CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 13 janvier 2000 *

1. Des mesures nationales qui, pour se conformer aux dispositions de la directive 86/469/CEE [1], interdisent, d'une part, l'administration aux bovins d'engraissement de produits qui stimulent la croissance, et, d'autre part, la détention ou le stockage, l'achat ou la vente de bovins auxquels de tels produits ont été administrés, sont-elles contraires aux articles 30 et 36 du traité CE (devenus, après modification, articles 28 CE et 30 CE)?

Telle est la question préjudicielle que l'Arrondissementsrechtbank te Arnhem (Pays-Bas) soumet à votre Cour dans le cadre de procédures pénales engagées contre des agriculteurs qui ont utilisé ces produits en infraction avec les dispositions nationales susmentionnées.

Cadre juridique

La législation communautaire

2. En vertu de l'article 30 du traité, les restrictions quantitatives à l'importation et les mesures d'effet équivalent sont interdites entre les États membres.

3. Au sens de l'article 30, les mesures d'effet équivalent sont définies comme «les obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, en l'absence d'harmonisation des législations, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises (telles que celles qui concernent leur dénomination, leur forme, leurs dimensions, leur poids, leur composition, leur présentation, leur étiquetage, leur conditionnement), même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises» [2].

4. Selon l'article 36, première phrase, du traité, les interdictions et restrictions à l'importation entre les États membres, qui sont justifiées par des raisons, notamment,

* Langue originale: le français.

1 — Directive du Conseil, du 16 septembre 1986, concernant la recherche de résidus dans les animaux et dans les viandes fraîches (JO L 275, p. 36).

2 — Voir, notamment, l'arrêt du 24 novembre 1993, Keck et Mithouard (C-267/91 et C-268/91, Rec. p. I-6097, point 15).

de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, sont autorisées.

5. Toutefois, aux termes de l'article 36, seconde phrase, du traité, ces interdictions ou restrictions ne doivent constituer ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée au commerce intracommunautaire.

6. La directive 83/189/CEE du Conseil, du 28 mars 1983, prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques [3], telle que modifiée par la directive 88/182/CEE du Conseil, du 22 mars 1988 [4], a pour objet d'empêcher toute entrave technique aux échanges intracommunautaires résultant de la diversité des législations nationales [5]. À cet effet, le troisième considérant de la directive 83/189 précise qu'une procédure faisant obligation aux États membres de notifier à la Commission, préalablement à leur adoption, les normes et règles techniques est instaurée.

7. L'article 8 de la directive 83/189 prévoit que les États membres doivent communiquer à la Commission tout projet de règle technique et, si nécessaire, les dispositions législatives ou réglementaires de base. Toutefois, le paragraphe 1, premier alinéa, de cette même disposition permet qu'il soit dérogé à ce principe «... s'il s'agit d'une simple transposition intégrale d'une norme internationale ou européenne...». Dans ce cas, une simple information quant à la norme concernée suffit.

8. L'article 10 de la directive 83/189, modifié par la directive 88/182, dispose que le projet de règle technique n'a ni à être notifié ni à être communiqué à la Commission si «... les États membres s'acquittent de leurs obligations découlant des directives communautaires».

9. La directive 86/469 [6] entend faciliter la libre circulation des marchandises en rapprochant les réglementations divergentes des États membres qui conduisaient à des entraves intracommunautaires et à une distorsion des conditions entre des produits faisant l'objet d'organisation commune de marché.

10. À cette fin, des mesures de contrôle communes tendant à déterminer et à éliminer les causes de résidus dans les animaux et les viandes fraîches et à garantir que les viandes présentant des résidus au-delà des tolérances admises sont exclues de la consommation [7] ont été adoptées.

3 — JO L 109, p. 8.
4 — JO L 81, p. 75.
5 — Premier et deuxième considérants de la directive 83/189.
6 — Voir, notamment, ses troisième et quatrième considérants.
7 — Neuvième considérant.

11. Par «résidus», au sens de la directive 86/469, il faut entendre les «résidus de substances ayant une action pharmacologique, de leurs produits de transformation, ainsi que d'autres substances se transmettant à la viande et susceptibles de nuire à la santé humaine» [8].

12. L'article 9, paragraphe 3, sous b), de la directive 86/469 fait obligation aux autorités compétentes de veiller à ce que, si l'examen d'un échantillon officiel «révèle la présence de substances prohibées, les animaux ne puissent être mis sur le marché pour la consommation humaine ou animale».

13. La directive 86/469 énumère, en son annexe I, les groupes de résidus entrant dans le champ d'application de l'article 9, précité. Le clenbutérol relève du point B de l'annexe I, intitulé «groupes spécifiques», groupe I «autres médicaments», sous-groupe c) «autres médicaments vétérinaires».

La législation néerlandaise

14. L'article 1[er] de la Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PPV) 1991 (règlement concernant les substances à effet sympathico-mimétique, ci-après le «règlement néerlandais») définit les substances à effet sympathico-mimétique comme des «... substances à effet stimulateur de la croissance, de caractère bêta-agoniste ou autre, à l'exception des substances à effet hormonal, telles que visées dans le règlement dit 'Verordening verbod toediening bepaalde stoffen met hormale werking' (PPV) de 1987 [règlement interdisant l'administration de certaines substances à effet hormonal]».

15. L'article 2 du règlement néerlandais dispose qu'il est interdit «d'administrer à des bovins d'engraissement de plus de 14 semaines des médicaments vétérinaires à effet sympathico-mimétique contenant du clenbutérol, ou d'accepter que de tels médicaments vétérinaires soient administrés auxdits bovins d'engraissement».

16. Son article 3, paragraphe 1, prévoit qu'«Il est interdit de détenir ou de stocker, de vendre ou d'acheter des bovins d'engraissement auxquels ont été administrées, contrairement à l'article 2, les substances à effet sympathico-mimétique visées audit article».

Cadre factuel et procédural

17. Il ressort de l'ordonnance de renvoi que la présence de clenbutérol a été constatée dans des échantillons d'urine prélevés sur

8 — Article 2, sous c), de la directive 86/469.

quatre bovins se trouvant dans les exploitations des prévenus au principal, Berendse-Koenen M. G. et Berendse H. G. Maatschap. Ils ont donc été poursuivis pénalement pour violation du règlement néerlandais.

18. À l'audience, les prévenus au principal, se prévalant de votre arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International [9], ont soutenu que le règlement néerlandais contenait des normes techniques qui n'avaient pas été notifiées à la Commission. Ils en ont conclu que ce règlement ne leur était pas opposable.

19. Par ailleurs, ils ont fait valoir que le clenbutérol est une substance utilisée dans certains médicaments vétérinaires comme le Ventipulmin qui, prescrit à des fins thérapeutiques, permet de combattre efficacement certaines affections spécifiques des bovins [10]. Selon eux, les bovins, objets de l'enquête, auraient subi ce type de traitement vétérinaire; la présence de clenbutérol dans les urines prélevées trouverait donc sa cause dans l'administration de ce médicament précisément prescrit aux fins de combattre la maladie dont souffraient ces bêtes.

20. De plus, ils ont précisé que le règlement néerlandais a pour effet d'interdire l'utilisation de ce type de médicament vétérinaire alors que d'autres États membres n'édictent pas une telle interdiction. Cette inégalité de traitement entre les opérateurs néerlandais et les autres opérateurs communautaires aurait pour conséquence de créer des distorsions de concurrence interdites par le droit communautaire.

21. S'agissant du premier moyen, l'Arrondissementsrechtbank te Arnhem n'opère ni la même analyse ni la même présentation de la législation néerlandaise que celle effectuée par les prévenus [11]. Selon celui-ci, le règlement néerlandais constitue l'acte par lequel l'État néerlandais s'est acquitté des obligations imposées par la directive 81/851/CEE du Conseil, du 28 septembre 1981, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux médicaments vétérinaires [12]. Cette directive qui place les produits anabolisants sous un régime spécifique, tout en n'interdisant pas toutes les transactions ayant trait aux bovins et viandes auxquels ont été administrées des substances anabolisantes, n'imposerait pas aux États membres de notifier à la Commission les mesures de transposition adoptées en vue de se conformer aux obligations qu'elle édicte. Il en conclut que le règlement néerlandais n'avait pas à être notifié à la Commission, conformément aux dispositions de la directive 83/189, pour produire des effets à

9 — C-194/94, Rec. p. I-2201.

10 — Il est constant que le médicament vétérinaire nommé « Ventipulmin » contient du clenbutérol; que ce médicament prescrit légalement à des doses autorisées peut efficacement lutter contre les affections asthmatiques des bovins.

11 — Page 5, paragraphe 1, de la traduction en français de la décision de renvoi.

12 — JO L 317, p. 1.

l'encontre des prévenus. Toutefois, il souhaite obtenir confirmation de l'interprétation qu'il propose de la directive 83/189 aux fins de se prononcer sur la compatibilité de son droit national avec cette dernière.

22. S'agissant du second moyen soulevé par les prévenus, il n'émet aucun avis, mais s'interroge sur son bien-fondé.

23. L'Arrondissementsrechtbank te Arnhem qui estime ne pas pouvoir trancher le litige au principal sans avoir obtenu de votre Cour la réponse à ses interrogations, formule les questions préjudicielles suivantes:

« 1) La Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) de 1991 et en particulier les articles 2 et 3 de cette Verordening constituent-ils des règles techniques qui, en vertu de l'article 8 de la directive 83/189/CEE, dans la version applicable au moment de l'entrée en vigueur de ladite Verordening, auraient dû préalablement être communiquées à la Commission?

2) La Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) de 1991 et en particulier les articles 2 et 3 de cette Verordening contiennent-ils des dispositions qui constituent des entraves à la libre circulation au sens de l'article 30 du traité CE?»

24. Par lettre du 11 juin 1999, la juridiction de renvoi a indiqué à la Cour que, à la lumière de l'arrêt du 11 mai 1999, Albers e.a. [13], elle ne maintenait pas sa première question.

25. Aux termes de cet arrêt, vous avez jugé que, «en édictant l'interdiction d'administrer du clenbutérol à des bovins d'engraissement de plus de quatorze semaines et de détenir, d'avoir en stock, d'acheter ou de vendre des bovins d'engraissement de plus de quatorze semaines auxquels cette substance a été administrée, le gouvernement néerlandais s'est acquitté des obligations découlant de la directive 86/469» [14]. Vous en avez conclu que, si les articles 2 et 3 du règlement néerlandais doivent être considérés comme des règles techniques, au sens de la directive 83/189, telle que modifiée par la directive 88/182, ils sont, conformément à l'article 10 de la même directive, exemptés de l'obligation de notification prévue par l'article 8 de ladite directive [15].

13 — C-425/97 à C-427/97, Rec. p. I-2947.
14 — Ibidem, point 23.
15 — Ibidem, point 24.

Réponse à la question préjudicielle

26. Il résulte du libellé de la question préjudicielle posée par le juge de renvoi que vous n'êtes pas interrogés sur la validité de la directive 86/469 au regard de l'article 30 du traité [16], mais que vous devez apprécier la compatibilité, au regard de cette disposition du traité, d'une règle de droit interne telle que celle édictée par l'article 3, paragraphe 1, du règlement néerlandais lu en combinaison avec son article 2.

27. On pouvait, en effet, légitimement s'interroger sur la nécessité de reformuler la seconde question dans la mesure où le juge de renvoi décidait de procéder au retrait de la première question après avoir pris connaissance de l'arrêt Albers e.a., précité, qui a jugé — rappelons-le — que les mesures nationales litigieuses ne constituent pas des mesures adoptées unilatéralement par l'État néerlandais, mais des mesures internes de transposition de la directive 86/469 qui, conformément à l'article 10 de la directive 83/189, échappent à l'obligation de notification prévue par l'article 8 de ladite directive [17]. Dès lors, le contrôle de la légalité de cette directive avec l'article 30 du traité aurait pu être demandé [18].

28. Aux termes d'une jurisprudence constante, les mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives à l'importation au sens de l'article 30 du traité sont définies comme des obstacles à la libre circulation des marchandises résultant, *en l'absence d'harmonisation des législations*, de l'application à des marchandises en provenance d'autres États membres, où elles sont légalement fabriquées et commercialisées, de règles relatives aux conditions auxquelles doivent répondre ces marchandises, même si ces règles sont indistinctement applicables à tous les produits, dès lors que cette application ne peut être justifiée par un but d'intérêt général de nature à primer les exigences de la libre circulation des marchandises [19].

29. Des mesures telles que celles adoptées par les dispositions litigieuses nationales ont été considérées par votre Cour dans

16 — Ce qui est confirmé tant par les motifs de la décision de renvoi (voir p. 5 de la traduction en français de cette décision) que par la lettre du 11 juin 1999, aux termes de laquelle le juge de renvoi indique à la Cour qu'il retire sa première question, que par les observations écrites déposées dans le cadre de la présente procédure préjudicielle (points 43 à 49 des observations de la Commission; point 46 des observations du gouvernement néerlandais; points 29 à 31 des observations du gouvernement irlandais), que par les développements présentés par ceux-ci et par les parties au principal lors de l'audience de plaidoirie devant votre Cour, que par les réponses données aux questions posées par la Cour durant ladite audience.

17 — Points 23 et 24.

18 — On sait, en effet, que, selon une jurisprudence constante, «l'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent vaut non seulement pour les mesures nationales, mais également pour les mesures des institutions communautaires» (arrêt du 14 juillet 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Rec. p. I-4301, point 63).

19 — Voir, l'arrêt Keck et Mithouard, précité.

l'arrêt Albers e.a., précité, nous l'avons dit, comme des mesures par lesquelles l'État néerlandais s'est acquitté de ses obligations de transposer les dispositions de la directive 86/469. Or, il résulte clairement des troisième et quatrième considérants de cette directive que son objet est d'harmoniser les mesures de contrôle communes des résidus et de fixer à des seuils maximaux communs de tolérance la présence de ces résidus dans les viandes fraîches; le dépassement de ces seuils entraînant par là même, l'interdiction de commercialiser les viandes fraîches en cause [20]. Cette directive poursuit donc un double but qui est tant d'assurer la protection de la santé humaine [21] que de faciliter la libre circulation des marchandises.

30. Il faut en conclure que des dispositions telles que celles prévues par l'article 3, paragraphe 1, du règlement néerlandais, lu en combinaison avec l'article 2 dudit règlement, ne constituent pas des mesures unilatérales visant à protéger des intérêts qui sont propres à l'État membre qui les édictent, mais ont été adoptées pour se conformer à la décision du Conseil dans l'intérêt général de la Communauté.

31. Dès lors, la question de la compatibilité de ces mesures nationales avec les articles 30 [22] ou 36 du traité ne se pose plus [23].

32. Pour être complet, il convient d'observer que les affirmations des prévenus au principal, selon lesquelles la législation néerlandaise aurait pour effet d'étendre au-delà des prévisions de la directive 86/469 les interdictions de commercialisation sur le territoire national des marchandises respectant ses prescriptions [24], ne sont étayées par aucun élément.

33. Il résulte de ce qui précède que, dans la mesure où des règles telles que celles prévues par le règlement néerlandais, et notamment ses articles 2 et 3 lus en combinaison, n'ont pas été édictées par un État membre pour protéger des intérêts qui lui sont propres, mais pour se conformer à la décision du Conseil dans l'intérêt général de la Communauté, la question de la compatibilité de ces règles nationales avec les articles 30 et 36 du traité ne se pose plus.

20 — Voir l'article 9, paragraphe 3, sous b), de la directive 86/469, susmentionnée.

21 — Nous avions souligné dans nos conclusions dans l'affaire Albers e.a., précitée, (voir notre note en bas de page n° 5) en quoi la présence de clenbutérol au-delà des doses autorisées présentait de réels dangers pour la santé humaine.

22 — Voir l'arrêt Keck et Mithouard, précité.

23 — Voir, par exemple, les arrêts du 10 juillet 1984, Campus Oil e.a. (72/83, Rec. p. 2727, point 27); du 25 novembre 1986, Forest (148/85, Rec. p. 3449, point 14); du 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553, point 18), ou encore, du 19 mars 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Rec. p. I-1251, point 41).

24 — Ils prétendent, notamment, que la commercialisation sur le territoire national des bovins auxquels ont été administrés des médicaments prescrits à des fins thérapeutiques qui contiennent du clenbutérol à des doses autorisées serait interdite.

Conclusion

34. Nous concluons donc à ce qu'il plaise à votre Cour de juger ce qui suit:

«Une règle telle que celle figurant à l'article 3, paragraphe 1, de la Verordening Stoffen met sympathico mimetische werking (PVV) 1991, lu en combinaison avec l'article 2 de la même Verordening, par laquelle l'État membre qui l'a adoptée s'est acquitté des obligations découlant de la directive 86/469/CEE du Conseil, du 16 septembre 1986, concernant la recherche de résidus dans les animaux et dans les viandes fraîches, et notamment de son article 9, ne constitue pas une mesure unilatérale nationale entravant les échanges intracommunautaires prohibée par l'article 30 du traité CE (devenu, après modification, article 28 CE).»