ARRÊT DE LA COUR

22 octobre 2002 *

Dans l'affaire C-241/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Conseil d'État (France) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

National Farmers' Union

et

Secrétariat général du gouvernement,

une décision à titre préjudiciel sur la validité des décisions 98/692/CE de la Commission, du 25 novembre 1998, modifiant la décision 98/256/CE concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (JO L 328, p. 28), et 1999/514/CE de la Commission, du 23 juillet 1999, fixant la date à laquelle l'expédition à partir du Royaume-Uni de produits bovins dans le cadre du régime d'exportation sur la base de la date peut commencer au titre de l'article 6, paragraphe 5, de la décision 98/256/CE du Conseil (JO L 195, p. 42), ainsi que sur l'interprétation du droit communautaire, notamment de l'article 30 CE,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissochet, M. Wathelet, et R. Schintgen, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, P. Jann et V. Skouris, M[mes] F. Macken et N. Colneric, MM. S. von Bahr, J. N. Cunha Rodrigues et A. Rosas (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M[me] L. Hewlett, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour la National Farmers' Union, par M. C. Lewis, barrister, mandaté par M. P. Willis, solicitor,

— pour le gouvernement français, par MM. R. Abraham et G. de Bergues, ainsi que par M[me] R. Loosli-Surrans, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, en qualité d'agent, assisté de M. M. Hoskins, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. D. Booss et G. Berscheid, en qualité d'agents,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de la National Farmers' Union, représentée par M. S. Isaacs, QC, du gouvernement français, représenté par M^me^ R. Loosli-Surrans et M. F. Alabrune, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par MM. J. E. Collins et M. Hoskins, et de la Commission, représentée par M. G. Berscheid, à l'audience du 19 mars 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 2 juillet 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 28 mai 2001, parvenue à la Cour le 22 juin suivant, le Conseil d'État a posé, en application de l'article 234 CE, trois questions préjudicielles concernant, la première, la possibilité, pour un État membre, de remettre en cause la validité de décisions communautaires en invoquant des changements dans les circonstances de fait et de droit intervenus postérieurement à l'expiration des délais de recours à l'encontre de ces décisions, la deuxième, l'interprétation du principe de précaution et la troisième, l'interprétation de l'article 30 CE.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la National Farmers' Union au Secrétariat général du gouvernement à propos de décisions implicites portant refus d'abroger diverses mesures nationales relatives à l'interdiction d'importer sur le territoire français de la viande bovine et des produits bovins en provenance du Royaume-Uni.

Cadre juridique

3 À la suite de la découverte d'un lien probable entre une variante de la maladie de Creutzfeldt-Jacob, maladie affectant l'être humain, et l'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après l'«ESB»), largement répandue à l'époque au Royaume-Uni, la Commission a adopté la décision 96/239/CE, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (JO L 78, p. 47, ci-après la «décision d'embargo»), par laquelle elle a interdit au Royaume-Uni d'expédier, de son territoire vers les autres États membres et les pays tiers, notamment, des bovins vivants, de la viande bovine et des produits obtenus à partir de bovins.

4 Cette décision était fondée sur le traité CE, sur la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224, p. 29), modifiée, en dernier lieu, par la directive 92/118/CEE du Conseil, du 17 décembre 1992, définissant les conditions de police sanitaire ainsi que les conditions sanitaires régissant les échanges et les importations dans la Communauté de produits non soumis, en ce qui concerne lesdites conditions, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A chapitre I[er] de la directive 89/662/CEE et, en ce qui concerne les pathogènes, de la directive 90/425 (JO 1993, L 62, p. 49, ci-après la «directive 90/425»), et notamment son article 10, paragraphe 4, ainsi que sur la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 395, p. 13), modifiée, en dernier lieu, par la directive 92/118 (ci-après la «directive 89/662»), et notamment son article 9.

5 La décision d'embargo prévoyait, en son article 3, que le Royaume-Uni adresserait toutes les deux semaines à la Commission un rapport sur l'application des mesures prises en matière de protection contre l'ESB, en conformité avec les dispositions communautaires et nationales.

6 Le septième considérant de la décision d'embargo indiquait que cette dernière devrait être revue après un examen d'un ensemble d'éléments mentionnés dans cette décision.

7 Le 16 mars 1998, le Conseil a adopté la décision 98/256/CE, concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, modifiant la décision 94/474/CE et abrogeant la décision 96/239/CE (JO L 113, p. 32), par laquelle il a procédé à une levée de l'embargo pour certaines viandes et produits de viande provenant de bovins abattus en Irlande du Nord, dans les conditions strictes d'un régime fondé sur la certification des troupeaux («Export Certified Herds Scheme — ECHS», ci-après le «régime ECHS»).

8 Par la décision 98/692/CE de la Commission, du 25 novembre 1998, modifiant la décision 98/256 (JO L 328, p. 28), le principe de l'autorisation d'expédition de produits bovins dans le cadre d'un régime d'exportation fondé sur la date («Date-Based Export Scheme — DBES», ci-après le «régime DBES») a été adopté par modification de l'article 6 de la décision 98/256.

9 Le régime DBES est décrit dans l'annexe III de la décision 98/256, ajoutée à cette décision par la décision 98/692.

10 L'annexe III, point 3, de la décision 98/256 modifiée définit strictement les animaux éligibles au titre du régime DBES. Ceux-ci doivent être clairement identifiables tout au long de leur vie et leur origine doit pouvoir être tracée.

11 L'annexe III, point 4, de la décision 98/256 modifiée prévoit que tout animal non conforme à l'ensemble des exigences du régime DBES doit être automatiquement refusé.

12 L'annexe III de la décision 98/256 modifiée prévoit, en son point 5, que l'abattage des animaux éligibles doit être effectué dans des abattoirs spécialisés, ne traitant pas d'animaux non éligibles. L'article 6 et l'annexe III, point 6, de ladite décision imposent des conditions particulières relatives à la découpe des viandes.

13 L'annexe III, point 7, de la décision 98/256 modifiée prévoit que la traçabilité des viandes et des produits doit être parfaitement assurée.

14 Les articles 14 à 17 de la décision 98/256 modifiée sont rédigés comme suit:

«*Article 14*

La Commission effectue des inspections communautaires sur place au Royaume-Uni pour vérifier l'application des dispositions de la présente décision, en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des contrôles officiels.

Article 15

Tous les mois, le Royaume-Uni transmet à la Commission un rapport sur l'application des mesures de protection prises contre l'ESB, conformément aux dispositions nationales et communautaires.

Article 16

La présente décision est régulièrement révisée à la lumière des nouvelles informations scientifiques disponibles. La présente décision est modifiée, le cas échéant, après consultation du comité scientifique approprié, conformément à la procédure prévue à l'article 18 de la directive 89/662/CEE.

Article 17

Les États membres adoptent les mesures nécessaires pour se conformer à la présente décision. Ils en informent immédiatement la Commission.»

15 L'article 6, paragraphe 5, de la décision 98/256 modifiée prévoit que la Commission, après avoir vérifié l'application de toutes les dispositions de cette

décision sur la base des inspections communautaires et informé les États membres, fixe la date à retenir pour le début des expéditions des produits visés à l'annexe III de cette décision.

16 En application de cette disposition, la décision 1999/514/CE de la Commission, du 23 juillet 1999, fixant la date à laquelle l'expédition à partir du Royaume-Uni de produits bovins dans le cadre du régime d'exportation sur la base de la date peut commencer au titre de l'article 6, paragraphe 5, de la décision 98/256 (JO L 195, p. 42), a fixé cette date au 1er août 1999.

17 En droit français, l'interdiction de l'importation de viande bovine provenant du Royaume-Uni résulte de l'arrêté, du 28 octobre 1998, établissant des mesures particulières applicables à certains produits d'origine bovine expédiés du Royaume-Uni (JORF du 2 décembre 1998, p. 18169).

18 L'article 2 de cet arrêté interdit l'importation, à partir du Royaume-Uni, de farines animales et des produits qui en contiennent. L'article 4 du même arrêté interdit l'importation de viandes et de produits à base de viande obtenus à partir de bovins ayant été abattus au Royaume-Uni, à l'exclusion de l'Irlande du Nord. L'article 10 interdit l'importation de gélatine, de phosphate dicalcique et de collagène, susceptibles d'entrer dans les chaînes alimentaires humaine ou animale, provenant de bovins abattus au Royaume-Uni.

19 L'arrêté du 28 octobre 1998 a été modifié par un arrêté du 11 octobre 1999 (JORF du 12 octobre 1999, p. 15220), afin d'autoriser le transit de la viande bovine en provenance du Royaume-Uni.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

20 Par une requête sommaire et un mémoire complémentaire enregistrés les 5 juin et 5 octobre 2000 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, la National Farmers' Union demande à la juridiction:

— d'annuler la décision implicite de rejet du Premier ministre née du silence gardé pendant plus de quatre mois sur la demande qui lui a été présentée le 4 octobre 1999 et tendant à la levée de l'embargo sur les exportations de boeuf britannique vers la France;

— d'annuler la décision implicite de rejet du Premier ministre, du ministre de l'Agriculture et de la Pêche ainsi que du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie résultant du silence gardé par eux pendant plus de quatre mois sur la demande qui leur a été présentée le 3 février 2000 tendant à l'abrogation de l'arrêté du 28 octobre 1998;

— d'enjoindre à ces autorités d'abroger les dispositions des articles 2, 4 et 10 de l'arrêté du 28 octobre 1998 dans un délai de trois mois à compter de sa décision, sous astreinte de 5 000 FRF par jour de retard;

— de condamner l'État à lui payer la somme de 20 000 FRF au titre des frais exposés par elle et non compris dans les dépens.

21 Ainsi qu'il a été précisé lors de l'audience devant la Cour, les décisions implicites de rejet des demandes de levée de l'embargo sont réputées être intervenues quatre mois après le dépôt de celles-ci par la requérante au principal, à savoir, respectivement, les 4 février et 3 juin 2000.

22 Devant la juridiction nationale, le ministre de l'Agriculture et de la Pêche a invoqué, d'une part, l'avis émis le 6 décembre 1999 par l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments, selon lequel une levée de l'embargo comportait des risques plausibles liés à l'absence de certitude sur la distribution de l'infectiosité dans l'organisme au cours du temps chez les bovins et sur l'ensemble des modes de transmission de l'agent infectieux, et, d'autre part, un compte-rendu des séances des 23 et 24 novembre ainsi que du 6 décembre 1999 du comité vétérinaire permanent de l'Union européenne d'où il ressortirait que, à ces dates, plusieurs États membres ne souhaitaient pas se doter d'un système de marquage spécifique à la viande britannique reçue et destinée à être réexpédiée, après transformation, dans un autre État membre. Ledit ministre a notamment fait valoir que ces éléments, dont il a eu connaissance postérieurement à l'expiration du délai de recours contre les décisions 98/692 et 1999/514, mais avant de prendre les décisions attaquées, révèlent que lesdites décisions communautaires ont méconnu le principe de précaution énoncé à l'article 174 CE. Il invoque enfin la confirmation, portée à sa connaissance le 30 juin 2000, d'un premier cas d'ESB au Royaume-Uni chez un bovin né après le 1er août 1996, date de l'interdiction de la vente et de l'administration des farines animales, laissant craindre une inefficacité du système DBES.

23 Dans ces circonstances, le Conseil d'État, considérant que la légalité des décisions attaquées devant lui est nécessairement subordonnée à la validité des décisions 98/692 et 1999/514, a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) [E]u égard au caractère normatif des décisions 98/692/CE de la Commission, du 25 novembre 1998, et 1999/514/CE de la Commission, du 23 juillet 1999,

et nonobstant l'expiration du délai de recours ouvert à leur encontre, un État membre peut[-il] utilement exciper de changements substantiels dans les circonstances de fait ou de droit, intervenus postérieurement à l'expiration des délais de recours contre ces décisions, dès lors que ces changements sont de nature à en remettre en cause la validité[?]

2) [À] la date des décisions prises par les autorités françaises, les décisions susmentionnées de la Commission étaient[-elles] valides au regard du principe de précaution énoncé à l'article 174 du traité instituant la Communauté européenne[?]

3) [U]n État membre tire[-t-il] des stipulations de l'article 30 (ex. 36) du traité instituant la Communauté européenne le pouvoir d'interdire des importations de produits agricoles et d'animaux vivants dès lors que les directives 89/662/CEE et 90/425/CEE ne peuvent être regardées comme réalisant l'harmonisation des mesures nécessaires à l'objectif spécifique de protection de la santé et de la vie des personnes prévu à cet article[?]»

24 Dans les motifs de la décision de renvoi, le Conseil d'État précise que la deuxième question est posée pour le cas où la réponse à la première question serait positive.

Sur la première question

25 Par sa première question, le Conseil d'État demande si, eu égard au caractère normatif des décisions 98/692 et 1999/514 et nonobstant l'expiration du délai de

recours ouvert à leur encontre, un État membre peut utilement exciper de changements substantiels dans les circonstances de fait ou de droit, intervenus postérieurement à l'expiration des délais de recours contre ces décisions, dès lors que ces changements sont de nature à remettre en cause la validité desdites décisions.

Observations soumises à la Cour

26 La National Farmers' Union, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission suggèrent de répondre à cette question par la négative. Ils rappellent qu'une décision adoptée par une institution communautaire qui n'a pas été contestée par son destinataire dans les délais prévus à l'article 230, cinquième alinéa, CE devient définitive à son égard. Un tel principe s'appliquerait aux États membres, qui ne seraient pas en droit d'invoquer l'illégalité de la décision en cause dans le cadre d'une autre procédure, qu'il s'agisse d'une procédure engagée au titre de l'article 88 CE (arrêt du 12 octobre 1978, Commission/Belgique, 156/77, Rec. p. 1881, point 21), de l'article 226 CE (arrêt du 10 juin 1993, Commission/Grèce, C-183/91, Rec. p. I-3131, point 10) ou que ce soit dans le cadre d'un renvoi préjudiciel (arrêts du 9 mars 1994, TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, Rec. p. I-833, points 15, 18 et 25, ainsi que du 30 janvier 1997, Wiljo, C-178/95, Rec. p. I-585, point 19).

27 En particulier, la National Farmers' Union justifie l'application à un État membre de la règle rappelée au point précédent par le fait que, ce qui importe, c'est de déterminer si celui qui invoque l'illégalité d'une décision était destinataire de cette dernière et s'il a disposé du droit de la contester. En effet, les cas dans lesquels la Cour aurait reconnu à une partie le droit de contester la validité d'une disposition communautaire à l'égard de laquelle le délai de recours était expiré étaient ceux dans lesquels il n'était pas certain que le demandeur avait qualité pour contester l'acte communautaire au motif qu'il s'agissait d'un règlement d'application

générale (arrêt du 12 décembre 1996, Accrington Beef e.a., C-241/95, Rec. p. I-6699) ou d'une directive adressée aux États membres (arrêt du 11 novembre 1997, Eurotunnel e.a., C-408/95, Rec. p. I-6315). Dans l'affaire au principal, la République française était destinataire des décisions 98/256 ainsi que 1999/514 et elle était en droit d'en contester la validité. Elle ne pourrait donc plus exciper de leur illégalité.

28 À cet égard, la Commission exprime des doutes en ce qui concerne la pertinence de l'attribution par la juridiction de renvoi d'un «caractère normatif» aux décisions 98/692 et 1999/514. Selon elle, la question n'est pas de savoir si certaines des mesures prises peuvent avoir un caractère général et viser des opérateurs, mais de constater que lesdites décisions avaient la République française comme destinataire.

29 À titre subsidiaire, la Commission fait valoir que les faits et éléments invoqués par les autorités françaises devant la juridiction de renvoi sont postérieurs à l'adoption des décisions 98/692 et 1999/514, alors qu'il est de jurisprudence constante que la validité d'un acte doit être appréciée au regard des éléments de fait et de droit existant à la date de son adoption (arrêt du 17 juillet 1997, SAM Schiffahrt et Stapf, C-248/95 et C-249/95, Rec. p. I-4475, point 46). Ainsi, la validité d'un acte communautaire ne saurait dépendre d'appréciations rétrospectives concernant son degré d'efficacité (arrêts du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 43, et du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, Rec. p. I-5689, point 84). Elle fait valoir que la notion de changement substantiel invoquée par le gouvernement français risque d'aboutir à ce que la légalité d'un acte communautaire dépende de sa pertinence au regard des derniers développements scientifiques, ce qui irait à l'encontre du principe de sécurité juridique applicable aux actes communautaires.

30 La National Farmers' Union, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission rappellent que, dans l'hypothèse d'un changement de circonstances

justifiant, selon un État membre, une modification de décisions devenues définitives, cet État membre ne peut invoquer l'illégalité de la décision originaire, mais doit utiliser la voie de droit appropriée qu'est le recours en carence prévu à l'article 232 CE (ordonnance du 21 juin 2000, France/Commission, C-514/99, Rec. p. I-4705, point 48).

31 Le gouvernement français considère, en revanche, qu'il convient de répondre à la première question qu'un État membre est en droit d'exciper d'éléments nouveaux dans les circonstances de fait ou de droit dont il a eu connaissance postérieurement à la date d'expiration des délais de recours contre des décisions attaquables, à condition que ces éléments aient un caractère substantiel.

32 Il fait valoir que, ainsi que le Conseil d'État l'a indiqué dans sa première question, les décisions 98/692 et 1999/514 comportent un ensemble d'éléments normatifs qui les rendent plus proches du règlement que de la décision, puisqu'elles s'appliquent à des situations déterminées objectivement et comportent des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite. L'utilisation de ces décisions par la Commission, dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 13 décembre 2001, Commission/France (C-1/00, Rec. p. I-9989), afin de démontrer l'harmonisation totale des mesures préventives contre l'ESB, irait également dans le sens de cette requalification. Eu égard à cette dernière, l'État membre pourrait invoquer l'article 241 CE pour exciper de l'illégalité des décisions susmentionnées, car la jurisprudence TWD Textilwerke Deggendorf, précitée, ne s'appliquerait pas aux actes ayant un caractère normatif.

33 S'agissant de la possibilité d'invoquer des éléments nouveaux, le gouvernement français relève que, au point 47 de l'arrêt SAM Schiffahrt et Stapf, précité, la Cour n'a pas exclu que «la validité d'un acte puisse, dans certains cas, être appréciée en fonction d'éléments nouveaux survenus postérieurement à son adoption». Cette interprétation serait confirmée par le point 47 de l'arrêt du

21 mars 2000, Greenpeace France e.a. (C-6/99, Rec. p. I-1651), dans lequel la Cour a reconnu que, «si l'État membre concerné dispose entre-temps de nouveaux éléments d'information qui l'amènent à considérer que le produit qui a fait l'objet de la notification peut présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement, il ne sera pas tenu de donner son consentement [...]».

Appréciation de la Cour

34 Il y a lieu de rappeler que, selon une jurisprudence constante, une décision adoptée par les institutions communautaires qui n'a pas été attaquée par son destinataire dans le délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE devient définitive à son égard (voir, notamment, arrêts précités Commission/Belgique, points 20 à 24; Commission/Grèce, points 9 et 10; TWD Textilwerke Deggendorf, point 13, et du 15 février 2001, Nachi Europe, C-239/99, Rec. p. I-1197, point 29). Une telle jurisprudence est fondée notamment sur la considération selon laquelle les délais de recours visent à sauvegarder la sécurité juridique en évitant la remise en cause indéfinie des actes communautaires entraînant des effets de droit (arrêt Wiljo, précité, point 19).

35 La Cour a également jugé que les mêmes exigences de sécurité juridique conduisent à exclure la possibilité, pour le bénéficiaire d'une aide d'État ayant fait l'objet d'une décision de la Commission adressée directement au seul État membre dont relevait ce bénéficiaire, qui aurait pu sans aucun doute attaquer cette décision et qui a laissé s'écouler le délai impératif prévu à cet égard à l'article 230, cinquième alinéa, CE, de remettre en cause la légalité de celle-ci devant les juridictions nationales à l'occasion d'un recours dirigé contre les mesures d'exécution de cette décision, prises par les autorités nationales (arrêts précités TWD Textilwerke Deggendorf, points 17 et 20, ainsi que Wiljo, points 20 et 21). La Cour a en effet considéré qu'adopter la solution contraire reviendrait à reconnaître au bénéficiaire de l'aide la faculté de contourner le caractère définitif qui, en vertu du principe de sécurité juridique, doit s'attacher à une décision après l'expiration des délais de recours (arrêts précités TWD Textilwerke Deggendorf, point 18, et Wiljo, point 21).

36 Les mêmes considérations de sécurité juridique justifient qu'un État membre, partie à un litige devant une juridiction nationale, ne soit pas autorisé, devant cette juridiction, à exciper de l'illégalité d'une décision communautaire dont il est destinataire à l'encontre de laquelle il n'a pas exercé le recours en annulation dans le délai prévu à cet effet par l'article 230, cinquième alinéa, CE.

37 S'agissant de la possibilité d'invoquer des éléments nouveaux, survenus postérieurement à l'adoption d'un acte communautaire, pour contester la légalité de celui-ci, il convient de rappeler que, en tout état de cause, la légalité d'un acte doit être appréciée au regard des éléments de fait et de droit existant à la date à laquelle il a été adopté (arrêts du 7 février 1979, France/Commission, 15/76 et 16/76, Rec. p. 321, point 7, et SAM Schiffahrt et Stapf, précité, point 46). Notamment, elle ne saurait dépendre d'appréciations rétrospectives concernant le degré d'efficacité de cet acte (arrêt Jippes e.a., précité, point 84).

38 Par ailleurs, indépendamment du fait que l'article 16 de la décision 98/256 modifiée prévoit la révision régulière de celle-ci à la lumière des nouvelles informations scientifiques disponibles, il y a lieu de relever que, si un État membre estime que des éléments nouveaux entraînent l'obligation, pour la Commission, d'adopter une décision nouvelle, il appartient à cet État de suivre les procédures prévues par le traité ainsi que par les actes communautaires et, le cas échéant, d'utiliser la procédure en carence prévue à cet effet (ordonnance France/Commission, précitée, point 48).

39 Dès lors, il y a lieu de répondre à la première question qu'un État membre, destinataire des décisions 98/692 et 1999/514, qui n'a pas contesté la légalité de ces décisions dans le délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE, n'est pas recevable à exciper ensuite, devant une juridiction nationale, de leur illégalité pour contester le bien-fondé d'un recours dirigé contre lui.

Sur la deuxième question

40 Par sa deuxième question, posée dans l'hypothèse d'une réponse positive à la première question, la juridiction de renvoi demande si, à la date des décisions implicites de rejet des autorités françaises, les décisions 98/692 et 1999/514 étaient valides au regard du principe de précaution énoncé à l'article 174 CE.

41 Eu égard à la réponse apportée à la première question, il convient de constater que la deuxième question est sans objet et qu'il n'y a pas lieu d'y répondre.

Sur la troisième question

42 Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande si un État membre est fondé à invoquer l'article 30 CE pour interdire des importations de produits agricoles et d'animaux vivants dès lors que les directives 89/662 et 90/425 ne peuvent être regardées comme réalisant l'harmonisation des mesures nécessaires à l'objet spécifique de protection de la santé et de la vie des personnes prévu à cet article.

Observations soumises à la Cour

43 Tant la National Farmers' Union que le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission se réfèrent à la jurisprudence de la Cour interdisant le recours à l'article 30 CE lorsqu'existent des mesures d'harmonisation.

44 S'agissant des dispositions à prendre en considération, tous trois estiment que, outre les directives 89/662 et 90/425, visées par la juridiction de renvoi dans la troisième question, il convient également de se référer aux décisions 98/256, 98/692 et 1999/514, prises en application desdites directives et qui organisent le régime DBES. La Commission ajoute que ce dispositif doit être complété par les autres dispositions applicables en la matière, telles que celles relatives aux viandes fraîches, aux préparations de viande ou aux produits à base de viande.

45 La National Farmers' Union, le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission soutiennent qu'il existait une harmonisation interdisant le recours, par le gouvernement français, à l'article 30 CE. Tout en relevant que, au point 126 de son arrêt Commission/France, précité, la Cour n'a pas pris position sur les produits soumis au régime DBES qui ont été découpés, transformés ou reconditionnés sur le territoire d'un autre État membre et ultérieurement exportés vers la France sans qu'une marque distincte ait été apposée, la requérante au principal admet une réserve à cet égard. Le gouvernement du Royaume-Uni et la Commission, en revanche, considèrent que ce problème dit «des importations triangulaires» est relatif à l'exécution par les États membres des décisions organisant le régime DBES, mais il ne remet pas en cause l'existence d'une harmonisation. En tout état de cause, le gouvernement français n'aurait pas interdit l'importation de tels produits et ils ne seraient pas en cause dans l'affaire au principal.

46 La Commission ajoute que, si le gouvernement français n'était pas d'accord avec les mesures adoptées, s'il souhaitait la modification de celles-ci en raison d'éléments nouveaux ou estimait nécessaire d'adopter des mesures conservatoires, il lui appartenait, en tout état de cause, de rester dans le cadre procédural établi par la directive 89/662, sur le fondement de laquelle a été adoptée la décision 98/692, ou d'utiliser les recours juridictionnels prévus par le traité.

47 Le gouvernement français considère, quant à lui, que, à la date des décisions implicites de maintien de l'embargo en cause dans l'affaire au principal, il était en droit d'avoir recours à l'article 30 CE dès lors qu'il n'existait pas une

harmonisation complète. Celle-ci n'aurait été réalisée que par l'adoption du règlement (CE) n° 999/2001 du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, fixant les règles pour la prévention, le contrôle et l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles (JO L 147 p. 1), applicable à compter du 1er juillet 2001. Il fait valoir également l'absence de fiabilité du système d'identification des bovins au Royaume-Uni, l'absence d'application systématique sur le territoire de celui-ci des conditions du régime DBES et le non-respect, par les États membres, des conditions de traçabilité et d'étiquetage de la viande britannique pour conclure que les mesures nationales sont justifiées.

Appréciation de la Cour

48 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires à assurer la protection de la santé des animaux et des personnes et aménagent des procédures communautaires de contrôle de leur observation, le recours à l'article 30 CE cesse d'être justifié et c'est dans le cadre tracé par la directive d'harmonisation que les contrôles appropriés doivent être effectués et les mesures de protection prises (arrêts du 5 octobre 1977, Tedeschi, 5/77, Rec. p. 1555, point 35; du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553, point 18; du 25 mars 1999, Commission/Italie, C-112/97, Rec. p. I-1821, point 54, et du 11 mai 1999, Monsees, C-350/97, Rec. p. I-2921, point 24).

49 La Cour a également jugé que, même lorsqu'une directive n'aménage pas une procédure communautaire de contrôle de son observation ni ne prévoit de sanction en cas de violation de ses dispositions, un État membre ne saurait s'autoriser à prendre unilatéralement des mesures correctives ou des mesures de défense destinées à obvier à une méconnaissance éventuelle, par un autre État membre, des règles du droit communautaire (arrêt Hedley Lomas, précité, points 19 et 20).

50 Il convient en effet de souligner que, dans la communauté de droit que constitue la Communauté européenne, un État membre est tenu de respecter les dispositions du traité et, notamment, d'agir dans le cadre des procédures prévues par celui-ci et par la réglementation applicable.

51 C'est à la lumière de ces différents éléments qu'il convient d'examiner si le gouvernement français pouvait, à la date des décisions implicites en cause au principal, invoquer l'article 30 CE pour maintenir l'interdiction d'importation de la viande bovine en provenance du Royaume-Uni.

52 Si le règlement n° 999/2001 a sans doute réalisé une harmonisation complète des règles relatives à la prévention, au contrôle et à l'éradication de certaines encéphalopathies spongiformes transmissibles, il convient de constater, ainsi que le fait M. l'avocat général aux points 91 à 94 de ses conclusions, que les décisions 98/256 et 98/692, définissant le régime DBES, ont prescrit les règles nécessaires pour protéger la santé publique lors de la reprise des exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers les autres États membres.

53 Ces décisions, qui s'ajoutent à la réglementation générale existant déjà, précisent les conditions d'éligibilité et de traçabilité des animaux susceptibles d'être utilisés dans le cadre du régime DBES, celles devant être respectées par les abattoirs ainsi que les conditions propres à la découpe des viandes, lesquelles sont imposées en complément des dispositions en vigueur relatives au retrait des abats spécifiés.

54 Par ailleurs, l'article 14 de la décision 98/256 modifiée prévoit que des inspections communautaires doivent être effectuées par la Commission au Royaume-Uni

pour vérifier l'application des dispositions de ladite décision, tandis que l'article 15 de celle-ci prévoit la transmission mensuelle à la Commission, par le Royaume-Uni, de rapports sur l'application des mesures de protection prises contre l'ESB.

55 S'agissant des obligations des États membres autres que le Royaume-Uni, l'article 17 de la décision 98/256 modifiée prévoit qu'ils adoptent les mesures nécessaires pour se conformer à celle-ci et en informent immédiatement la Commission.

56 En outre, ainsi qu'il a été mentionné au point 38 du présent arrêt, la décision 98/256 modifiée précise, en son article 16, qu'elle doit être régulièrement révisée à la lumière des nouvelles informations scientifiques disponibles et que les modifications éventuelles ont lieu conformément à la procédure prévue à l'article 18 de la directive 89/662.

57 L'examen de ces différentes dispositions démontre que, outre l'harmonisation des mesures nécessaires pour garantir la protection de la santé des personnes, la décision 98/256 modifiée aménage des procédures de contrôle de son observation et précise, par renvoi à la directive 89/662, la procédure appropriée pour procéder aux modifications qui pourraient être rendues indispensables par l'évolution des connaissances scientifiques.

58 S'agissant des mesures urgentes qui seraient susceptibles d'être prises par un État membre en cas de danger grave pour la santé humaine, il importe de rappeler que les décisions 98/256 et 98/692 ont été adoptées sur le fondement des directives 89/662 et 90/425, pour ce qui concerne la première de ces deux décisions, et de la seule directive 89/662, s'agissant de la seconde desdites décisions.

59 La directive 89/662 décrit, en ses articles 7, 8 et 9, les mesures qui peuvent être adoptées par un État membre de destination, notamment lorsque ses autorités compétentes constatent que la marchandise importée ne répond pas aux conditions posées par la législation communautaire. L'article 7 permet la destruction ou la réexpédition de cette marchandise et l'article 9 autorise notamment l'adoption, par cet État membre, de mesures conservatoires pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale.

60 C'est conformément à ces dispositions, qui imposent une communication sans délai des mesures adoptées aux autres États membres ainsi qu'à la Commission et une collaboration étroite entre ces derniers et celle-ci, que doit agir un État membre confronté à une situation mettant en péril la santé de sa population (sur les obligations de communication sans délai et de coopération loyale en cas d'adoption de mesures conservatoires, voir par analogie, s'agissant de la directive 90/425, arrêt du 8 janvier 2002, Van den Bor, C-428/99, Rec. p. I-127, points 45 à 48).

61 C'est d'ailleurs l'application des mesures conservatoires visées à l'article 9 de la directive 89/662 que prévoit le treizième considérant de la décision 98/692 dans le cas où il serait découvert, après l'expédition de produits répondant, en principe, aux conditions du régime DBES, que ces produits provenaient d'un animal qui, par la suite, s'est révélé inéligible à ce régime.

62 Il résulte de l'examen de l'ensemble de ces dispositions que la réglementation existante et, notamment, la directive 89/662 ainsi que les décisions 98/256 et 98/692 prévoient l'harmonisation nécessaire pour assurer la protection de la santé publique lors de la reprise des exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers les autres États membres et aménagent des procédures communautaires de contrôle de leur observation.

63 Il est vrai que, au point 134 de l'arrêt Commission/France, précité, la Cour a relevé qu'il existait des difficultés d'interprétation de la décision 98/256 modifiée en ce qui concerne les obligations des États membres relatives à la traçabilité des produits. Il suffit cependant de constater que, ainsi qu'il résulte du point 135 du même arrêt, ces difficultés d'interprétation avaient disparu à la date des décisions implicites de refus de levée de l'embargo en cause au principal.

64 S'agissant des produits soumis au régime DBES qui ont été découpés, transformés ou reconditionnés sur le territoire d'un autre État membre et ultérieurement exportés vers la France sans qu'une marque distincte ait été apposée, il suffit de constater que le litige au principal ne porte pas sur de tels produits et que, en tout état de cause, le gouvernement français ne s'est jamais opposé à l'importation de ceux-ci.

65 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, dès lors que la directive 89/662 et la décision 98/256 modifiée prescrivent les règles nécessaires pour protéger la santé publique lors de la reprise des exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers les autres États membres, qu'elles aménagent une procédure communautaire de contrôle de l'observation de ladite décision ainsi qu'une procédure de révision de celle-ci à la lumière des nouvelles informations scientifiques disponibles et qu'elles prévoient le cadre juridique approprié pour l'adoption de mesures conservatoires, par un État membre de destination, en vue de protéger la santé publique, un État membre n'est pas en droit d'invoquer l'article 30 CE pour s'opposer à la reprise des importations, sur son territoire, de viande bovine en provenance du Royaume-Uni, effectuées conformément aux décisions 98/256 modifiée et 1999/514.

Sur les dépens

66 Les frais exposés par les gouvernements français et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire

l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Conseil d'État, par décision du 28 mai 2001, dit pour droit:

1) Un État membre, destinataire des décisions 98/692/CE de la Commission, du 25 novembre 1998, modifiant la décision 98/256/CE concernant certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, et 1999/514/CE de la Commission, du 23 juillet 1999, fixant la date à laquelle l'expédition à partir du Royaume-Uni de produits bovins dans le cadre du régime d'exportation sur la base de la date peut commencer au titre de l'article 6, paragraphe 5, de la décision 98/256/CE du Conseil, qui n'a pas contesté la légalité de ces décisions dans le délai prévu à l'article 230, cinquième alinéa, CE, n'est pas recevable à exciper ensuite, devant une juridiction nationale, de leur illégalité pour contester le bien-fondé d'un recours dirigé contre lui.

2) Dès lors que la directive 89/662/CEE du Conseil, du 11 décembre 1989, relative aux contrôles vétérinaires applicables dans les échanges intracommunautaires dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, et la

décision 98/256, dans sa version résultant de la décision 98/692, prescrivent les règles nécessaires pour protéger la santé publique lors de la reprise des exportations de viande bovine du Royaume-Uni vers les autres États membres, qu'elles aménagent une procédure communautaire de contrôle de l'observation de ladite décision ainsi qu'une procédure de révision de celle-ci à la lumière des nouvelles informations scientifiques disponibles et qu'elles prévoient le cadre juridique approprié pour l'adoption de mesures conservatoires, par un État membre de destination, en vue de protéger la santé publique, un État membre n'est pas en droit d'invoquer l'article 30 CE pour s'opposer à la reprise des importations, sur son territoire, de viande bovine en provenance du Royaume-Uni, effectuées conformément aux décisions 98/256, telle que modifiée par la décision 98/692, et 1999/514.

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann Edward

Jann Skouris Macken

Colneric von Bahr

Cunha Rodrigues Rosas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 octobre 2002.

Le greffier Le président

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias