Affaire 35/84

Commission des Communautés européennes contre République italienne

« Contrôles sanitaires opérés sur les caillés importés »

Sommaire

Libre circulation des marchandises — Restrictions quantitatives — Mesures d'effet équivalent — Contrôles sanitaires à l'importation de caillés — Immobilisation des transports à la frontière, durée excessive de la procédure d'admission et manque de diligence dans la notification des décisions de non-admission — Tendance ou pratique générale — Absence de preuve — Cas isolés justifiés par des raisons de protection de la santé

(Traité CEE, art. 30 et 36; règlement du Conseil n° 804/68, art. 22, § 1)

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 8 mai 1985 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A. Il s'agit, dans la présente procédure, de prétendues restrictions à l'importation en République italienne de caillés en provenance de la République fédérale d'Allemagne et de constater que la République italienne a enfreint, pour cette raison, l'article 30 du traité CEE (en vertu duquel sont interdites les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes les mesures d'effet équivalent) et l'article 22 du règlement n° 804/68 « portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers » (JO 1968, L 148, p. 13 et suiv.), qui comporte une disposition correspondante.

* Traduit de l'allemand.

La procédure trouve son origine dans des plaintes d'entreprises allemandes contre des contrôles prolongés à la frontière, plaintes dont la Commission a tiré l'impression que de tels produits étaient soumis, lors de leur importation en Italie, à des contrôles sanitaires *systématiques* (ce qui, comme on le sait, n'est plus admis d'après la jurisprudence).

Dans un télex du 21 juin 1982, le directeur général de l'agriculture a d'abord signalé deux cas dans lesquels des camions chargés de produits laitiers auraient été retenus à la frontière pendant plusieurs jours pour des raisons de contrôle. Il a par ailleurs observé d'une manière critique que les décisions relatives à l'admission des importations n'auraient été prises qu'une semaine seulement (ou plus tard encore) après que les résultats des analyses étaient connus et que le refus d'admettre la marchandise n'aurait pas été confirmé par écrit ou ne l'aurait été qu'après plusieurs mois.

Invitée à faire part de ses observations sur ces griefs, la *représentation permanente d'Italie* a indiqué le 5 juillet 1982 qu'en l'absence de règles communautaires concernant les exigences hygiéniques applicables aux caillés, des contrôles par *échantillonnage* mais non systématiques seraient pratiqués à cet égard en Italie. A cette occasion, on aurait constaté dans des livraisons de plusieurs laiteries allemandes (dont les chargements auraient été pour cette raison contrôlés également par la suite) des teneurs en « Escherichia coli » qui étaient inacceptables au regard des normes de l'organisation mondiale de la santé. Ces contrôles, auxquels il ne serait pas possible de renoncer entièrement pour les raisons indiquées, entraîneraient inévitablement des retards dans les importations parce que les analyses exigeraient normalement quatre jours ouvrables. La durée de l'immobilisation à la frontière due à ces analyses pourrait cependant être réduite si les importateurs concernés s'engageaient à respecter les dispositions du ministère italien de la Santé en ce qui concerne l'acheminement de marchandises examinées au lieu de destination (sous contrôle sanitaire). En outre, les contrôles pourraient être sensiblement réduits si les autorités allemandes prescrivaient — comme l'Italie l'a demandé — que les caillés — à l'instar de l'obligation imposée en Italie (voir circulaire ministérielle du 15 décembre 1978) — ne soient produits qu'à base de lait traité thermiquement et si cela était attesté dans un certificat vétérinaire, comme d'ailleurs également le fait que les laiteries sont agréées par les autorités et qu'on n'a pas utilisé de lait en poudre ni de caséine pour la production des caillés (conformément à l'interdiction énoncée dans la loi italienne du 11 avril 1974).

