ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

29 novembre 2007 *

Dans l'affaire C-393/05,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 4 novembre 2005,

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. E. Traversa et G. Braun, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République d'Autriche, représentée par M^me^ C. Pesendorfer, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, MM. A. Tizzano, A. Borg Barthet, M. Ilešič et E. Levits (rapporteur), juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 12 juillet 2007,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en exigeant des organismes privés de contrôle des produits issus de l'agriculture biologique (ci-après les «organismes privés») établis et agréés dans un autre État membre qu'ils disposent d'un siège social ou d'une autre infrastructure durable en Autriche pour pouvoir y exercer leur activité, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire

2 Le règlement (CEE) nº 2092/91 du Conseil, du 24 juin 1991, concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires (JO L 198, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE) nº 1804/1999 du Conseil, du 19 juillet 1999 (JO L 222, p. 1, ci-après le «règlement nº 2092/91»), définit des règles minimales en matière de production biologique de produits agricoles, les procédures de contrôle des modes de production concernés et de certification des produits issus de cette production. Conformément à ce règlement, les produits remplissant les exigences y prescrites peuvent être désignés avec l'indication «Agriculture biologique — Système de contrôle CE», notamment sous forme d'étiquetage.

3 Les articles 1, 2 et 4 du règlement nº 2092/91 énumèrent les produits concernés et les indications se référant au mode de production biologique et définissent différentes notions. L'article 3 de ce règlement dispose que celui-ci s'applique sans préjudice des autres dispositions communautaires ou dispositions nationales, en conformité avec la législation communautaire. L'article 5 dudit règlement fixe les conditions dans lesquelles l'étiquetage ou la publicité d'un produit peut faire référence au mode de production biologique, alors que l'article 6 de ce même règlement expose les règles de production impliquées par la notion de méthode de production biologique.

4 L'article 8 du règlement nº 2092/91 est rédigé comme suit:

«1. Tout opérateur qui produit, prépare ou importe d'un pays tiers des produits visés à l'article 1er en vue de leur commercialisation doit:

a) notifier cette activité à l'autorité compétente de l'État membre dans lequel cette activité est exercée; la notification comprend les données figurant à l'annexe IV;

b) soumettre son exploitation au régime de contrôle prévu à l'article 9.

2. Les États membres désignent une autorité ou un organisme pour recevoir les notifications.

Les États membres peuvent prévoir la communication de toute information complémentaire qu'ils estiment nécessaire en vue d'un contrôle efficace des opérateurs en cause.

3. L'autorité compétente assure qu'une liste mise à jour contenant les noms et adresses des opérateurs soumis au système de contrôle sera rendue disponible pour les intéressés.»

5 Aux termes de l'article 9 du règlement nº 2092/91:

«1. Les États membres établissent un système de contrôle opéré par une ou plusieurs autorités désignées de contrôle et/ou par des organismes privés agréés auxquels les opérateurs produisant, préparant ou important de pays tiers des produits visés à l'article 1er doivent être soumis.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'un opérateur qui respecte les dispositions du présent règlement et paie sa contribution aux frais de contrôle soit assuré d'avoir accès au système de contrôle.

3. Le régime de contrôle comporte au moins la mise en œuvre des mesures de contrôle et de précaution figurant à l'annexe III.

4. Pour la mise en œuvre du régime de contrôle par des organismes privés, les États membres désignent une autorité chargée de l'agrément et de la supervision de ces organismes.

5. Pour l'agrément d'un organisme de contrôle privé, les éléments suivants sont pris en considération:

a) le plan type de contrôle de l'organisme qui contient une description détaillée des mesures de contrôle et des mesures de précaution que cet organisme s'engage à imposer aux opérateurs qu'il contrôle;

b) les sanctions que l'organisme envisage d'imposer en cas de constatation d'irrégularités et/ou infractions;

c) les ressources adéquates en personnel qualifié et en équipement administratif et technique, ainsi que l'expérience en matière de contrôle et la fiabilité;

d) l'objectivité de l'organisme de contrôle à l'égard des opérateurs soumis à son contrôle.

6. Après l'agrément d'un organisme de contrôle, l'autorité compétente:

a) assure l'objectivité du contrôle effectué par l'organisme de contrôle;

b) vérifie l'efficacité du contrôle;

c) prend connaissance des irrégularités et/ou infractions constatées et des sanctions infligées;

d) retire l'agrément d'un organisme de contrôle lorsque cet organisme ne satisfait pas aux exigences requises aux points a) et b) ou ne satisfait plus aux critères énoncés au paragraphe 5 ou ne satisfait pas aux exigences requises aux paragraphes 7, 8, 9 et 11.

6 *bis*. Avant le 1er janvier 1996, les États membres attribuent un numéro de code à chaque organisme ou autorité de contrôle agréé ou désigné conformément aux dispositions du présent article. Ils en informent les autres États membres et la Commission, qui publiera ces numéros de code dans la liste visée au dernier alinéa de l'article 15.

7. L'autorité de contrôle et les organismes agréés de contrôle visés au paragraphe 1:

a) assurent qu'au moins les mesures de contrôle et de précaution figurant à l'annexe III sont mises en œuvre dans les exploitations soumises à leur contrôle;

b) ne divulguent pas les informations et données qu'ils acquièrent à la suite de leurs actions de contrôle à toute personne autre que le responsable de l'exploitation et les autorités publiques compétentes.

8. Les organismes agréés de contrôle:

a) donnent accès à leurs bureaux et installations à leur autorité compétente, aux fins de l'inspection, et donnent toute information et toute aide estimée nécessaire par l'autorité compétente pour la mise en œuvre de ses obligations en vertu du présent règlement;

b) transmettent, au plus tard le 31 janvier de chaque année, à l'autorité compétente de l'État membre une liste des opérateurs soumis à leur contrôle à la date du 31 décembre de l'année précédente et lui présentent un rapport annuel succinct.

9. L'autorité de contrôle et les organismes de contrôle visés au paragraphe 1 doivent:

a) en cas de constatation d'une irrégularité en ce qui concerne la mise en œuvre des articles 5, 6 et 7 ou la mise en œuvre des mesures figurant à l'annexe III, faire éliminer les indications prévues à l'article 2 se référant au mode de production biologique de tout le lot ou de toute la production affectée par l'irrégularité;

b) en cas de constatation d'une infraction manifeste ou avec un effet prolongé, interdire à l'opérateur en cause de commercialiser des produits avec des indications se référant au mode de production biologique pour une période à convenir avec l'autorité compétente de l'État membre.

[...]

11. À compter du 1er janvier 1998 et sans préjudice des paragraphes 5 et 6, les organismes de contrôle agréés doivent satisfaire aux exigences fixées selon les conditions de la norme EN 45011.

[...]»

6 L'article 10 du règlement nº 2092/91 prévoit l'apposition d'une indication et/ou d'un logotype conformes à l'annexe V de ce règlement sur l'étiquetage des produits soumis au régime de contrôle prévu à l'article 9 dudit règlement. À cet égard, le

paragraphe 3 dudit article 10 impose aux organismes de contrôle des obligations d'exécution équivalentes à celles fixées à l'article 9, paragraphe 9, du même règlement.

7 Aux termes de l'article 10 bis du règlement nº 2092/91, relatif aux mesures générales d'exécution:

«1. Lorsqu'un État membre constate, sur un produit provenant d'un autre État membre et portant des indications prévues à l'article 2 et/ou à l'annexe V, des irrégularités ou des infractions relatives à l'application du présent règlement, il en informe l'État membre ayant désigné l'autorité de contrôle ou agréé l'organisme de contrôle et la Commission.

2. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour éviter l'utilisation frauduleuse des indications prévues à l'article 2 et/ou à l'annexe V.»

8 L'annexe III du règlement nº 2092/91 précise les exigences minimales de contrôle et les mesures de précaution prévues dans le cadre du régime de contrôle visé aux articles 8 et 9 de ce règlement.

