 30 du traité CEE, et, en ce qui concerne l'importation de viandes fraîches, à la directive 64/433/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches (JO 121, p. 2012), la Commission a, par lettre du 13 décembre 1985, invité le gouvernement belge à lui présenter ses observations conformément à l'article 169, premier alinéa, du traité CEE, dans un délai de deux mois à compter de la réception de cette lettre.

8. Par lettre du 14 avril 1986, le gouvernement belge a fait savoir à la Commission qu'il entendait maintenir l'autorisation préalable prévue pour l'importation d'animaux vivants, celle-ci étant licite, automatiquement délivrée et sans effet restrictif sur les échanges, alors que, en ce qui concerne l'autorisation exigée pour l'importation de viandes fraîches, une modification de l'arrêté royal du 16 juin 1967 allant dans le sens des souhaits exprimés par la Commission était en voie d'élaboration.

9. Le 9 mars 1987, la Commission a adressé au gouvernement belge un avis motivé conformément à l'article 169, premier alinéa, du traité, lui demandant de prendre les mesures requises dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'avis. Par lettre du 2 juillet 1987, le gouvernement belge a pris position sur cet avis en maintenant le point de vue exprimé dans sa lettre du 14 avril 1986.

10. Non satisfaite de cette réponse, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

11. La requête de la Commission a été enregistrée au greffe de la Cour le 18 octobre 1988.

12. La procédure écrite a suivi un cours régulier. La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable.

13. La *requérante* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en soumettant les importations d'animaux vivants et de viandes fraîches provenant d'autres États membres à l'exigence d'une autorisation préalable, éventuellement délivrée automatiquement, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE et des directives 64/432 et 64/433;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.

14. Le *royaume de Belgique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours de la Commission en ce qui concerne les griefs d'infraction à l'article 30 du traité CEE et à la directive 64/432;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Sur l'importation de bovins et de porcins*

15. La *Commission* soutient que l'exigence d'une autorisation préalable pour l'importation de bovins et de porcins est contraire à la directive 64/432 du Conseil, précitée.

16. Le septième considérant de cette directive ferait clairement apparaître que la responsabilité du respect des exigences d'ordre vétérinaire et sanitaire que pose la directive incombe à l'État membre exportateur, qui continue à assumer cette responsabilité après la délivrance du certificat prévu, jusqu'à ce que les produits aient atteint leur destination, comme la Cour l'aurait expressément confirmé dans son arrêt du 23 janvier 1977, Bauhuis (46/76, Rec. p. 5).

17. En outre, il ressortirait de l'arrêt du 15 décembre 1976, Simmenthal (35/76, Rec. p. 1871), que l'État membre importateur doit se limiter à un contrôle du certificat délivré par l'État membre exportateur et à d'éventuels contrôles par sondage, sans préjudice des compétences qui lui sont attribuées en vertu de la clause de sauvegarde, prévue à l'article 9 de la directive 64/432.

18. La Commission conclut qu'un système aussi complet ne permet pas l'instauration d'autorisations d'importation, même si de telles autorisations sont délivrées automatiquement. Le caractère complet de l'harmonisation réalisée par la directive 64/432 quant aux mesures que les États membres importateurs peuvent prendre serait d'ailleurs reconnu par l'arrêt du 15 décembre 1976, Simmenthal, précité.

19. Le *gouvernement belge* souligne, à titre liminaire, que l'autorisation d'importation prévue par l'arrêté ministériel du 28 juillet 1971 n'ajoute aucune mesure de contrôle sanitaire ou restrictive pour les échanges intracommunautaires au contrôle prévu par la directive 64/432, car sa délivrance ne requiert aucune formalité de contrôle. Par ailleurs, l'article 2 de la directive 81/389/CEE du Conseil imposerait aux États membres un contrôle vétérinaire systématique à la frontière en ce qui concerne les animaux vivants en transport international; la vérification du point de savoir si l'autorisation exigée a été présentée aurait lieu en même temps que le contrôle prévu par la directive 81/389 et n'entraînerait donc aucune entrave supplémentaire pour les échanges.

20. L'autorisation en question poursuivrait un double objectif. Elle viserait, en premier lieu, à informer l'importateur que l'importation n'est pas interdite pour les raisons sanitaires figurant à l'article 9 de la directive 64/432. Elle constituerait, en second lieu, un document d'information administrative, en ce sens qu'elle permettrait: a) d'informer l'autorité de contrôle de l'importation à venir; b) de retrouver les animaux après leur importation en vue de les soumettre à certaines interventions sanitaires; c) de fournir à l'importateur quelques informations de caractère administratif (poste frontière agréé, nom du vétérinaire contrôleur, certificats prescrits par la directive, etc.) et de lui rappeler certaines obligations légales de droit national.

