# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. MARCO DARMON
## présentées le 14 juin 1988

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Dans le cadre d'un litige relatif à la compatibilité avec le droit communautaire de dispositions nationales prescrivant une inspection systématique lors de l'importation de viandes fraîches de volaille en provenance d'un autre État membre, le Bundesverwaltungsgericht vous soumet six questions préjudicielles qui vous conduiront à vous prononcer sur l'interprétation de plusieurs textes de droit dérivé [1]. Mais il vous est également demandé de préciser quelles dispositions du traité CEE permettent à un justiciable d'invoquer une directive lorsque l'État destinataire n'a pas exécuté les obligations que ce texte lui prescrit.

2. Pour aborder les questions dans l'ordre qui vous est présenté, examinons tout d'abord la première, relative au point de savoir si une inspection systématique, consistant dans les mesures décrites par le juge a quo, est prohibée par l'article 30 du traité comme « mesure d'effet équivalent ». Le standard de votre arrêt Dassonville [2] suffit pour fournir une réponse affirmative. En effet, il ne saurait faire de doute que les exigences en cause sont « susceptibles d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire ».

3. Mais, dès lors, se pose la question de savoir si les mesures en cause peuvent se trouver justifiées au regard de l'article 36 du traité. A cet égard, il convient tout d'abord de rappeler que votre jurisprudence est constante pour exclure le recours à ce texte après harmonisation de la matière considérée [3].

4. S'agissant des échanges communautaires de viandes fraîches de volaille, qui font l'objet de la directive 71/118, votre arrêt Delhaize [4] a estimé qu'il existait un système de *contrôles sanitaires harmonisé*. Plus précisément, cette décision a étendu à la matière la solution de votre arrêt Simmenthal [5] dont il a repris d'ailleurs les motifs en indiquant:

« ... en ce qui concerne les viandes fraîches, la Cour a déjà déclaré dans son arrêt du 15 décembre 1976 que le système des contrôles sanitaires harmonisé, mis en place notamment par la directive 64/433, a pour but l'élimination des obstacles aux échanges intracommunautaires de viandes fraîches par l'harmonisation des mesures de police sanitaire. Fondé sur l'équivalence des garanties sanitaires exigées dans l'ensemble des États membres, il a, dans cette perspective, pour objet de déplacer le contrôle vers l'État membre expéditeur et de substituer ainsi aux mesures systématiques de protection à la frontière un système uniforme de façon à rendre superflus des contrôles frontaliers

1 — Directive 71/118 du Conseil, du 15 février 1971, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes de volaille fraîches, JO L 55, p. 23; directive 83/643 du Conseil, du 1er décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors des transports des marchandises entre États membres, JO L 359, p. 8; règlement n° 2777/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, JO L 282, p. 77.

2 — 8/74, arrêt du 11 juillet 1974, Rec. p. 837.

3 — 35/76, Simmenthal, arrêt du 15 décembre 1976, Rec. p. 1871, 5/77, Tedeschi/Denkavit, arrêt du 5 octobre 1977, Rec. p. 1555, 1576, et, plus récemment, 28/84, Commission/République fédérale d'Allemagne, arrêt du 3 octobre 1985, Rec. p. 3097, point 25.

4 — 2 à 4/82, arrêt du 6 octobre 1983, Rec. p. 2973.

5 — 35/76, précité.

multiples, tout en ménageant à l'État destinataire la possibilité de veiller à ce que soient réalisées effectivement les garanties résultant du système de contrôle ainsi uniformisé [6].

La Cour avait encore ajouté que dans ces conditions des contrôles systématiques aux frontières des produits visés par la directive 64/433 n'étaient plus nécessaires, ni par conséquent justifiés au titre de l'article 36 du traité et que seuls des contrôles sporadiques sont admissibles à condition de ne pas être multipliés au point de constituer une restriction déguisée dans le commerce entre États membres [7].

Ces considérations doivent être étendues, par identité de motifs, aux produits couverts par la directive 71/118 relative à des problèmes en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille » [8].

5. Pour compléter ce rappel, il faut ajouter que votre arrêt Simmenthal avait précisé:

« ... en principe, la réalisation des conditions sanitaires doit apparaître du seul contrôle des documents (certificat sanitaire, certificat de salubrité) qui accompagnent obligatoirement les produits... » [9],

formulation dont on ne saurait déduire qu'elle exclut la licéité du caractère systématique de ces dernières mesures.

6. Il ressort donc de cette jurisprudence que les contrôles *sanitaires* dans le domaine des échanges de viandes de volaille sont harmonisés. Dès lors, peuvent seulement être pratiqués des contrôles vétérinaires sporadiques. Les contrôles de documents, fussent-ils systématiques, ne sont pas exclus. A cet égard, nous pensons que, dans la mesure où leurs *modalités* n'ont pas fait l'objet d'une harmonisation, leur justification peut être recherchée sur la base de l'article 36.

7. Il revient donc au juge national de rechercher si les mesures en cause sont « justifiées, c'est-à-dire nécessaires pour atteindre l'objectif visé » [10], étant précisé qu'« elles ne peuvent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres » [11]. Plus précisément, s'agissant d'un domaine non encore harmonisé, les enseignements de votre arrêt United Foods [12] relatifs à certains contrôles sanitaires peuvent, le cas échéant, guider l'examen des modalités de vérification de documents. Trois précisions doivent cependant être apportées, compte tenu de l'existence de différentes dispositions de droit dérivé.

8. Tout d'abord, la prohibition en droit communautaire de contrôles sanitaires systématiques nécessite qu'ils soient distingués des vérifications de documents. A cet effet, la juridiction nationale doit s'assurer que ces dernières, quelle que soit leur qualification selon le droit national, se bornent effectivement à établir la concordance entre les

6 — 2 à 4/82, précité, point 11.

7 — Ibid., point 12.

8 — Ibid., point 13.

9 — 35/76, précité, point 38.

10 — 25/78, Denkavit Futtermittel, Rec. 1979, p. 3369, point 21.

11 — Ibid., point 21.

12 — 132/80, Rec. 1981, p. 995 et 1024, point 28: « l'exigence d'un préavis écrit et aussi détaillé que le prescrit la législation en cause, au moins 24 heures avant l'importation, apparaît comme incompatible avec la rapidité des transactions et des transports en la matière, compte tenu du caractère périssable de la marchandise en cause. Quant à la détermination, par l'autorité douanière, des points de contrôle ainsi que des jours et heures d'ouverture de ceux-ci, s'il devait apparaître que ces mesures ont pour effet de gêner les importations, ces dispositions ne seraient justifiées qu'à la condition d'établir qu'elles répondent à des exigences objectives de l'organisation du service sanitaire» .

mentions du certificat de salubrité et la marchandise, sans revêtir des aspects qui les rattacheraient, en substance, à la catégorie des contrôles sanitaires. Tout particulièrement, la circonstance qu'un vétérinaire doive l'accomplir peut être de nature à traduire un subreptice glissement vers une « zone grise » illicite.

9. Ensuite, si les *modalités* de contrôle de documents en matière d'échanges de volaille fraîche ne sont pas harmonisées, il convient de tenir compte néanmoins du caractère communautaire et uniforme des documents eux-mêmes. La directive 71/118 précise à cet égard:

« en ce qui concerne les échanges intracommunautaires, la délivrance d'un certificat de salubrité, établi par un vétérinaire officiel du pays expéditeur, a été jugé le moyen le plus approprié de fournir aux autorités compétentes du pays destinataire l'*assurance* qu'un envoi de viandes de volaille répond aux dispositions de la présente directive; ... ce certificat doit accompagner l'envoi de viandes de volaille jusqu'au lieu de destination » [13].

Et le modèle de certificat de salubrité figurant à l'annexe IV du chapitre VIII de cette directive prévoit:

« le soussigné, vétérinaire officiel, certifie:

a) que les viandes de volaille désignées ci-dessus et

b) que les emballages de viandes désignés ci-dessus

*portent une marque* prouvant que les viandes proviennent d'animaux abattus dans des abattoirs agréés » (souligné par nous).

Ce serait considérablement diminuer l'intérêt de l'attestation si les indications qu'elle comporte devaient donner lieu à vérification systématique.