9 En particulier, les dispositions générales de cette annexe prévoient, à leurs points 9, second alinéa, et 10, que les organismes privés sont habilités à exiger qu'un opérateur contrôlé ne puisse pas, à titre provisoire, commercialiser avec l'indication du mode de production biologique un produit suspecté de ne pas répondre aux standards énoncés par ledit règlement et que ces organismes disposent d'un droit d'accès aux locaux ainsi qu'aux documents comptables dudit opérateur.

La réglementation nationale

10 Conformément à l'article 9, paragraphe 1, du règlement n° 2092/91, la République d'Autriche a établi un système de contrôle des produits issus de l'agriculture biologique opéré par des organismes privés. Selon la pratique administrative d'application de ce règlement, l'exercice, en Autriche, d'une activité de contrôle par un organisme privé requiert que celui-ci dispose sur le territoire autrichien d'un établissement remplissant les exigences relatives aux ressources en personnel ainsi qu'en équipement administratif et technique définies par ledit règlement, ce même s'il dispose déjà d'un agrément et, donc, d'un établissement dans un autre État membre.

11 La loi de 1975 relative aux produits alimentaires (Lebensmittelgesetz 1975, BGBl. n° 86/1975) prévoit, à son article 35, que l'agrément et la supervision des organismes privés sont de la compétence des Landeshauptmänner (chefs des exécutifs régionaux). En outre, en vertu de l'article 10, paragraphe 4, de cette loi, ceux-ci adoptent, entre autres, les mesures d'interdiction visées à l'article 9, paragraphe 9, sous b), du règlement n° 2092/91 sur proposition de ces organismes.

La procédure précontentieuse

12 À la suite d'une plainte déposée par un organisme privé agréé et établi en Allemagne, la Commission a adressé deux demandes d'information aux autorités autrichiennes à propos des conditions que doivent remplir les organismes privés agréés dans un autre État membre pour exercer leur activité en Autriche. Ces demandes visaient en particulier l'exigence de disposer d'un établissement ou d'une infrastructure durable en Autriche. Au vu des réponses reçues, la Commission a, dans une lettre de mise en demeure adressée le 8 novembre 2000 à la République d'Autriche, soulevé la question de la compatibilité avec l'article 49 CE de cette exigence.

13 Compte tenu de la réponse des autorités autrichiennes à cette lettre, la Commission a adressé, le 16 octobre 2002, un avis motivé à la République d'Autriche, l'invitant à se conformer à ses obligations dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis. Dans celui-ci, la Commission soutenait que la condition imposée aux organismes privés agréés et établis dans un autre État membre de disposer d'un établissement ou d'une infrastructure durable en Autriche contrevient à l'article 49 CE et que, s'il est légitime pour tout État membre de s'assurer que ces organismes disposent effectivement d'un agrément dans leur État membre d'établissement, une procédure d'autorisation abrégée suffirait à cette fin.

14 Dans sa réponse du 23 décembre 2002, la République d'Autriche a rétorqué que l'activité des organismes privés relève de la dérogation à l'article 49 CE consacrée à l'article 55 CE, lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE. À titre subsidiaire, elle a maintenu la position qu'elle avait précédemment exprimée, à savoir qu'il est de l'intérêt des producteurs et des consommateurs de produits issus de l'agriculture biologique que les organismes privés disposent d'un établissement ou d'une infrastructure durable sur le territoire autrichien afin de permettre aux autorités nationales de vérifier les conditions dans lesquelles sont effectués les contrôles exercés par ces derniers.

15 Estimant que la situation demeurait insatisfaisante, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

16 La Commission considère que la pratique administrative litigieuse relève d'un domaine harmonisé par le règlement nº 2092/91. À cet égard, elle souligne que, lors

de l'adoption de ce dernier, le Conseil de l'Union européenne ne s'est pas référé à l'article 66 du traité CEE (devenu article 66 du traité CE, lui-même devenu article 55 CE), lu en combinaison avec l'article 55 du traité CEE (devenu article 55 du traité CE, lui-même devenu article 45 CE), de sorte que le contrôle et l'étiquetage des produits issus de l'agriculture biologique ne constitueraient pas une activité exclue du champ d'application du principe de la libre prestation des services consacré à l'article 49 CE.

