ARRÊT DE LA COUR
17 juillet 1997 *

Dans l'affaire C-183/95,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Affish BV

et

Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de la décision 95/119/CE de la Commission, du 7 avril 1995, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits de la pêche originaires du Japon (JO L 80, p. 56),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, J. L. Murray et L. Sevón (rapporteur), présidents de chambre, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, H. Ragnemalm et M. Wathelet, juges,

* Langue de procédure: le néerlandais.

avocat général: M. G. Cosmas,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Affish BV, par M[e] W. Knibbeler, avocat au barreau de Rotterdam,

— pour le gouvernement néerlandais, par M. A. Bos, conseiller juridique au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement italien, par M. le professeur U. Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement finlandais, par M. H. Rotkirch, ambassadeur, chef du service des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. T. van Rijn, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales d'Affish BV, représentée par M[e] W. Knibbeler, du gouvernement néerlandais, représenté par M. M. A. Fierstra, conseiller juridique adjoint au ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par M[me] L. Nicoll, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, et M. D. Anderson, barrister, et de la Commission, représentée par MM. T. van Rijn et P. J. Kuyper, conseiller juridique, en qualité d'agent, à l'audience du 24 septembre 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 10 décembre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 24 mai 1995, parvenue à la Cour le 12 juin suivant, le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, une question préjudicielle relative à la validité de la décision 95/119/CE de la Commission, du 7 avril 1995, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits de la pêche originaires du Japon (JO L 80, p. 56, ci-après la « décision litigieuse ».

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une procédure en référé opposant Affish BV (ci-après « Affish ») au Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (le service national d'inspection du bétail et de la viande, ci-après le « service national d'inspection ») au sujet de l'interdiction d'importer des lots de produits de la pêche originaires du Japon.

Le cadre juridique

3 La directive 91/493/CEE du Conseil, du 22 juillet 1991, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche (JO L 268, p. 15), et, en particulier, ses articles 10 à 12 contiennent des dispositions applicables dans le domaine vétérinaire à l'importation de produits de la pêche en provenance de pays tiers.

4 L'article 10, premier alinéa, de cette directive instaure le principe selon lequel les dispositions appliquées aux importations de produits de la pêche à partir des pays tiers doivent être au moins équivalentes à celles concernant la production et la mise sur le marché des produits communautaires. Selon l'article 11, paragraphe 1, de cette directive, des conditions particulières d'importation sont fixées pour chaque pays ou groupe de pays tiers, en fonction de la situation sanitaire du pays tiers concerné.

5 Aux termes de l'article 11, paragraphe 7, de cette même directive, « Dans l'attente de la fixation des conditions d'importation prévues au paragraphe 1, les États membres veillent à appliquer aux importations de produits de la pêche en provenance des pays tiers des conditions qui sont au moins équivalentes à celles concernant la production et la mise sur le marché des produits communautaires ».

6 Par plusieurs décisions successives du Conseil et de la Commission, des mesures transitoires ont été adoptées en ce qui concerne la certification des produits de la pêche en provenance des pays tiers, afin de faciliter la mise en application du régime prévu par la directive 91/493.

7 Selon l'article 12 de cette dernière directive, les règles et les principes prévus par la directive 90/675/CEE du Conseil, du 10 décembre 1990, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté (JO L 373, p. 1), s'appliquent, notamment en ce qui concerne l'organisation et les suites à donner aux contrôles à effectuer par les États membres et les mesures de sauvegarde à mettre en œuvre.

8 L'article 19 de la directive 90/675 prévoit la possibilité d'adopter des mesures de sauvegarde. Le paragraphe 1 de cet article dispose:

« Si, sur le territoire d'un pays tiers, apparaît ou s'étend une maladie prévue par la directive 82/894/CEE [du Conseil, du 21 décembre 1982, concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté, JO L 378, p. 58], une zoonose ou une maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine, ou si toute autre raison grave de police sanitaire ou de protection de la santé humaine le justifie, notamment en raison des constats faits par ses experts vétérinaires, la Commission, de sa propre initiative, ou sur demande d'un État membre, arrête sans délai, en fonction de la gravité de la situation l'une des mesures suivantes:

— suspension des importations en provenance de tout ou partie du pays tiers concerné et, le cas échéant, du pays tiers de transit,

— fixation de conditions particulières pour les produits provenant de tout ou partie du pays tiers concerné. »

9 Sur la base de l'article 19 de la directive du 90/675, la Commission a arrêté la décision litigieuse. L'article 1er de celle-ci énonce que « Les États membres interdisent l'importation des lots de produits de la pêche sous quelque forme que ce soit, originaires du Japon ». L'article 3 prévoit que les États membres modifient les mesures qu'ils appliquent aux importations pour les rendre conformes à cette décision et qu'ils en informent la Commission.