21. Il en découlerait que l'autorisation exigée permettrait de pallier l'absence d'un système d'information harmonisé dans le cadre de la directive 64/432. La nécessité de mettre en place un tel système aurait été reconnue par la Commission dans son document COM(88) 383 final (exposé des motifs, p. 5), contenant deux propositions de règlements du Conseil relatifs aux contrôles vétérinaires dans les échanges intracommunautaires. Ce document montrerait du même coup que la directive 64/432 n'a pas réglementé de façon exhaustive les échanges intracommunautaires de bovins et de porcins vivants.

22. Le gouvernement belge affirme également que l'article 7 de la directive 64/432 prévoit expressément, en son paragraphe 1, certaines dérogations auxquelles peuvent recourir les pays destinataires en accordant des autorisations générales ou limitées à certains cas, ce qui revient, en fait, à une autorisation individuelle.

23. La *Commission* signale dans sa réplique que la référence à la directive 81/389 est sans pertinence en la matière, cette directive ne prévoyant pas la délivrance d'autorisations préalables pour l'importation d'animaux.

24. Quant aux objectifs poursuivis par l'autorisation exigée, elle souligne que: a) il est inutile d'informer l'importateur de son droit d'importer, puisqu'il peut déjà se prévaloir de ce droit en vertu de la directive; b) si les autorités belges souhaitent donner à l'importateur ou réunir elles-mêmes certains renseignements, elles peuvent le faire sans imposer à l'importateur l'obligation de solliciter une autorisation.

25. Le *gouvernement belge* fait valoir dans sa duplique que la référence à la directive 81/389 est pertinente en la matière, puisqu'elle vise à mettre en exergue que la vérification de l'autorisation requise ne comporte aucune entrave pour les échanges.

26. En outre, il réitère son point de vue selon lequel l'autorisation prévue a pour seul but de pallier l'absence d'un système d'information harmonisé.

B — *Sur l'importation d'animaux vivants autres que bovins et porcins*

27. La *Commission* soutient qu'en ce qui concerne l'importation d'animaux vivants ne relevant pas de la directive 64/432, et en particulier les ovins, les caprins, les volailles et les solipèdes domestiques, l'exigence d'une autorisation préalable d'importation est contraire à l'article 30. Le fait que les autorisations en cause sont délivrées automatiquement ne justifierait en aucun cas leur imposition, car elles peuvent entraver

potentiellement les échanges intracommunautaires.

28. Cette mesure ne saurait être justifiée au titre de l'article 36, parce qu'elle est disproportionnée par rapport au but à atteindre. Il ressortirait de la jurisprudence de la Cour et en particulier de l'arrêt du 8 février 1983, Commission/Royaume-Uni, « lait UHT » (124/81, Rec. p. 203), qu'un État membre peut prendre des mesures moins restrictives qu'un régime d'autorisations préalables d'importation pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux.

29. Le *gouvernement belge* affirme que la mesure litigieuse ne tombe pas sous le coup de l'article 30, parce qu'elle n'est pas restrictive pour les échanges intracommunautaires.

30. Il rappelle que l'autorisation exigée viserait à suppléer l'absence d'un système d'information harmonisé, dont la nécessité aurait été reconnue par la Commission, même pour les produits ne faisant pas l'objet de mesures d'harmonisation; cette conclusion résulterait du document COM(88) 383 final, précité.

C — *Sur l'importation de viandes fraîches*

31. La *Commission* considère que, en ce qui concerne l'importation de viandes fraîches des espèces bovine, porcine, ovine, caprine ainsi que des solipèdes domestiques, l'exigence d'une autorisation préalable d'importation est contraire à la directive 64/433 du Conseil. Elle invoque, à cet égard, les arguments avancés au sujet de la directive 64/432, repris aux points 16 à 18 ci-dessus, ainsi que l'arrêt du 6 octobre 1983, Delhaize (2/82, 3/82 et 4/82, Rec. p. 2973).

32. Le *gouvernement belge* ne conteste pas ce point de vue et signale que l'article 46 bis du règlement d'administration générale de la police sanitaire des animaux domestiques sera complété par une disposition supprimant, pour les échanges intracommunautaires de viandes fraîches visées à l'article 46 bis, l'exigence d'une autorisation préalable d'importation.

C. N. Kakouris
Juge rapporteur