CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON présentées le 19 octobre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Avec le présent recours en manquement, vous êtes invités à vous prononcer sur la compatibilité avec le droit communautaire des dispositions allemandes en vigueur concernant les importations de viandes de volaille fraîche, dispositions dont vous avez déjà eu à connaître à travers les questions préjudicielles que vous avait adressées le Bundesverwaltungsgericht dans l'affaire Moormann.

2. A la suite de votre arrêt [1], la Commission s'est partiellement désistée de l'objet de son recours pour ne maintenir que les deux griefs suivants:

— la circonstance que les contrôles à l'importation sont effectués par des vétérinaires;

— l'obligation de déclaration préalable.

Examinons tour à tour ces deux aspects.

3. Quant au premier, il convient de rappeler que, dans votre arrêt Moormann, vous avez jugé que

« les produits couverts par la directive 71/118 ne peuvent plus, lors du passage d'une frontière intracommunautaire, faire l'objet, de façon systématique, que des seuls contrôles de nature administrative auxquels sont assujetties toutes les marchandises franchissant la frontière » [2],

après avoir rappelé que

« seuls des contrôles sanitaires sporadiques, effectués par l'État destinataire, sont admissibles » [3],

le contrôle sanitaire étant défini comme

« toute mesure de contrôle exercée par l'État d'importation visant à établir que les conditions sanitaires prescrites ont effectivement été observées lorsque cette mesure requiert l'intervention d'un vétérinaire ou d'un expert en matière sanitaire » [4].

Vous avez ajouté que

« ces contrôles sanitaires doivent être distingués de la vérification générale de la conformité des marchandises transportées avec les documents d'accompagnement » [5].

4. Vous avez, par ailleurs, précisé que

* Langue originale: le français.

1 — 190/87, arrêt du 20 septembre 1988, Rec. 1988, p. 4689.

2 — Point 16.

3 — Point 13.

4 — Point 14.

5 — Point 15.

« la notion de 'formalités administratives' doit être comprise comme concernant toutes les opérations qui consistent dans la vérification des documents et certificats accompagnant la marchandise, et qui visent à s'assurer, par une simple inspection visuelle, que celle-ci correspond aux documents et certificats, dès lors que ces opérations peuvent être effectuées par les agents investis d'une compétence générale pour le contrôle des marchandises à la frontière » [6].

5. Vous avez ensuite jugé que

« la notion de 'contrôles physiques' doit être comprise comme visant tous les contrôles effectués sur la marchandise et qui impliquent une action physique sur celle-ci » [7]

et que

« la directive 83/643 doit être interprétée en ce sens que seuls les contrôles physiques au sens de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive ne peuvent plus avoir lieu que par sondages, sans qu'il soit possible d'en tirer une conclusion sur les modalités d'accomplissement des formalités administratives » [8].

6. Synthétisant ces indications, nous pensons pouvoir les présenter comme suit: le « contrôle de concordance » prévu par la législation allemande constitue une formalité administrative dont ni la directive 83/643 ni la directive 71/118 ne rendent illicite qu'il y soit procédé systématiquement dans la mesure où, par sa nature, il peut être effectué par des agents investis d'une compétence générale.

7. Disons-le, cette solution ne correspond pas exactement à celle que nous vous avions proposé d'adopter, car la notion de contrôle physique nous paraissait inclure toute action sur la marchandise *et* le moyen de transport. L'inspection visuelle, que constitue le contrôle de concordance, suppose ouverture des camions, manipulation des caisses, etc., et nous semblait dès lors excéder les limites de la notion de formalités administratives au sens de la directive 83/643 pour constituer, toujours au sens de ce texte, un contrôle auquel il ne peut être procédé que par sondage. Telle n'a pas été, apparemment, la thèse qui a emporté votre conviction. La Commission a d'ailleurs modifié en conséquence son recours, puisqu'elle ne met plus en cause la licéité du principe du contrôle de concordance que son recours initial — et ses observations dans l'affaire Moormann — contestait.

8. En effet, la Commission vous demande désormais de constater une infraction au droit communautaire résultant de ce que le contrôle est effectué par des vétérinaires.

9. Indiquons-le sans ambiguïté: nous ne pensons pas que les termes de votre arrêt Moormann puissent fournir un fondement solide à cette thèse. En effet, vous avez considéré comme contraires au droit communautaire les contrôles qui *requièrent* l'intervention d'un vétérinaire ou d'un expert en matière sanitaire et les inspections qui *ne peuvent pas être effectuées* par des agents investis d'une compétence générale. En d'autres termes, ce n'est pas tant la qualification des personnels intervenant à cette occasion que vous avez retenue comme critère de licéité que la *nature*, la *teneur* des mesures effectuées.

10. Or, la législation allemande prévoit des contrôles systématiques qui visent à s'assurer

6 — Point 29.
7 — Point 28.
8 — Point 35.

de la concordance entre les documents et la marchandise qu'ils désignent, et de l'existence de certains marquages. De semblables mesures ne constituent certainement pas des contrôles vétérinaires dont le caractère systématique est prohibé par l'effet de la directive 71/118 et de l'harmonisation réalisée par ce texte. Telle est la solution que vous avez d'ailleurs consacrée dans votre arrêt Moormann.

11. Bien évidemment, la circonstance que ces mesures soient accomplies par des vétérinaires incite à l'interrogation: la « surqualification » du personnel n'est-elle pas de nature à favoriser, sous couvert du « contrôle de concordance », la pratique de contrôles vétérinaires systématiques et non plus sporadiques? Tel est bien évidemment l'enjeu de la question qui vous est soumise et telles sont les préoccupations qui animent la Commission lorsqu'elle vous invite à constater un manquement à cet égard.

12. Mais nous n'avons pas perçu clairement quels motifs juridiques elle invoque à l'appui de la thèse selon laquelle le droit communautaire prohiberait de faire procéder à des contrôles de concordance par des agents dont la qualification serait supérieure à celle normalement suffisante. Bien évidemment, nous vous inviterions cependant à constater un manquement si, dans une tel contexte, la preuve était rapportée d'une pratique avérée de contrôles vétérinaires non sporadiques. Or, force est de constater que la Commission ne vous a pas fourni d'éléments caractérisant une situation analogue qui ne saurait être présumée, même si elle est à craindre. Elle s'est, en effet, bornée à évoquer, pour la première fois d'ailleurs lors de la procédure orale, les déclarations du ministre d'un Land, dont il pourrait être déduit que les contrôles en cause dépassent les simples contrôles de concordance. De la même manière, mais sans qu'elle ait été en mesure d'apporter des précisions concrètes, la Commission a fait allusion, à l'audience également pour la première fois, à des plaintes d'importateurs. Le caractère vague de telles allégations, fournies au surplus à ce stade de la procédure, n'est pas de nature à vous permettre de constater que la teneur réelle des contrôles pratiqués systématiquement à la frontière excède celle des contrôles de concordance. En l'état, nous vous inviterons donc à rejeter ce chef de manquement.

13. En revanche, nous ne pensons pas que l'obligation d'un préavis imposé aux importateurs doive échapper à votre censure. Écartons tout d'abord à cet égard les arguments de texte présentés par le gouvernement allemand. En dépit de l'ambiguïté que pourrait comporter sa version allemande [9], l'article 6 bis de la directive 83/643, telle que modifiée par la directive 87/53/CEE du Conseil, du 15 décembre 1986 [10], ne présuppose pas, comme il est soutenu dans le mémoire en duplique, la licéité de la déclaration préalable. En effet, comme il ressort de toutes les autres versions linguistiques [11], en évoquant « l'examen de la validité et de l'authenticité de ces documents et le contrôle sommaire de l'identité des marchandises *déclarées dans ces documents* », il est fait référence à la description contenue dans les pièces d'accompagnement, sans aucune allusion à une déclaration préalable à l'importation.

9 — « Die summarische Kontrolle der angemeldeten Waren ».

10 — JO L 24 du 27.1.1987, p. 33.

11 — « A summary check on the identity of the goods declared in such documents »; « en summarisk Kontrol af identiteten af det i disse dokumenter angivne gods »; « el control somero de la identidad de las mercancias declarados en dichos documentos »; « kai synoptikó élegxo thw taytóthtaw twn emporeymátvn poy dhloýntai s'aytá »; « il controllo sommario dell'identità delle merci dichiarete negli stessi »; « en een snelle identificatie van de in die documenten aangegeven goederen »; « ao controlo sumario da identidade das mercadorias declaradas nesses documentos ».

14. Par ailleurs, la déclaration préalable doit certes s'analyser comme une formalité au sens de la directive 83/643 et ce n'est donc pas ce texte qui pourrait permettre de conclure à son illicéité. Mais, pour autant, elle n'en est pas moins susceptible d'être prohibée par d'autres dispositions de droit communautaire et, au premier chef d'entre celles-ci, par les articles 30 et suivants du traité.

15. Car nous n'éprouvons aucune hésitation à considérer que l'obligation de préavis constitue une mesure d'effet équivalent au sens de votre arrêt Dassonville [12]: la restriction réelle qu'elle apporte aux échanges ne nous paraît pas sérieusement discutable.

16. Et nous soutenons fermement qu'elle ne peut se trouver justifiée pour planifier l'intervention de vétérinaires dont la qualification est, en tout état de cause, supérieure à celle que requièrent les seules mesures qui peuvent être effectuées systématiquement. Or, la République fédérale d'Allemagne a admis à l'audience que le préavis est destiné à assurer la coordination de l'exécution des contrôles et n'a pas exclu qu'il serve, en outre, à assurer la présence de vétérinaires à ceux des postes frontières où leur présence permanente ne serait pas assurée.

17. Pour notre part, nous sommes convaincu que l'on ne peut tirer argument de la nécessité de planifier l'intervention d'un personnel « qualifié », même en soutenant qu'il s'agit en réalité de faciliter le passage de la frontière, dès lors que les seuls contrôles systématiques licites doivent pouvoir être effectués par un personnel « normal ». En d'autres termes, doit être considéré comme disproportionné et injustifié l'alourdissement des opérations de franchissement de la frontière provoqué par les nécessités d'organisation du personnel vétérinaire dont la qualification est supérieure à celle nécessaire pour procéder aux seuls contrôles systématiques licites.

18. En conséquence, nous vous proposons:

— de constater qu'en prévoyant une obligation de déclaration préalable pour les importations de viandes de volaille fraîche en provenance d'autres États membres la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations que lui impartissent les articles 30 et suivants du traité CEE;

— de rejeter le recours pour le surplus;

— de condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.

12 — 8/74, arrêt du 11 juillet 1974, Rec. p. 837.