CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ

présentées le 28 septembre 1993 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Introduction

1. La Commission a engagé le présent recours en manquement contre la République italienne au motif qu'elle a instauré et maintenu l'exigence d'une *autorisation préalable* du ministère de l'agriculture et des forêts pour l'importation de certains végétaux en provenance d'autres États membres.

2. La Commission estime que l'État membre défendeur manque ainsi aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions combinées de l'article 30 du traité CEE et de l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 234/68 du Conseil du 27 février 1968 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture [1], qui formule une interdiction particulière des restrictions quantitatives ou des mesures d'effet équivalent, ainsi qu'aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive 77/93/CEE [2] concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux.

3. Le gouvernement de la République italienne estime que l'autorisation préalable est nécessaire pour prévenir le risque d'introduction et de propagation d'« *Erwinia amylovora* », bactérie qui provoque sur les végétaux le « feu bactérien ». Cette mesure serait conforme à l'article 36 du traité CEE et aux articles 5, paragraphe 2, et 11 de la directive 77/93.

4. La Commission réplique que l'exigence d'une autorisation n'est pas couverte par les dispositions de la directive 77/93, et qu'il est par ailleurs interdit aux États membres de prendre, dans un domaine complètement harmonisé, des mesures allant au delà des dispositions communautaires.

* Langue originale: l'allemand.

1 — JO L 55 du 2 mars 1968, p. 1.

2 — Directive du Conseil du 21 décembre 1976, JO L 26 du 31 janvier 1977, p. 20, dans la version pertinente en l'espèce, modifiée en dernier lieu par la directive 89/439/CEE du Conseil du 26 juin 1989, JO L 212 du 22 juillet 1989, p. 106.

5. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour

1) constater que la République italienne, en exigeant une autorisation préalable pour l'introduction sur le territoire italien de végétaux sensibles au feu bactérien (*Erwinia amylovora*), a manqué aux obligations qui lui incombent

— en vertu de l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive 77/93/CE du Conseil du 21 décembre 1976 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux et

— en vertu des dispositions combinées de l'article 30 du traité CEE et de l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 234/68 du Conseil du 27 février 1968 portant établissement d'une organisation commune des marchés dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture;

2) condamner la République italienne aux dépens.

6. La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour

1) rejeter le recours;

2) condamner la Commission aux dépens.

7. En ce qui concerne les détails relatifs aux faits de l'espèce, au cadre juridique et aux arguments des parties, nous renvoyons au rapport d'audience.

B — Analyse

8. La Commission ne conteste pas l'interdiction d'importer certains végétaux sensibles à la contamination par la bactérie *Erwinia amylovora*, appliquée du 16 avril au 31 octobre de chaque année, qui est conforme aux dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 2, sous a), et de l'annexe III, partie B, point 10, de la directive 77/93, telle que modifiée par la directive 84/378/CEE [3]. La directive 84/378 a précisément été adoptée notamment pour améliorer les mesures de

3 — Directive 84/378/CEE du Conseil du 28 juin 1984 modifiant les annexes de la directive 77/93/CEE.

protection contre des organismes nuisibles tels qu'*Erwinia amylovora* [4]. Outre la possibilité d'interdire les importations pour une période limitée, certains États membres, dont l'Italie, ont été autorisés à exiger une série de constatations officielles supplémentaires [5]. L'article 5, paragraphe 2, sous b), de la directive 77/93 se réfère à ces exigences particulières dans les termes suivants:

« Les États membres peuvent:

...

b) prescrire que les végétaux énumérés à l'annexe IV, partie B, les concernant ne peuvent être introduits sur leur territoire que si les exigences particulières les concernant mentionnées à cette partie d'annexe sont respectées. »

9. Du point de vue du contrôle du respect des exigences particulières, l'article 6 de la directive dispose:

« 1. Les États membres prescrivent au moins pour l'introduction, dans un autre État membre, des végétaux, produits végétaux et autres objets énumérés ..., que ceux-ci ainsi que leurs emballages sont minutieusement examinés officiellement en totalité ou sur échantillon représentatif, et qu'en cas de besoin, les véhicules assurant leur transport sont également examinés officiellement ...

a) ...

b) ...

c) ...

2. Les États membres prescrivent les mesures de contrôle visées au paragraphe 1 afin d'assurer également le respect des dispositions prévues à ... l'article 5, paragraphe 2, dans la mesure où l'*État membre destinataire* [6] fait usage d'une des facultés énumérées ...

3. ... ».

4 — Voir deuxième considérant de la directive.

5 — Annexe IV, partie B, point 7 bis, de la directive.

6 — C'est nous qui soulignons.

Du point de vue de la preuve des examens effectués, l'*article 7* dispose: « lorsqu'il est estimé, sur la base de l'examen prescrit à l'article 6, paragraphes 1 et 2, que les conditions y figurant sont remplies, il est délivré un certificat phytosanitaire ... ».

Il ressort de l'article 9 de la directive que le certificat phytosanitaire prévu à l'article 7 doit être établi, pour les végétaux figurant à l'annexe IV, parties A et B, dans le *pays d'origine*. L'annexe IV, partie B, point 7bis, prescrit pour sa part, sous B, que des marques distinctives officielles sont apposées sur les plantes et dans le certificat prévu à l'article 7.

10. En ce qui concerne maintenant les contrôles effectués par l'État membre dans lequel les végétaux sont introduits, l'article 11 de la directive comporte une réglementation complexe. L'article 11 dispose, dans la version applicable au présent litige [7]:

« 1. Sans préjudice des dispositions du paragraphe 3, les États membres peuvent prescrire que les végétaux, produits végétaux et autres objets ainsi que leurs emballages et les véhicules assurant leur transport fassent l'objet, *s'ils sont introduits sur leur territoire en provenance d'un autre État membre* [8], d'un contrôle portant sur le respect des interdictions et restrictions prévues aux articles 3, 4 et 5 [9]. Les États membres veillent à ce que ces végétaux, produits végétaux et autres objets, pour autant que leur introduction ne soit pas interdite aux termes des articles 3, 4 et 5, ne soient soumis à des interdictions ou restrictions en relation avec des mesures phytosanitaires que dans les cas suivants:

a) les certificats visés aux articles 4, 5, 7, 8 ou 9 [10] ne sont pas présentés;

b) *abrogé* [11]

c) les végétaux, produits végétaux ou autres objets ne sont pas présentés de manière réglementaire à un contrôle officiel admis conformément au paragraphe 3;

d) ces interdictions ou restrictions sont prescrites sur la base de l'article 18;

7 — Compte tenu en particulier des modifications apportées à cette disposition par les directives 88/572/CEE du 14 novembre 1988, JO L 313 du 19 novembre 1988, p. 39, et par la directive 89/439/CEE du Conseil du 26 juin 1989, loc. cit. (note 2).

8 — C'est nous qui soulignons.

9 — C'est nous qui soulignons.

10 — C'est nous qui soulignons.

11 — Par la directive 89/439, loc. cit.; en vertu de son article 2, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires avant le 1er janvier 1990. Le point b) disposait jusqu'alors: « les végétaux, produits végétaux ou autres objets ne sont pas introduits en passant par les points d'entrée prescrits; ».

e) des contrôles sont nécessaires pour vérifier l'identité des végétaux, produits végétaux ou autres objets déclarés. ...

2. Ils n'exigent aucune déclaration supplémentaire sur les certificats phytosanitaires visés aux articles 4, 5, 7, 8 ou 9.

...

3. Les États membres ne peuvent prévoir, *en plus* des mesures permises conformément au *paragraphe 1, deuxième phrase*, des *contrôles officiels systématiques* portant sur le *respect* des dispositions prises selon les articles 3 et *5 que* [12] dans les cas suivants:

a) s'il existe un indice sérieux donnant à croire que l'une de ces dispositions n'a pas été respectée;

b) si les végétaux susvisés sont originaires d'un pays tiers ...

12 — C'est nous qui soulignons.

Dans tous les autres cas, les contrôles phytosanitaires officiels, y compris les contrôles concernant l'identité, ne sont effectués qu'occasionnellement par sondage. ... Les États membres prennent les mesures appropriées pour garantir que *l'exécution de ces contrôles à la frontière* [13] soit progressivement réduite, sauf dans les cas spécifiés conformément à la procédure prévue à l'article 16. Ces contrôles sont opérés, soit sur le lieu de destination des végétaux, produits végétaux ou autres objets, soit à un autre endroit désigné, à condition que l'itinéraire prévu pour acheminer ces végétaux, produits végétaux ou autres objets soit perturbé le moins possible [14].

4. ...

5. Les États membres prescrivent que les certificats phytosanitaires ... présentés lors de l'introduction de végétaux, produits végétaux ou autres objets sur leur territoire, sont revêtus d'un cachet d'entrée du service compétent indiquant au moins son nom ainsi que la date d'entrée.

6. ... ».

13 — C'est nous qui soulignons.

14 — Ces deux dernières phrases du paragraphe 3, deuxième alinéa, ont été introduites dans la directive 77/93 par la directive 88/572, dont l'article 2 stipulait que les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires au plus tard le 1er janvier 1989.

11. En ce qui concerne les contrôles effectués par l'État membre destinataire, on lisait déjà dans les considérants de la directive 77/93, dans sa version originale:

« Si un contrôle phytosanitaire, effectué dans l'État membre expéditeur, constitue une garantie que les produits sont exempts d'organismes nuisibles, il est possible de supprimer les contrôles systématiques effectués dans l'État membre destinataire ».

L'un des buts essentiels des mesures d'harmonisation est donc de rendre superflus les examens de contrôle effectués dans l'État membre destinataire. C'est le contexte réglementaire global de la directive, qui n'est pas tout à fait clair à cet égard, qui doit indiquer si l'État membre destinataire peut imposer une autorisation ministérielle *préalable* pour introduire certains végétaux sur son territoire.

12. On peut tout d'abord admettre comme point de départ qu'une harmonisation complète est souhaitée pour que les produits puissent circuler à l'échelle communautaire. Tel est aussi en particulier le cas des mesures de protection contre les organismes nuisibles tels que la bactérie *Erwinia amylovora*, à cause desquels l'annexe IV, partie A, point 15, de la directive 77/93 prévoyait déjà dans sa version originale des exigences particulières *obligatoires* pour l'introduction de végétaux et produits végétaux. La directive 84/378 a considérablement élargi les possibilités de prendre des mesures de protection, en autorisant certains États membres à prononcer une *interdiction* provisoire d'*introduire* les végétaux et à exiger des *garanties particulières* pour les périodes durant lesquelles le commerce des végétaux est autorisé.

13. En vertu des principes inhérents à une harmonisation complète, les États membres n'ont fondamentalement le droit d'imposer des dérogations et des exceptions aux dispositions communautaires que dans les limites des autorisations prévues par les mesures d'harmonisation elles-mêmes. Il est constant que l'État membre défendeur était en droit de prescrire des exigences particulières sur la base des dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 2, et de l'annexe IV, partie B, point 7bis. La question est seulement de savoir de quelle façon il peut exercer le contrôle du respect de ces exigences. Il semble manifeste qu'il doit s'agir d'un contrôle effectif, exercé en temps utile puisque, si les exigences particulières ne sont pas respectées, « l'introduction » des végétaux, produits végétaux ou autres objets concernés est « interdite » [15].

14. Le système de contrôle prévu par la directive repose en premier lieu sur le fait que les contrôles physiques sont effectués dans le pays expéditeur (article 6 de la directive), puis que des certificats officiels de contrôle sont établis au sujet des contrôles

15 — Tels sont les termes de l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase; voir également la formulation plus claire de cette disposition dans la version anglaise de la directive.

effectués (articles 7 et 9 de la directive). Les contrôles autorisés de l'État destinataire interviennent lors de l'introduction des végétaux, produits végétaux et autres objets sur le territoire de l'État membre (article 11, paragraphe 1, première phrase [16]).

15. Il convient, pour interpréter l'article 11 de la directive, de distinguer clairement, parmi les contrôles autorisés, les contrôles physiques et les contrôles formels. L'article 11, paragraphe 1, première phrase, autorise à procéder à des contrôles physiques portant sur le respect des interdictions et restrictions prévues à l'article 5, sur les végétaux, produits végétaux et autres objets ainsi que sur leurs emballages et les véhicules assurant leur transport. L'ampleur des contrôles autorisés est déterminée par le renvoi au paragraphe 3. Selon celui-ci, des contrôles officiels systématiques ne sont autorisés — en vertu du point a), seul pertinent dans le cas d'espèce — que « s'il existe un indice sérieux donnant à croire que l'une de ces dispositions n'a pas été respectée ». Hormis cela, seuls des contrôles occasionnels peuvent être effectués, et seulement par sondage.

16. En revanche, des contrôles formels peuvent être effectués, sur la base de l'article 11, paragraphe 2, deuxième phrase, *systématiquement* [17]. Si ces contrôles révèlent certains manquements énumérés dans la disposition, l'État membre concerné peut alors — et seulement alors — édicter des interdictions et restrictions. Le prototype de ces contrôles formels est constitué par la vérification des certificats en vertu de l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase, sous a). Si les certificats ne sont pas présentés, l'importation peut être refusée.

17. Plusieurs raisons plaident à notre avis en faveur de l'idée que les contrôles ne peuvent valablement être effectués *que* lorsque les produits sont introduits sur le territoire de l'État membre, et non pas éventuellement quelque temps auparavant par le biais de l'autorisation incriminée. Il convient en premier lieu de se fonder sur le libellé, très clair à cet égard, de l'article 11, paragraphe 1, première phrase. Un autre indice est fourni par le point b), abrogé seulement par la directive 89/439 [18], qui autorisait des interdictions et restrictions au cas où les végétaux, produits végétaux ou autres objets n'étaient pas introduits sur le territoire de l'État membre en passant par les points d'entrée prescrits. Le principe du respect des points d'entrée prescrits qui le sous-tend permet et impose un contrôle effectif à la frontière et, le cas

16 — Ndt.: L'article 1er, paragraphe 3, de la directive 89/439 a remplacé la formule existant dans la version française originale: « lors de leur introduction » par les termes: « s'ils sont introduits ».

17 — La formulation de l'article 11, premier alinéa: « Les États membres ... peuvent prévoir, en plus des mesures permises conformément au paragraphe 1, deuxième phrase, des contrôles officiels systématiques ... » atteste que les contrôles systématiques sont admis.

18 — Avec un délai de transposition expirant le 1er janvier 1990.

échéant, l'interdiction d'introduire le produit sur le territoire si certaines dispositions ne sont pas respectées. L'ancien point b) implique à notre avis également qu'il n'existe aucun filtre *avant* l'introduction de la marchandise.

18. Enfin, les deux dernières phrases de l'article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, introduites par la directive 88/572, plaident également à nos yeux en faveur de l'idée que les contrôles n'étaient jusqu'alors possibles qu'à la frontière, puisqu'elles imposent leur réduction progressive et un déplacement des contrôles vers le lieu de destination. Il faut bien reconnaître qu'il existe un rapport conflictuel entre cet article 11, paragraphe 3, deuxième alinéa, qui n'est plus tout récent, et un contrôle effectif qui peut entraîner, le cas échéant, une interdiction d'introduire les végétaux si les conditions énumérées ne sont pas respectées. A notre avis, il peut toutefois être résolu si, bien que le déplacement des contrôles soit en principe recherché, des exceptions restent cependant possibles dans certains cas déterminés selon la procédure prévue à l'article 16 de la directive.

19. En conclusion, le gouvernement italien n'était donc à notre avis pas habilité, en vertu de la directive, à exiger une autorisation préalable, délivrée sur demande, puisque tous les contrôles nécessaires sont possibles et autorisés lors de l'introduction des marchandises.

20. Le fait d'exiger abusivement une autorisation, non seulement doit être considéré à cet égard comme contraire à la directive 77/93, mais constitue de surcroît une mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives [19] au sens de l'article 30 du traité CEE et de l'article 10 du règlement n° 234/68. Selon une jurisprudence constante [20], le recours à l'article 36 du traité n'est pas possible dans les domaines du droit complètement harmonisés. L'État membre ne peut plus invoquer que les dispositions dérogatoires figurant dans les mesures d'harmonisation.

Dépens

21. La décision sur les dépens résulte de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.

19 — Arrêt du 8 février 1983, Commission/Royaume-Uni, 124/81, Rec. p. 203; arrêt du 17 novembre 1992, Commission/Irlande, C-235/91, Rec. I-5917.

20 — Arrêts du 5 octobre 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555; du 5 avril 1979, Ratti, 148/78, Rec. p. 1629; du 8 novembre 1979, Denkavit, 251/78, Rec. p. 3369; du 20 septembre 1988, Moormann, 190/87, Rec. p. 4689.

C — Conclusions

22. Au terme de cette analyse, nous vous proposons de statuer comme suit:

« 1) La République italienne, en exigeant une autorisation préalable pour l'introduction sur le territoire italien de végétaux sensibles au feu bactérien, a manqué aux obligations qui lui incombent

— en vertu de l'article 11, paragraphe 1, deuxième phrase, de la directive 77/93/CEE du Conseil du 21 décembre 1976 concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux et produits végétaux et

— en vertu des dispositions combinées de l'article 30 du traité CEE et de l'article 10, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 234/68/CEE du Conseil du 27 février 1968 portant établissement d'une organisation commune de marché dans le secteur des plantes vivantes et des produits de la floriculture.

2) La République italienne est condamnée aux dépens. »