10. Enfin, mais le souci de respecter l'ordre adopté par la Cour de renvoi nous conduit à procéder ultérieurement à cet examen, il faut réserver les incidences éventuelles de la directive 83/643 en la matière.

11. La deuxième question a trait au point de savoir si la notion de mesures d'effet équivalent visées à l'article 11, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2777/75 du Conseil, du 29 octobre 1975, doit faire l'objet d'une interprétation semblable à celle de la notion identique visée à l'article 30 du traité CEE.

12. Nos observations, à cet égard, seront brèves. La Commission l'a justement relevé: la disposition en cause ne concerne pas le commerce intracommunautaire. Le règlement nous semble clairement indiquer que sont ici concernés les échanges avec les pays tiers. En effet, le paragraphe 1 de ce même article 11 est relatif à l'interprétation et à l'application du tarif douanier commun alors que le neuvième considérant, qui se rapporte logiquement à cet article, indique:

« le régime des prélèvements permet de renoncer à toute autre mesure de protection aux frontières extérieures de la Communauté ».

13 — Huitième considérant de la directive 71/118, souligné par nous.

13. Enfin, et surtout, vos arrêts Wigei [14] et Leonelli [15], s'agissant de l'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 123/67 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille — abrogé et remplacé par le règlement n° 2777/75 — dont la substance est identique à celle de la disposition à l'examen, l'ont interprété sous plusieurs aspects sans qu'il soit même envisagé qu'il puisse s'appliquer à d'autres situations que les échanges avec les pays tiers. Nous vous proposons donc ici de répondre que la disposition en cause ne concerne pas les échanges intracommunautaires.

14. Par la troisième question, la Cour de renvoi, selon ses propres motifs, souhaite voir

« clarifier la question de savoir sur la base de quelle norme du droit communautaire on doit s'abstenir d'appliquer une disposition du droit national en raison de son incompatibilité avec le droit communautaire » [16].

Deux observations préalables sont nécessaires à cet égard.

15. D'une part, le juge de renvoi ne vous a pas interrogés sur le point précis de savoir si la directive 83/643/CEE était de nature à pouvoir être invoquée par les particuliers. On peut penser, avec la Commission, qu'il s'agit là d'une question qui, se posant à une juridiction dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours, doit donner lieu à renvoi préjudiciel conformément à l'article 177, paragraphe 3, d'autant que les quatrième, cinquième et sixième questions préjudicielles témoignent de ce que « le recours au droit communautaire est nécessaire à cet égard en vue d'aboutir à la solution du litige » [17]. Faut-il, pour autant, délivrer une interprétation qui n'est pas sollicitée? La rigueur juridique du mécanisme organisé par l'article 177 et le respect des compétences respectives de votre Cour et des juridictions nationales nous amènent, en l'espèce, à ne pas vous y inciter.

16. Une seconde observation nous est suggérée par les motifs de l'arrêt du Bundesverwaltungsgericht par lequel cette juridiction indique s'être fondée sur le principe de bonne foi (Treu und Glauben) contenu à l'article 242 du BGB pour permettre à un particulier de se prévaloir en justice d'une directive lorsque l'État n'a pas exécuté les obligations que celle-ci lui prescrit. Sans procéder ici à l'évocation détaillée des principes cardinaux de l'ordre juridique communautaire, rappelons simplement que le statut et la portée de ses normes ne sauraient être rattachés aux règles du droit national. Semblable démarche porterait simultanément atteinte à l'autonomie et l'unité du droit communautaire, « indépendant de la législation des États membres » [18].

17. Cette spécificité [19], caractérisée par Monsieur le professeur L. J. Constantinesco [20] sous le triple rapport d'une même force obligatoire (gleichbindend), d'une même signification (gleichbedeutend) et d'un contenu invariable (gleichbleibend), se dissoudrait dès lors que ses effets procèderaient des normes des États membres. Si la

14 — 30/79, arrêt du 22 janvier 1980, Rec. p. 151.

15 — 88/82, arrêt du 22 mars 1983, Rec. p. 1061.

16 — P. 17 in fine du texte original.

17 — 83/81, Cilfit, arrêt du 6 octobre 1982, Rec. p. 3415, point 11.

18 — 26/62, Van Gend en Loos, arrêt du 5 février 1963, Rec. p. 1, 24.

19 — « Issu d'une source autonome, le droit né du traité ne pourrait donc, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit, sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la Communauté elle-même», 6/64, Costa/ENEL, arrêt du 15 juillet 1964, Rec. p. 1141, 1145.

20 — *La spécificité du droit communautaire*, RTDE, 1966, p. 1.

validité des actes de la Communauté ne peut, en aucun cas, dépendre de leur conformité aux règles nationales, fussent-elles constitutionnelles [21], leurs propriétés ne sauraient davantage trouver leur fondement dans lesdites règles, quel que soit leur rang dans l'ordre interne. Il s'agit toujours de préserver l'*unité* du droit issu des traités.

18. Sous la réserve de ces observations, il convient désormais de s'attacher à dégager les éléments de réponse qui sont sollicités. Remarquons que la décision de renvoi, interrogeant votre jurisprudence constante, [22] contraint à effectuer un retour sur celle-ci selon une grille qui comporte une singulière réduction des perspectives dans la mesure où vous avez contribué au développement du droit, sans vous résigner à une interprétation de type littéral ou exégétique.

19. Aussi, doit-on rappeler au préalable votre souci d'assurer l'effet utile des dispositions du droit communautaire et d'offrir au justiciable une protection juridictionnelle complète et efficace. Même si, à l'évidence, le juge a quo entend que vous indiquiez quelle disposition textuelle ou quelle norme juridique communautaire fondent la solution en cause, il convient de resituer votre réponse dans le cadre de la démarche poursuivie par votre jurisprudence.

21 — 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, arrêt du 17 décembre 1970, Rec. p. 1125.

22 — Vos arrêts 9/70, Grad, Rec. 1970, p. 825, et 33/70, Sace, Rec. 1970, p. 1213, « ont ouvert la voie » (J. V. Louis: *L'effet direct des directives*, Mélanges Bauguiet, p. 1) d'une série jurisprudentielle fournie de laquelle on peut extraire: 41/74, Van Duyn, Rec. 1974, p. 1337; 21/78, Delkvist, arrêt du 29 novembre 1978, Rec. p. 2327; 51/76, Nederlandse Ondernemingen, Rec. 1977, p. 113; 38/77, ENKA, Rec. 1977, p. 2203; 148/78, Ratti, Rec. 1979, p. 1629; 8/81, Becker, Rec. 1982, p. 53; 255/81, Grendel, Rec. 1982, p. 2301; 271/82, Auer II, Rec. 1983, p. 2727; 70/83, Kloppenburg, Rec. 1984, p. 1075; et les arrêts et conclusions cités au texte ci-dessous point 25.

20. Le point de départ de l'analyse nous est naturellement fourni par le Bundesverwaltungsgericht qui vise expressément les articles 189, quatrième phrase (c'est-à-dire alinéa 3), et 5 du traité.

21. Indiquons-le d'emblée: ces deux dispositions nous semblent les poutres maîtresses supportant la solution adoptée en la matière.

22. L'article 189 prévoit le caractère obligatoire des directives à l'égard des États. L'article 5 met à leur charge une obligation positive et négative dont la richesse et la complexité ont pu être analysées comme la jonction des principes de bonne foi, de fidélité communautaire et de non-contradiction, noués en un principe de coopération [23].

23. Or, nous tournant vers votre jurisprudence amenée à se prononcer à cet égard, nous constatons que deux thèmes se répondent:

— l'effet contraignant des directives,

— l'impossibilité pour les États de se prévaloir à l'endroit des justiciables du non-respect de leurs propres obligations.

24. A la vérité, l'émergence explicite de ce fondement est quelque peu postérieure à la solution elle-même. C'est votre arrêt Ratti [24] qui, le premier sans doute [25], devait le formuler en indiquant

23 — Voir Vlad Constantinesco: « L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire », *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1987, p. 97.

24 — 148/78, précité.

25 — Mais déjà, l'avocat général M. Warner l'avait exprimé dans ses conclusions à propos de l'arrêt ENKA, précité.

« qu'il serait incompatible avec l'*effet contraignant* que l'article 189 reconnaît à la directive d'exclure en principe que l'obligation qu'elle impose puisse être invoquée par des personnes concernées [26];

que, particulièrement, dans les cas où les autorités communautaires auraient, par voie de directive, *obligé les États membres à adopter un comportement déterminé,* l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions empêchées de le prendre en considération en tant qu'élément du droit communautaire [27];

*qu'en conséquence l'État membre qui n'a pas pris, dans les délais, les mesures d'exécution imposées par la directive, ne peut opposer aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte* » [28].

25. Des formulations analogues figurent dans vos arrêts ultérieurs, et notamment Becker [29], Federatie Nederlandse Vakbeweging [30], McDermott [31] et Kolpinghuis [32], et les conclusions de vos avocats généraux [33] développent les thèmes clés de

« cette jurisprudence (qui) se fonde sur le *caractère contraignant* des directives pour les États membres et sur la considération que l'État membre qui n'a pas pris, dans les délais, les normes d'exécution imposées par la directive *ne peut opposer* aux particuliers le non-accomplissement, par lui-même, des obligations qu'elle comporte » [34].

26. Soulignons tout d'abord que la possibilité pour un particulier de se prévaloir en justice d'une directive ne constitue pas la règle. Elle suppose un contexte « pathologique » [35], celui où l'État membre, lié en toute hypothèse par une obligation de résultat en ce qui concerne le but fixé par la directive, s'abstient de la mettre en œuvre ou ne procède qu'à une exécution incorrecte [36]. « Ce n'est que dans (ces) circonstances particulières » [37] que le justiciable peut invoquer la directive. Une exécution correcte de la directive par les États membres [38] ne nécessite pas de manifestation de ce que votre jurisprudence qualifie de « garantie minimale » [39]. Une heureuse expression décèle dans cette faculté le « reflet » [40], le « corollaire » [41] de l'obligation de résultat qui naît, par l'effet de la notification prévue à l'article 191 du traité, à l'égard de l'État [42], lequel ne peut se prévaloir de sa propre inaction, de sa propre

26 — Point 20, souligné par nous.

27 — Point 21, souligné par nous.

28 — Point 22, souligné par nous.

29 — 8/81, précité.

30 — 71/85, arrêt du 4 décembre 1986, Rec. p. 3855.

31 — 286/85, arrêt du 24 mars 1987, point 12, Rec. p. 1453.

32 — 80/86, arrêt du 8 octobre 1987, Rec. p. 3969.

33 — Voir conclusions de l'avocat général M. Reischl sous Ratti, précité, et conclusions de l'avocat général Sir Gordon Slynn sous Becker, précité.

34 — 286/85, précité, point 12, souligné par nous.

35 — Voir Y. Galmot et J.-Cl. Bonichot: « La Cour de justice des Communautés européennes et la transposition des directives au droit national », *Revue française de droit administratif,* janvier-février 1988; voir également G. Isaac, *Droit communautaire général,* Masson, 1983, p. 168.

36 — « Des problèmes particuliers se posent au cas où un État membre n'a pas correctement exécuté une directive et, plus spécialement, dans le cas où les dispositions d'une directive sont restées inexécutées à l'expiration du délai fixé pour sa mise en œuvre », 8/81, précité, point 20.

37 — 102/79, Commission/Belgique, Rec. 1980, p. 1473; voir également 8/81, Becker, précité, point 19; 227/84, Johnston, arrêt du 15 mai 1986, Rec. p. 1651, point 53.

38 — « La vocation des directives est de se réaliser normativement par l'intercession des législations nationales, même si une défaillance étatique ne doit pas pouvoir impunément entraîner leur paralysie ». R. Kovar: « Observations sur l'intensité normative des directives », *Liber Amicorum Pierre Pescatore,* p. 359, point 5; 270/81, Rickmers, arrêt du 15 juillet 1982, Rec p. 2771, 2787, point 26: « ... en l'espèce les effets de la directive peuvent atteindre les particuliers par l'intermédiaire de mesures d'application visées par l'État membre concerné. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner la question de savoir si l'article 5, paragraphe 2, remplit les conditions auxquelles serait subordonnée, dans le cas où la directive n'aurait pas été correctement exécutée, la possibilité pour des particuliers de l'invoquer devant une juridiction nationale. »

39 — Commission/Belgique, précité.

40 — P. Pescatore: *L'effet des directives communautaires: une tentative de démythification,* Dalloz, 1980, p. 171, 175; Y. Galmot et J.-Cl. Bonichot, op. cit.

41 — Ibid.

42 — Et à l'égard de l'État exclusivement. 152/84, Marshall, arrêt du 26 février 1986, Rec. p. 723; 372 à 374/85, Traen et autres, arrêt du 12 mai 1987, Rec. p. 2141; 14/86, Pretore di Salò, arrêt du 11 juin 1987, Rec. p. 2545.

carence à l'expiration du délai qui lui est imparti.

27. « Estoppel », expression des adages « non contra factum proprium » voire « nemo auditur... » [43], ce principe constitue, à notre avis, une manifestation des obligations contenues à l'article 5. Leur rôle consiste [44] à relayer, renforcer d'autres dispositions. Dès lors, un État membre, tenu d'adopter les mesures d'exécution prescrites par la directive [45], ne peut, sans méconnaître les principes de bonne foi et de non-contradiction, être ainsi lié et simultanément refuser d'en tirer les conséquences à l'égard des justiciables [46].

28. Les quatrième et cinquième questions sont, en substance, relatives au point de savoir si les différentes mesures énumérées par le juge a quo constituent des contrôles ou des formalités administratives au sens des notions visées à l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 83/643.

29. Il faut, au préalable, apporter quelques précisions sur le champ d'application de cette directive dans la mesure où elle indique, en son article 1er, s'appliquer « sans préjudice des dispositions particulières en vigueur dans le cadre des réglementations communautaires générales ou spécifiques ». S'appuyant sur ces termes, le gouvernement allemand soutient que la directive, et notamment la règle générale de l'article 2, ne peut « primer » les dispositions spéciales telles celles de la directive 71/118.

30. Nous ne pouvons partager cette analyse. Nous l'avons vu, la directive 71/118 est relative aux *contrôles sanitaires,* non aux modalités de contrôles de documents. A cet égard, le gouvernement fédéral soutient lui-même, dans ses observations relatives à la première question, que les mesures ici en cause relèvent de cette dernière catégorie et qu'elles se trouvent justifiées au titre de l'article 36. Or les États ne peuvent avoir recours à ce texte en cas d'harmonisation. Dès lors, s'il est vrai qu'en ce qui concerne les contrôles vétérinaires eux-mêmes, l'harmonisation intervenue pourrait effectivement « primer » l'application de la directive 83/643, encore que l'intérêt pratique serait mince compte tenu de la très insensible différence entre les « contrôles sporadiques » autorisés par votre arrêt Delhaize et les « contrôles par sondages » prévus à l'article 2 du texte, en revanche les *modalités* de contrôle frontalier des documents sont nécessairement appréhendées par la directive 83/643.

31. Le départ entre contrôles et formalités nous paraît devoir être opéré comme suit. S'il est exercé une action physique quelconque sur la marchandise ou le moyen de transport par une vérification pouvant entraîner ouverture des camions, manutentions, prise d'échantillons, grattages, ..., il s'agira d'un contrôle. En revanche, le simple examen de documents, la demande de renseignements relatifs aux circonstances du transport constitueront des formalités.

32. Compte tenu de cette distinction, nous vous proposons de dire que l'obligation de déclaration et la vérification des documents accompagnant la marchandise constituent des formalités. En revanche, la vérification

43 — Pescatore, op. cit., p. 176.

44 — Voir Vlad Constantinesco, op. cit., p. 109 et suiv.

45 — Votre arrêt 14/83, Von Colson, Rec. 1984, p. 1909, à l'occasion d'un autre type d'hypothèse, a affirmé, en des termes que l'on doit ici citer: « L'obligation des États membres, découlant d'une directive, d'atteindre le résultat prévu par celle-ci, ainsi que leur devoir en vertu de l'article 5 du traité de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution de cette obligation, s'imposent à toutes les autorités des États membres, y compris, dans le cadre de leurs compétences les autorités juridictionnelles », point 26 de l'arrêt; voir également 79/83, Harz, arrêt du 10 avril 1984, Rec. p. 1921, point 26; 222/84, Johnston, précité, point 26.

46 — Pescatore, op. cit.

de la concordance entre la marchandise désignée dans les certificats d'accompagnement et la marchandise effectivement importée constituent des contrôles ainsi que la vérification du marquage prescrit en ce que ces mesures supposent nécessairement ouverture des camions, manutentions, etc. Enfin, mais en tant qu'il ne s'agit que de l'exigence de la présence de la marchandise lors du dédouanement, l'obligation de présenter au bureau d'entrée la marchandise dédouanée doit être comprise comme une formalité.

33. La dernière question conduit à déterminer, tout d'abord, si la notion de contrôle visée à l'article 2 de la directive est identique à celle que vise son article 1er, ensuite et par voie de conséquence, si les formalités administratives ne sont pas soumises à la limitation prévue à l'article 2, à savoir une mise en œuvre par voie de sondages seulement.

34. Bien que l'article 2 mentionne les « contrôles » alors que l'article 1er évoque les « contrôles physiques », on ne saurait attacher à cette différence une portée significative. Remarquons d'ailleurs qu'elle n'existe pas dans la version allemande du texte et qu'au surplus il est expressément indiqué à l'article 1er que les « contrôles physiques » sont, dans la suite de la directive, désignés sous le terme « contrôles ». A se situer sur le seul terrain de l'exégèse, l'utilisation de l'expression « en ce qui concerne les contrôles » vise à opposer, implicitement mais nécessairement, compte tenu de la distinction portée à l'article 1er, ces dernières mesures aux formalités administratives.

35. Dans ces conditions, force est de constater que la directive n'a pas exclu la possibilité de procéder systématiquement à ces formalités. Cependant, une précision doit être apportée: si le caractère systématique des formalités administratives n'est pas prohibé par la directive, cela ne signifie pas pour autant que toutes les formalités pratiquées se trouvent ipso facto licites au regard des exigences du droit communautaire. Nous renvoyons à cet égard à nos observations relatives à la première question.

36. En conséquence, nous vous proposons de dire pour droit:

« 1) Constituent des mesures d'effets équivalant à des restrictions quantitatives au sens de l'article 30 du traité CEE les modalités d'inspection systématique à l'importation, dans le cadre d'échanges communautaires de viandes fraîches de volaille, qui consistent en:

a) l'obligation pour l'importateur de déclarer en temps utile toute marchandise qu'il entend importer auprès d'un bureau d'entrée national compétent pour l'inspection à l'importation,

b) l'obligation à lui faite de présenter au bureau d'entrée la marchandise déclarée,

c) la vérification des documents accompagnant la marchandise, notamment du certificat de salubrité prescrit,

d) la vérification de la concordance entre la marchandise désignée dans les documents d'accompagnement et celle effectivement importée,

e) la vérification du marquage prescrit.

Il revient au juge national de vérifier si ces mesures sont justifiées au regard de l'article 36 du traité et notamment si elles sont nécessaires pour atteindre l'objectif visé sans pouvoir constituer un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres; il doit également être tenu compte dans cet examen tant de l'interdiction de contrôles sanitaires systématiques qui résulte de la directive 71/118 que des mentions des documents sanitaires harmonisés par ce texte, sans préjudice des conséquences de l'application de la directive 83/643.

2) L'article 11, paragraphe 2, du règlement n° 2777/75 ne concerne pas le commerce intracommunautaire, mais les échanges avec les pays tiers.

3) La possibilité pour un justiciable de se prévaloir en justice d'une directive à l'encontre d'un État membre qui n'a pas rempli dans les délais fixés les obligations prévues par ce texte trouve son fondement dans les articles 5, 189, alinéa 3, et 191 du traité CEE.

4) Les mesures prévues ci-dessus sous d) et e) constituent des contrôles physiques au sens de l'article 1er de la directive 83/643.

5) Les mesures décrites ci-dessus sous a), b) et c) constituent des formalités administratives au sens du même article.

6) La notion de contrôle visée à l'article 2 de la directive 83/643 est identique à celle qui est visée à l'article 1er de ce texte; il en résulte que la règle selon laquelle il ne peut être procédé à des contrôles que par voie de sondages ne concerne pas les formalités administratives au sens de l'article 1er de ladite directive. »