17 Cette conclusion serait, au demeurant, corroborée par divers éléments démontrant que l'activité des organismes privés ne relève pas d'une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique au sens de la jurisprudence de la Cour, la Commission se référant, à cet égard, à l'arrêt du 21 juin 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631).

18 D'une part, la relation juridique entre l'organisme de contrôle et l'opérateur contrôlé, qui aboutit à la délivrance ou non d'une simple attestation de conformité, relèverait strictement du droit privé.

19 D'autre part, l'interdiction de faire état du mode de production biologique adressée à un opérateur ainsi que les autres mesures prévues aux articles 9, paragraphe 9, et 10, paragraphe 3, du règlement n° 2092/91 en cas de constatation d'une irrégularité ne pourraient être imposées, en dernière instance, que par les autorités publiques ou judiciaires compétentes, et non par les organismes privés eux-mêmes. En outre, l'interdiction de faire état du mode de production biologique n'empêcherait pas la commercialisation classique des produits concernés.

20 S'agissant de la conformité de la pratique administrative litigieuse avec le principe de la libre prestation des services, la Commission admet que les autorités autrichiennes sont libres de s'assurer que les organismes privés disposent effectivement d'un agrément dans leur État membre d'origine au moyen, par exemple, d'une procédure

d'autorisation simplifiée. Toutefois, l'exigence d'un établissement stable en Autriche, d'une part, constituerait une restriction à la libre prestation des services telle que consacrée à l'article 49 CE, dans la mesure où cette exigence rendrait une telle prestation moins attrayante pour les organismes privés disposant déjà d'un établissement dans un autre État membre en raison des coûts qu'elle engendre, et, d'autre part, ferait abstraction du fait qu'un tel organisme remplit déjà les conditions requises par le règlement nº 2092/91 dans l'État membre d'agrément. Or, l'agrément délivré dans ce dernier État garantirait que l'organisme privé concerné dispose des compétences, de l'expérience et des moyens nécessaires pour fournir des prestations de contrôle en Autriche.

21 Quant à la nécessité, invoquée par le gouvernement autrichien, de pouvoir vérifier l'objectivité et l'efficacité des contrôles effectués par les organismes privés pour protéger les consommateurs, la Commission souligne que le règlement nº 2092/91 prévoit des sanctions spécifiques en cas de non-respect des critères de contrôle et qu'il appartient aux seules autorités compétentes de l'État membre d'agrément d'adopter les mesures visées, notamment, à l'article 9, paragraphes 5, 7 à 9 et 11, de ce règlement.

22 Pour sa part, la République d'Autriche ne conteste pas que l'exigence imposée aux organismes privés établis et agréés dans un autre État membre de disposer en Autriche d'un établissement pour pouvoir y exercer leur activité est susceptible d'entraver la libre prestation des services garantie à l'article 49 CE.

23 Elle soutient toutefois que l'activité des organismes privés telle que prévue par le règlement nº 2092/91 constitue une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 55 CE lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE.

24 Ce point de vue serait fondé sur différentes dispositions du règlement n° 2092/91.

25 Ainsi, l'article 10 de ce règlement prévoit que les organismes privés délivrent des certificats de conformité. Or, d'après le droit administratif autrichien, la délivrance de documents publics est un acte de puissance publique, et non une simple prestation administrative. La portée d'une interdiction de faire état du mode de production biologique serait également déterminante, puisqu'elle pourrait, dans certains cas, équivaloir à une interdiction de commercialisation.

26 Par ailleurs, les pouvoirs de contrôle étendus reconnus à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 2092/91, lu en combinaison avec l'annexe III de ce règlement, aux organismes privés témoigneraient d'une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique. À cet égard, le fait que des organismes privés prennent en charge les aspects administratifs et techniques des contrôles et que ces organismes soient liés par un contrat de droit privé aux opérateurs qu'ils contrôlent n'aurait aucune influence sur la qualification de leur activité, ainsi qu'il ressortirait de la jurisprudence de la Cour, en particulier de l'arrêt du 5 octobre 1994, van Schaik (C-55/93, Rec. p. I-4837, point 16).

27 La République d'Autriche soutient au demeurant que le règlement n° 2092/91 n'harmonise pas l'intégralité des aspects de la procédure de contrôle et d'agrément des organismes privés, de sorte qu'il serait loisible à chaque État membre de soumettre ceux qui souhaitent offrir leurs services sur son territoire à des conditions permettant aux autorités compétentes de mettre en œuvre les mesures de surveillance et de supervision de ces organismes prévues par ce règlement. Or, l'exercice d'une surveillance serait rendu difficile, voire impossible, si lesdits organismes ne disposaient pas d'un établissement stable sur le territoire de l'État membre de la prestation. Une telle exigence serait, en particulier, justifiée en vue de protéger les consommateurs de produits issus de l'agriculture biologique.

Appréciation de la Cour

28 À titre liminaire, il y a lieu de relever que, dans l'hypothèse où les États membres ont opté pour un système où le contrôle des produits issus de l'agriculture biologique est opéré par des organismes privés agréés, le règlement n° 2092/91 détermine la procédure et les conditions d'agrément de ces organismes, les modalités de contrôle que ces derniers doivent appliquer ainsi que la procédure de supervision à laquelle ils sont eux-mêmes soumis dans leur État membre d'agrément. Ce règlement ne contient toutefois aucune disposition relative à la fourniture de prestations de contrôle par les organismes privés dans un État membre autre que celui de leur agrément.

29 S'il est vrai que, dans un secteur n'ayant pas fait l'objet d'une harmonisation complète au niveau communautaire, les États membres demeurent, en principe, compétents pour définir les conditions d'exercice des activités dans ce secteur, il n'en reste pas moins qu'ils doivent exercer leurs compétences dans le respect des libertés fondamentales garanties par le traité CE (voir arrêts du 26 janvier 2006, Commission/Espagne, C-514/03, Rec. p. I-963, point 23, et du 14 décembre 2006, Commission/Autriche, C-257/05, non publié au Recueil — Rec. 2006, p. I-134*, point 18).

30 En l'occurrence se pose la question de la conformité avec l'article 49 CE de la condition d'avoir un établissement sur le territoire autrichien imposée par la pratique administrative litigieuse aux organismes privés qui disposent déjà d'un agrément et, donc, d'un établissement dans un autre État membre.

31 En effet, il est de jurisprudence constante que doivent être considérées comme des restrictions à la libre prestation des services toutes les mesures qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de cette liberté (voir arrêt du 3 octobre 2006, Fidium Finanz, C-452/04, Rec. p. I-9521, point 46 et jurisprudence citée).

32 Dès lors, l'exigence d'établissement prévue par la pratique administrative litigieuse va directement à l'encontre de la libre prestation des services, dans la mesure où elle rend impossible la prestation, en Autriche, des services en cause par des organismes privés établis uniquement dans d'autres États membres (voir, par analogie, arrêt du 9 mars 2000, Commission/Belgique, C-355/98, Rec. p. I-1221, point 27 et jurisprudence citée).

33 Par conséquent, il y a lieu de vérifier si la pratique administrative litigieuse est susceptible d'être justifiée par les dérogations prévues par le traité ou par des raisons impérieuses d'intérêt général.

34 À cet égard, la République d'Autriche, qui ne conteste pas que cette exigence est constitutive d'une restriction à la libre prestation des services, fait valoir, à titre principal, que l'activité des organismes privés constitue une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 55 CE lu conjointement avec l'article 45, premier alinéa, CE et, à titre subsidiaire, que la pratique administrative litigieuse est justifiée par un objectif de protection des consommateurs.

35 S'agissant du premier ordre d'argumentation, il convient de rappeler que, en tant que dérogation à la règle fondamentale de la libre prestation des services, l'article 55 CE, lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE, doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts qu'il permet aux États membres de protéger (voir, en ce sens, arrêt du 30 mars 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Rec. p. I-2941, point 45 et jurisprudence citée).

36 Ainsi, selon une jurisprudence constante, la dérogation prévue à ces articles doit être restreinte aux activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique (voir arrêt Servizi Ausiliari

Dottori Commercialisti, précité, point 46 et jurisprudence citée), ce qui exclut que soient considérées comme une participation à l'exercice de l'autorité publique au sens de ladite dérogation les fonctions simplement auxiliaires et préparatoires vis-à-vis d'une entité qui exerce effectivement l'autorité publique en disposant de la décision finale (arrêt du 13 juillet 1993, Thijssen, C-42/92, Rec. p. I-4047, point 22).

37 Il résulte du règlement n° 2092/91 que l'activité des organismes privés et ses modalités d'exercice peuvent être décrites comme suit.

38 Premièrement, les organismes privés mettent en œuvre, conformément à l'article 9, paragraphe 3, du règlement n° 2092/91, les mesures de contrôle et de précaution mentionnées à l'annexe III de ce règlement.

39 Deuxièmement, en vertu de l'article 9, paragraphe 9, sous a) et b), dudit règlement, ces organismes tirent les conséquences des contrôles qu'ils effectuent en permettant ou non l'utilisation des indications relatives au mode de production biologique pour les produits commercialisés par les opérateurs qu'ils contrôlent et, en cas d'infraction manifeste ou dont l'effet est prolongé, en interdisant la commercialisation des produits de l'opérateur en cause avec des indications se référant au mode de production biologique pour une période préalablement définie avec l'autorité publique compétente.

40 Troisièmement, en vertu de l'article 9, paragraphes 6, sous c), et 8, sous a) et b), du règlement n° 2092/91, lesdits organismes doivent rendre compte de leur activité à l'autorité chargée de leur agrément et de leur supervision, respectivement, en l'informant des irrégularités et des infractions constatées ainsi que des sanctions infligées, en lui donnant toute information requise et en lui transmettant chaque année une liste des opérateurs soumis à leur contrôle ainsi qu'un rapport d'activité. Par ailleurs, ledit article 9, paragraphe 8, sous a), prévoit que les organismes privés

donnent accès à leurs bureaux et à leurs installations à l'autorité compétente dont ils dépendent aux fins de l'inspection et donnent toute information et toute aide estimée nécessaire par ladite autorité pour la mise en œuvre de ses obligations.

41 S'il ressort de ces éléments que l'activité des organismes privés ne se limite pas à organiser de simples contrôles de conformité des produits issus de l'agriculture biologique, mais comporte également l'exercice de prérogatives quant aux conséquences à tirer de ces contrôles, il convient néanmoins de souligner que le règlement n° 2092/91 prévoit l'encadrement de ces organismes par l'autorité publique compétente. Ainsi, l'article 9, paragraphe 4, de ce règlement soumet lesdits organismes à la supervision de cette autorité. Entre autres dispositions, le paragraphe 6 du même article précise les modalités d'exercice de cette supervision, en prévoyant notamment que ladite autorité, outre sa compétence en ce qui concerne la délivrance et le retrait de l'agrément, assure l'objectivité et vérifie l'efficacité des contrôles effectués par les organismes privés. De surcroît, l'article 9, paragraphe 8, sous a), dudit règlement impose à ces organismes de permettre l'accès à leurs bureaux et à leurs installations à l'autorité compétente aux fins de l'inspection.

42 Il apparaît donc que les organismes privés exercent leur activité sous la supervision active de l'autorité publique compétente qui, en dernier lieu, est responsable des contrôles et des décisions desdits organismes, ainsi que le démontrent les obligations incombant à ladite autorité rappelées au point précédent du présent arrêt. Cette conclusion est d'ailleurs corroborée par le système de supervision des organismes privés mis en place par la loi de 1975 relative aux produits alimentaires, qui dispose que ce sont les Landeshauptmänner, en tant qu'autorités de supervision, qui adoptent les mesures visées à l'article 9, paragraphe 9, sous b), du règlement n° 2092/91, ces organismes ne disposant, dans ce domaine, que d'une compétence de proposition. Il en résulte que le rôle auxiliaire et préparatoire dévolu aux organismes privés par ce règlement vis-à-vis de l'autorité de supervision ne saurait être considéré comme une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique au sens de l'article 55 CE lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE.

43 La République d'Autriche soutient, toutefois, que la délivrance de certificats de conformité par les organismes privés correspond, selon le droit administratif autrichien, à un acte de puissance publique. Au demeurant, lesdits organismes disposeraient de prérogatives exorbitantes du droit commun pour mener à bien leur mission, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de contrôle et de sanction qui leur sont octroyés.

44 À cet égard, il y a lieu de souligner, d'une part, que, ainsi qu'il a été rappelé au point 35 du présent arrêt, la dérogation prévue à l'article 55 CE, lu en combinaison avec l'article 45, premier alinéa, CE, doit recevoir une interprétation qui limite sa portée à ce qui est strictement nécessaire pour sauvegarder les intérêts qu'elle permet aux États membres de protéger.

45 D'autre part, si le règlement n° 2092/91 ne s'oppose pas à ce que les États membres dotent les organismes privés de prérogatives de puissance publique pour mener à bien leur activité de contrôle, voire leur confient d'autres activités qui, prises en elles-mêmes, constituent une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique, il ressort toutefois de la jurisprudence de la Cour qu'une extension de l'exception permise par les articles 45 CE et 55 CE à une profession entière ne saurait être admise lorsque les activités participant éventuellement à l'exercice de l'autorité publique constituent un élément détachable de l'ensemble de l'activité professionnelle en cause (voir, s'agissant de l'article 45 CE, arrêt Reyners, précité, point 47).

46 Or, il convient de rappeler que, ainsi qu'il a été constaté au point 42 du présent arrêt, l'activité des organismes privés telle que définie par le règlement n° 2092/91 ne constitue pas, en elle-même, une participation directe et spécifique à l'exercice de l'autorité publique, de sorte que toute autre activité supplémentaire constituant une telle participation en est nécessairement détachable.

47 Finalement, il y a lieu de relever que le système de contrôle mis en place par le règlement nº 2092/91 est à distinguer du système de contrôle établi par la directive 77/143/CEE du Conseil, du 29 décembre 1976, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au contrôle technique des véhicules à moteur et de leurs remorques (JO L 47, p. 47), en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt van Schaik, précité, qu'invoque la République d'Autriche au soutien de sa thèse.

48 En effet, alors que la Cour a constaté au point 22 de cet arrêt que, en raison du caractère partiel de l'harmonisation des critères de contrôle, la directive 77/143 n'obligeait pas chaque État membre à reconnaître, pour des véhicules immatriculés sur son territoire, des certificats de contrôle établis dans d'autres États membres eu égard à la multitude des procédés et des procédures de vérification, il y a lieu de souligner que le règlement nº 2092/91 vise, ainsi qu'il ressort de son treizième considérant, à mettre en place un régime de contrôle des produits agricoles issus de modes de production biologiques répondant à des exigences communautaires minimales dont le respect ouvre droit à l'usage d'une indication communautaire de conformité.

49 Dès lors, dans la mesure où le règlement nº 2092/91 procède à une harmonisation de l'indication de conformité des produits agricoles concernés, la République d'Autriche ne saurait utilement se prévaloir de l'arrêt van Schaik, précité.

50 L'article 55 CE ne pouvant être invoqué utilement par la République d'Autriche en l'espèce, il convient d'examiner le second ordre d'argumentation développé par cet État membre, relatif à la justification de la pratique administrative litigieuse par des motifs de protection des consommateurs.

51 La République d'Autriche soutient, en particulier, que l'exigence de disposer d'un établissement ou d'une infrastructure durable sur le territoire autrichien est

indispensable pour que les autorités autrichiennes, d'une part, s'assurent que les organismes privés qui y fournissent des prestations de contrôle disposent effectivement des infrastructures et du personnel nécessaires, et, d'autre part, puissent effectuer les inspections sur place prévues par le règlement nº 2092/91.

52 À cet égard, il y a lieu d'indiquer que, conformément à une jurisprudence constante, la protection des consommateurs est susceptible de justifier des entraves à la libre prestation des services (voir en ce sens, notamment, arrêts du 9 juillet 1997, De Agostini et TV-Shop, C-34/95 à C-36/95, Rec. p. I-3843, point 53; du 6 novembre 2003, Gambelli e.a., C-243/01, Rec. p. I-13031, point 67, ainsi que du 6 mars 2007, Placanica e.a., C-338/04, C-359/04 et C-360/04, Rec. p. I-1891, point 46).

53 Toutefois, il importe de s'assurer que les mesures prises à cette fin n'excèdent pas ce qui est objectivement nécessaire (voir, en ce sens, arrêt du 11 mars 2004, Commission/France, C-496/01, Rec. p. I-2351, point 68).

54 Or, la condition imposée aux organismes privés agréés dans un autre État membre de disposer d'un établissement sur le territoire autrichien pour pouvoir y exercer leur activité va au-delà de ce qui est objectivement nécessaire pour atteindre l'objectif de protection des consommateurs.

55 En effet, il y a lieu de rappeler que le règlement nº 2092/91 prescrit des critères minimaux en matière de supervision desdits organismes. Ces critères sont applicables dans l'ensemble des États membres, de sorte qu'il est garanti qu'un tel organisme agréé dans un État membre fournissant des prestations de contrôle en Autriche répond, notamment, aux différents critères prévus par ledit règlement et, partant, que la protection des consommateurs est assurée.

56 Dès lors, en exigeant des organismes privés agréés dans un autre État membre qu'ils disposent d'un établissement en Autriche afin que les autorités autrichiennes puissent superviser leur activité, la pratique administrative litigieuse exclut qu'il soit tenu compte des obligations et des mesures de surveillance auxquelles ces organismes sont déjà soumis dans leur État membre d'agrément.

57 Or, il serait possible aux autorités autrichiennes d'obtenir les garanties requises au titre du règlement n° 2092/91 et de la protection des consommateurs par des mesures moins restrictives.

58 Ainsi, d'une part, lesdites autorités pourraient, préalablement à toute prestation, exiger d'un organisme privé agréé dans un autre État membre la preuve qu'il dispose effectivement, dans son État membre d'établissement, d'un agrément ainsi que de l'infrastructure et du personnel requis pour exécuter les prestations qu'il souhaite fournir sur le territoire autrichien. Ces éléments pourraient être corroborés par les autorités compétentes de l'État membre d'établissement qui sont en charge de la supervision de l'activité de l'organisme concerné.

59 D'autre part, si une irrégularité devait être constatée dans les contrôles effectués en Autriche par cet organisme, le règlement n° 2092/91 prévoit, à son article 10 bis, un système d'échange d'informations entre les États membres qui permettrait aux autorités autrichiennes de signaler cette irrégularité aux autorités de supervision dudit organisme, afin que ces dernières adoptent les mesures qui s'imposent, à savoir, par exemple, l'inspection des locaux dudit organisme, et procèdent, si nécessaire, au retrait de son agrément.

60 Dès lors, il y a lieu de constater que l'exigence issue de la pratique administrative litigieuse n'est pas proportionnée à l'objectif de protection des consommateurs invoqué par la République d'Autriche.

61 Partant, il résulte de ce qui précède que, en exigeant des organismes privés agréés dans un autre État membre qu'ils disposent d'un établissement sur le territoire autrichien pour pouvoir y fournir des prestations de contrôle, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

Sur les dépens

62 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République d'Autriche et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) En exigeant des organismes privés de contrôle des produits issus de l'agriculture biologique agréés dans un autre État membre qu'ils disposent d'un établissement sur le territoire autrichien pour pouvoir y fournir des prestations de contrôle, la République d'Autriche a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 49 CE.

2) La République d'Autriche est condamnée aux dépens.

Signatures