Non convaincue par ces arguments, la Commission a introduit, par lettre du 7 mars 1983, une procédure au titre de l'article 169 du traité CEE. Quatre griefs y ont été soulevés:

1) les contrôles sanitaires (qui, d'après la jurisprudence, devraient par principe être considérés comme des mesures au sens de l'article 30 du traité CEE) ne seraient pas nécessaires en ce qui concerne le produit en cause et, partant, ne pourraient pas non plus être justifiés au titre de l'article 36 du traité CEE, puisque les caillés importés sont destinés à la production de fromage et subiraient, à cette occasion, un traitement thermique qui élimine toutes les bactéries qu'ils contiennent encore. Les contrôles litigieux devraient également être qualifiés de discriminatoires parce que des contrôles équivalents ne seraient pas prévus pour les caillés produits en Italie;

2) la Commission a par ailleurs critiqué le fait qu'en cas de contrôles, des camions auraient été immobilisés pendant plusieurs jours à la frontière et qu'ils n'auraient pas été autorisés — en vue d'éviter une altération de la marchandise — à poursuivre leur route jusqu'au lieu de destination;

3) en outre, la durée de la procédure d'admission a été critiquée; les analyses éventuellement nécessaires ne devraient pas durer plus de quatre jours (les fins de semaine devant être comprises également dans cette période) et la Commission a critiqué le fait qu'une décision sur l'admission des importations ne soit pas prise aussitôt après;

4) enfin, la Commission a également critiqué le fait que la non-admission d'importations ne faisait l'objet d'aucune confirmation *écrite* correspondante ou que celle-ci intervenait tardivement alors que la nécessité d'une confirmation écrite immédiate découle de la constatation qu'elle seule permet de prendre les mesures requises (par exemple, en ce qui concerne l'amélioration des techniques de production ou l'introduction d'un recours en justice).

N'ayant reçu *aucune réponse* à cette lettre dans laquelle étaient encore demandées diverses informations (concernant, entre autres, les mesures d'échantillonnage et les analyses ainsi que les conclusions à tirer des résultats des analyses), la Commission a émis, le 26 octobre 1983, un avis motivé énonçant les griefs précités.

Comme son invitation à prendre les mesures nécessaires dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'avis motivé est demeurée sans réponse, la Commission a enfin saisi la Cour le 9 février 1984 et conclu à ce qu'elle constate qu'en imposant des restrictions à l'importation de caillés en provenance d'un autre État membre, l'Italie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité et de l'article 22, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 804/68.

B. Cette conclusion que la République italienne demande à la Cour de rejeter en condamnant la Commission aux dépens appelle de notre part la prise de position suivante.

1. Il y a d'abord lieu de retenir que, sur les *quatre* griefs soulevés au cours de la procédure — ils résultent de la relation de la procédure préliminaire —, la Commission a abandonné dans son deuxième mémoire le grief tiré de l'illégalité des contrôles *systématiques* à l'importation de caillés.

Cela s'est fait — apparemment à juste titre —, d'une part, à partir de la constatation que rien ne s'oppose à des contrôles *sporadiques* effectués à des fins déterminées et, d'autre part, eu égard aux affirmations italiennes non contestées selon lesquelles il y aurait eu lieu de constater à plusieurs reprises que des caillés importés de République fédérale d'Allemagne ne se trouvaient pas dans un état irréprochable et que des livraisons des laiteries concernées auraient alors été contrôlées par *échantillonnage*. A cet égard, il était particulièrement important que, d'après les indications du gouvernement italien, en 1982, seulement 84 lots sur 10 000 lots de fromage importés (y compris les livraisons de caillés) avaient été soumis à un contrôle.

La question de savoir si une violation du traité peut être reprochée à la République italienne au regard des dispositions précitées ne doit donc plus être examinée que par rapport aux trois autres aspects évoqués que nous abordons à présent.

2. Les critères applicables à cet égard sont depuis longtemps clarifiés par la jurisprudence. Il a été retenu, dans l'arrêt rendu dans l'affaire 8/74, que « toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire » est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des

restrictions quantitatives (Rec. 1974, p. 852, attendu 5). Il convient de mentionner également l'arrêt rendu dans l'affaire 35/76 (Rec. 1976, p. 1871 et suiv.) en vertu duquel les contrôles sanitaires, systématiques ou non, opérés à la frontière à l'occasion de l'importation, constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives et ne peuvent être justifiés que sur la base des dispositions de l'article 36 (ce qui signifie qu'ils doivent se limiter à ce qui est strictement nécessaire et ne pas se traduire par des entraves disproportionnées). L'arrêt rendu dans l'affaire 42/82 [1] revêt lui aussi de l'intérêt (il s'agissait, dans cette affaire, de contrôles d'importations de vin). En effet, il y a été souligné que de tels contrôles étaient susceptibles — en raison des délais et des frais de stockage supplémentaires qui peuvent en découler pour les importateurs — de rendre les importations plus difficiles et il y a également été affirmé — au regard des analyses par sondages — que le fait de retenir les transports à la frontière jusqu'à ce que les résultats des analyses soient connus constitue une *entrave disproportionnée* aux importations.

3. En conséquence, il y a lieu de constater, au sujet du grief selon lequel des camions auraient été retenus plusieurs jours à la frontière, lors de l'importation de caillés et de contrôles sporadiques effectués à cette occasion, au lieu d'être autorisés — pour éviter une altération de la marchandise — à poursuivre leur route sous contrôle douanier, qu'un tel comportement constituerait une violation de l'article 30 du traité CEE parce qu'il est manifestement de nature à empêcher des entreprises d'effectuer des importations. Le nombre réduit des cas cités par la Commission ne permettrait sans doute pas non plus de conclure au caractère non fondé du grief puisque — comme la Cour l'a déjà précisé à plusieurs reprises dans sa jurisprudence — le caractère *sensible* d'une entrave aux importations n'entre nullement en ligne de compte aux fins de l'article 30.

Il subsiste toutefois des doutes sur la question de savoir si l'existence d'une telle violation du traité est effectivement établie avec suffisamment de certitude.

A cet égard, le gouvernement italien a estimé que, si le prélèvement d'échantillons avait effectivement donné lieu dans quelques cas à des arrêts prolongés à la frontière, cela serait imputable à la seule décision des importateurs concernés, et non pas aux douaniers compétents. Il renvoie à ce propos à une note du ministère italien de la Santé du 31 octobre 1975, dont il résulterait qu'en cas de prélèvements d'échantillons, le transport pourrait être poursuivi sous contrôle douanier jusqu'au lieu de destination si l'importateur le souhaite. Or, un examen plus approfondi de cette note (elle a été produite à la demande de la Cour) révèle qu'elle ne va pas clairement dans le sens que lui attribue le gouvernement italien puisqu'il y est simplement indiqué — sous troisièmement — que les lots sur lesquels un échantillon a été prélevé sont retenus à la frontière ou acheminés, sous contrôle sanitaire, au lieu de destination. Aux termes de cette note, le vétérinaire compétent paraît donc disposer d'un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice n'a été subordonné à aucun critère. Cette note ne garantit donc en aucune manière que le transport puisse en tout cas se poursuivre à la demande de l'importateur et on peut ainsi difficilement démontrer le caractère non fondé du grief soulevé par la Commission en se référant uniquement à la note précitée.

Pour sa part, la Commission invoque, dans ce contexte, deux cas qu'elle a mentionnés dans son télex du 21 juin 1982 (annexe 1 à la requête), à savoir celui d'un camion de la

1 — Arrêt rendu le 22 mars 1983 dans l'affaire 42/82, Commission des Communautés européennes/République française, Rec. 1983, p. 1013.

Molkereizentrale Süd, de Nuremberg, qui aurait été retenu à la frontière du 27 mai au 3 juin 1982 et les autres cas de quatre camions de la Milchwerke Jäger, de Haag, qui auraient été bloqués à la frontière le 7 juin 1982 et envoyés seulement trois jours après en entrepôt frigorifique. Elle rappelle par ailleurs — ainsi que cela ressort également du télex précité — qu'elle avait déjà eu l'occasion d'attirer l'attention dans une lettre du 26 mars 1982 sur le blocage d'un transport de *fromages* français à Aoste. Elle se réfère en outre à une lettre de la Molkereizentrale Süd du 17 novembre 1983 (annexe 2 à la requête) dont il résulterait qu'un chargement de *fromages* aurait été ramené en Allemagne en raison de la longue durée du contrôle.

Si l'on part de l'idée — et cela s'impose, sans doute — que la charge de la preuve incombe à la Commission en ce qui concerne les griefs qu'elle soulève, il paraît difficile d'admettre, au regard des arguments du gouvernement italien, qui conteste explicitement l'existence d'un comportement irrégulier de ses services, que la Commission a apporté de la manière indiquée la preuve d'une violation du traité.

D'une part, il importe de noter à ce propos que les deux cas cités en dernier lieu concernaient des transports de *fromages* et ne sauraient donc être considérés comme des preuves appropriées dans une procédure qui a seulement pour objet l'importation de *caillés*, c'est-à-dire un produit intermédiaire hautement périssable. D'autre part, il y a lieu de constater — et cela vaut pour les quatre cas cités — qu'il ne ressort pas clairement des documents auxquels il a été fait référence dans la procédure que l'immobilisation à la frontière était imputable à une injonction des services italiens et non pas, par exemple, à la propre initiative des importateurs. A cet égard, on ne peut certes pas écarter entièrement la remarque de la Commission selon laquelle il est difficilement concevable que des importateurs — compte tenu des coûts qu'entraîne l'immobilisation à la frontière, du risque d'altération d'un chargement et de l'incertitude quant à la durée d'un contrôle — renoncent eux-mêmes à la possibilité de poursuivre le transport jusqu'au lieu de destination dans les conditions prévues par la note précitée. Or, cela n'est pas à exclure de manière certaine parce que l'attente du résultat des analyses peut également revêtir de l'importance pour une telle décision de même que la distance entre le lieu de destination et la frontière peut faire apparaître comme opportun de renoncer à poursuivre le transport. De surcroît, il est, après tout, intéressant de relever — comme le gouvernement italien l'a montré — que, dans seize autres cas, sur lesquels nous reviendrons encore, les chargements ont effectivement poursuivi leur route vers le lieu de destination après le prélèvement des échantillons.

En conséquence, il y a lieu de constater que le grief selon lequel des chargements de caillés auraient été *retenus* à la frontière pendant une période prolongée *n'est pas suffisamment étayé de preuves* et que l'on ne saurait faire droit sur ce point à la demande de la Commission qui, eu égard aux dénégations explicites du gouvernement italien, aurait dû se procurer auprès des intéressés des preuves manifestes.

4. La Commission soulève par ailleurs le grief selon lequel des analyses par échantillonnage auraient duré trop longtemps dans quelques cas (parce que l'on pourrait tout au plus admettre que les analyses requièrent quatre jours, y compris la fin de la semaine) et les décisions sur l'admission ou le refus de la marchandise n'auraient ensuite souvent été communiquées qu'après des semaines aux parties intéressées.

Il est tout à fait clair qu'une telle pratique, parce qu'elle comporte une insécurité juridique et impose des frais considérables aux importateurs, peut avoir pour effet de

restreindre les importations et doit donc être considérée comme une violation des dispositions mentionnées au début des présentes conclusions; contrairement au point de vue du gouvernement italien, l'*intention* de restreindre les importations importe peu à cet égard.

Sur ce point, des problèmes de preuve n'entrent d'ailleurs pas non plus en ligne de compte. D'une part, on peut renvoyer à ce propos à des documents produits en annexe à la requête (annexe II) et dont il résulte que des échantillons ont été prélevés le 7 septembre 1983, qu'ils ont été transmis pour analyses le 12 septembre 1983 et qu'après la transmission du résultat des analyses aux bureaux de douane (le 24 septembre 1983), une décision a été prise au début du mois suivant par le vétérinaire compétent. A ce sujet, on peut par ailleurs renvoyer à un document produit avec la réplique (il en ressort qu'un échantillon a été prélevé le 29 septembre 1982, que, le 15 octobre 1982, est intervenue la communication aux termes de laquelle le vétérinaire compétent devait consulter les services de Rome avant de décider la mainlevée des marchandises et que le dédouanement a eu lieu le 30 octobre 1982). Enfin, le tableau relatif à seize analyses de ce genre produit par le gouvernement italien présente également de l'intérêt à cet égard en ce qu'il révèle que les échantillons ont été prélevés entre le 3 et le 16 juin 1982 et que les décisions sur ces échantillons ne sont intervenues qu'entre le 23 et le 25 juin 1982.

Si le gouvernement italien observe à ce propos qu'il s'agissait, dans les cas figurant dans le tableau précité, de situations particulières (où, faute de valeurs limites précises, le vétérinaire à la frontière ne pouvait pas décider lui-même, mais était tenu — conformément à la note du 31 octobre 1975 — de saisir le ministère de la Santé à Rome), cela ne paraît pas constituer une justification pertinente. En effet, en admettant même que l'on ne considère pas déjà comme une faute le fait d'avoir omis de préciser en temps utile les valeurs maximales autorisées, force est en tout cas de constater qu'un processus de décision plus court est indispensable pour éviter des entraves aux importations. Il est apparu, en outre, que la situation critiquée subsistait encore en automne 1982, voire au cours de l'année suivante, c'est-à-dire à une époque à laquelle, les précisions nécessaires ayant été apportées, les procédures de décision auraient pu être abrégées depuis longtemps.

Il convient donc de donner raison à la Commission sur ce point et de reconnaître l'existence d'une violation de l'article 30 du traité CEE et de l'article 22 du règlement n° 804/68. Une constatation en ce sens n'apparaît d'ailleurs pas non plus comme superflue au regard de l'argument du gouvernement italien selon lequel les entretiens entre les services allemands et italiens (sur les critères applicables, les méthodes d'analyse et les procédures de contrôle) auraient permis, entre-temps, de régler ces problèmes d'une manière satisfaisante de sorte que de nouvelles restrictions à l'importation du type décrit ne devraient plus se produire. En effet, les détails de cette réglementation ne sont pas connus jusqu'à présent — même de la Commission — et, au cours de la procédure orale, il a seulement été indiqué, à cet égard, que ces entretiens feraient l'objet, encore avant la fin du mois d'avril 1985, d'un accord formel.

5. Enfin, la Commission a estimé pouvoir encore tirer un grief du fait qu'en cas de non-admission d'importations de caillés, ce refus n'aurait pas été communiqué *par écrit*, ou seulement avec un retard considérable. A ce sujet, elle s'est référée, dans sa lettre de mise en demeure, au cas dans lequel une confirmation écrite n'a été notifiée qu'au mois de *juin 1980* à la Molkereizentrale Süd, de Nuremberg, après que le refus de l'importation lui avait été communiqué verbalement en *novembre 1979*, ainsi qu'à un autre cas dans lequel l'entreprise Milchwerke Jäger n'avait pas encore reçu de

confirmation écrite en janvier 1983 après que l'importation avait été refusée en juin 1982.

Il y a certainement lieu de constater dans ce contexte qu'en cas de non-admission d'une importation, c'est-à-dire lorsque le droit important à la libre circulation des marchandises est refusé, l'information écrite et motivée immédiate de l'intéressé paraît indispensable. Même si le droit communautaire ne le prévoit pas explicitement de cette manière, il n'en reste pas moins que cela répond à un principe général du droit administratif lors de l'adoption d'actes faisant grief. Il y a lieu de reconnaître également que le non-respect de ce principe, c'est-à-dire le fait de ne pas indiquer sous une forme authentique les motifs déterminants du refus de l'importation, motifs qui permettent aux intéressés de décider de l'opportunité d'engager des voies de recours et de prendre d'autres mesures appropriées (par exemple, en ce qui concerne l'amélioration de la production pour respecter les exigences en vigueur en Italie et qui ne sont pas fixées d'une manière générale), entraîne une insécurité juridique — qui a pour effet de restreindre les importations — ou un accroissement du coût des importations (parce que les producteurs étrangers, ignorant les conditions sanitaires précises auxquelles ils doivent satisfaire en Italie, font, le cas échéant, des efforts excessifs pour améliorer leurs produits).

Certes, la question de savoir si l'on peut à bon droit reprocher à la partie défenderesse que de telles communications écrites ont, à plusieurs reprises, *entièrement fait défaut,* suscite — eu égard à ses dénégations explicites — des doutes. Sa référence à des communications adressées (au demeurant, plusieurs mois après) à la Commission et à d'autres États membres ne paraît sans doute pas nécessairement convaincante parce qu'on ne saurait en déduire — comme la Commission l'a assuré — que les importateurs intéressés ont également reçu des communications correspondantes. Le gouvernement italien a cependant raison d'estimer que la charge de la preuve nécessaire incombe à cet égard à la Commission et qu'elle peut difficilement être considérée comme apportée sur la base des deux indications peu précises (et, partant, impossibles à vérifier) mentionnées dans la lettre de mise en demeure. En outre, il ressort d'autres documents produits que des procès-verbaux d'échantillonnage indiquaient également les motifs du refus des importations. Or, cela devrait satisfaire aux exigences de la forme écrite qui s'imposent dans l'intérêt de la libre circulation des marchandises dès lors que les procès-verbaux — comme le gouvernement italien l'a assuré — sont communiqués aux entreprises intéressées (voir, par exemple, le procès-verbal du 7 septembre 1983 et la lettre de la Molkereizentrale Süd du 17 novembre 1983). En conséquence, il n'y a sans doute pas lieu de constater une violation du traité en raison de l'*absence* de décisions de refus motivées par écrit.

En revanche, force nous est de reconnaître la pertinence du grief que la Commission fonde sur l'idée qu'une telle communication doit intervenir *en temps utile.* A ce propos, il n'y a pas lieu de douter du bien-fondé des plaintes dont la Commission fait état dans sa lettre du 7 mars 1983. En outre, on peut, à cet égard, renvoyer aux conclusions auxquelles nous sommes parvenu pour le grief précédent. Au demeurant, nous estimons également que l'on ne saurait invoquer ici comme justification des difficultés pratiques dues au fait que les transports attendent, en partie, à la frontière jusqu'à l'achèvement des analyses ou sont, en partie,

acheminés jusqu'au lieu de destination, voire rappelés au lieu d'origine. En effet, de telles circonstances n'excluent certainement pas que les décisions refusant l'admission des importations soient communiquées aux intéressés dans des délais plus brefs que ceux dont nous avons eu connaissance dans cette procédure.

6. Il y a donc lieu de retenir, en définitive, que la critique formulée par la Commission paraît fondée dans la mesure où, lors de l'importation de caillés en Italie et à l'issue des contrôles par échantillonnage, les décisions relatives à l'admission ou au refus de l'importation ont été arrêtées à plusieurs reprises avec un retard inadmissible et — en cas de contenu négatif — des décisions motivées par écrit n'ont pas été immédiatement notifiées. A cet égard, on doit reprocher à la République italienne d'avoir violé l'article 30 du traité CEE et l'article 22 du règlement n° 804/68.

7. La décision sur les dépens appelle encore les remarques suivantes: la Commission a retiré son premier grief — les contrôles systématiques — après que la République italienne l'avait réfuté en détail dans le mémoire en défense. Mais, au cours de la procédure préliminaire au titre de l'article 169, la défenderesse n'a pas répondu aux critiques que la Commission avait exprimées à ce sujet. La défenderesse a donc amené la Commission à introduire le recours et doit, à cet égard, également supporter les frais.

La Commission n'est pas parvenue à prouver que les transports de caillés ont été retenus à la frontière par les autorités italiennes. Elle n'a pas non plus été en mesure de prouver que les autorités italiennes n'ont notifié aucune confirmation écrite de leurs décisions aux importateurs intéressés.

En revanche, la Commission a pu prouver que la décision relative à l'admission ou à la non-admission de transports de caillés est prise dans un délai trop long et que la confirmation écrite se fait attendre trop longtemps.

Compte tenu de cette situation de fait, il nous paraît opportun de compenser les dépens (article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure).