CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 2 décembre 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Au cours de l'année 1987, les services de la Commission ont reçu plusieurs plaintes émanant d'une entreprise française alléguant que les autorités helléniques avaient imposé des restrictions à l'importation de poulets congelés en provenance de France.

Plus précisément, ces plaintes faisaient état de ce que: a) en juin 1987, les autorités helléniques avaient saisi 90 tonnes de poulets congelés, l'inspection sanitaire ayant révélé la présence de salmonelles sur la carcasse des animaux; b) en octobre 1987, ces mêmes autorités avaient bloqué deux lots de poulets sous prétexte que les poulets auraient eu une teneur en eau dépassant les normes communautaires; c) au cours de cette même année, enfin, l'admission à la consommation sur le marché grec de certains lots de poulets congelés avait été retardée à plusieurs reprises.

2. A la suite de l'examen des faits ainsi portés à sa connaissance, la Commission, estimant que les mesures adoptées par les autorités helléniques constituaient une violation du droit communautaire, a invité dans un premier temps le gouvernement intéressé à autoriser l'importation et la commercialisation des marchandises, puis décidé — devant le refus qui lui était opposé — d'avoir recours à la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE.

Au cours de la phase précontentieuse, les autorités helléniques ont résolument nié avoir enfreint les règles communautaires applicables et affirmé qu'elles se bornaient à appliquer scrupuleusement les dispositions communautaires en matière sanitaire et, à défaut de celles-ci, les dispositions nationales, sans d'ailleurs pratiquer de discrimination fondée sur le pays d'origine du produit.

3. Considérant qu'une telle réponse n'était pas satisfaisante, la Commission a décidé de saisir la Cour en demandant à cette dernière de constater que: a) en interdisant l'importation d'un lot de 90 tonnes de poulets congelés en provenance de France, en raison de la présence de salmonelles à la surface de certaines carcasses; b) en interdisant l'importation de plus de 40 tonnes de poulets, sous prétexte d'une prétendue teneur excessive en eau étrangère; c) en retardant de manière systématique et répétée l'importation de plusieurs lots de poulets congelés, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent

* Langue originale: l'italien.

en vertu de la directive 71/118/CEE [1], de la directive 83/643/CEE [2], telle que modifiée par la directive 87/53/CEE [3], des règlements (CEE) n[os] 2967/76 [4] et 2777/75 [5], ainsi que des articles 30 à 36 du traité CEE.

4. Nous examinerons séparément et dans l'ordre les trois griefs adressés au gouvernement hellénique.

Quant au premier d'entre eux, relatif à l'interdiction d'importation des poulets à cause de la présence alléguée de salmonelles, il nous paraît, tout d'abord, nécessaire de rappeler plus en détail les faits à l'origine de la présente affaire.

Ainsi qu'il résulte du dossier de l'affaire, les autorités helléniques ont effectivement saisi, en juin 1987, 90 tonnes de poulets après qu'elles eurent constaté la présence sur les marchandises des sérotypes « infantis » et « Virchow ».

Une contre-expertise effectuée en décembre 1987 par un vétérinaire désigné par l'entreprise exportatrice sur la base de l'article 10 de la directive 71/118 [6] concluait toutefois dans le sens que la présence des salmonelles constatée par les autorités helléniques était due selon toute probabilité à une contamination *post mortem* des viandes. Selon l'expert, la différence entre les résultats des analyses microbiologiques effectuées en France (entièrement négatifs) et celles effectuées en Grèce (partiellement positifs) était à mettre au compte de la divergence existant entre la méthode d'analyse utilisée par les vétérinaires grecs, consistant dans le prélèvement d'un échantillon de 25 grammes de peau, tissu sous-cutané et muscle pectoral, et la méthode utilisée par les vétérinaires français, qui prévoit, au contraire, l'enlèvement de la peau et la cautérisation de la surface musculaire.

Une nouvelle expertise effectuée sur de nouveaux échantillons a confirmé en substance les précédents résultats: des traces de salmonelles ont été détectées sur deux échantillons analysés selon la méthode grecque, alors que les échantillons analysés selon la méthode française donnaient à nouveau des résultats négatifs.

5. La Commission souligne tout d'abord que, conformément à la directive 71/118, l'interdiction d'importation frappe uniquement les lots de poulets dans lesquels on trouve des volailles atteintes d'une maladie infectieuse. Or, à son avis, la présence d'un nombre limité de salmonelles à la surface des carcasses, présence vraisemblablement due à une contamination post mortem, ne permet pas de considérer que les poulets ont

1 — Directive du Conseil, du 15 février 1971, relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges de viandes fraîches de volaille (JO L 55, p. 23).

2 — Directive du Conseil, du 1[er] décembre 1983, relative à la facilitation des contrôles physiques et des formalités administratives lors du transport de marchandises entre États membres (JO L 359, p. 8).

3 — JO L 24, p. 33.

4 — Règlement du Conseil, du 23 novembre 1976, déterminant des normes communes relatives à la teneur en eau des coqs, poules et poulets congelés ou surgelés (JO L 339, p. 1).

5 — Règlement du Conseil, du 29 octobre 1975, portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande de volaille (JO L 282, p. 77).

6 — Rappelons que, ainsi qu'il résulte de l'arrêt du 22 mai 1990, Alimenta (C-332/88, Rec. p. I-2077, point 21), l'avis émis par l'expert vétérinaire prévu par l'article 10 de la directive 71/118/CEE n'a pas d'effet décisif et contraignant, mais constitue un élément d'appréciation important pour les autorités nationales et pour le juge national éventuellement saisi.

été contaminés par une maladie infectieuse comme la salmonellose.

En outre, la requérante soutient que la présence de salmonelles sur les carcasses des animaux est malheureusement un phénomène très répandu dans la Communauté et, d'autre part, il résulterait de la littérature scientifique portant sur le sujet que la présence de certains micro-organismes, dont les salmonelles, sur les carcasses des volailles n'est pas de nature à mettre en danger la santé des personnes puisque ces produits sont soumis, avant leur consommation, à un traitement thermique à haute température.

Dans l'attente ou, en tout état de cause, à défaut d'une fixation sur le plan communautaire de méthodes d'analyse microbiologique et de valeurs limites, il serait irréaliste, selon la Commission, de vouloir exiger une absence totale de germes sur les carcasses de volailles.

Il s'ensuit, selon la requérante, que l'application de la méthode de détection des salmonelles utilisée en Grèce aboutirait à rendre impossible la commercialisation d'un pourcentage considérable de la production communautaire de volaille.

6. Cela posé, rappelons tout d'abord que, pour faciliter le commerce intracommunautaire de viandes fraîches de volaille, le Conseil a adopté dès le début des années 70 la directive 71/118 destinée à harmoniser les prescriptions sanitaires des différents États membres.

Toutefois, comme la Cour l'a elle-même rappelé, « la directive 71/118 réserve expressément aux États membres la faculté de refuser l'importation sur leur territoire de viandes de volaille qui seraient impropres à la consommation humaine, dans l'attente d'une harmonisation plus poussée »[7]; en effet, l'article 9, paragraphe 1, de la directive précitée prévoit qu'un État membre peut interdire sur son territoire la mise en circulation de viandes fraîches de volaille provenant d'un État membre s'il a été constaté, lors de l'inspection sanitaire effectuée dans le pays destinataire, que ces viandes sont impropres à la consommation humaine.

Il est d'ailleurs évident que pour refuser l'importation de la marchandise sur son territoire, l'État membre ne devra pas outrepasser les limites de ce qui est prévu à l'article 36 du traité CEE, qui autorise les États membres à prendre des mesures d'interdiction justifiées en particulier par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes, sous réserve que ces interdictions ne constituent pas un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres.

7. A cet égard, il y a lieu de préciser dès à présent que la Commission — ainsi que cette dernière l'a elle-même expressément indiqué au cours de l'audience — ne reproche pas à la République hellénique d'utiliser des méthodes d'analyse ou des critères discriminatoires à l'encontre des produits importés, mais simplement de ne pas avoir autorisé l'importation de volailles ne présentant pas, à son avis, de danger pour la santé des personnes.

7 — Arrêt Alimenta, point 17, précité.

Il est, en outre, utile de rappeler que, selon une jurisprudence constante de la Cour, dès lors qu'il subsiste des incertitudes, au stade actuel de la recherche scientifique, il appartient aux États membres, à défaut d'harmonisation, de définir le niveau auquel ils entendent garantir la protection de la santé et de la vie des personnes, tout en tenant compte des exigences de la libre circulation des marchandises au sein de la Communauté [8].

8. Cela posé, observons qu'il résulte effectivement de la littérature scientifique produite par la Commission et par le gouvernement hellénique que la présence de salmonelles sur les carcasses de poulets est un phénomène plutôt répandu. Toutefois, contrairement à ce que soutient la Commission, les écrits en question soulignent qu'il y a un risque réel pour la santé humaine non seulement lorsque les salmonelles se rencontrent dans les tissus musculaires de volailles, mais également, et dans une mesure certes non négligeable, lorsque ces micro-organismes sont présents sur la seule carcasse de l'animal.

Le danger d'infection pour les personnes peut, en effet, découler d'un traitement thermique inapproprié, d'une manipulation des carcasses contaminées non conforme aux règles d'hygiène, d'une mauvaise conservation de la viande cuite contaminée ou simplement de la contamination des locaux, des surfaces, des ustensiles et des mains des personnes qui sont venues au contact des carcasses infectées.

Le danger de contamination, qui augmente en présence de conditions climatiques particulières favorisant la prolifération des salmonelles, peut être, en outre, particulièrement grave dans l'hypothèse d'une utilisation des volailles en quantités considérables, comme c'est normalement le cas des cantines scolaires, des hôpitaux, des prisons, etc.

En outre, comme on peut le pressentir, les risques d'infection sont particulièrement préoccupants pour certaines couches de la population, comme les enfants, les personnes âgées ou les personnes dont le système immunitaire est affaibli, ces catégories risquant d'être contaminées même par une dose relativement réduite de salmonelles.

9. Les considérations qui précèdent, sur le risque que comporte la présence de salmonelles sur les carcasses de volailles, sont, en outre, confirmées par la circonstance que la Commission, d'une part, paraît admettre que, même en ce qui concerne la présence de salmonelles sur la surface des carcasses, certaines valeurs limites doivent de toute manière être respectées (point 7 de la requête) et que, d'autre part, elle a abandonné la précédente orientation consistant à vouloir fixer des valeurs limites en salmonelles qui seraient admises dans les échanges intracommunautaires, pour s'orienter plutôt vers une politique de prévention, et donc de réduction de la présence de salmonelles dans les élevages, accompagnée d'une campagne d'éducation du consommateur (réponse de la Commission à la troisième question posée par la Cour).

10. A la lumière de ce qui précède, il nous semble que les autorités helléniques

8 — Arrêts du 6 juin 1984, Melkunie (97/83, Rec. p. 2367, point 18); du 14 juillet 1983, Sandoz (174/82, Rec. p. 2445, point 16); du 17 décembre 1981, Biologische Produkten (272/80, Rec. p. 3277, point 12).

pouvaient légitimement craindre que l'importation des poulets en question était susceptible de mettre en péril la santé des personnes, alors qu'il n'est pas raisonnable, selon nous, de vouloir imposer que ces autorités exposent la population à un risque — même limité — découlant d'une manipulation non correcte des volailles.

11. Nous ne trouvons pas non plus convaincantes les allégations de la Commission selon lesquelles les autorités vétérinaires helléniques n'avaient trouvé en l'espèce que six salmonelles sur six poulets et que, par conséquent, le nombre de salmonelles détectées dans les lots soumis au contrôle serait inférieur au seuil de contamination susceptible de mettre en péril la santé publique.

Ces affirmations ne nous semblent, en effet, fondées sur aucun élément objectif, alors qu'à l'opposé le gouvernement hellénique a précisé que la méthode d'analyse utilisée en l'espèce comporte un enrichissement qui rend impossible une quantification précise des salmonelles présentes sur les différentes carcasses. De l'avis de la défenderesse, la méthode la plus appropriée pour garantir la non-nocivité du produit consiste au contraire à vérifier l'absence de salmonelles par rapport à un poids ou à une surface donnée.

12. Au surplus, ainsi qu'il résulte de la réponse de la Commission à la première question posée par la Cour, la Grèce n'est pas l'unique pays de la Communauté à effectuer des contrôles sur la peau des volailles et, d'autre part, le gouvernement français lui-même, intervenu au soutien de la requérante, reconnaît que les autorités sanitaires helléniques ont le droit, à défaut de prescriptions communautaires en la matière, de procéder aux analyses d'échantillons composés d'un mélange de peau et de muscle (mémoire en intervention, p. 4).

13. Par son deuxième grief, la Commission reproche aux autorités helléniques d'avoir opposé des obstacles injustifiés à l'importation de deux lots de poulets, en prétextant d'une teneur excessive en eau étrangère.

Pour bien comprendre la portée du manquement imputé, il est nécessaire ici de rappeler les dispositions du règlement n° 2967/76 dont la requérante invoque la violation.

Aux termes de l'article 4 du règlement en question:

« 1. Le contrôle de la teneur en eau peut, en première instance, être effectué selon la technique de détection rapide décrite à l'annexe II.

Lorsqu'il existe des présomptions que des substances ayant pour effet d'augmenter la rétention d'eau dans les volailles ont été utilisées au cours de la préparation, la détermination de la teneur en eau est effectuée directement selon l'une des méthodes d'analyse décrites aux annexes III et IV au choix de l'État membre.

Si le contrôle selon la technique de détection rapide donne un résultat égal ou inférieur à la valeur fixée à l'annexe II, point 7, les volailles sont présumées être conformes au présent règlement.

2. Si les résultats du contrôle selon la technique de détection rapide dépassant la limite fixée à l'annexe II, point 7, ou si le contrôle selon cette technique n'a pas lieu, il est procédé à une analyse chimique selon l'une des méthodes décrites aux annexes III et IV, au choix de l'État membre.

Si les résultats du contrôle selon une des méthodes d'analyses décrites aux annexes III et IV dépassent les limites admises, les volailles sont considérées ne pas être conformes au présent règlement. Toutefois, dans ce cas, le détenteur des volailles concernées peut demander qu'il soit procédé à une analyse contradictoire à effectuer selon la même méthode. »

14. Tant au cours de la phase précontentieuse que dans la requête introductive d'instance, la Commission a reproché aux autorités helléniques d'avoir procédé en utilisant successivement deux différents types d'analyse, à savoir, d'abord la méthode de détection figurant à l'annexe II, puis la méthode décrite à l'annexe III du règlement en question.

Selon la Commission, puisque les résultats du contrôle effectué selon la technique d'égouttage (décrite à l'annexe II) n'avaient pas excédé les limites fixées, la marchandise dont s'agit aurait dû être tenue pour conforme à la réglementation communautaire, sans qu'il soit nécessaire d'effectuer un second contrôle selon la méthode définie à l'annexe III.

La requérante ajoute qu'en tout cas, même si elles avaient eu le droit de procéder à une analyse complémentaire, les autorités helléniques auraient dû respecter, contrairement à ce qui s'est passé, les méthodes de procédure et de calcul prévues à l'annexe III.

15. En ce qui concerne le premier point, nous observerons que, ainsi qu'il résulte du dossier, le gouvernement hellénique a fermement nié, dès la phase précontentieuse, avoir procédé à deux analyses successives selon des méthodes différentes et il a souligné, au contraire, qu'il avait appliqué, tant pour la première que pour la seconde analyse, la méthode décrite à l'annexe III. L'examen du lot de volailles controversé selon la méthode figurant à l'annexe II aurait eu lieu dans le contexte d'une nouvelle analyse du lot considéré et uniquement à la demande de l'expert, à qui on avait d'ailleurs précisé que le résultat d'une telle analyse n'aurait de toute façon pas été considéré comme pertinent puisque l'on avait appliqué, pour les besoins de la première analyse, la méthode différente définie à l'annexe III.

16. En présence de cette affirmation, qui n'a pas été dûment contestée par la Commission, sur qui pèse — il convient de le rappeler — la charge de prouver l'existence de la violation alléguée[9], il ne reste qu'à rejeter également ce grief.

Et nous ne pensons pas non plus que la Cour puisse prendre en considération cet autre argument avancé par la Commission à l'audience, suivant lequel les autorités helléniques n'auraient de toute façon pas dû, sans justification adéquate, effectuer le premier contrôle en utilisant la technique de détermination décrite à l'annexe III. Ce faisant, la Commission change, en effet,

9 — Voir, en dernier lieu, l'arrêt du 17 novembre 1992, Commission/Pays-Bas (C-157/91, Rec. p. I-5899, point 12).

complètement l'objet du manquement reproché, ce qui — comme on sait — n'est pas admis par les dispositions régissant la procédure devant la Cour.

17. De même, l'affirmation de la Commission selon laquelle les autorités helléniques, en appliquant la méthode décrite à l'annexe III, n'auraient pas respecté les normes techniques prescrites n'apparaît pas suffisamment prouvée, face aux précisions pertinentes apportées par le gouvernement hellénique, qui reproche en particulier à la Commission de s'être bornée, en ce qui concerne le calcul permettant de déterminer la valeur moyenne de la teneur en protéines, à mentionner les teneurs d'un seul poulet, alors qu'en ce qui concerne les six autres carcasses analysées, aucune des valeurs constatées ne dépasse les limites prévues par la méthode ISO 937. En outre, ajoute la défenderesse, si l'on détermine le résultat à partir des six poulets, le lot examiné dépasse de toute façon les limites prévues par l'annexe III du règlement n° 2967/76.

18. Enfin, la Commission se plaint également — et nous en venons ainsi au troisième grief adressé au gouvernement hellénique — de ce que des retards systématiques et répétés se sont produits à l'importation de plusieurs lots de poulets congelés.

En particulier, selon la requérante, les autorités helléniques auraient retardé, en octobre 1987, respectivement de deux et quatre semaines l'importation de deux lots de marchandises d'environ 22 tonnes chacun; au mois de juillet précédent, elles auraient retardé de deux semaines un lot de 216 tonnes; et, enfin, elles auraient bloqué, pendant un mois environ, en avril de cette même année, un lot de 112 tonnes.

19. Le grief formulé par la Commission se fonde essentiellement sur l'article 30 du traité CEE et sur l'article 6 de la directive 83/643, telle qu'elle a été modifiée par la directive 87/53, aux termes duquel les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que les temps d'attente causés par les différents contrôles et formalités n'excèdent pas les délais nécessaires à leur bonne exécution. A cet effet, ils organisent les horaires d'intervention des services appelés à effectuer les contrôles et formalités, les effectifs disponibles, ainsi que les modalités pratiques de traitement des marchandises et des documents liées à l'exécution des contrôles et formalités, de manière à réduire au minimum les temps d'attente dans le déroulement du trafic.

20. Disons tout de suite que, par rapport à ce dernier grief également, les reproches de la requérante ne nous paraissent pas fondés sur des éléments de preuve suffisamment solides et que l'on a au contraire la sensation que, ayant décidé d'entreprendre une procédure d'infraction visant à contester essentiellement les méthodes de contrôle des autorités helléniques relatives aux salmonelles et à la teneur en eau étrangère, la Commission s'est ensuite bornée à rajouter aux manquements reprochés à titre principal certaines autres doléances avancées par l'exportateur en question.

En effet, pour ce qui est des retards ayant trait au lot de 216 tonnes et aux deux lots d'environ 22 tonnes chacun, il ne nous semble pas que la Commission ait avancé un quelconque élément de nature à démentir les affirmations du gouvernement hellénique selon lesquelles les retards avaient été causés par la circonstance que les poulets en question avaient une teneur excessive en eau, ce qui avait rendu nécessaire l'apposition d'étiquettes ad hoc, opération qui incombe

aux représentants de l'expéditeur (article 2 du règlement n° 2785/80) [10].

La Commission reconnaît, au contraire, que les conclusions des autorités helléniques pourraient être accueillies pour autant que le contrôle de la teneur en eau a été réalisé correctement et que le résultat a dépassé la limite établie dans la législation communautaire, mais elle soutient — sans toutefois avancer un quelconque élément de preuve — que cela n'a pas été le cas en l'espèce.

21. Il est, en outre, exact que pour ce qui est de l'un des lots de 22 tonnes, les autorités helléniques ont justifié le retard par la circonstance que l'appareil utilisé pour l'examen prévu à l'annexe III du règlement 1967/76 était tombé en panne, ce qui a nécessité le remplacement de l'appareillage.

Toutefois, même s'il est certain qu'il incombe à l'État membre intéressé d'organiser les opérations de contrôle de manière à éviter des obstacles injustifiés et à réduire au minimum les temps d'attente, il ne nous semble pas que, à défaut d'autres éléments de nature à attester une négligence des autorités nationales, on puisse considérer qu'un État membre a violé la directive 83/643 ou l'article 30 du traité du seul fait que, suite à une panne épisodique de l'appareillage, il y ait eu des retards dans l'importation des marchandises.

A cet égard, il nous semble utile de rappeler que, ainsi qu'il résulte du dossier, le lot en question avait déjà subi un premier examen par la méthode décrite à l'annexe III et que, s'agissant d'effectuer une contre-expertise, il était nécessaire d'utiliser, conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2, du règlement n° 2967/76, la même méthode d'analyse.

22. Reste enfin le lot de 112 tonnes, bloqué pendant un mois environ en avril 1987. Dans ce cas, effectivement, le retard ne nous semble pas être justifié par une raison valable et le gouvernement hellénique a fourni à cet égard des réponses vagues et de toute façon non satisfaisantes, en affirmant que la marchandise en question n'avait pas été munie d'un étiquetage correct, tout en ajoutant en même temps que la survenance des vacances de Pâques avait pu allonger l'attente.

S'il est clair, à notre sens, qu'il s'est agi en cette occasion spécifique d'un retard injustifié dans l'importation des marchandises, il ne nous paraît pas toutefois que, en présence de cet unique épisode, on puisse considérer que le gouvernement hellénique ait retardé de manière systématique et répétée l'importation de différents lots de poulets et qu'il ait, dès lors, violé la directive 83/643/CEE ou l'article 30 du traité.

Pour ce qui est en particulier de cette dernière norme, rappelons en effet que, ainsi qu'il résulte de la jurisprudence de la Cour, pour constituer une mesure interdite par l'article 30, une pratique administrative doit présenter un certain degré de constance et de généralité [11].

10 — Règlement de la Commission, du 30 octobre 1980, portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 2967/76 (JO L 288, p. 13).

11 — Arrêt du 9 mai 1985, Commission/France (21/84, Rec. p. 1355, point 13); arrêt du 18 décembre 1986, Commission/Italie (35/84, Rec. p. 545, point 11).

23. A la lumière des considérations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour:

1) rejeter le recours;

2) condamner la Commission aux dépens;

3) déclarer que le gouvernement français, partie intervenante, supportera ses propres dépens.