ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

22 juin 2011 *

Dans l'affaire C-346/09,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le Gerechtshof 's-Gravenhage (Pays-Bas), par décision du 18 août 2009, parvenue à la Cour le 28 août 2009, dans la procédure

Staat der Nederlanden

contre

Denkavit Nederland BV e.a.,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. J. N. Cunha Rodrigues, président de chambre, MM. A. Arabadjiev, A. Rosas (rapporteur), U. Lõhmus et A. Ó Caoimh, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. P. Cruz Villalón,
greffier: M^me^ R. Şereş, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 septembre 2010,

considérant les observations présentées:

— pour Denkavit Nederland BV e.a., par M^e^ H. Ferment, advocaat,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^mes^ C. Wissels et M. de Ree, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement allemand, par MM. M. Lumma, J. Möller et N. Graf Vitzthum, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement suédois, par M^me^ A. Falk et M. A. Engman, en qualité d'agents,

— pour la Commission européenne, par MM. F. Jimeno Fernández et B. Burggraaf, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 18 novembre 2010,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation du droit de l'Union en matière d'utilisation de protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux, et plus particulièrement des actes suivants:

— 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);

— la décision 94/381/CE de la Commission, du 27 juin 1994, concernant certaines mesures de protection relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine et à l'alimentation à base de protéines dérivées de mammifères (JO L 172, p. 23);

— la décision 2000/766/CE du Conseil, du 4 décembre 2000, relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des animaux (JO L 306, p. 32), et

— la décision 2001/9/CE de la Commission, du 29 décembre 2000, relative aux mesures de contrôle requises pour la mise en œuvre de la décision 2000/766 (JO 2001, L 2, p. 32).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant le Staat der Nederlanden à Denkavit Nederland BV e.a. (ci-après «Denkavit e.a.»), soit diverses sociétés productrices d'aliments pour animaux ainsi qu'une société distributrice de matières premières pour de tels aliments. Ce litige porte sur la conformité avec le droit de l'Union d'une réglementation nationale temporaire imposant, en vue d'instaurer une protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après l'«ESB»), une interdiction de production et de commercialisation des protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage, dans la mesure où cette interdiction, d'une part, a été arrêtée et est entrée en vigueur après l'adoption, mais avant l'entrée en vigueur d'une décision de l'Union européenne prévoyant une telle interdiction, et, d'autre part, s'appliquait, avant l'entrée en vigueur de cette décision, à la farine de poisson et au phosphate dicalcique, alors que ces produits étaient susceptibles d'être exemptés de l'interdiction imposée par ladite décision.

Le cadre juridique

La réglementation de l'Union

La directive 90/425

3 Selon le deuxième considérant de la directive 90/425, il convient de lever les obstacles vétérinaires et zootechniques au développement des échanges intracommunautaires des animaux et des produits d'origine animale, afin de favoriser le fonctionnement harmonieux des organisations communes de marché pour les animaux et les produits d'origine animale.

4 Conformément au dixième considérant de celle-ci, des mesures de sauvegarde doivent être prévues à cet effet et, notamment pour des raisons d'efficacité, la responsabilité dans ce domaine doit appartenir en premier lieu à l'État d'expédition.

5 Le douzième considérant de la directive 90/425 énonce que, dans l'attente de règles communautaires, il convient, pour les animaux et les produits n'ayant pas fait l'objet de règles harmonisées, de retenir les exigences de l'État de destination dans la mesure où elles sont conformes à l'article 36 du traité CEE (devenu article 36 du traité CE, lui-même devenu, après modification, article 30 CE).

6 L'article 1er, premier alinéa, de ladite directive dispose:

«Les États membres veillent à ce que les contrôles vétérinaires à effectuer sur les animaux vivants et les produits qui sont couverts par les directives énumérées à l'annexe A ou sur ceux visés à l'article 21 premier alinéa, destinés aux échanges, ne soient plus, sans préjudice de l'article 7, effectués aux frontières mais effectués conformément aux dispositions de la présente directive.»

7 L'article 10, paragraphe 1, de la même directive est libellé comme suit:

«Chaque État membre signale immédiatement aux autres États membres et à la Commission, outre l'apparition sur son territoire des maladies prévues par la directive 82/894/CEE, l'apparition de toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine.

L'État membre d'expédition met immédiatement en œuvre les mesures de lutte ou de prévention prévues par la réglementation communautaire, et notamment la détermination des zones de protection qui y sont prévues ou arrête toute autre mesure qu'il jugera appropriée.

L'État membre de destination ou de transit qui, lors d'un contrôle visé à l'article 5, a constaté l'une des maladies ou causes visées au premier alinéa peut, si nécessaire, prendre des mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire, y compris la mise en quarantaine des animaux.

Dans l'attente des mesures à prendre, conformément au paragraphe 4, l'État membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, prendre des mesures conservatoires à l'égard des exploitations, centres ou organismes concernés ou, dans le cas d'une épizootie, à l'égard de la zone de protection prévue par la réglementation communautaire.

Les mesures prises par les États membres sont communiquées sans délai à la Commission et aux autres États membres.»

8 Conformément au paragraphe 4 de ce même article, la Commission arrête, selon la procédure de comitologie prévue à l'article 17 de ladite directive, les mesures nécessaires pour les animaux, les produits et les produits dérivés. Elle suit l'évolution de la situation et, selon la même procédure, modifie ou abroge, en fonction de cette évolution, les décisions prises.

La directive 90/667/CEE

9 L'article 13, paragraphe 1, de la directive 90/667/CEE du Conseil, du 27 novembre 1990, arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux à leur mise sur le marché et à la protection contre les agents pathogènes des aliments pour animaux d'origine animale ou à base de poisson, et modifiant la directive 90/425 (JO L 363, p. 51), est ainsi rédigé:

«La directive [90/425] s'applique, notamment en ce qui concerne l'organisation et le suivi des contrôles effectués par l'État membre destinataire et les mesures de sauvegarde à appliquer.»

La directive 92/118/CEE

10 L'article 2, paragraphe 1, de 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/CEE (JO L 62, p. 49), est libellé comme suit:

«Aux fins de la présente directive, on entend par:

[…]

e) *protéines animales transformées destinées à l'alimentation animale:* les protéines animales qui ont été traitées de manière à les rendre propres à être utilisées directement en tant qu'aliments pour animaux ou en tant que composant d'aliments pour animaux. Ces protéines incluent la farine de poissons, la farine de viande, la farine d'os, la farine d'onglons, la farine de corne, la farine de sang, la farine de plumes, les cretons séchés et d'autres produits similaires, y compris les mélanges contenant ces produits;

[…]»

11 Selon l'article 7, paragraphe 2 de ladite directive, l'article 10 de la directive 90/425 s'applique aux produits visés par cette première directive.

La décision 94/381

12 La Commission a adopté la décision 94/381 sur la base de la directive 90/425, et en particulier de son article 10, paragraphe 4.

13 Conformément à l'article 1er, paragraphe 1, de cette décision, les États membres devaient interdire l'utilisation de protéines dérivées de tissus de mammifères dans l'alimentation des ruminants. Le paragraphe 2 du même article prévoyait toutefois que les États membres qui étaient en mesure de faire appliquer un système permettant de différencier les protéines animales issues de ruminants de celles dérivées de non ruminants étaient autorisés par la Commission, dans le cadre de la procédure prévue à l'article 17 de la directive 90/425, à permettre l'alimentation de ruminants avec des protéines dérivées d'espèces autres que les ruminants.

La décision 2000/766

14 Le 4 décembre 2000, le Conseil de l'Union européenne a adopté la décision 2000/766 sur la base de la directive 90/425, et notamment de son article 10, paragraphe 4, ainsi que de la directive 97/78/CE du Conseil, du 18 décembre 1997, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (JO 1998, L 24, p. 9), et notamment de son article 22.

15 En vertu de l'article 2 de cette décision:

«1. Les États membres interdisent l'utilisation de protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage détenus, engraissés ou élevés pour la production de denrées alimentaires.

2. L'interdiction visée au paragraphe 1 ne s'applique pas à l'utilisation:

— de farine de poisson dans l'alimentation d'animaux autres que les ruminants, selon des mesures de contrôle à fixer selon la procédure prévue à l'article 17 de 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)],

— de gélatine de non ruminants pour l'enrobage des additifs au sens de la directive 70/524/CEE du Conseil du 23 novembre 1970 concernant des additifs dans l'alimentation animale [(JO L 270, p. 1)],

— de phosphate dicalcique et de protéines hydrolysées obtenus conformément aux conditions à fixer selon la procédure prévue à l'article 17 de la directive 89/662/CEE,

— de lait et de produits laitiers dans l'alimentation des animaux d'élevage qui sont détenus, engraissés ou élevés pour la production de denrées alimentaires.»

16 L'article 3 de ladite décision prévoyait:

«1. À l'exception des dérogations prévues à l'article 2, paragraphe 2, les États membres:

a) interdisent la mise sur le marché, le commerce, l'importation en provenance de pays tiers et l'exportation vers des pays tiers de protéines animales transformées destinées à l'alimentation d'animaux d'élevage qui sont détenus, engraissés ou élevés pour la production de denrées alimentaires;

b) font en sorte que toutes les protéines animales transformées destinées à l'alimentation d'animaux d'élevage qui sont détenus, engraissés ou élevés pour la production de denrées alimentaires soient retirées du marché, des circuits de distribution et des installations de stockage situées sur les exploitations.

2. Les États membres font en sorte que les déchets animaux au sens de la directive [90/667] soient collectés, transportés, transformés, entreposés ou éliminés conformément à ladite directive […]»

17 Conformément à son article 4, la décision 2000/766 est entrée en vigueur le 1er janvier 2001 et était applicable jusqu'au 30 juin 2001.

La décision 2001/9

18 La décision 2001/9, adoptée par la Commission le 29 décembre 2000, a fixé les conditions détaillées d'application de l'exception aux interdictions relatives aux farines de poisson, au phosphate dicalcique et aux protéines hydrolysées prévue à l'article 2, paragraphe 2, de la décision 2000/766. La décision 2001/9 est entrée en vigueur le 1er janvier 2001.

19 L'article 1er, paragraphes 1 et 2, de la décision 2001/9 prévoyait:

«1. Les États membres autorisent l'utilisation de farine de poisson dans l'alimentation d'animaux autres que les ruminants, uniquement dans les conditions fixées à l'annexe I.

2. Les États membres autorisent l'utilisation de phosphate dicalcique dans l'alimentation d'animaux autres que les ruminants, uniquement dans les conditions fixées à l'annexe II.»

La réglementation nationale

20 La réglementation temporaire sur l'interdiction des protéines animales dans tous les aliments pour animaux d'élevage (tijdelijke regeling verbod dierlijke eiwitten in alle diervoerders landbouwhuisdieren, ci-après la «réglementation nationale temporaire»), adoptée le 8 décembre 2000 par le Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministre de l'Agriculture, de la Nature et de la Pêche, *Nederlandse*

Staatscourant 2000, nº 239), se référait, dans ses visas, à la directive 90/425 et à la décision 2000/766. Son article 2 prévoyait:

«1. Par dérogation à l'article 2 de la réglementation sur l'interdiction des farines animales dans les aliments pour animaux, il est interdit de préparer, de traiter, de fournir, de recevoir, de livrer, de transporter, de mettre en vente, d'acheter ou de céder des protéines animales transformées destinées à l'alimentation des animaux d'élevage.

2. Le premier paragraphe ne s'applique pas [aux produits suivants:]

— la farine de poisson, dans l'alimentation d'animaux autres que les ruminants, selon des mesures de contrôle à fixer selon la procédure prévue à l'article 17 de la directive 89/662/CEE […]

— la gélatine de non ruminants pour l'enrobage des additifs […]

— le phosphate dicalcique et les protéines hydrolysées obtenus conformément aux conditions fixées selon la procédure prévue à l'article 17 de la directive 89/662/CEE,

— le lait et les produits laitiers.»

21 Aux termes de l'article 3 de ladite réglementation:

«1. Sans préjudice des dispositions de l'article 2, il est interdit à partir du 1er janvier 2001

a) d'utiliser des protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage;

b) d'importer ou d'exporter des protéines animales transformées;

c) de détenir ou d'avoir en stock des protéines animales transformées dans les exploitations ayant des animaux d'élevage ainsi que dans les entreprises qui produisent, commercialisent, entreposent ou transbordent des aliments pour animaux d'élevage.

2. N'est pas soumis à l'interdiction visée au paragraphe 1, sous c), jusqu'au 1er mars 2001, le détenteur ou propriétaire de protéines animales transformées qui, à la satisfaction de notre ministre, déclare au Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees [(service national d'inspection du bétail et de la viande)] la nature, la quantité et la localisation des protéines animales transformées en sa possession et communique immédiatement au service précité toute modification de la nature, de la quantité et de la localisation de celles-ci.»

22 En vertu de l'article 4 de cette même réglementation, celle-ci est entrée en vigueur le 15 décembre 2000.

Le litige au principal et la question préjudicielle

23 Au niveau de l'Union, des mesures ont été prises depuis l'année 1994 en vue de lutter contre la propagation de l'ESB. Ces mesures ont été adoptées notamment sur le fondement de la directive 90/425.

24 Le 27 juin 1994, la Commission a adopté la décision 94/381, dont l'objet était d'interdire l'utilisation des protéines dérivées de tissus de mammifères dans l'alimentation des ruminants.

25 Ayant constaté des cas d'ESB sur des animaux nés postérieurement à l'entrée en vigueur de la décision 94/381, le comité scientifique directeur institué par la décision 97/404/CE de la Commission, du 10 juin 1997 (JO L 169, p. 85) (ci-après le «comité scientifique directeur»), a émis, les 27 et 28 novembre 2000, un avis faisant état, pour la première fois, d'un risque de contamination croisée de l'alimentation bovine par des aliments destinés à d'autres animaux et contenant des protéines animales susceptibles d'être contaminées par l'agent de l'ESB, et recommandant l'adoption de nouvelles mesures.

26 Le 4 décembre 2000, le Conseil a adopté la décision 2000/766, visant à minimiser davantage le risque de propagation de l'ESB. Par cette décision, l'utilisation de protéines animales transformées dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage a été interdite à partir du 1er janvier 2001, pour une durée maximale de six mois. Cette décision prévoyait également l'interdiction de la mise sur le marché, le commerce, l'importation en provenance de pays tiers et l'exportation vers des pays tiers de protéines animales transformées ainsi que l'obligation de retrait de ces dernières du marché, des circuits de distribution et des installations de stockage situées sur les exploitations. Ces interdictions étaient assorties de plusieurs dérogations, concernant notamment l'utilisation de farine de poisson dans l'alimentation d'animaux autres que les ruminants et l'utilisation de phosphate dicalcique.

27 Quatre jours plus tard, soit le 8 décembre 2000, le Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij a adopté la réglementation nationale temporaire, prévoyant, dans son article 2, paragraphe 1, une interdiction de préparer, de traiter, de fournir, de recevoir, de livrer, de transporter, de mettre en vente, d'acheter ou de céder des protéines animales transformées destinées à l'alimentation des animaux d'élevage.

28 L'article 2, paragraphe 2, de ladite réglementation prévoyait des dérogations à cette interdiction, notamment pour la farine de poisson et le phosphate dicalcique. L'application de ces dérogations était cependant subordonnée à l'adoption ultérieure de mesures de contrôle, à fixer selon la procédure prévue à l'article 17 de la directive 89/662.

29 Conformément à son article 4, la réglementation nationale temporaire est entrée en vigueur le 15 décembre 2000, soit quinze jours avant l'entrée en vigueur de la décision 2000/766. Elle a été communiquée à la Commission le 10 janvier 2001.

30 Le 29 décembre 2000, la Commission a adopté la décision 2001/9, précisant sous quelles conditions l'utilisation, notamment, de la farine de poisson et du phosphate dicalcique était autorisée dans l'alimentation des animaux. Cette décision est entrée en vigueur en même temps que la décision 2000/766, soit le 1er janvier 2001.

31 Denkavit e.a. ont introduit un recours devant le Rechtbank 's-Gravenhage (tribunal de La Haye), visant à entendre dire pour droit que l'article 2 de la réglementation nationale temporaire était entaché d'illégalité.

32 Denkavit e.a. ont fait valoir devant cette juridiction que le Staat der Nederlanden avait agi de manière illégale à leur égard, à titre principal, en imposant, pendant la période allant du 15 décembre 2000 au 1er janvier 2001, des mesures d'interdiction en matière d'aliments pour animaux plus restrictives que celles prévues par la décision 94/381 ou, à titre subsidiaire, en imposant, pendant cette période, des mesures d'interdiction en matière d'aliments pour animaux ne contenant pas d'autres protéines animales que de la farine de poisson et du phosphate dicalcique.

33 Le Rechtbank 's-Gravenhage a fait droit à ce recours au motif que, eu égard au libellé de la décision 2000/766, l'objectif de celle-ci était que les mesures d'interdiction concernées entrent en vigueur précisément le 1er janvier 2001, ni avant ni après. Selon cette juridiction, le Staat der Nederlanden avait donc agi de manière illégale en imposant des mesures d'interdiction dès le 15 décembre 2000.

34 Le Staat der Nederlanden a saisi le Gerechtshof 's-Gravenhage (cour d'appel de La Haye), qui a estimé que le litige qui lui est soumis soulève des questions relatives à l'interprétation de certaines dispositions du droit de l'Union.

35 Dans ces conditions, le Gerechtshof 's-Gravenhage a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«Le droit communautaire, en particulier la directive 90/425/CEE, la décision 94/381/CE et la décision 2000/766/CE, doit-il être interprété en ce sens qu'une mesure d'interdiction nationale telle que celle énoncée à l'article 2 de la réglementation provisoire, interdisant, à titre de protection contre l'ESB, la production et la commercialisation de protéines animales transformées destinées à l'alimentation des animaux d'élevage, est incompatible avec [ledit droit] lorsqu'une telle mesure d'interdiction nationale

— est entrée en vigueur le 15 décembre 2000 (et donc avant la décision 2000/766/CE), et

— s'appliquait également temporairement (jusqu'à la décision [2001/9] du 29 décembre 2000) à la farine de poisson et au phosphate dicalcique?»

Sur la question préjudicielle

36 Par sa question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en substance, si le droit de l'Union, en particulier la directive 90/425 et les décisions 94/381 et 2000/766, s'oppose à une réglementation nationale qui, à titre de protection contre l'ESB, imposait une interdiction temporaire de production et de commercialisation des protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage dans la mesure où cette interdiction, d'une part, avait été arrêtée et était entrée en vigueur après l'adoption, mais avant l'entrée en vigueur d'une décision de l'Union prévoyant une telle interdiction, et, d'autre part, s'appliquait, avant l'entrée en vigueur de cette décision, à la farine de poisson et au phosphate dicalcique, alors que ces produits devraient être exemptés de l'interdiction imposée par ladite décision.

37 À titre liminaire, il convient de rappeler que, en ce qui concerne la lutte contre la propagation de maladies de nature à constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine, telles que l'ESB, la Cour a jugé que l'article 10 de la directive 90/425 réalise une harmonisation complète des mesures de sauvegarde contre ces maladies en définissant précisément les obligations et les missions respectives des États membres et de la Commission dans ce domaine (voir, en ce sens, arrêt du 26 mai 1993, Commission/Portugal, C-52/92, Rec. p. I-2961, point 19).

38 En effet, conformément audit article 10, la Commission arrête les mesures nécessaires après examen du comité vétérinaire permanent. Les États membres peuvent seulement, s'ils constatent une maladie lors d'un contrôle, prendre les mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire et, pour des motifs graves de protection de la santé, prendre des mesures conservatoires strictement limitées dans l'attente des mesures à prendre par la Commission (voir, en ce sens, arrêt Commission/Portugal, précité, point 9).

39 Il découle du douzième considérant de la directive 90/425 que celle-ci s'applique aux animaux et aux produits ayant fait l'objet de règles harmonisées, énumérées dans l'annexe A de ladite directive.

40 Comme l'a relevé M. l'avocat général au point 39 de ses conclusions, il convient par conséquent de déterminer si les produits visés par la réglementation nationale temporaire, à savoir des protéines animales transformées destinées à l'alimentation des animaux d'élevage, relevaient, au moment de l'adoption de cette réglementation, du champ d'application de la directive 90/425.

41 À cet égard, la législation de l'Union en matière d'alimentation pour animaux a évolué vers une harmonisation complexe et avancée. Ainsi qu'exposé par M. l'avocat général aux points 47 à 49 de ses conclusions, les protéines animales transformées ont fait l'objet de plusieurs instruments d'harmonisation, à la fois en leur qualité de déchets animaux, en leur qualité de composants pour aliments pour animaux et sous forme d'interdiction.

42 En effet, à la suite de l'adoption de la directive 90/667, l'annexe A de la directive 90/425 a été modifiée afin que les produits visés par la directive 90/667, à savoir les déchets animaux, soient soumis aux mesures de sauvegarde établies par la directive 90/425.

43 Ensuite, conformément à l'article 7, paragraphe 2, de la directive 92/118, les mesures de sauvegarde prévues à l'article 10 de la directive 90/425 s'appliquaient aux produits d'origine animale visés par la directive 92/118, à savoir les produits d'origine animale non soumis, en ce qui concerne les conditions de police sanitaire ainsi que les conditions sanitaires régissant les échanges et les importations dans la Communauté européenne, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A chapitre I^{er} de la directive 89/662 et, en ce qui concerne les agents pathogènes, de la directive 90/425.

44 La décision 94/381, ayant pour objet d'interdire l'utilisation de protéines dérivées de tissus de mammifères dans l'alimentation des ruminants, a été adoptée le 27 juin 1994.

45 De plus, par la décision 91/516/CEE de la Commission, du 9 septembre 1991, fixant la liste des ingrédients dont l'utilisation est interdite dans les aliments composés pour animaux (JO L 281, p. 23), telle que modifiée par la décision 97/582/CE de la Commission, du 28 juillet 1997 (JO L 237, p. 39), une telle interdiction a été imposée en ce qui concerne les produits protéiques provenant de tissus de mammifères utilisés comme ingrédients dans les aliments composés pour ruminants.

46 Enfin, l'utilisation des protéines animales transformées dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage, y compris les non-ruminants, qui sont détenus, engraissés ou élevés pour la production de denrées alimentaires a été interdite par la décision 2000/766.

47 Par ailleurs, cette décision, dont la validité n'a pas été remise en cause, avait comme base juridique l'article 10 de la directive 90/425.

48 Il résulte de l'ensemble de ces considérations que, au moment de l'adoption de la réglementation nationale temporaire, il n'était pas possible pour un État membre d'interdire la production et la commercialisation des protéines animales transformées destinées à l'alimentation des animaux d'élevage en dehors du mécanisme de sauvegarde établi par l'article 10 de la directive 90/425.

49 Partant, il convient de vérifier si la réglementation nationale temporaire peut être considérée comme une mesure de sauvegarde conformément à cette disposition.

50 En vertu de l'article 10, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 90/425, chaque État membre est tenu de signaler immédiatement aux autres États membres et à la Commission l'apparition de toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine.

51 S'agissant de la question de savoir s'il y avait, au moment de l'adoption de la réglementation nationale temporaire, apparition d'une zoonose, d'une maladie ou d'une cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine au sens de ladite disposition, il convient de rappeler que cette condition est susceptible d'être remplie lorsque des informations nouvelles modifient de façon importante la perception du danger que constitue une maladie (arrêt du 3 juillet 2003, Lennox, C-220/01, Rec. p. I-7091, point 72 et jurisprudence citée).

52 Il y a lieu de noter à cet égard que la réglementation nationale temporaire a été arrêtée dix jours après la publication d'un avis du comité scientifique directeur des 27 et 28 novembre 2000 (ci-après l'«avis du comité scientifique directeur») qui signalait un risque de contamination croisée de l'alimentation bovine par des aliments destinés à d'autres animaux et contenant des protéines animales susceptibles d'être contaminées par l'agent de l'ESB. Or, cet avis recommandait d'envisager l'interdiction temporaire des protéines animales dans l'alimentation des animaux.

53 Étant donné que, depuis l'année 1994, différentes mesures avaient été prises contre l'ESB, mais que de nouveaux cas de cette maladie étaient régulièrement apparus et que, dès lors, la mesure et l'importance du risque de propagation de ladite maladie étaient encore incertains, il peut être considéré que l'avis du comité scientifique directeur a modifié de façon importante la perception du danger que constitue l'ESB et, par conséquent, justifiait l'adoption de mesures de sauvegarde visées à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425.

54 Le gouvernement néerlandais fait valoir que la réglementation nationale temporaire a été adoptée par le Royaume des Pays-Bas en sa qualité à la fois d'État membre d'expédition et d'État membre de destination.

55 Il est vrai que plusieurs types de mesures sont prévus à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425. En effet, conformément au deuxième alinéa de cette disposition, un État membre d'expédition met immédiatement en œuvre les mesures de lutte ou de prévention prévues par la réglementation communautaire, et notamment la détermination des zones de protection qui y sont prévues, ou arrête toute autre mesure qu'il jugera appropriée. Selon le quatrième alinéa du même paragraphe, dans l'attente des mesures à prendre, conformément au paragraphe 4 dudit article 10, un État membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, prendre des mesures conservatoires à l'égard des exploitations, des centres ou des organismes concernés ou, dans le cas d'une épizootie, à l'égard de la zone de protection prévue par la réglementation communautaire.

56 Le gouvernement néerlandais fait valoir que la distinction ainsi opérée à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425 entre un État membre d'expédition et un État membre de destination n'est pas pertinente en l'occurrence. En effet, la réglementation nationale temporaire viserait à réglementer non pas le commerce intracommunautaire, mais, plus généralement, la production et la commercialisation d'aliments pour animaux, de sorte que cette réglementation aurait été adoptée par le Royaume des Pays-Bas en qualité à la fois d'État membre d'expédition et d'État membre de destination.

57 Les autres gouvernements ayant présenté des observations ainsi que la Commission considèrent, à l'inverse, que le Royaume des Pays-Bas a adopté la réglementation nationale temporaire en qualité d'État membre de destination.

58 À cet égard, étant donné que cette réglementation visait à réglementer non seulement la production, mais également la commercialisation, y compris la réception et l'achat, d'aliments pour animaux en général, il convient de constater que ladite réglementation était susceptible d'affecter au moins les importations de ces produits.

59 Il y a lieu, dès lors, d'examiner si la réglementation nationale temporaire peut être considérée comme une mesure conservatoire adoptée par un État membre de destination sur le fondement de l'article 10, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 90/425.

60 En ce qui concerne la condition relative à l'existence de motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale au sens de ladite disposition, ainsi qu'il a été rappelé au point 51 du présent arrêt, cette condition est susceptible d'être remplie lorsque des informations nouvelles modifient de façon importante la perception du danger que constitue une maladie.

61 En l'occurrence, ainsi qu'il ressort des trois premiers considérants de la décision 2000/766, des cas d'ESB avaient été constatés sur des animaux nés en 1995, soit postérieurement à l'adoption, le 27 juin 1994, de la décision 94/381, qui comportait les premières règles communautaires en matière de contrôle de protéines de mammifères transformées utilisées dans l'alimentation des ruminants. Ainsi qu'il a été constaté au point 53 du présent arrêt, il peut être considéré que l'avis du comité scientifique directeur, faisant état, pour la première fois, d'un risque de contamination croisée de l'alimentation bovine par des aliments destinés à d'autres animaux et contenant des protéines animales susceptibles d'être contaminées par l'agent de l'ESB, a modifié de façon importante la perception du danger que constitue cette maladie.

62 L'adoption de la décision 2000/766, que la réglementation nationale temporaire visait expressément, reposait par conséquent essentiellement sur la constatation de la nécessité, par mesure de précaution, d'interdire temporairement l'utilisation des protéines animales dans l'alimentation de tous les animaux d'élevage détenus, engraissés

ou élevés pour la production de denrées alimentaires. L'avis du comité scientifique directeur, qui justifiait l'adoption de cette décision, pouvait donc également justifier l'adoption de la réglementation nationale temporaire, comme le soutiennent les gouvernements néerlandais, allemand et suédois ainsi que la Commission.

63 Il découle de l'article 10, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 90/425 que des mesures conservatoires peuvent être adoptées dans l'attente des mesures à prendre par la Commission conformément au paragraphe 4 du même article.

64 La réglementation nationale temporaire a été arrêtée le 8 décembre 2000, à savoir quatre jours après que le Conseil a adopté la décision 2000/766, laquelle visait précisément à interdire les protéines animales dans l'alimentation des animaux à partir du 1er janvier 2001.

65 Ainsi, les mesures au niveau de l'Union avaient été adoptées, mais n'étaient pas encore entrées en vigueur, au moment où le Royaume des Pays-Bas a arrêté la réglementation nationale temporaire.

66 À cet égard, il convient de rappeler que la Cour a déjà jugé que l'adoption par la Commission d'une décision dont l'application n'est pas immédiate ne peut être considérée, en tant que telle, comme interdisant à un État membre de prendre lui-même des mesures conservatoires au titre de l'article 9, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 89/662 (arrêt du 5 décembre 2000, Eurostock, C-477/98, Rec. p. I-10695, point 58). Or, les mesures conservatoires au niveau de l'Union en cause dans l'arrêt Eurostock, précité, sont équivalentes à celles visées à l'article 10, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 90/425.

67 Un État membre peut donc adopter des mesures nationales d'interdiction telles que celles édictées par la réglementation nationale temporaire lorsque la situation dans cet État membre présente un caractère d'urgence qui justifie l'adoption immédiate de telles mesures pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale.

68 Toutefois, il appartient à la juridiction de renvoi, qui est seule compétente pour apprécier les faits du litige dont elle est saisie, de vérifier si la situation aux Pays-Bas, au moment de l'adoption de la réglementation nationale temporaire, a présenté un tel caractère d'urgence.

69 Si cette juridiction concluait que tel était le cas, et donc que la réglementation nationale temporaire peut, en principe, être qualifiée de mesure conservatoire conforme à l'article 10, paragraphe 1, quatrième alinéa, de la directive 90/425, il lui incomberait encore de vérifier que le principe de proportionnalité a été respecté (voir, en ce sens, arrêt du 10 mars 2005, Tempelman et van Schaijk, C-96/03 et C-97/03, Rec. p. I-1895, point 46 et jurisprudence citée).

70 Il résulte de tout ce qui précède que le droit de l'Union, en particulier la directive 90/425 ainsi que les décisions 94/381 et 2000/766, ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, à titre de protection contre l'ESB, imposait une interdiction temporaire de production et de commercialisation des protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage dans la mesure où la situation dans l'État membre concerné présentait un caractère d'urgence qui justifiait l'adoption immédiate de telles mesures pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale. Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si cette dernière condition est remplie et si le principe de proportionnalité a été respecté.

Sur les dépens

71 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

Le droit de l'Union, en particulier 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, ainsi que les décisions 94/381/CE de la Commission, du 27 juin 1994, concernant certaines mesures de protection relatives à l'encéphalopathie spongiforme bovine et à l'alimentation à base de protéines dérivées de mammifères, et 2000/766/CE du Conseil, du 4 décembre 2000, relative à certaines mesures de protection à l'égard des encéphalopathies spongiformes transmissibles et à l'utilisation de protéines animales dans l'alimentation des animaux, ne s'oppose pas à une réglementation nationale qui, à titre de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine, imposait une interdiction temporaire de production et de commercialisation des protéines animales transformées dans l'alimentation des animaux d'élevage dans la mesure où la situation dans l'État membre concerné présentait un caractère d'urgence qui justifiait l'adoption immédiate de telles mesures pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale. Il incombe à la juridiction de renvoi de vérifier si cette dernière condition est remplie et si le principe de proportionnalité a été respecté.

Signatures