10 Les premier et troisième considérants de la décision litigieuse sont ainsi rédigés:

« considérant qu'une mission d'experts de la Commission s'est rendue au Japon pour vérifier les conditions de production et de transformation des produits de la pêche exportés vers la Communauté; que, selon les constatations de ces experts, les assurances officiellement données par les autorités japonaises ne sont pas respectées et les conditions de production et d'entreposage des produits de la pêche présentent des défauts graves en matière d'hygiène et de contrôle qui peuvent constituer des risques pour la protection de la santé publique;

considérant qu'il importe de suspendre les importations de tous les produits de la pêche originaires du Japon dans l'attente d'une amélioration des conditions d'hygiène et du contrôle des productions. »

11 Aux Pays-Bas, la décision litigieuse a été mise en œuvre par l'arrêté du 13 avril 1995 (*Stcrt.* 1995, p. 74) modifiant la Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijprodukten uit Japan (arrêté pris au titre de la loi sur les denrées alimentaires, portant interdiction d'importer certains produits de la pêche originaires du Japon, *Stcrt.* 1994, p. 86). L'article 1er de cet arrêté ainsi modifié, entré en vigueur le 15 avril 1995, dispose que les lots de produits de la pêche originaires du Japon ne peuvent pas être introduits sur le territoire néerlandais sous quelque forme que ce soit.

Le litige au principal

12 Affish est une société privée établie à Rotterdam (Pays-Bas). Elle importe principalement du Japon des produits surgelés à base de poisson et les distribue sur le marché communautaire. A cet effet, Affish est en relation avec les établissements Hanwa Co. Ltd, établis à Osaka (Japon). Ces derniers représentent quatre fabricants établis dans ce même pays, qui transforment le surimi — un poisson transformé en mer en produit semi-préparé — en produit de poisson appelé « kamaboko ».

13 Par décision du 2 mai 1995, le service national d'inspection, invoquant la décision litigieuse, a refusé à Affish l'autorisation d'importer certains lots de « kamaboko », originaires du Japon et expédiés à la fin du mois de mars 1995. Ces lots avaient fait l'objet de certificats sanitaires délivrés par les autorités japonaises.

14 Par requête du 3 mai 1995, Affish a introduit, devant le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven, une demande de mesures provisoires tendant à ce que la décision du service national d'inspection soit suspendue et qu'il ne soit permis à ce dernier de refuser l'importation des lots de produits de la pêche évoqués ci-dessus et des lots en provenance du Japon qu'Affish importerait à l'avenir que pour des motifs tenant à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, ce refus devant être étayé par des examens de laboratoire, pratiqués par le service national d'inspection ou à sa requête.

15 Pour appuyer sa demande, Affish a soutenu que la décision litigieuse était invalide au motif qu'elle violait l'article 19 de la directive 90/675 et le principe de proportionnalité ainsi que le principe d'égalité en ce sens que la décision litigieuse désavantage les produits importés du Japon par rapport à ceux importés de Thaïlande et de Corée.

16 En outre, Affish a fait valoir que la décision litigieuse méconnaissait les articles 2, 4 et 5 de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (JO 1994, L 336, p. 40, ci-après l'« accord MSP »), qui fait partie de l'annexe I A de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, approuvé par la décision 94/800/CE du Conseil, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994) (JO L 336, p. 1). Affish a ajouté que, même si l'on considérait que l'accord MSP ne peut pas avoir d'effet direct au sein de la Communauté, il conviendrait d'interpréter le droit communautaire, et notamment l'article 19 de la directive 90/675, à la lumière de cet accord.

17 A titre subsidiaire, Affish a soutenu que le royaume des Pays-Bas avait mis en œuvre la décision litigieuse en méconnaissant le principe communautaire de protection de la confiance légitime, étant donné que la législation nationale ne prévoyait aucune disposition transitoire pour les lots en cours d'acheminement.

18 Dans sa décision de renvoi, le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven a tout d'abord reproduit le rapport préliminaire de la mission d'experts de la Commission, évoquée dans le premier considérant de la décision litigieuse et effectuée du 27 au 31 mars 1995. Ce rapport, daté du 4 avril 1995, en premier lieu, énonce des considérations générales concernant les établissements qui préparent des produits de la pêche, en deuxième lieu, expose notamment les résultats de la visite de trois établissements japonais spécialisés dans la production de coquilles Saint-Jacques et, en troisième lieu, fait état de la visite de quatre établissements, qui préparent d'autres produits de la pêche, et du marché de poisson de Tokyo. Le rapport conclut: « Les établissements visités de coquilles Saint-Jacques et de produits de la pêche ne sont pas conformes aux exigences de la directive 91/493/CEE. Certains présentent de graves risques pour la santé publique. Les contrôles effectués par l'autorité compétente ne sont pas assez rigoureux pour garantir qu'il n'y ait pas de fraudes concernant l'origine des produits ». Ce rapport comporte également les rapports individuels de visites des sept établissements.

19 Le juge de renvoi a ensuite rejeté l'argument présenté à titre subsidiaire par Affish au motif que ni la décision litigieuse, ni la directive 90/675, ni aucune autre disposition de droit communautaire ne permettaient aux États membres de mettre en œuvre la décision en aménageant un régime transitoire à l'égard des lots déjà expédiés.

20 Enfin, il a considéré que, à première vue, la validité de la décision litigieuse pouvait sérieusement être mise en doute, plus particulièrement au regard des conditions énoncées à l'article 19 de la directive 90/675. Le juge national a ajouté que, étant donné que les autres moyens invoqués par Affish se réduisaient à affirmer que la mesure attaquée était disproportionnée au regard de cette même disposition, il n'y avait pas lieu de les aborder séparément.

21 Dans ces conditions, le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven a suspendu la décision du service national d'inspection à l'égard de certains lots, précisés dans sa décision, au plus tard jusqu'à ce que la Cour ait répondu à la question préjudicielle posée. Il a soumis cette suspension à la condition que:

— le service national d'inspection soumette les lots de produits à base de poisson concernés à un examen aussi approfondi que l'état actuel de la science le permet en vue de détecter les éventuels défauts en matière de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux;

— le même service n'autorise la mise sur le marché communautaire des lots en question que si ledit examen a suffisamment fait apparaître, selon lui, l'absence de défauts.

La question préjudicielle

22 La question préjudicielle posée par le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven est rédigée comme suit:

« Compte tenu des éléments évoqués dans la présente, la décision 95/119/CE de la Commission, du 7 avril 1995, est-elle valide en ce qu'elle vise les produits à base de poisson Surimi, également appelés kamaboko, que la requérante au principal importe de régions du Japon différentes de celles où se trouvent les établissements qu'une mission d'experts de la Commission a inspectés, selon le rapport qu'elle a établi le 4 avril 1995, ou à tout le moins d'établissements différents de ceux qui ont été inspectés et qui, lors de leur importation dans la Communauté, ont fait l'objet d'un contrôle adéquat qui n'a pas fait apparaître de risque sanitaire? »

Sur la procédure

23 La Commission demande à la Cour de compléter sa jurisprudence relative aux conditions de suspension, par une juridiction nationale, d'un acte d'une autorité administrative nationale qui se fonde sur un acte communautaire dont la validité est contestée. Selon la Commission, dans une telle hypothèse, l'institution communautaire qui a adopté l'acte en question devrait avoir la possibilité d'être entendue de manière appropriée par la juridiction nationale.

24 Selon une jurisprudence constante, la faculté de déterminer les questions à soumettre à la Cour est dévolue au seul juge national (voir, notamment, arrêt du 12 novembre 1992, Kerafina — Keramische und Finanz-Holding et Vioktimatiki, C-134/91 et C-135/91, Rec. p. I-5699, point 16). Or, le point procédural soulevé par la Commission en l'espèce se situe en dehors de l'objet de la question préjudicielle.

25 Par ailleurs, il ressort de la décision de renvoi et des observations de la Commission que cette dernière a été invitée par Affish à se faire représenter à l'audience devant le juge de renvoi, à la demande de celui-ci, mais que, en raison d'un concours de circonstances, elle n'a pas répondu à cette invitation.

26 Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de statuer sur la question soulevée par la Commission.

Sur la question préjudicielle

27 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que, par sa question, le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven se demande en substance si la décision litigieuse, en tant qu'elle impose une interdiction totale d'importer des lots de produits de la pêche en provenance de tout le territoire japonais, ne doit pas être déclarée invalide

au motif qu'elle violerait le principe de proportionnalité tel qu'énoncé à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675. Eu égard à l'ensemble des observations qui ont été déposées devant la Cour et des débats qui ont eu lieu devant elle, il convient en outre d'examiner si la décision litigieuse n'est pas constitutive d'un détournement de pouvoir et de vérifier sa validité au regard du principe d'égalité, de celui de la protection de la confiance légitime et de l'article 190 du traité CE.

28 Quant à la prétendue violation de l'accord MSP, avancée par Affish, le juge de renvoi n'a pas demandé à la Cour d'examiner la décision litigieuse au regard de cet accord et il n'est pas nécessaire que la Cour procède à cet examen d'office.

Sur la prétendue violation du principe de proportionnalité

29 Dès lors que l'interdiction d'importation prévue par la décision litigieuse peut être imposée à l'égard des lots de produits de la pêche en provenance de l'ensemble du Japon et, en particulier, de régions différentes de celles où se trouvaient les établissements visités par la mission d'experts de la Commission, le juge de renvoi se demande si elle est conforme au principe de proportionnalité.

30 A cet égard, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour selon laquelle, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (voir, notamment, arrêt du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil, C-233/94, Rec. p. I-2379, point 54).

31 Dans le contexte concerné, ce principe trouve une expression particulière à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675, qui prévoit que la mesure de

sauvegarde décidée par la Commission doit être fonction de la gravité de la situation. Cette mesure consiste soit en la suspension des importations, soit en la fixation de conditions particulières pour les produits importés. Dans les deux cas, la mesure peut être étendue à tout le pays tiers concerné ou limitée aux produits qui proviennent d'une partie de celui-ci.

32 Il convient donc d'examiner si, dès lors qu'elle ne limite pas la suspension des importations des produits de la pêche à une partie du territoire japonais, qu'elle n'opte pas pour une mesure de sauvegarde autrement moins contraignante ou encore qu'elle aurait entraîné une restriction excessive de l'activité professionnelle d'Affish, la décision litigieuse enfreint l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675.

33 En ce qui concerne l'effet territorial de l'interdiction d'importation, il y a lieu de considérer que l'on ne saurait reprocher à la Commission de s'être limitée à contrôler un nombre restreint d'établissements d'exportation de produits de la pêche, dès lors que, d'une part, ces contrôles étaient fiables et que, d'autre part, leurs résultats pouvaient être extrapolés de manière appropriée pour décrire la situation dans l'ensemble du pays tiers concerné. En effet, la visite d'un grand nombre d'établissements, voire de tous les établissements, est en pratique impossible, ne serait-ce que pour satisfaire à l'exigence de célérité que requiert l'adoption de mesures de sauvegarde en matière de santé publique. En outre, la Commission est tributaire, dans l'organisation des contrôles, des autorités du pays tiers concerné.

34 S'agissant de la fiabilité des contrôles effectués par la mission d'experts, il convient de constater que, en l'espèce, elle n'est contestée par aucune des parties.

35 Quant à la possibilité d'extrapoler les résultats des contrôles effectués dans les établissements sélectionnés, il y a lieu de relever tout d'abord que, la sélection ayant été faite par les autorités japonaises, la Commission était en droit de considérer que ces établissements étaient représentatifs de l'ensemble des établissements japonais et non pas de ceux où les conditions d'hygiène sont les plus mauvaises.

36 Ensuite, il ressort du rapport de la mission d'experts en question, d'une part, que l'autorité officielle japonaise (le ministère de la Santé et de la Prévoyance, assisté par les centres sanitaires des préfectures) n'exerçait pas un contrôle satisfaisant sur les établissements concernés et a déclaré conformes aux exigences de la directive 91/493 des établissements présentant des risques graves pour la santé publique et, d'autre part, que le marquage imprécis des lots de produits ne permettait pas d'identifier avec certitude l'établissement dont ils provenaient et le procédé de fabrication utilisé. Comme l'a souligné la Commission, dans ces conditions et en l'absence d'un contrôle central efficace pour l'ensemble du Japon, la limitation éventuelle de l'interdiction aux produits provenant de certaines régions du Japon n'aurait pas garanti que des produits provenant d'un établissement situé dans une autre région, où toutes les règles sanitaires auraient été respectées, ne seraient pas confondus avec des produits qui ne proviendraient pas de cette même région.

37 Enfin, le fait qu'Affish aurait importé des produits « kamaboko » en provenance d'établissements qui n'auraient pas encouru le moindre reproche vétérinaire ne saurait, à lui seul, démontrer le caractère disproportionné de la décision litigieuse. En effet, dès lors que, comme il a été démontré ci-dessus, la Commission a pu correctement tirer des conclusions générales pour tout le Japon des constatations faites par la mission d'experts, des observations ultérieures relatives à certains établissements particuliers ne sauraient remettre en cause ces conclusions. A cet égard, il importe de souligner que les mesures de sauvegarde sont, par nature, modifiables en fonction de l'évolution de la situation et de nouvelles informations.

38 En ce qui concerne la question de savoir si la Commission aurait dû choisir un autre type de mesure que celle de la suspension des importations, il y a lieu de relever que la possibilité d'avoir recours à un contrôle opéré lors de l'importation des produits japonais a été évoquée tant devant le juge national que devant la Cour.

39 A cet égard, les gouvernements néerlandais et finlandais ainsi que la Commission objectent que, en raison de la nature des produits de la pêche, des contrôles sanitaires effectués au stade de la production sont nettement plus efficaces et plus pratiques que des contrôles effectués lors de l'importation. Ces affirmations ne sont pas contredites par les autres parties intéressées.

40 Au demeurant, comme M. l'avocat général l'a relevé aux points 93 et 94 de ses conclusions, le procédé retenu constitue la base des directives vétérinaires et sanitaires, et notamment de la directive 91/493.

41 En ce qui concerne la prétendue restriction excessive de son activité professionnelle, Affish soutient que la décision litigieuse est de nature à compromettre sa viabilité, une partie importante de ses revenus résultant en effet de l'importation de produits de la pêche en provenance du Japon.

42 A cet égard, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, le libre exercice d'une activité professionnelle ne constitue pas une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent y être apportées, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti (voir, notamment, arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil, C-280/93, Rec. p. I-4973, point 78). L'importance des objectifs poursuivis peut justifier des restrictions qui ont des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs économiques (voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Rec. p. I-4023, point 17).

43 Or, même appréciée par rapport aux conséquences économiques qu'elle peut entraîner pour les importateurs qui se trouvent dans une situation telle que celle d'Affish, la décision litigieuse ne saurait être considérée comme constituant une intervention démesurée, dès lors qu'elle remplit les exigences de proportionnalité imposées par l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675. En effet, ces exigences tendent précisément à garantir le respect des intérêts des opérateurs économiques. Il en va d'autant plus ainsi en l'espèce que la protection de la santé publique que vise à garantir la décision litigieuse doit se voir accorder une importance prépondérante par rapport aux considérations économiques (voir, en ce sens, ordonnance du 12 juillet 1996, Royaume-Uni/Commission, C-180/96 R, Rec. p. I-3903, point 93).

44 Il résulte de ce qui précède que la décision litigieuse n'est pas contraire au principe de proportionnalité tel qu'énoncé à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675.

Sur le prétendu détournement de pouvoir

45 Affish soutient que, en adoptant la mesure litigieuse, la Commission a commis un détournement de pouvoir, et ce pour deux raisons.

46 D'une part, la mesure de sauvegarde viserait non pas à protéger la santé publique, mais à faire pression sur les autorités japonaises afin qu'elles renforcent la surveillance sanitaire dans ce pays.

47 D'autre part, la Commission n'aurait pas dû se fonder sur les résultats de la mission d'experts envoyée au Japon pour édicter une interdiction d'importation au titre de l'article 19 de la directive 90/675, étant donné que cette mission était chargée de déterminer les conditions particulières d'importation au titre de l'article 11 de la directive 91/493.

48 Selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt du 12 novembre 1996, Royaume-Uni/Conseil, C-84/94, Rec. p. I-5755, point 69), constitue un détournement de pouvoir l'adoption, par une institution communautaire, d'un acte dans le but exclusif ou, tout au moins, déterminant d'atteindre des fins autres que celles excipées ou d'éluder une procédure spécialement prévue par le traité pour parer aux circonstances de l'espèce.

49 S'agissant des objectifs poursuivis par la Commission, il a été constaté au point 36 du présent arrêt que les déficiences relevées dans le contrôle exercé par les autorités japonaises ont précisément contribué à l'appréciation selon laquelle la qualité sanitaire des produits en provenance de l'ensemble du Japon ne pouvait pas être garantie. Par ailleurs, Affish n'a produit aucun élément permettant de démontrer que la Commission aurait poursuivi, par l'adoption de la décision litigieuse, un but autre que celui pour lequel une compétence en la matière lui a été conférée par l'article 19 de la directive 90/675.

50 Quant à la procédure suivie, il suffit de constater que la circonstance que l'envoi de la mission d'experts au Japon avait pour objectif la détermination des conditions particulières d'importation au titre de l'article 11 de la directive 91/493 est sans incidence sur l'appréciation d'un éventuel détournement de pouvoir, dès lors que cette mission a évalué le niveau sanitaire des établissements des produits de la pêche ainsi que le système de contrôle et a, par conséquent, fourni des informations pertinentes au sens de l'article 19 de la directive 90/675.

51 Dans ces conditions, il y a lieu de considérer que la Commission n'a pas commis de détournement de pouvoir en adoptant la décision litigieuse.

Sur la prétendue violation du principe d'égalité

52 Affish considère que, dès lors qu'elle ne vise pas les produits à base de poisson surimi d'origine thaïlandaise ou coréenne, lesquels sont en concurrence avec les produits d'origine japonaise concernés par la décision litigieuse, cette dernière aboutit à une différence de traitement injustifiée entre les importateurs de ces produits en provenance du Japon et les importateurs des mêmes produits en provenance de Thaïlande ou de Corée. Affish ajoute que la Commission aurait dû envoyer une mission d'experts en Thaïlande et en Corée avant d'arrêter les mesures frappant le kamaboko japonais. De ce fait, la décision litigieuse violerait le principe d'égalité.

53 A cet égard, il convient de constater qu'Affish ne produit aucun indice de nature à démontrer que la situation en Corée et en Thaïlande, du point de vue des conditions d'hygiène et de contrôle de la production des produits de la pêche exportés vers la Communauté, est comparable à celle qui existait au Japon et que la Commission aurait négligé le contrôle de ces conditions. En tout état de cause, il ne saurait être exigé de cette dernière que, face à une situation de menace pour la santé publique, elle retarde l'adoption d'une mesure de sauvegarde à l'égard d'un pays tiers afin qu'il puisse être procédé au contrôle des conditions sanitaires dans tous les autres pays tiers qui exportent les mêmes produits vers la Communauté.

54 En conséquence, il y a lieu de considérer que la décision litigieuse ne viole pas le principe d'égalité.

Sur la prétendue violation du principe de protection de la confiance légitime

55 Dès lors que, au moment de l'adoption de la décision litigieuse, certains lots de produits de la pêche avaient déjà été expédiés vers la Communauté, le gouvernement finlandais met en doute la validité de cette décision au regard du principe de protection de la confiance légitime. Ce problème particulier a également été soulevé par Affish, le gouvernement italien et la Commission.

56 Il convient donc d'examiner si la décision litigieuse aurait dû expressément prévoir des mesures transitoires pour les lots déjà en cours d'acheminement.

57 A cet égard, il y a lieu de rappeler que, à supposer même que la Communauté ait créé au préalable une situation susceptible d'engendrer une confiance légitime, un intérêt public péremptoire peut s'opposer à l'adoption de mesures transitoires pour des situations nées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation mais non

achevées dans leur évolution (voir, en ce sens, arrêts du 14 mai 1975, CNTA/Commission, 74/74, Rec. p. 533, point 44; du 16 mai 1979, Tomadini, 84/78, Rec. p. 1801, point 20, et du 26 juin 1990, Sofrimport/Commission, C-152/88, Rec. p. I-2477, points 16 et 19, et ordonnance du 5 février 1997, Unifruit Hellas/Commission, C-51/95 P, Rec. p. I-727, point 27). Or, l'objectif de la décision litigieuse, à savoir la protection de la santé publique, constitue un tel intérêt public péremptoire.

58 Quant à la possibilité de recourir à une mesure de sauvegarde consistant à contrôler, lors de leur importation, les lots de produits de la pêche déjà expédiés, il convient de relever que les motifs exposés aux points 39 et 40 du présent arrêt pour justifier l'exclusion de ce type de contrôle valent également pour les lots qui étaient en cours d'acheminement à la date de la décision litigieuse. En outre, la Commission ne pouvait adapter la mesure de sauvegarde à la situation spécifique d'un seul importateur ou d'un seul État membre importateur, mais devait tenir compte des importations des produits de la pêche en provenance du Japon sur le territoire de l'ensemble de la Communauté.

59 Il en résulte que la décision litigieuse ne viole pas le principe de protection de la confiance légitime.

Sur la prétendue violation de l'article 190 du traité

60 Dans le cadre de son argumentation relative à la violation du principe de proportionnalité, Affish soutient que la Commission a omis d'indiquer les circonstances qui auraient pu servir de base à l'adoption de la décision litigieuse.

61 Pour sa part, le gouvernement néerlandais observe qu'il aurait été souhaitable que la Commission expose, dans les considérants de sa décision, les motifs pour lesquels elle a estimé qu'une mesure moins contraignante n'était pas appropriée pour protéger la santé publique.

62 La Commission objecte que la motivation de sa décision, bien que succincte, indique clairement que la production et le contrôle des produits de la pêche au Japon présentaient des défauts graves en matière d'hygiène. Elle ajoute que la mention du fait qu'une mesure moins contraignante n'aurait pas été suffisante n'aurait rien ajouté à la compréhension de la décision litigieuse.

63 A cet égard, il convient de relever que, s'il est vrai que la motivation exigée par l'article 190 du traité doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'autorité communautaire, auteur de l'acte incriminé, de façon à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle, il n'est toutefois pas exigé qu'elle spécifie tous les éléments de fait ou de droit pertinents. En effet, la question de savoir si la motivation d'une décision satisfait à ces exigences doit être appréciée au regard non seulement de son libellé, mais aussi de son contexte, ainsi que de l'ensemble des règles juridiques régissant la matière concernée (voir, notamment, arrêt du 29 février 1996, Commission/Conseil, C-122/94, Rec. p. I-881, point 29).

64 En l'espèce, les considérants de la décision litigieuse font apparaître clairement que la Commission a adopté la mesure de sauvegarde litigieuse après avoir envoyé sur place une mission d'experts, lesquels ont constaté des défauts graves en matière d'hygiène et de contrôle des conditions de production et d'entreposage des produits de la pêche pouvant constituer des risques pour la protection de la santé publique.

65 Vu la nature de la décision litigieuse et notamment le délai dans lequel elle devait intervenir, la Commission a pu se borner à indiquer en des termes généraux la procédure suivie et les éléments essentiels qui ont constitué la base de son évaluation sans répéter les détails du rapport de la mission d'experts ni expliquer par une motivation spécifique les raisons pour lesquelles d'autres possibilités ont été écartées.

66 La décision litigieuse n'est donc pas entachée d'une insuffisance de motivation.

67 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre au juge de renvoi que l'examen de la décision litigieuse n'a pas révélé l'existence d'éléments de nature à affecter sa validité.

Sur les dépens

68 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais, italien, finlandais et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, 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 la question à elle soumise par le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven, par décision du 24 mai 1995, dit pour droit:

L'examen de la décision 95/119/CE de la Commission, du 7 avril 1995, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits de la pêche originaires du Japon, n'a pas révélé l'existence d'éléments de nature à affecter sa validité.

Rodríguez Iglesias		Murray	Sevón
Kapteyn	Gulmann	Edward	Puissochet
Hirsch	Jann	Ragnemalm	Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 juillet 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias