Dans l'affaire 124/81,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par M. Rolf Wägenbaur, en qualité d'agent, assisté de M. Peter Oliver, membre du service juridique, ayant élu domicile à Luxembourg, auprès de M. Oreste Montalto, membre dudit service, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

soutenue par

le GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE, représenté par M. G. Guillaume, directeur des affaires juridiques au ministère des relations extérieures, en qualité d'agent, assisté de M. A. Carnelutti, secrétaire des affaires étrangères, en qualité d'agent suppléant, ayant élu domicile au siège de son ambassade,

partie intervenante,

contre

ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE DU NORD, représenté par M^me^ G. Dagtoglou, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de son ambassade,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE en soumettant les importations de lait et de crème UHT à des mesures ayant un effet équivalant à des restrictions quantitatives à l'importation,

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, P. Pescatore, A. O'Keeffe et U. Everling, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due et Y. Galmot, juges,

avocat général: M. P. VerLoren van Themaat
greffier: M. P. Heim

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

I — Faits et procédure

1. Le produit en cause

La législation applicable en Angleterre, au pays de Galles et en Écosse réserve la désignation «ultra haute température» (ci-après: «UHT» au lait qui a été «maintenu à une température non inférieure à 132,2 ° C pendant une seconde au moins» (réglementation sur le lait (désignations spéciales), 1977, annexe 2, partie IV (A) (1); arrêt modificatif de 1966 sur le lait (désignations spéciales) (Écosse), annexe 1, partie III (A) (1) et réglementation de 1980 relative au lait (désignations spéciales) S 168, Écosse, annexe III, partie III (A) (1).

Le lait ayant subi le traitement UHT présente pour caractéristique essentielle de pouvoir être conservé plusieurs mois à température ambiante à condition qu'il ait été conditionné, directement après traitement et sans manipulation à l'air libre, dans un emballage hermétique à l'air, à la lumière et aux agents bactériologiques.

La crème peut être soumise au même traitement.

Le procédé de traitement UHT est utilisé, entre autres, dans plusieurs États membres de la Communauté, selon des normes sinon identiques du moins similaires.

2. La législation en cause

La législation du Royaume-Uni, applicable à l'importation, au conditionnement et à la commercialisation du lait et des produits laitiers peut être présentée comme suit:

A — En ce qui concerne l'importation

a) Législation applicable à l'*Angleterre,* au *pays de Galles* et à l'*Écosse*

L'article 4 de l'arrêté de 1980 sur l'importation de produits animaux et de volailles (S.I. 1980, n° 14) interdit le débarquement de produits animaux en Angleterre, au pays de Galles ou en Écosse à quiconque n'est pas titulaire d'une licence générale ou spécifique délivrée par le ministre compétent. L'article 3 définit un «produit animal», au sens de cet arrêté, comme tout produit incluant «toute substance provenant ... d'un animal mort ou vivant».

L'article 4, paragraphe 5, exempte de ces conditions les produits énumérés dans l'annexe à cet arrêté. Cette liste ne comprend ni le lait UHT ni la crème UHT.

Il s'ensuit que les importations de lait UHT et de crème UHT sont soumises à l'octroi d'une licence ainsi que le prévoit l'arrêté.

b) Législation applicable à l'*Irlande du Nord*

Des dispositions semblables à celles décrites au paragraphe précédent sont en vigueur en Irlande du Nord en vertu des effets combinés de l'arrêté sur le débarquement des carcasses et produits animaux (Irlande du Nord) de 1970 (S.I. 1970, n° 145) et de l'arrêté modificatif

sur le débarquement des carcasses et produits animaux (Irlande du Nord) de 1972 (S.I. 1972, n° 113).

Il convient toutefois de noter que les produits originaires et importés directement de l'Irlande (EIRE) ne sont pas, en vertu de l'article 5 de l'arrêté de 1970, concernés par ces arrêtés de 1970 et 1972 sur le débarquement des carcasses et des produits animaux.

Sous réserve de cette exception, l'arrêté modificatif de 1972 a pour effet de soumettre au système de la licence tous les «produits laitiers» autres que «le beurre, le fromage, les yoghourts, le lait stérilisé ou évaporé et la crème en boîte».

Il résulte de ces dispositions que ni le lait, ni la crème ayant subi le traitement UHT, ne peuvent être importés en Irlande du Nord sans obtention d'une licence d'importation, sauf s'ils ont été produits sur le territoire de l'Irlande.

B — En ce qui concerne le conditionnement

a) Législation applicable à l'*Angleterre* et au *pays de Galles*

L'article 30, paragraphe 2, de la réglementation (dispositions générales) de 1959 sur le lait et les laiteries (S.I. 1959, n° 277), tel que modifié par la réglementation modificative (dispositions générales) sur le lait et les laiteries de 1977 (S.I. 1977, n° 171) prévoit ce qui suit:

«A l'exception des bouteilles ou cartons dans lesquels de la crème est importée dans l'intention d'être livrée au consommateur, quiconque a l'intention de livrer du lait à la consommation fera en sorte que chaque bouteille ou carton soit rempli et fermé dans des locaux agréés.»

On entend par «locaux agréés» des locaux agréés par les autorités locales conformément à la partie III de la réglementation de 1959. A cette fin, une autorité locale ne peut agréer des locaux que dans son propre district (article 8 de la réglementation de 1959). En vertu de l'article 8, paragraphe 4, il est interdit de distribuer du lait sans avoir été agréé.

Il résulte de ces dispositions que le lait (cru ou stérilisé) produit dans un autre État membre ne peut être livré à la consommation en Grande-Bretagne et au pays de Galles, s'il n'a pas fait l'objet d'un conditionnement sur ces territoires. S'agissant du lait UHT, l'obligation de reconditionnement emporte, eu égard aux caractéristiques mêmes du procédé, l'obligation de retraitement.

b) Législation applicable à l'*Écosse*

La loi sur le lait de 1980 (dispositions spéciales) (Écosse) (S.I. 1980, n° 1866) inderdit que «du lait soit traité à ultra haute température dans des locaux non agréés».

Les licences sont délivrées par les autorités locales territorialement compétentes pour la zone dans laquelle sont situés les locaux concernés (article 3, paragraphe 3, du même arrêté).

c) Jusqu'en 1981, il n'existait pas de législation relative au *conditionnement* du lait UHT en *Irlande du Nord*, la vente de ce lait y était interdite. Depuis 1981, le conditionnement du lait UHT en Irlande du Nord est régi par la disposition 27. de la partie VI du règlement sur le lait (Irlande du Nord) 1981 (n° 234), entré en vigueur le 31 juillet 1981.

C — En ce qui concerne la vente

a) Législation applicable à l'*Angleterre* et au *pays de Galles*

La loi de 1955 sur l'alimentation et les produits pharmaceutiques (articles 35 à 37), combinée avec la réglementation de 1977 sur le lait (désignations spéciales)

(S.I. 1977, n° 1033), interdit la mise à la vente de lait en vue de la consommation humaine (à l'exception des ventes de restauration) sans l'obtention préalable d'une licence de distribution.

En vertu de l'article 13 de la réglementation de 1977 sur le lait, les licences de distribution sont octroyées (sauf exceptions qui ne concernent pas la présente affaire) par les autorités locales géographiquement compétentes pour la zone où sont situés les locaux dans lesquels ou à partir desquels le lait est traité ou vendu. L'article 6 de la réglementation de 1977 soumet toute licence aux conditions générales prévues à l'annexe I de la réglementation et (en ce qui concerne le lait UHT) à la partie IV de son annexe 2. Le paragraphe I de l'annexe 1 requiert du détenteur de la licence qu'il se conforme à toutes les dispositions applicables de toute réglementation sur le lait et les laiteries, y compris l'exigence exposée ci-dessus, selon laquelle les récipients doivent être remplis et fermés dans des locaux agréés. En outre, il est prévu au paragraphe 5 (1) de la partie IV de l'annexe 2 de cette réglementation que les récipients doivent être remplis et scellés dans les locaux mêmes où il a été procédé au traitement.

b) Législation applicable à l'*Irlande du Nord*

— Jusqu'à la réglementation édictée en 1981, et analysée plus loin, la vente de lait et de crème UHT était interdite, qu'il s'agisse de produits indigènes ou importés, en application des dispositions combinées de l'article 10 de la loi sur l'agriculture de 1967 et du règlement sur le lait de 1963 (S.I. 1963, n° 44), modifié en 1973.

— En application de la réglementation sur le lait de 1981 (S.R. 1981, n° 234), la vente de lait UHT n'est autorisée que si ce lait a été produit selon la réglementation en vigueur en Irlande du Nord.

— De même, en vertu de la réglementation modificative de 1981 sur la vente des produits laitiers en Irlande du Nord (S.R. 1981, n° 233), la vente de crème UHT n'est licite qu'à la condition d'avoir été fabriquée selon les spécifications de la réglementation en vigueur en Irlande du Nord.

c) Législation applicable à l'*Écosse*

Une législation distincte mais analogue à celle applicable en Angleterre et au pays de Galles régit la vente du lait UHT en Écosse.

En conclusion, l'effet combiné de l'ensemble des dispositions susanalysées peut être résumé ainsi:

— le lait et la crème UHT ne peuvent être *importés* en *Angleterre,* au *pays de Galles,* en *Irlande du Nord* et en *Écosse* que sur autorisation du ministre compétent matérialisée par une licence d'importation. Cette prescription ne s'applique cependant pas aux lait et crème UHT en provenance directe de l'Irlande lorsqu'ils sont importés en Irlande du Nord;

— le lait UHT (indigène ou d'importation) ne peut être *commercialisé* en *Angleterre,* au *pays de Galles* et en *Écosse* que par des laiteries ou des vendeurs agréés par une licence de distribution. Celle-ci fait obligation à l'opérateur de conditionner — ou, en cas d'importation, de reconditionner, donc retraiter — le lait dans une laiterie agréée par les autorités locales du ministre compétent;

— le lait et la crème UHT, après avoir été totalement interdits à la vente en Irlande du Nord jusqu'à l'intervention de la réglementation sur le lait de 1981 (n° 234), ne peuvent désormais être livrés à la vente en *Irlande du Nord* que s'ils ont été produits selon les spécifications en vigueur dans cette province et dans des locaux agréés.

3. La procédure

1. Par lettre du *17 mars 1980* (n° SG(80) D/3476), la Commission a demandé au gouvernement du Royaume-Uni de lui soumettre, dans les 30 jours suivant réception, ses observations, conformément à la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE, sur l'organisation des importations et de la mise à la vente du lait UHT produit dans les autres États membres. Dans cette correspondance, la Commission estimait, que «les règles qui continuent à être appliquées au lait UHT importé au Royaume-Uni (et, par analogie, à la crème UHT en Irlande du Nord) sont ... excessives et disproportionnées par rapport à ce qui pourrait légitimement se justifier, en vertu de l'article 36 CEE, par le souci de protéger la santé des personnes et des animaux». La Commission constatait ... «donc officiellement que le Royaume-Uni a manqué en l'espèce aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE» (lettre de la Commission, p. 5, dernier paragraphe).

2. Par réponse en date du *30 avril 1980* adressée par la représentation permanente du Royaume-Uni à la Commission, le gouvernement du Royaume-Uni déclarait en substance que, bien que le procédé UHT, lorsqu'il est appliqué correctement, doive réduire à un niveau minimum les risques pour la santé, les mesures en cause sont justifiées du point de vue de la santé humaine et animale.

3. L'avis motivé émis par la Commission le *7 novembre* 1980 a été adressé à la représentation permanente du Royaume-Uni avec la lettre d'accompagnement n° SG(80) D/13285 du 12 novembre 1980.

4. Par lettre en date du *12 janvier 1981,* la représentation permanente du Royaume-Uni a affirmé une fois encore que les mesures étaient justifiées du point de vue sanitaire.

5. Le gouvernement du Royaume-Uni n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé du 7 novembre 1980, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice du présent recours enregistré au greffe de la Cour le *22 mai 1981.*

6. Par requête déposée le *22 septembre 1981,* le gouvernement français a demandé à être admis à intervenir au soutien des conclusions de la Commission dans cette affaire.

Par ordonnance du 14 octobre 1981, la Cour, l'avocat général entendu, a décidé d'admettre cette intervention.

Le gouvernement de la République française a déposé son mémoire le 31 janvier 1982.

7. Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour, conformément à l'article 45 du règlement de procédure, a ordonné des mesures d'instruction.

Par lettres du 21 et du 30 juillet 1982 adressées par le greffe de la Cour au gouvernement du Royaume-Uni et à la Commission, ces parties ont été invitées à répondre aux questions suivantes avant le 30 septembre 1982:

a) Questions adressées au Royaume-Uni et à la Commission:

— indications statistiques sur la production de lait et de crème UHT dans

les États membres et sur les échanges de ces produits entre les différents États membres de la Communauté;

— indications statistiques sur la part relative du lait et de la crème UHT dans la consommation laitière des différents États membres de la Communauté;

— indications statistiques sur la part respective, dans la consommation de lait et de crème UHT au Royaume-Uni, des importations et de la production locale de ces produits (si possible avec indication des données relatives à chaque province du Royaume-Uni et, éventuellement, aux exportations britanniques de ces produits vers d'autres marchés que le marché national).

b) Questions adressées au Royaume-Uni:

— Le gouvernement du Royaume-Uni peut-il préciser, à la lumière de la distinction, établie par la Commission, entre les régimes de «licence spécifique» et de «licence générale ouverte», quel est le fonctionnement du système de licences d'importation du lait UHT mis en œuvre par ses autorités sanitaires?

En particulier, ce gouvernement peut-il détailler à quelles conditions — autres que celle de la présentation de certificats sanitaires de l'État membre exportateur — l'octroi d'une telle licence est soumis, et dire si ce lait UHT, une fois importé, fait l'objet de contrôles de qualité par sondages ou par toute autre méthode?

— Le gouvernement du Royaume-Uni peut-il fournir des informations à la Cour sur le régime défini par ses autorités pour l'importation du lait en vrac?

c) Questions adressées à la Commission:

— La Commission peut-elle définir sur quels éléments d'appréciation elle se fonde pour affirmer que les normes sanitaires en vigueur dans les différents États membres relatives au traitement par procédé UHT et au conditionnement du lait sont «similaires» ou «au moins équivalentes» à celles en vigueur au Royaume-Uni?

— La Commission peut-elle fournir des éléments à la Cour sur les régimes d'importation de lait UHT pratiqués par les autres États membres?

— La Commission peut-elle indiquer l'état d'avancement des travaux portant sur ses «propositions de directive du Conseil établissant les prescriptions d'ordre sanitaire auxquelles doit répondre le lait traité thermiquement destiné à la consommation humaine directe».

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) déclarer qu'en soumettant les importations de lait et de crème UHT aux restrictions et interdictions mentionnées, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 CEE;

2) condamner le gouvernement du Royaume-Uni aux dépens.

Le *gouvernement du Royaume-Uni* n'a pas explicité ses conclusions. Il précise, en conclusion de son mémoire, que «dès lors qu'il n'a pas de moyen pratique d'être convaincu de l'adéquation des méthodes» ... adoptées dans d'autres États membres pour le contrôle de la production et de la vente du lait ..., «il considère qu'il a l'obligation, vis-à-vis du

public du Royaume-Uni, dans l'intérêt de la santé animale, de la santé publique et de la défense des consommateurs, en attendant l'introduction de mesures communautaires convenues, de maintenir son propre système de contrôle. Pour les raisons précitées, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que cette manière de faire est justifiée en vertu du traité».

Le *gouvernement de la République française* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) d'accueillir les conclusions présentées par la Commission des Communautés;

2) de déclarer qu'en édictant et en maintenant en vigueur tous les textes cités par la Commission, dans leur dernier état, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité;

3) de condamner le Royaume-Uni aux dépens de l'instance, y compris ceux exposés par la partie intervenante.

III — Résumé des moyens et arguments des parties

1. La Commission des Communautés européennes

La Commission estime que l'ensemble des réglementations instaurées par le Royaume-Uni a pour effet de limiter l'importation du lait UHT sur le territoire du Royaume-Uni.

1. S'agissant de la qualification de ces mesures au regard de l'article 30 CEE, la Commission estime que ces dispositions constituent un obstacle prohibé, en tant que mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, par l'article 30 CEE.

En effet, la Commission fait valoir que, selon la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt du 15 décembre 1976 (Donckerwolcke, affaire 41/76, Recueil p. 1921), le maintien de l'exigence, fût-elle purement formelle, d'une licence d'importation dans les rapports intracommunautaires, comme celle de l'espèce relative au lait, tombe sous le coup de la prohibition de l'article 30.

En outre, la Commission relève que le caractère en apparence non discriminatoire des exigences relatives à la commercialisation (conditionnement et mise à la vente) n'empêche en aucune façon ces mesures de tomber sous le coup de l'article 30 CEE. A cet égard, la Commission fonde son argumentation sur l'arrêt de la Cour du 20 février 1979 (Rewe, affaire 120/78, Recueil p. 649).

2. Pour ce qui concerne la justification éventuelle de ces mesures au regard de l'article 36 CEE, la Commission distingue entre deux hypothèses, celle des «licences générales ouvertes», d'une part, et celle des «licences spécifiques», d'autre part.

a) La Commission entend par «licences générales ouvertes» l'hypothèse où l'autorité britannique compétente exige, pour l'importation d'une catégorie de produits, une «licence» qui prend, en fait, la forme d'un avis publié définissant de manière impersonnelle les conditions auxquelles sont soumises les importations. En pareille hypothèse, si ces conditions sont remplies, les opérateurs peuvent importer les produits qu'ils désirent sans avoir à demander individuellement une licence pour chaque opération «licence spécifique». Un tel système, en l'absence d'harmonisation des normes sanitaires, doit, de l'avis de la Commission, être considéré comme contraire à l'article 30 du traité mais cependant justifié par des motifs de protection de la santé publique (animale) au titre de l'article 36 si:

— il s'agit d'un système ayant fait l'objet d'une publication;

— qui concerne tous les opérateurs potentiels du produit visé;

— qui n'exige des opérateurs qui satisfont les critères définis, aucune autorisation ou licence individuelle supplémentaire;

— et, enfin, s'il est démontré que ce système n'est ni excessif ou arbitraire et se justifie, par conséquent, au titre de l'article 36.

b) En revanche, le système des «licences spécifiques» — qui oblige chaque opérateur à demander individuellement et pour chaque importation l'octroi d'une licence ou d'une autorisation — est, par sa nature, sujet à des retards excessifs imputables à l'État membre importateur et, par conséquent, injustifiable au regard de l'article 36. Cette affirmation se trouve, en l'espèce, confirmée par le fait que, selon la Commission, un tel système de «licences spécifiques» n'apporte pas de garanties sanitaires supérieures à celles offertes par le système de la «licence générale ouverte».

En effet, la Commission estime qu'il serait parfaitement possible aux autorités du Royaume-Uni de centraliser les informations nécessaires à la protection de la santé publique recueillies grâce aux certificats sanitaires accompagnant chaque lot importé. En effet, les autorités britanniques, qui disposent du pouvoir de déterminer ceux des renseignements qu'elles souhaitent voir figurer dans ces certificats (à condition que les renseignements ne concernent que les aspects essentiels de la production, du traitement et de la distribution du lait) pourraient, grâce à la gestion centralisée des données recueillies, suivre et, si nécessaire, retirer du marché, tout lot de lait importé suspect du point de vue sanitaire. C'est pourquoi la Commission estime infondé l'argument du Royaume-Uni selon lequel des licences individuelles ou «spécifiques» sont nécessaires pour repérer rapidement, après importation, le lait en provenance d'une zone infectée.

Se fondant sur les arrêts de la Cour du 20 mai 1976 (De Peijper, affaire 104/75, Recueil p. 613) et du 8 novembre 1979 (Denkavit, affaire 251/78, Recueil p. 3369), la Commission estime que le Royaume-Uni ne peut, pour des motifs de simplification des tâches administratives, soumettre les importateurs à des conditions plus restrictives que nécessaire et que les autorités britanniques pourraient satisfaire le légitime objectif de la protection de la santé animale et humaine en ayant recours à des mesures moins restrictives pour la libre circulation des marchandises.

Dans cet esprit, la Commission envisage la possibilité, pour les autorités britanniques, d'opérer des contrôles dans les centres de production du lait UHT établis dans les autres États membres et désireux d'exporter au Royaume-Uni en respectant les normes en vigueur dans cet État membre. La Commission souligne que de tels contrôles sont pratiqués par des vétérinaires britanniques (en Argentine notamment) dans les unités d'abattage et de conditionnement des viandes destinées au marché britannique. C'est pourquoi, la Commission estime qu'un système d'importation conditionné par la présentation de certificats sanitaires, établis, le cas échéant, après inspection des lieux de production, par les représentants des autorités britanniques, serait à même d'offrir toutes les garanties nécessaires sans apporter de gêne disproportionnée à la liberté des échanges. La Commission souligne, d'ailleurs, qu'un tel système pourrait être complété par des vérifications par sondages sur des lots importés.

3. Hormis l'hypothèse, définie ci-dessus, de l'exigence d'une «licence générale ouverte», la Commission estime que

les mesures britanniques sont injustifiées tant du point de vue de la protection sanitaire du cheptel, que du point de vue de la protection de la santé humaine et, enfin, du point de vue de la protection du consommateur.

a) La protection du cheptel britannique pourrait être assurée dès lors que les autorités britanniques ont la certitude que le lait importé provient d'une zone de production exempte d'affections malignes ou, du moins, d'une zone où une telle infection est maitrisée. A cette fin, la Commission rappelle que l'exigence d'une certificat sanitaire du pays exportateur accompagnant les lots d'importation, associée à une gestion centralisée de ces données, permettrait au Royaume-Uni de contrôler les produits importés présentant un danger et, le cas échéant, d'interdire l'importation ou la mise en vente du lait en provenance des zones litigieuses.

Un tel système donne, de l'avis de la Commission, satisfaction dans tous les États membres qui le pratiquent et la Commission affirme que, contrairement à ce que soutient le Royaume-Uni, ni la Belgique, ni le Danemark ne mettent en œuvre de système de licence d'importation. En conséquence, seuls le Royaume-Uni et l'Irlande soumettent les importations de lait à un régime aussi restrictif que celui contesté en l'espèce et, à cet égard, la Commission précise que l'éventualité d'une procédure contre l'Irlande est actuellement en cours d'examen.

b) La protection de la santé humaine ne nécessiterait pas non plus la mise en œuvre d'un système aussi restrictif que celui actuellement en vigueur au Royaume-Uni.

La Commission entend souligner que les critères mis en œuvre aux fins de la protection de la santé publique ne peuvent être appréciés abstraitement et doivent, au contraire, être envisagés dans leur contexte. Ainsi, la Commission estime-t-elle que, étant donné les précautions sanitaires mises en œuvre dans les différents États membres, le lait est «très loin de constituer une source majeure de maladies chez l'homme». Elle précise qu'à sa connaissance le cas, invoqué par le Royaume-Uni, d'intoxication humaine par la présence d'entéro-toxines dans du lait UHT commercialisé en république fédérale d'Allemagne constitue l'«un des très rares cas de maladie, sinon le seul, a avoir jamais été causé par le lait UHT». Elle souligne, à cet égard, qu'un second traitement UHT, tel celui exigé par les autorités britanniques, n'aurait d'ailleurs pas détruit les entéro-toxines à l'origine de cet accident.

C'est pourquoi la Commission considère que l'on ne peut appliquer les mêmes critères de protection de la santé publique à un produit tel que le lait, d'une part, — qui est d'une consommation courante et dont les caractéristiques sont bien établies et contrôlées — et, d'autre part, à des produits entièrement nouveaux et partiellement incontrôlés tels que les pesticides et les conservateurs chimiques qui ont fait l'objet des arrêts de la Cour du 5 février 1981 (Koninklijke Kaasfabriek Eyssen BV, affaire 53/80, Recueil p. 409) et du 17 décembre 1981 (Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten BV, affaire 272/80, Recueil 3277). La Commission récuse cette comparaison, établie par le Royaume-Uni pour démontrer la licéité de ses mesures restrictives, entre autres

raisons parce que la production et la vente des produits chimiques dont il était question dans ces affaires étaient totalement interdites sur le territoire des États membres concernés, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Or la Commission souligne que les statistiques du commerce intra-communautaire font ressortir que le lait UHT fait l'objet, depuis de nombreuses années, de larges échanges entre tous les pays de la Communauté, sauf le Royaume-Uni, sans qu'aucun accident sanitaire lui ait été signalé et alors même que des États membres réputés pour leur haut degré de protection sanitaire — les Pays-Bas et la république fédérale d'Allemagne notamment — ont une politique très libérale en matière d'importation de ces produits.

A cet égard, la Commission souligne qu'aucun système de garantie ne présente une sûreté absolue, que les dangers avancés par le Royaume-Uni pour justifier sa politique restrictive aux importations existent avec la même acuité sur son propre territoire et, enfin, que les normes sanitaires en vigueur dans les différents États membres sont similaires, voire au moins équivalentes, à celles imposées au Royaume-Uni.

De surcroît, la Commission avance qu'il serait scientifiquement prouvé qu'un second traitement UHT du lait et des produits laitiers est inefficace — et donc inutile — à l'égard des substances dangereuses ayant résisté à une première opération, or ce serait principalement sur cette exigence d'un second traitement que les autorités du Royaume-Uni se fonderaient pour assurer la protection de la santé humaine. C'est pourquoi la Commission considère que les mesures instaurées par le Royaume-Uni sont disproportionnées par rapport au résultat recherché.

Au soutien de cette analyse, la Commission relève:

— d'une part, que la crème UHT et le lait aromatisé UHT peuvent encore être librement commercialisés, après importation, sur certaines parties du territoire britannique alors que ces produits, de l'aveu même du Royaume-Uni, présentent un égal danger pour la santé publique, bien qu'ils fassent l'objet d'une consommation plus restreinte. Sur ce point particulier, la Commission «regrette profondément» que le Royaume-Uni n'ait pas cru devoir attendre la conclusion de la présente procédure avant d'entamer le processus de consultations préalables à l'extension, à ces produits, de toutes les mesures restrictives frappant les importations de lait (lettre du ministre de l'agriculture aux services concernés en date du 9 octobre 1981). Elle précise que si les mesures envisagées — qui tendent à soumettre la commercialisation de la crème et du lait aromatisé à l'obligation d'un retraitement UHT sur le territoire britannique —, devaient, en définitive être adoptées, elle serait probablement dans l'obligation d'intenter à l'encontre du Royaume-Uni une nouvelle procédure en manquement sur ce point précis;

— d'autre part, que le système de la licence d'importation préalable à toute entrée de lait UHT sur le territoire britannique ne permet pas aux autorités sanitaires de s'assurer de la qualité non pathogène du lait destiné à la mise sur le marché du Royaume-Uni. En effet, la Commission observe, d'une part, qu'aucun contrôle sanitaire n'est opéré par des inspecteurs britanniques dans le ou les États membres d'exportation et,

d'autre part, que le contrôle ne peut avoir lieu sur les territoire britannique lui-même, le produit en cause n'y ayant pas encore été débarqués. Dès lors, la Commission s'interroge, ici encore, sur l'objectivité des critères utilisés par les autorités britanniques pour l'octroi de ces licences, et souligne que, si le véritable critère est celui de la contamination de la zone de production, la nécessité d'une licence préalable et injustifiée est peut être aisément remplacée par le système de documents à l'exportation décrit ci-dessus;

— et, enfin, que le Royaume-Uni n'a pas, pour justifier son système, invoqué l'apparition de maladies liées aux importations de produits laitiers.

La Commission entend, en conclusion sur la question de la protection de la santé humaine, rappeler la jurisprudence de la Cour telle qu'elle s'exprime par les arrêts du 8 novembre 1979 (Denkavit, précité) et du 7 avril 1981 (NV United Foods et PVBA Aug. van den Abeele, affaire 132/80, Recueil p. 995), selon laquelle un État membre importateur devrait, chaque fois que cela est possible, accorder du crédit aux certificats sanitaires délivrés par l'État membre exportateur, sous réserve de contrôles partiels. La Commission estime, à cet égard, que le Royaume-Uni ne peut plus justifier son refus en se fondant sur les conclusions de l'avocat général Mayras du 14 juin 1979 (Union laitière normande, Union de coopératives agricoles, affaire 244/78, Recueil p. 2685), car elle estime que le sens de ces conclusions a été infirmé par la jurisprudence rappelée ci-dessus.

c) La protection du consommateur ne peut, selon la Commission, être envisagée indépendamment du problème de la santé publique. De ce fait, les obstacles aux échanges qui n'auraient pu trouver de justification au regard de la santé publique ne pourraient être justifiés par référence à un objectif de protection des consommateurs. En tout état de cause, la Commission rappelle que l'exigence d'un second traitement UHT sur le territoire britannique destiné à protéger le consommateur est inefficace et de nature à modifier les qualités organoleptiques du lait, donc à porter préjudice aux consommateurs.

En conclusion, la Commission rappelle qu'elle a pour tâche de veiller à ce que les conditions de distribution des produits alimentaires compatibles avec la santé des personnes et des animaux soient maintenues et développées dans la Communauté. Elle persiste à penser que les mesures du Royaume-Uni tendent à limiter de manière «bien plus considérable qu'il n'est nécessaire» les importations de lait UHT et que les autorités britanniques pourraient assurer la protection de la santé publique par des moyens moins contraignants pour les échanges et compatibles avec la jurisprudence de la Cour. En ce sens, il suffirait au Royaume-Uni d'édicter l'obligation, pour les importateurs, de produire des certificats vétérinaires établis par l'État membre d'exportation.

Pour ces raisons, la Commission conclut que le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en édictant les mesures contestées relatives aux conditions d'importation du lait sur son territoire.

2. Le gouvernement du Royaume-Uni

S'agissant de la recevabilité du recours de la Commission:

— Le Royaume-Uni a fait valoir initialement que le recours de la Commission tendait à ce que la Cour déclarât que le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'ar-

ticle 30 du traité, pour ce qui est des dispositions applicables à la date d'enregistrement de ce recours, soit le 22 mai 1981 et visées dans l'avis motivé du 7 novembre 1980. En effet, postérieurement à ces dates, la législation a été modifiée en Irlande du Nord par la réglementation de 1981 (SR 1981, n^{os} 233 et 234), laquelle a été élaborée le 10 juillet 1981 et n'est entrée en vigueur que le 30 juillet 1981. Dès lors, estimait le Royaume-Uni, les conclusions du recours relatives à cette nouvelle réglementation sont irrecevables. Dans le dernier état de ses conclusions, le Royaume-Uni semble avoir renoncé à cette fin de non-recevoir.

Au fond, le gouvernement du Royaume-Uni, pour sa part, conteste la violation de l'article 30 CEE alléguée par la Commission et soutient, en tout état de cause, que les mesures sanitaires contestées par la Commission sont justifiées en vertu de l'article 36 CEE.

Après avoir rappelé l'importance de la consommation de lait liquide au Royaume-Uni (137,1 kg par habitant en 1978), — chiffre dépassé seulement par celui de l'Irlande et qui place le Royaume-Uni au second rang des consommateurs de lait de la Communauté — ainsi que la nécessité de normes strictes d'hygiène sanitaire étant donné la vulnérabilité bactériologique et la large consommation de ce produit, le gouvernement britannique insiste sur le caractère ancien (1914) et constant de la réglementation sur la production et la vente du lait sur son territoire.

Selon ce gouvernement, la législation en cause poursuit deux objectifs: la protection des animaux, et celle des personnes.

1. La protection des *animaux et du cheptel* britanniques nécessite que les autorités du Royaume-Uni s'assurent qu'aucun lait ou produit laitier contaminé (en particulier par le virus de la fièvre aphteuse) ne soit importé sur le territoire du Royaume-Uni afin d'éviter que le lait de provenance étrangère puisse constituer en vecteur potentiel de sérieuses maladies animales. A cette fin, la législation britannique repose sur l'exigence qu'aucun lait cru ne peut être importé.

C'est dans ce but que la licence d'importation a été instaurée. Elle est accordée, en pratique, lorsque l'État d'exportation est en mesure de certifier (— ou lorsque l'opérateur est en mesure de présenter un certificat attestant —) que la zone de production du lait proposé à l'importation au Royaume-Uni n'a pas connu d'épizootie de fièvre aphteuse depuis au moins 12 mois et que le lait exporté a été pasteurisé ou traité thermiquement. Dans l'hypothèse où le lait ne provient pas d'une zone exempte de maladies depuis douze mois, le lait est accepté à l'importation au Royaume-Uni si l'exportateur est en mesure de prouver que le lait a subi un traitement UHT à 140 °C pendant 3 secondes (normes plus rigoureuses que le traitement UHT normal), afin de s'assurer de l'inactivation des éventuels virus de fièvre aphteuse. Une

interdiction complète d'importer n'est pas considérée comme nécessaire sauf si les autorités britanniques ont des raisons de suspecter que la maladie n'est pas contrôlée dans l'aire de production.

Selon le gouvernement britannique, ce système de licences individuelles d'importation est moins contraignant que la Commission ne paraît le penser. En effet, il est à l'avantage du commerce que les autorités sanitaires du pays d'exportation puissent connaître, en l'absence de normes communes aux différents pays producteurs, les conditions exactement requises pour l'importation au Royaume-Uni avant que le lait ne soit embarqué.

En outre, il est bien établi que le bétail atteint par la fièvre aphteuse peut produire du lait contaminé par le virus avant que les symptômes externes n'apparaissent. Le lait provenant de ces bêtes, soumis uniquement à la pasteurisation qui peut ne pas inactiver le virus, pourrait très bien se trouver déjà en transit, ou être effectivement importé à l'intérieur du Royaume-Uni, avant que la maladie n'ait été identifiée sur les bêtes d'où provient le lait. Il est donc essentiel aux autorités sanitaires britanniques de pouvoir retrouver à tout moment toute cargaison de lait déjà importée et ce dans les plus brefs délais. Or seul un système de licences «individuelles» ou «spécifiques» offrirait une telle garantie. Dans le cadre d'un système de licence générale ouverte, un tel suivi de cargaisons importées ne serait possible que si, d'une part, les autorités douanières de tout le territoire mettaient en œuvre, à l'égard des services sanitaires, un mécanisme de notification «immédiate et continue» de toutes les importations et si, d'autre part, les autorités sanitaires disposaient d'un système de notification à toutes les autorités douanières des données sanitaires de tous les pays exportateurs, en sorte que les douanes du territoire soient en mesure d'arrêter, en quelque point d'entrée du lait au Royaume-Uni que ce soit, les cargaisons accompagnées de certificats sanitaires du pays exportateur qui devraient êtr considérés comme périmés en raison de la révélation tardive d'un foyer d'épizootie. Ce système serait compliqué et coûteux tout en n'offrant pas de garanties certaines du point de vue sanitaire.

Pour ces raisons, le gouvernement du Royaume-Uni estime que le système de licences individuelles d'importation est le plus approprié et le plus sûr, compte tenu de l'objectif poursuivi. Il ajoute, d'ailleurs, que ce système a prouvé son efficacité lors des épidémies de fièvre aphteuse ayant sévi en France en 1981 et au Danemark actuellement. Il relève, enfin, qu'aucune plainte ne lui a jamais été adressée par des opérateurs sur la lenteur ou la lourdeur de ce système. En particulier, la société ULN, demanderesse dans l'affaire 244/78 (précitée), avait obtenu une licence d'importation sans aucune difficulté. Le gouvernement du Royaume-Uni précise enfin, qu'à sa connaissance, d'autre États membres (Irlande, Danemark et Belgique) pratiquent des systèmes analogues.

2. La protection de la *santé humaine* exige que les autorités britanniques s'assurent de l'aptitude à la consommation humaine du lait une fois celui-ci importé, tout comme elles contrôlent la qualité de la production indigène.

A cet effet, la législation britannique — qui s'applique de manière uniforme au lait importé et au lait d'origine nationale — prescrit que le lait UHT ne peut être vendu pour la consommation humaine que s'il a été traité et emballé au

Royaume-Uni selon les méthodes prescrites par un système conçu «pour fournir des sauvegardes et un contrôle attentif aux fins de la protection du consommateur». En ces matières, le Royaume-Uni estime qu'il ne peut s'en remettre à des traitements, réalisés dans d'autres États membres, qui, pour être similaires en raison des nécessités techniques, ne sont pas identiques à ceux prescrits au Royaume-Uni.

3. Le gouvernement du Royaume-Uni s'affirme convaincu de la validité de sa législation au regard du droit communautaire.

En effet, selon ce gouvernement, il appartiendrait aux États membres, en l'absence de règles communes relatives à la protection de la santé publique et des consommateurs, de légiférer en matière de production et de commercialisation du lait sur leur territoire. Les obstacles à la circulation intracommunautaire résultant de disparités des législations nationales relatives à la commercialisation du lait devraient donc être acceptés dans la mesure où les prescriptions de ces législations peuvent être reconnues comme nécessaires pour satisfaire à des exigences impératives tenant à la protection de la santé publique et à la défense des consommateurs.

S'appuyant sur la jurisprudence de la Cour définie par les arrêts du 16 mai 1979 (Commission des Communautés européennes/Royaume de Belgique, affaire 2/78, Recueil p. 1761) et du 20 février 1979 (Rewe-Zentral AG, affaire 120/78, Recueil p. 649), le gouvernement britannique estime que sa législation relative à l'importation et la commercialisation des produits laitiers ne peut être considérée comme contraire aux exigences de l'article 30 du traité dans la mesure où elle n'est ni déraisonnable, ni disproportionnée avec le but poursuivi, qui est de s'assurer que les produits laitiers livrés à la consommation sur le territoire britannique sont exempts de mirco-organismes et de substances toxiques. Ce gouvernement estime, en revanche, qu'il serait déraisonnable d'exiger de ses autorités qu'elles s'en remettent, pour assurer le protection sanitaire de personnes résidant sur le territoire britannique, à des accords bilatéraux ou aux normes sanitaires des autres États membres, alors même que les propositions d'harmonisation de la Commission n'ont pas été adoptées par le Conseil ni mises en œuvre par les États membres.

4. A titre subsidiaire, cependant le gouvernement du Royaume-Uni entend démontrer que la législation en cause entre «manifestement dans l'exemption prévue par l'article 36 du traité CEE comme étant justifiée par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes», ce qui, aux termes de la jurisprudence de la Cour, lèverait la prohibition de l'article 30, dont sa législation pourrait être frappée. A cet égard, le gouvernement britannique entend souligner que les mesures en cause ne sont pas, dans leur conception, dictées par un impératif de simplification de la charge et des coûts administratifs, mais par un souci d'efficacité et de sécurité sanitaires. Il estime que la jurisprudence de la Cour, telle qu'elle résulte des arrêts dans les affaires 251/78 et 104/75 (précitées), ainsi que des termes des conclusions de l'avocat général Henri Mayras sous l'affaire 244/78 (précitée), permet de penser, contrairement à ce que soutient la Commission, qu'un système de licence d'importation semblable à

celui mis en œuvre par lui pour les produits laitiers n'est pas, de principe, contraire aux articles 30 et suivants du traité.

Le Royaume-Uni estime que la primauté, à ses yeux, de l'impératif de santé publique — que la Cour reconnaît dans ses arrêts du 20 mai 1976 (affaire 104/75, précitée) et du 5 février 1981 (affaire 53/80, précitée) et que la Commission rappelle dans ses observations dans l'affaire 272/80 (précitée) — le conduit à élaborer un système de protection du consommateur qui présente le maximum de garanties pour ceux-ci conformément au principe reconnu par la Cour au point n° 15 de l'arrêt du 20 mai 1976 (affaire 104/75, précitée), selon lequel «il appartient aux États membres, dans les limites imposées par le traité, de décider du niveau auquel ils entendent en (la santé publique) assurer la protection, en particulier du degré de sévérité des contrôles à effectuer».

Dans cet esprit, le Royaume-Uni précise que, compte tenu de la vulnérabilité bactériologique du lait, il ne peut se satisfaire d'un simple contrôle opéré, comme le suggère la Commission, sur les lieux de traitement du lait. En effet, un contrôle strict de l'ensemble du cycle de production du lait est absolument nécessaire pour garantir la qualité du produit final livré à la consommation. Au soutien de cette affirmation, le Royaume-Uni produit plusieurs documents joints en annexe à ses mémoires.

Ainsi, il résulterait d'un article publié au n° 398 de juin 1981 dans la «Revue laitière française», et intitulé «Recommandations pour l'amélioration de la qualité bactériologique du lait au niveau des laiteries» (annexe au mémoire en défense), que de nombreux facteurs de détérioration du lait interviennent entre l'exploitation agricole et la laiterie, parmi lesquels la température de stockage du lait à la ferme, le mélange de laits de qualités différentes, la fréquence des collectes et les conditions dans lesquelles celles-ci s'opèrent (citernes réfrigérées ou non), le soin apporté au nettoyage des récipients et des citernes ... Or, cet article, traitant des conditions de production en France, ferait apparaître au moins une différence fondamentale entre le Royaume-Uni et ses partenaires de la Communauté: la collecte journalière serait «virtuellement généralisée» au Royaume-Uni ou, à défaut, s'opérerait, tous les deux jours après stockage réfrigéré du lait, tandis que, dans les autres États membres, en France à tout le moins selon cet article, les collectes de lait cru seraient espacées d'intervalles parfois fort longs (2-3 jours, soit 6 traites), ce qui présenterait des risques graves de prolifération des bactéries et aboutirait, nécessairement, à la production d'un lait UHT de qualité médiocre (voir annexe IV du mémoire en défense, p. 3, colonne 1 — Recommandations du CERNA). Ces risques de détérioration du produit final seraient encore aggravés si le lait destiné au traitement UHT a fait l'objet, avant ce traitement, d'une pasteurisation. Le gouvernement du Royaume-Uni s'appuie

sur deux articles scientifiques [1], produits en annexes 4 et 5 à son mémoire en duplique, pour affirmer que les entéro-toxines, lorsqu'elles sont présentes dans le lait pasteurisé, se développent à une vitesse accrue dans cette hypothèse en raison du fait que la pasteurisation, qui réussit à détruire la plupart des micro-organismes, permet aux staphylocoques contenus dans les entéro-toxines de croître sans opposition sur un souche quasiment stérile.

De même, un article, intitulé «Incidence de la présence d'entéro-toxines produisant des staphylocoques dans le lait UHT» et publié par R. Eschement et W. Steur en 1981 dans «Öffentliches Gesundheitswesen» (annexe au mémoire en défense), mettrait-il particulièrement en lumière les dangers d'une mauvaise surveillance du cycle de production du lait. En effet, cet article, relatif à une épidémie ayant sévi en république fédérale d'Allemagne et ayant empoisonné une trentaine de personnes à la suite de la présence d'entéro-toxines dans du lait UHT, ferait apparaître que l'on ne peut exclure le risque de voir un lait correctement traité être contaminé postérieurement à son traitement thermique et que les qualités organoleptiques du lait contaminé peuvent ne pas être altérées, ce qui n'éveille pas la méfiance du consommateur.

Le gouvernement britannique précise que ce n'est qu'en raison des très strictes précautions sanitaires mises en œuvre, depuis de longues années, par ses autorités, pour contrôler le cycle de production du lait sur son territoire, que ce produit ne constitue plus une source importante de maladies pour l'homme. A cet égard, il expose, en outre, que le haut degré de fiabilité sanitaire atteint par ses productions laitières est, également, en partie, dû à la structure et à la taille des exploitations agricoles concernées (celles-ci seraient, en moyenne, notablement plus importantes que la moyenne des autres États membres) (statistiques comparatives jointes en annexe III au mémoire en duplique), ce qui permettrait, plus particulièrement, de s'assurer du respect rigoureux des normes en vigueur. Or le Royaume-Uni affirme qu'il ne dispose d'aucune donnée scientifique permettant à la Commission de fonder sa conviction que le lait ne constitue pas, dans les autres États membres, une source de maladies. Il souligne qu'il n'existe pas, au niveau communautaire, de système de notification des accidents sanitaires du type de ceux mentionnés par la publication dont il a été fait état ci-dessus et que, en l'absence de données statistiques fiables, il ne peut comprendre que la Commission puisse affirmer, sans fondement scientifique, «que le lait a cessé d'être une source majeure de maladie pour l'homme».

C'est pourquoi le Royaume-Uni maintient, d'une part, qu'il lui est nécessaire de contrôler, strictement et dans son intégralité, le cycle de production et de commercialisation du lait livré à la consommation sur son territoire et, d'autre part, que l'administration d'un tel contrôle en dehors de son territoire est virtuellement impossible.

En effet, la chaîne de production du lait ne serait en rien comparable avec le cycle de production de la viande d'Argentine retenu par la Commission à titre de comparaison: il existe en Argentine 25

1 — Donnelly e. a.: «Production d'entéro-toxines A dans le lait» in «Applied Microbiology» 1968-16, p. 917-924 et Tatini e. a.: «Facteurs influençant la production d'entéro-toxines A-staphylocoques dans le lait» in «Journal of Dairy Science» 1971-54, p. 312-320.

établissements agréés par les autorités britanniques se fournissant auprès de 45 abattoirs. L'effort d'inspection sanitaire est, du surcroît, partagé entre la Communauté, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part. Pour atteindre un contrôle sanitaire du lait comparable en qualité aux contrôles effectués sur la viande argentine, l'effort demandé au Royaume-Uni serait disproportionné et déraisonnable, même si on admettait que les autorités britanniques ne contrôlent que quelques entreprises agréées: ainsi, par exemple, il apparaîtrait que l'«Union laitière normande» contrôle 17 laiteries alimentées par près de 40 000 producteurs, soit plus de 2 300 exploitations agricoles par laiterie.

Les difficultés pratiques, indépendamment de la question du coût de ces contrôles, seraient considérables (procédure d'agrément, solution des litiges éventuels, pouvoirs des contrôleurs, etc.), génératrices de disparités entre opérateurs et sans grand intérêt commercial, alors que des discussions sont en cours au niveau communautaire en vue de l'introduction d'un système communautaire de contrôle de la production et de la commercialisation du lait. De surcroît, le Royaume-Uni fait observer qu'un tel système reviendrait, en fait, à rétablir un système de licence préalable à l'exportation analogue à celui contesté par la Commission.

En tout état de cause, le Royaume-Uni souligne, en s'appuyant sur des statistiques jointes en annexe I à son mémoire en duplique (source: Eurostat 1980 et EEC Dairy Facts and Figures 1981, Milk Marketing Board), que les échanges de lait entre États membres ne sont pas aussi importants que la Commission paraît le penser et ne peuvent, en tout cas, être qualifiés de substantiels. Il ajoute que l'on ne saurait affirmer, comme le fait la Commission, qu'un État membre ne «prend pas de risques» en important du lait d'un autre État membre et qu'aucune disposition du traité ne fait obligation à un État d'abandonner son propre système de protection de la santé publique pour s'en remettre aux critères sanitaires pratiqués par un autre État membre sous prétexte que certains États membres se contentent d'une protection aussi réduite.

Sur ce point, d'ailleurs, le Royaume-Uni fait observer que les normes sanitaires en vigueur dans les différents États membres ne sont pas harmonisées et sont, de surcroît, diversement respectées et sanctionnées d'un État membre à l'autre et d'une région à l'autre au sein d'un même État. Dans le même esprit, le gouvernement du Royaume-Uni souligne que, bien que les machines opérant le traitement du lait UHT soient, dans les divers États membres, semblables, la qualité sanitaire de leurs productions dépend largement de leur entretien et de leurs réglages obéissant à des normes, ici encore, variables et diversement respectées.

Cette «différence d'approche» des problèmes sanitaires serait, d'ailleurs, clairement mise en lumière par les négociations en cours dans la Communauté sur l'harmonisation des normes sanitaires de production du lait UHT. Ainsi les articles 6 et 14 du second projet de directive du Conseil autoriseraient-ils les États membres à déroger aux normes de qualité définies par le texte pourvu que le lait produit dans ces conditions ne soit

pas exporté. C'est pourquoi le gouvernement britannique entend souligner que ce sont ces disparités dans les législations nationales ainsi que leur degré variable d'application dans les divers États membres, et non les exigences britanniques, qui sont la cause des difficultés entravant la libre-circulation du lait UHT dans la Communauté. Or, le Royaume-Uni expose que s'il est disposé à admettre l'entrée sur son territoire du lait au seul vu de certificats sanitaires délivrés par d'autres États membres, en vue de protection de la santé animale, il ne peut se satisfaire d'une telle garantie, en présence des disparités décrites ci-dessus, dès lors qu'il s'agit de la livraison à la consommation humaine de lait d'origine étrangère.

En ce qui concerne l'importation libre de la crème et du lait aromatisé UHT en Grande-Betragne et au pays de Galles, le gouvernement britannique entend préciser que ses autorités ont entamé les consultations requises pour soumettre ces produits au même régime que le lait non aromatisé et, qu'en conséquence, «des contrôles sont à présent susceptibles de s'appliquer aux livraisons de lait aromatisé et de crème UHT, que ces produits soient importés ou d'origine domestique», en sorte que cette réglementation ne pourrait plus être regardée comme discriminatoire. De surcroît, le gouvernement du Royaume-Uni considère que, guidée par les mêmes impératifs de santé publique que la législation applicable au lait UHT, cette réglementation à venir concernant la crème et le fait aromatisé est, de même, licite au regard du droit communautaire.

Pour ce qui regarde l'exigence britannique de reconditionnement, donc de retraitement du lait UHT importé, le gouvernement du Royaume-Uni souligne que cette législation, dont l'origine est bien antérieure à la consommation du lait UHT, a pour effet que ce lait n'arrive par sur le marché du Royaume-Uni. En conséquence, la public est protégé à la fois contre un éventuel vice de traitement du lait et contre la possibilité que le lait se soit trouvé dans un état non satisfaisant avant l'application du traitement. La circonstance que cette exigence conduit, dans le cas du lait UHT, à rendre impossible l'importation de ce produit en raison du sur-coût qu'elle entraîne, a certes pour effet de créer une restriction aux échanges mais celle-ci est, de l'avis du gouvernement britannique, justifiable pour des motifs de santé publique au titre de l'article 36 CEE.

Pour ces raisons, le gouvernement du Royaume-Uni estime que, en l'absence de dispositions communes, les mesures qu'il a mises en vigueur pour s'assurer de l'inocuité du lait UHT consommé sur son territoire sont justifiées en vertu du traité.

3. Le gouvernement de la République française

Le gouvernement français analyse les législations britanniques concernées comme ayant pour effet:

— d'obliger tout opérateur désireux d'importer du lait au Royaume-Uni à avoir, préalablement, obtenu une licence d'importation dont l'objet serait d'assurer la protection de la santé animale,

— de contraindre tout opérateur qui entend vendre du lait à obtenir une licence de distribution, c'est-à-dire, en fait, compte tenu des conditions d'octroi de cette licence et de l'aveu

même des autorités britanniques, ainsi que le précise la lettre du 27 avril 1979 portant réponse du gouvernement du Royaume-Uni à une question de la Cour dans l'affaire 244/78 (précitée), à être lui-même établi au Royaume-Uni et à y traiter et conditionner son produit.

1. Le gouvernement français estime que les mesures britanniques élèvent à l'importation et à la commercialisation du lait d'origine étrangère deux barrières infranchissables dont il est incontestable qu'elles ont un effet restrictif direct et actuel sur les échanges intracommunautaires. Comme telles, ces entraves à la libre-circulation ne peuvent qu'être qualifiés de «mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives» visées par l'article 30 du traité.

Il souligne, à cet égard, que la simple existence de ces mesures — à supposer même qu'elles n'aient pas d'effet restrictif sur les échanges — serait, selon la jurisprudence de la Cour, déjà contraire à l'article 30 du traité. En effet, l'existence d'une licence d'importation — qui ne peut être délivrée que sur présentation d'un certificat attestant que le lait destiné à l'importation a, soit été pasteurisé, soit été traité à 140 °C pendant au moins 3 secondes — correspond à la définition de la mesure d'effet équivalent, dont «la notion ... s'étend aussi à l'obligation de présenter un certificat attestant que les aliments importés ont subi, dans le pays exportateur, un traitement déterminé», ainsi que le précise l'arrêt de la Cour dans l'affaire 251/78 (précitée). Il en va de même pour l'obligation de conditionnement, et donc de retraitement, du lait dans un établissement agréé sur le territoire britannique, obligation préalable à l'obtention d'une licence de commercialisation. A plus forte raison, l'effet combiné de ces deux types de mesures (licence d'importation et licence de commercialisation) est-il contraire à la jurisprudence de la Cour qui a, de manière constante, précisé que la qualification juridique des mesures restrictives aux échanges n'est pas modifiée par le fait que ces mesures sont, en apparence, non discriminatoires.

2. Le gouvernement français reconnaît que les mesures contraires à l'article 30 du traité peuvent, néanmoins, être justifiées par l'article 36 du traité. Sur ce point, le gouvernement français précise cependant que le recours à la dérogation de l'article 36 n'est admissible qu'à la double condition:

— que les mesures dérogatoires poursuivent un des buts légitimes énumérés par l'article 36,

— et que les mesures soient «justifiées», c'est-à-dire qu'il soit apporté la preuve que ces mesures sont nécessaires et ne constituent pas une restriction déguisée aux échanges.

a) A cet égard, le gouvernement français fait remarquer qu'il appartient à l'État membre qui invoque le bénéfice du régime dérogatoire de l'article 36 de démontrer que le recours à cette disposition est justifié. Cette affirmation résulterait de la nécessité d'interpréter de manière stricte cette disposition en tant qu'elle autorise à déroger à l'un des fondements de la Communauté et serait confirmée par «la démarche suivie par la

Cour dans plusieurs litiges» dont le plus probant à cet égard serait l'arrêt du 20 février 1979 (affaire 120/78, précitée), confirmé d'ailleurs par d'autres décisions telles celles rendues dans les arrêts du 9 décembre 1981 (Commission des Communautés européennes/République italienne, affaire 193/80, Recueil p. 3019) et du 17 décembre 1981 (affaire 272/80, précitée).

Or le gouvernement français estime que le Royaume-Uni n'apporte en aucune façon la preuve que ses mesures sanitaires sont justifiées et écarte, par avance, toute démonstration tendant à le convaincre que l'objectif légitime de protection de la santé animale et humaine poursuivi par lui pourrait être atteint par d'autres méthodes moins restrictives. Il note, en effet, que le Royaume-Uni, en affirmant, au paragraphe 63 de son mémoire en défense, qu'«il n'a pas de moyen pratique d'être convaincu de l'adéquation des méthodes (pratiquées par les autres États membres) au but de protection recherché», laisse entendre que, même si un État s'offrait à lui prouver que sa production satisfait aux critères qualitatifs britanniques, cette offre serait écartée comme étant «sans objet».

Le gouvernement français précise qu'il «attache la plus grande importance à ce point de procédure», car il conditionne le succès de la collaboration que les États membres sont tenus d'instituer, en vertu de la jurisprudence de la Cour telle qu'elle s'exprime notamment dans l'arrêt du 17 décembre 1981 (affaire 272/80 — précitée), aux fins de réduire les contrôles dans les domaines non encore harmonisés par le droit communautaire. Or, cette collaboration supposerait l'obligation de coopérer de bonne foi et le gouvernement français estime, en substance, que l'attitude du Royaume-Uni ne peut constituer des prémisses saines à une telle collaboration lorsque ce gouvernement exige des autres États membres qu'ils respectent de manière absolue et littérale les dispositions de sa réglementation, y compris ses prescriptions les plus secondaires.

b) De surcroît, le gouvernement français estime que le gouvernement du Royaume-Uni — loin de démontrer que les dispositions qu'il a édictées sont absolument nécessaires et ne peuvent être remplacées par des procédures de contrôle moins restrictives — se borne à jeter le doute sur les méthodes employées et les contrôles pratiqués dans les autres États membres, à affirmer qu'aucun système de coopération bilatérale n'est praticable et à conclure que seul un retraitement intégral du lait peut apaiser ses craintes quant à la protection de la santé publique.

Le gouvernement français précise qu'il ne peut admettre que ces affirmations, dont il souligne qu'elles procèdent d'une «méfiance unique en son genre» à l'égard des autres États membres, puissent constituer une démonstration. Il ajoute que si tous les États membres venaient à généraliser cette méthode de raisonnement, de multiples entraves aux échanges dans le domaine alimentaire réapparaîtraient — ou apparaîtraient dans les domaines où elles n'avaient jamais existé — alors même que leur suppression a été réalisée sans qu'ait été dénoncée une brusque recrudescence due à la mauvaise qualité

des produits exportés sur la foi de certificats de contrôles sanitaires établis par les États membres d'origine de ces produits.

C'est pourquoi, le gouvernement français estime que le Royaume-Uni, parce qu'il n'a pas administré le preuve de ses affirmations, ne peut être admis à invoquer l'article 36 pour justifier un système de protection de la santé publique aussi protecteur de son marché et aussi excessif.

3. A titre subsidiaire, cependant, le gouvernement français entend démontrer le caractère «injustifié, discriminatoire, et arbitraire» des exigences britanniques. Selon son analyse, les exigences britanniques de retraitement et de reconditionnement procèdent de l'idée qu'on ne peut exclure une contamination au cours du traitement ou du conditionnement du lait UHT et que, pour être parfaite, la qualité du lait UHT suppose un «suivi» du lait depuis la production jusqu'au consommateur, «suivi» dont les autorités britanniques n'arrivent pas à se convaincre qu'il soit assuré convenablement, dans tous les cas, dans les autres États membres.

a) Sur ces points, le gouvernement français fait valoir, en premier lieu, que tous les États membres ont la même conscience de la nécessité de lutter contre tout risque de détérioration des conditions sanitaires du lait et qu'ils ont, à cette fin, édicté, depuis 30 ans, des législations très complètes et rigoureuses. Il ajoute, à titre d'exemple, que la législation française organise et contrôle les opérations de traite et de stockage à la ferme, de collecte, de transport et de conservation en laiterie, de pasteurisation ou de traitement UHT, de conditionnement, d'entreposage et de transport aux lieux de consommation et, enfin, de mise à la consommation. Il précise, en outre, que le respect de ces prescriptions est assuré par les contrôles réguliers qu'effectuent tant les services vétérinaire et d'hygiène alimentaire du ministère de l'agriculture, que le service de la répression des fraudes et du contrôle de la qualité du ministère de la consommation, et, enfin, que les violations de ces dispositions sont sévèrement réprimées.

C'est pourquoi, le gouvernement français affirme qu'il résulte de l'application de cette réglementation que le lait UHT produit en France satisfait aux normes de qualité les plus exigeantes. Il en veut pour preuve l'attestation de qualité du lait UHT français produit par l'Union laitière normande établie le 20 octobre 1971 par le «National Institute for Research in Dairying» britannique (Shinfield, Reading RG 29 AT), dont le texte est joint en annexe à son mémoire.

b) En second lieu, le gouvernement français observe que la «perfection demandée par le Royaume-Uni aux laits que doivent concommer ses ressortissants n'existe même pas sur son territoire». Il souligne à cet égard que les cycles de production du lait UHT au Royaume-Uni sont soumis aux mêmes dangers que ceux des autres États membres de la Communauté et que de nombreux facteurs de détérioration ont été constatés au Royaume-Uni ainsi que le prouverait un article présenté en annexe à son mémoire et extrait de la revue «Milk Producer» de septembre 1981. Selon cet article, relatif aux résultats de tests sur la contamination par les antibiotiques du lait traité en Angleterre et au pays de Galles, on relèverait un

taux de tests négatifs de 14 ‰ en ce qui concerne les laiteries implantées en Angleterre et au pays de Galles, ce qui serait plus de dix fois supérieur aux résultats d'autres pays producteurs dont les Pays-Bas, la France et la république fédérale d'Allemagne où le taux s'établirait autour de 1,5 ‰.

c) En troisième lieu, est soulignée l'ambiguïté de l'argument britannique selon lequel il conviendrait, pour les autorités britanniques, de lever, grâce à un traitement au Royaume-Uni, toutes incertitudes quant à l'état du lait produit dans les autres États membres que ce soit avant, ou après le traitement UHT. En effet, le gouvernement français fait valoir que le second traitement UHT d'un lait est pratiquement sans effet sur les micro-organismes non détruits par le premier traitement et que, de ce fait, l'exigence de retraitement, bien que prohibitive du point de vue économique, n'est pas à même de lever les incertitudes qui préoccupent les autorités britanniques. En particulier, il serait scientifiquement prouvé que lorsqu'un lait a fait l'objet d'un second traitement UHT, le test de turbidité selon Aschaffenburg serait le plus souvent négatif, ce qui suffirait à l'écarter du marché de la consommation humaine, une réaction positive à cette épreuve étant une condition nécessaire à la qualification de lait UHT. C'est pourquoi, il considère en substance, soit que l'impératif de santé publique qui guide le législateur britannique n'est qu'un prétexte pour imposer un second traitement inutile mais coûteux, soit que cet impératif est réellement fondamental et que, dès lors, ce ne serait que par une interdiction totale des ventes du lait importé, même retraité, que cet impératif pourrait être atteint. C'est pourquoi le gouvernement français se demande, si, en pratique, il ne faudrait pas comprendre l'argumentation du Royaume-Uni comme révélatrice de son intention de ne jamais permettre la mise à la consommation du lait UHT importé — même retraité — sur le territoire britannique.

d) En quatrième lieu, le gouvernement français entend souligner la contradiction qu'il y a eu, de la part des autorités britanniques, à réglementer sévèrement l'importation et la commercialisation du lait UHT alors que la crème UHT et le lait aromatisé UHT importés ne se voyaient pas soumis à l'exigence d'un second traitement. Il souligne, sur ce point, que ces produits sont issus des mêmes usines, élaborés à partir des mêmes collectes, et traités de la même façon que le lait UHT non aromatisé. Cependant leur commercialisation au Royaume-Uni pendant de nombreuses années, en provenance de laiteries françaises, n'a donné lieu à aucun accident ou contamination et le gouvernement français voit dans cette différence de traitement appliquée à des produits en tous points comparables une preuve du «caractère fragile des justifications scientifiques» avancées par le Royaume-Uni en faveur de l'exigence d'un second traitement. A cet égard, il souligne que ce n'est pas parce que le Royaume-Uni a, par décision récente, en date du 9 octobre 1981, du ministre de l'agriculture, décidé d'entreprendre l'extension de sa réglementation restrictive à la crème et au lait aromatisé, que le risque sanitaire encouru a été minimisé, même si la cohérence formelle des mesures en cause est ainsi rétablie.

e) En dernier lieu, le gouvernement français souligne la grande similitude des

conceptions sanitaires des différents États membres dans le domaine du lait pour démontrer le caractère infondé et excessif des mesures édictées par le Royaume-Uni.

Il précise que les méthodes de contrôle du cycle de production du lait, depuis la collecte jusqu'à la mise à la consommation, sont largement standardisées, que la définition même du lait UHT est pratiquement harmonisée — ainsi qu'en témoignerait la proposition de directive communautaire (doc. R/3187/1/78) du 22 décembre 1978 dont l'annexe A, chapitre V, point 5, définit trois conditions auxquelles un lait doit satisfaire pour être dénommé lait UHT — et, enfin, que les mêmes machines, fabriquées par un petit nombre de constructeurs, sont la plupart du temps utilisées de part et d'autre de la Manche. Cette similitude de conceptions et de méthodes s'expliquerait d'ailleurs par le petit nombre (trois) de procédés techniques de stérilisation du lait connus actuellement.

En définitive, le gouvernement français résume sa position en affirmant que le Royaume-Uni n'a pu démontrer ni le bien-fondé objectif des mesures incriminées, ni que ces mesures excessives n'ont d'autre objet que de réaliser une protection territoriale absolue. Le gouvernement français souligne, en outre, que ces mesures procèdent d'une défiance à l'encontre des pratiques des autres États membres et qu'elles sont, de plus, entachées de contradiction eu égard à la position des autorités sanitaires britanniques relative aux importations de crème UHT, de lait aromatisé et de beurre, ce dernier produit étant autorisé à pénétrer, en grandes quantités, au Royaume Uni, sans que les considérations sanitaires invoquées à l'encontre de l'entrée des produits laitiers lui soient opposées.

4. Le gouvernement du Royaume-Uni

Le gouvernement du Royaume-Uni, dans son mémoire en duplique, formule les observations qu'appellent, de sa part, le contenu du mémoire en intervention présenté par le gouvernement français, tout en précisant qu'il considère avoir largement réfuté cette argumentation par le contenu de ses mémoires en réponse à la Commission.

a) S'agissant, en premier lieu, des devoirs qu'impose, à l'État membre qui l'invoque, l'usage de l'article 36 du traité, le gouvernement du Royaume-Uni entend préciser que s'il lui appartient de démontrer que les mesures en causes ont effectivement pour objet la protection de la santé publique — ce qu'il croit avoir fait —, il ne s'ensuit pas, pour autant, qu'afin d'étayer la justification de ces mesures, le Royaume-Uni doive prouver que le lait en provenance des autres États membres constitue effectivement une menace pour la santé humaine ou animale.

Le gouvernement britannique entend, une nouvelle fois, rappeler que la protection de la santé publique, compte tenu de la complexité des facteurs entrant en jeu dans la production du lait et compte tenu de la vulnérabilité bactériologique de ce produit, ne peut être assurée par une collaboration entre les services concernés des différents États membres tant qu'il n'existe pas de système commun de normes applicables. La coopération que la Cour a entendu rappeler dans l'affaire 272/80 (précitée) ne serait pas, en l'espèce, probante compte tenu de la multiplicité des problèmes rappelée dans les mémoires en réponse à la Commission et serait, en outre, directement contraire

aux conclusions de l'avocat général Mayras sous l'affaire 244/78 (précitée). En tout état de cause, le Royaume-Uni précise qu'il comprend la jurisprudence de la Cour relative à la coopération entre États membres, invoquée par le gouvernement français, comme une des possibilités ouvertes aux États membres pour faciliter la libre-circulation des produits, mais non comme une obligation de rechercher un accord entre autorités nationales.

b) En second lieu, le gouvernement du Royaume-Uni rappelle qu'il n'a aucunement l'intention de jeter le discrédit sur la qualité sanitaire des productions laitières des autres États membres. Il précise que la «méfiance» dont il fait montre à l'égard de ces productions — et que le gouvernement français a relevé dans son mémoire — n'est que l'illustration du fait que, ne disposant d'aucun moyen tangible de s'assurer de la qualité des conditions de production du lait dans les autres États membres, il n'est pas disposé à accepter, pour la consommation humaine, du lait importé produit selon des prescriptions sanitaires différentes de celles qu'il impose à ses propres producteurs et sur lesquels il ne peut exercer aucun contrôle.

c) Le gouvernement britannique entend, enfin, réfuter l'analyse de sa législation par le gouvernement français selon laquelle les exigences britanniques de retraitement et de reconditionnement des laits UHT importés seraient «injustifiées, arbitraires et discriminatoires».

On ne saurait, comme le ferait le gouvernement français, partir de la conception que les normes et procédés techniques relatifs au lait UHT sont harmonisés ou offrent une garantie équivalente d'un État membre à un autre.

En effet, d'une part, les normes établies par l'Organisation mondiale de la santé n'auraient pas été généralement acceptées et devraient faire l'objet d'une nouvelle discussion à Rome en avril 1982. D'autre part, les travaux d'harmonisation au plan communautaire seraient loin d'être achevés sur des points essentiels et tendraient, précisément, à établir un double système de normes applicables selon que le produit est destiné à l'exportation ou à la consommation intérieure. Selon le Royaume-Uni, les difficultés s'opposant à la conclusion de ces travaux prouveraient combien la matière serait loin d'être harmonisée «de facto» comme le soutient le gouvernement français.

D'autre part, s'agissant de la technologie mise en œuvre pour le traitement du lait UHT, le gouvernement britannique précise que sa législation impose que les machines utilisées soient dotées d'un mécanisme d'enregistrement continu des températures, que les archives des centres de production soient conservées pendant une durée minimale déterminée et, enfin, que le lait produit soit soumis au test de la «teneur en germes» (Milk, Special Designations, Regulations de 1977, annexe 2, partie IV a, paragraphe 3). Or le gouvernement britannique observe qu'aucune de ces obligations n'est, à sa connaissance, imposée par la réglementation française.

S'agissant, enfin, des modalités des contrôles administrés dans les divers États membres, le gouvernement britannique précise que, ayant déployé des efforts considérables pour minimiser les risques, sur son propre territoire, dus aux conditions de production et de collecte du lait, il est dans l'impossibilité de sous-

crire à l'affirmation du gouvernement français selon laquelle tous les États membres pratiqueraient et feraient respecter des systèmes de contrôles équivalents.

Ne reconnaissant pas que tel soit le cas, le Royaume-Uni considère que le maintien en vigueur des mesures contestées dans la présente affaire se justifie donc jusqu'à l'introduction de mesures communautaires car il est, en l'état actuel des choses, dans l'impossibilité de savoir si les précautions adéquates ont été prises, en fait, dans chaque cas particulier.

IV — Réponses des parties aux questions posées par la Cour

a) Le gouvernement du Royaume-Uni a adressé ses réponses le 30 septembre 1982.

1. Il en ressort que, parmi les données chiffrées sollicitées, bien peu sont disponibles. Toutefois, certains chiffres utiles ont pu être précisés:

— production de lait UHT au Royaume-Uni, en 1981-1982: 53 millions de litres;

— production de crème UHT au Royaume-Uni, en 1980: 6 000 tonnes;

— importations au Royaume-Uni de crème UHT, en 1980: 3 475 tonnes;

— le lait UHT compte actuellement pour environ 0,7 % dans la consommation totale du lait liquide au Royaume-Uni;

— en 1980-1981, au moins 99,7 % de la consommation de lait UHT au Royaume-Uni peuvent être attribués à la production locale (environ 75 % pour la crème UHT).

2. En ce qui concerne la nature du système de licences d'importation mis en œuvre, le Royaume-Uni renvoie essentiellement à ses précédentes productions pour la description dudit système. Il précise, cependant, qu'il s'agit bien d'un régime de licences d'importation *spécifiques* dont les conditions d'octroi varient en fonction de la situation sanitaire du lieu d'approvisionnement, la licence pouvant être limitée à une seule opération d'importation ou ne concerner qu'une période limitée. Sauf modification dans la situation sanitaire de l'aire d'exportation, il n'est procédé à aucun contrôle de qualité de lait importé, dès lors que ce dernier est couvert par une licence.

Enfin, le Royaume-Uni expose que les conditions d'importation du lait UHT en vrac sont identiques à celles du lait UHT conditionné, encore qu'il remarque qu'un tel transport en vrac n'est pas commercialement praticable.

b) La Commission a fait parvenir ses réponses, le 1er octobre 1982.

1. S'agissant des statistiques de production, d'échanges et de consommation, la Commission constate qu'il n'existe pas de données chiffrées fiables et complètes. Elle estime toutefois que les échanges de lait et de crème UHT entre États membres ne sont pas négligeables, car il s'agit des types de lait et de crème les plus sûrs.

2. En ce qui concerne la similitude des normes sanitaires en vigueur dans les États membres relative au traitement par procédé UHT et au conditionnement du lait, la Commission se fonde sur les réponses à ses demandes de renseignements par elle adressées aux États membres en mars 1980 puis en août 1982. Elle précise, pour chacun de ces

États (excepté l'Italie et la Grèce), les normes sanitaires applicables au lait UHT (traitement et conditionnement), lesquelles sont effectivement très voisines.

3. Pour ce qui a trait aux régimes d'importation pratiqués par les autres États membres, la Commission expose avec une relative précision les différentes réglementations nationales. Elle en déduit que:

— le Royaume-Uni est le seul État membre à exiger un retraitement du lait UHT;

— le Royaume-Uni et l'Irlande sont les seuls pays à soumettre leurs importations à un régime de licences;

— les autres États membres exigent simplement que le lait UHT ait été traité selon certaines conditions d'hygiène. Les produits importés sont ensuite testés par échantillonnage de la même manière que le lait produit sur le plan national.

Certains États membres (Danemark, république fédérale d'Allemagne, Luxembourg) exigent également la production d'un certificat vétérinaire établi par un vétérinaire de l'État membre exportateur et attestant que le lait satisfait aux conditions requises.

4. Enfin, la Commission précise que les projets de directives relatives aux conditions sanitaires auxquelles doit répondre le lait traité thermiquement n'ont progressé qu'avec une lenteur décevante depuis 1972 et que rien ne permet d'espérer que ces projets seront prochainement adoptés.

V — Procédure orale

Les parties ont été entendues en leurs plaidoiries à l'audience du 10 novembre 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 7 décembre 1982.

En droit

1 Par requête enregistrée au greffe de la Cour le 22 mai 1981, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité, un recours visant à faire constater que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE en soumettant les importations de lait et de crème traités par le procédé UHT à des restrictions relatives à l'importation et à la mise à la consommation de ces produits sur son territoire.

2 Le procédé de traitement à ultra-haute température, qui consiste à maintenir le produit à une température largement supérieure à 100 °C pendant un bref laps de temps, permet au lait ainsi traité de pouvoir être conservé plusieurs

mois à température ambiante, s'il a subi immédiatement après ce traitement un conditionnement aseptique dans des récipients stériles hermétiquement clos.

3 Le recours vise plus particulièrement un ensemble de dispositions législatives et réglementaires qui ont pour objet de réglementer l'importation, le conditionnement et la vente du lait et des produits laitiers traités par ce procédé dans les différentes parties du Royaume-Uni et dont l'effet combiné peut être résumé comme suit:

— le lait et la crème UHT ne peuvent être importés en Angleterre, au pays de Galles, en Irlande du Nord et en Écosse que sur autorisation de l'autorité compétente matérialisée par une licence d'importation. Cette prescription ne s'applique cependant pas aux lait et crème UHT en provenance directe d'Irlande lorsqu'ils sont importés en Irlande du Nord;

— le lait UHT (indigène ou d'importation) ne peut être commercialisé en Angleterre, au pays de Galles et en Écosse que par des laiteries ou des vendeurs agréés par une licence de distribution. Celle-ci fait obligation à tout opérateur de conditionner le lait dans une laiterie agréée par les autorités locales compétentes;

— depuis la nouvelle réglementation sur le lait et la crème en Irlande du Nord (S.R. 1981, n^{os} 233 et 234), le lait et la crème UHT ne peuvent être livrés à la vente en Irlande du Nord que s'ils ont été produits selon les spécifications en vigueur dans cette province. Avant cette législation, entrée en vigueur le 31 juillet 1981, toute vente de lait UHT ou de crème UHT était interdite en Irlande du Nord.

4 La Commission estime que les mesures mises en œuvre par le Royaume-Uni constituent des mesures d'effet équivalant à des restrictions à l'importation interdites par l'article 30 et ne sont pas justifiées au regard de l'article 36 du traité.

Sur la recevabilité des conclusions de la Commission

5 Le recours de la Commission tendait, notamment, à ce qu'il fût déclaré que le Royaume-Uni avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 pour ce qui est des seules dispositions applicables à la date de l'avis motivé du 7 novembre 1980 adressé au Royaume-Uni en application de l'article 169 du traité. Or, postérieurement à cette date, la législation a été

modifiée en Irlande du Nord par la réglementation de 1981 (S.R. 1981, n^{os} 233 et 234) élaborée le 10 juillet 1981 et entrée en vigueur le 31 juillet 1981. Cette réglementation a eu pour effet de substituer à une interdiction totale de vente de lait et de crème UHT en Irlande du Nord, un régime où une telle vente n'est licite que si lesdits produits ont été fabriqués selon les spécifications de la réglementation en vigueur en Irlande du Nord. Dans son mémoire en réplique, la Commission a demandé que la constatation de manquement soit étendue à cette nouvelle réglementation. Il y a lieu d'examiner si cette demande est recevable.

6 Ainsi que l'a rappelé la Cour dans son arrêt du 25 septembre 1979 (Commission/République française, affaire 232/78, Recueil p. 2729), même si l'article 42 du règlement de procédure permet, sous certaines conditions, la production de moyens nouveaux, une partie ne peut, en cours d'instance, modifier l'objet même du litige. Il en découle que le bien-fondé du recours doit être examiné uniquement au regard des conclusions contenues dans la requête introductive d'instance. De plus, dans le cadre d'un recours en manquement ouvert à la Commission par l'article 169 du traité, la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre puis l'avis motivé émis par la Commission délimitent l'objet du litige et celui-ci ne peut plus, dès lors, être étendu. En effet, la possibilité pour l'État concerné de présenter ses observations constitue, même s'il estime ne pas devoir en faire usage, une garantie essentielle voulue par le traité et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre.

7 Il s'ensuit que les conclusions nouvelles présentées par la Commission dans son mémoire en réplique et relatives à la réglementation de 1981 en Irlande du Nord sont irrecevables. Toutefois, la Commission n'ayant pas expressément abandonné ses précédentes conclusions, celles-ci sont recevables en tant qu'elles invoquent, à l'appui du manquement allégué, la réglementation en vigueur en Irlande du Nord à la date de l'avis motivé.

Sur le bien-fondé du recours

1. S'agissant de l'ensemble des mesures critiquées

8 Le Royaume-Uni expose qu'en l'absence d'une réglementation commune, il appartient aux États membres de régler toutes les questions relatives à la production et à la commercialisation du lait sur leur propre territoire et qu'il en résulte que les dispositions nationales critiquées concernant le lait et la crème UHT échappent au champ d'application de l'article 30 du traité. Cette thèse doit être écartée. L'absence d'une réglementation commune ou de directives d'harmonisation relatives à la production ou à la commercialisation en ce qui concerne une marchandise ne suffit pas pour la faire échapper au champ d'application de l'interdiction édictée à l'article 30 du traité. L'interdiction de mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives vise en effet toute réglementation commerciale des États membres susceptible de faire obstacle directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, au commerce intracommunautaire.

2. S'agissant de l'exigence d'une licence d'importation spécifique

9 La Cour a déjà dit pour droit que l'article 30 fait obstacle à l'application, dans les rapports intracommunautaires, d'une législation nationale qui maintiendrait l'exigence, fût-elle purement formelle, de licences d'importation ou tout autre procédé similaire.

10 Le Royaume-Uni fait valoir qu'il existe une grande souplesse dans l'octroi de ces licences d'importation. Il y a lieu, cependant, de rappeler une jurisprudence constante (arrêt du 24. 1. 1978, Van Tiggele, affaire, 82/77, Recueil p. 25; arrêt du 19. 2. 1981, Kelderman, affaire 130/80, Recueil p. 527), en vertu de laquelle une mesure qui relève de l'interdiction prévue par l'article 30 du traité n'échappe pas à cette interdiction par le seul fait que l'autorité compétente jouit, en la matière, d'un pouvoir d'appréciation pour l'application de ces mesures. La libre circulation est un droit dont l'exercice ne peut dépendre d'un pouvoir discrétionnaire ou d'une tolérance de l'administration nationale.

11 Il résulte de ce qui précède que le régime des licences à l'importation institué par le Royaume-Uni constitue une restriction à l'importation prohibée par l'article 30 du traité.

12 Toutefois, il y a lieu d'examiner si de telles dispositions ne sont pas, tout en constituant des mesures d'effet équivalant à des restrictions quantitatives, admissibles en vertu de l'article 36 du traité, qui prévoit que les dispositions de l'article 30 ne font pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importation justifiées notamment par des raisons de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux.

13 Il faut rappeler que cet article constitue une exception au principe fondamental de la libre circulation des produits, et il doit, dès lors, être interprété de façon à ne pas étendre ses effets au-delà de ce qui est nécessaire pour la protection des intérêts qu'il vise à garantir.

14 Selon la Commission, il résulterait de la jurisprudence de la Cour qu'une licence d'importation est en tout était de cause contraire à l'article 30 du traité et ne saurait être couverte par l'exception de l'article 36. Il y a lieu, à cet égard, d'observer que si l'exigence, même formelle, d'une licence est contraire à l'article 30 du traité, il n'en résulte pas nécessairement que cette mesure ne puisse en aucun cas être justifiée au regard de l'article 36. Il y a donc lieu d'examiner les justifications invoquées par le Royaume-Uni.

15 A cet égard, le Royaume-Uni expose d'abord que le système de licences d'importation spécifiques qu'il a institué permet d'imposer des conditions de traitement thermique du lait importé variables selon la situation du pays d'exportation au regard des épizooties (traitement thermique plus ou moins élevé selon l'ancienneté de la dernière épizootie de fièvre aphteuse). Le Royaume-Uni souligne également que du bétail atteint par la fièvre aphteuse peut produire du lait contaminé avant que les symptômes externes de la maladie n'apparaissent et que l'épizootie ne soit révélée aux autorités sanitaires. Les licences d'importation seront alors normalement accordées et le lait ainsi produit, soumis à un traitement insuffisant pour inactiver le virus, pourra se trouver déjà en transit ou même effectivement importé au Royaume-Uni avant que la maladie n'ait été identifiée. Il serait donc nécessaire que les autorités du Royaume-Uni soient en mesure, dès qu'elles sont informées de la situation par le pays exportateur, de retrouver les lots contaminés et de les éliminer avant leur mise sur le marché. Selon le Royaume-Uni, seul un système de licences spécifiques, qui permet d'individualiser et de suivre les lots de lait importé, répondrait à cette exigence.

16 Si la protection de la santé des animaux est l'une des préoccupations justifiant l'application de l'article 36, il convient cependant de rechercher si le dispositif, adopté en l'espèce par le Royaume-Uni constitue, du fait de la possibilité éventuelle de parvenir au même résultat par des mesures moins contraignantes, une mesure disproportionnée par rapport à l'objectif recherché, ou si, à l'inverse, compte tenu des contraintes techniques précédemment exposées, un tel système est nécessaire, et par suite, justifié en vertu de l'article 36.

17 L'on peut admettre, à cet égard, que les renseignements d'ordre administratif et sanitaire recueillis par les autorités du Royaume-Uni à l'occasion de l'instruction des demandes de licences déposées par les importateurs présentent, lorsqu'ils sont centralisés et exploités convenablement par les services compétents, une utilité incontestable pour atteindre les objectifs de protection de la santé animale rappelés ci-dessus.

18 Même si le Royaume-Uni a soutenu lors de la procédure orale que la pratique administrative actuelle permet une délivrance automatique et rapide des licences, il y a lieu de constater qu'un système exigeant la délivrance d'autorisations administratives comporte nécessairement l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire et est la source d'insécurité juridique pour les opérateurs économiques. Il en résulte, pour les échanges intracommunautaires, une gêne qui pourrait en l'espèce être éliminée sans nuire à l'efficacité de la protection de la santé animale et sans alourdir la charge administrative ou financière imposée par la poursuite de cet objectif: il suffirait pour obtenir ce résultat que les autorités du Royaume-Uni renoncent à délivrer des licences d'importation et se bornent à recueillir les renseignements qui leur sont utiles, par exemple, par la voie de déclarations souscrites par les importateurs, assorties, le cas échéant, des certificats appropriés.

19 Il suit des considérations qui précèdent que, dans la présente affaire, l'exigence de licences d'importation, incompatible avec l'article 30 du traité, n'est pas couverte par l'exception de l'article 36.

3. S'agissant du régime de licence de distribution et de l'obligation qu'elle impose de conditionner sur place le lait UHT importé

20 Il n'est pas contesté que la réglementation sus-analysée qui impose une obligation de conditionnement sur place du lait UHT importé au Royaume-Uni, implique, par là-même, une obligation de retraitement de ce lait, dès lors qu'il est techniquement impossible de procéder à l'ouverture des emballages et au reconditionnement du lait UHT sans que ce dernier perde les caractéristiques d'un lait traité à «ultra-haute température».

21 Il en découle que l'obligation de faire subir à ce produit un second traitement thermique est génératrice de délais dans le cycle de commercialisation, entraîne des frais importants à la charge de l'importateur et, au surplus, est de nature à abaisser les qualités organoleptiques d'un lait ainsi traité à deux reprises. Une telle obligation de retraitement et de reconditionnement, en raison de ses effets économiques, constitue, en réalité, l'équivalent d'une interdiction totale d'importation, ainsi que le reconnaît expressément le gouvernement du Royaume-Uni. Ce dernier n'est, dès lors, pas fondé à soutenir que la mesure critiquée, s'appliquant de façon prétendûment indifférenciée aux produits intérieurs et aux produits importés, serait dépourvue d'effet discriminatoire et échapperait, pour ce motif, au champ d'application de l'article 30 du traité.

22 La Cour en déduit que le régime des licences de distribution institué par le Royaume-Uni constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative prohibée par l'article 30 du traité.

23 Le gouvernement du Royaume-Uni fait cependant valoir qu'en l'état actuel du droit communautaire, une telle interdiction est seule de nature à protéger efficacement la santé des consommateurs et se trouve donc justifiée au regard de l'article 36.

24 Le Royaume-Uni fonde essentiellement cette position sur la disparité des législations des différents États membres en matière de production et de traitement du lait UHT, sur la diversité des modalités d'application de ces législations elles-mêmes différentes et sur l'impossibilité dans laquelle il se trouve-

rait de contrôler dans les autres États membres l'ensemble du cycle de production du lait UHT depuis la collecte à la ferme jusqu'au conditionnement et à la distribution. Or, il affirme qu'un tel contrôle est indispensable pour avoir la certitude que le lait obtenu est exempt de toute contamination bactérienne ou virale.

25 Une telle argumentation ne peut être accueillie. En premier lieu, il ressort des pièces du dossier et notamment des réponses de la Commission aux questions posées par la Cour que les disparités alléguées des législations des différents États membres sont, en réalité, limitées. En effet, en vertu de diverses législations, réglementations ou pratiques administratives la production du lait UHT dans les différents États membres s'effectue selon des règles très voisines: d'une part, un traitement thermique effectué dans des conditions de température comparables et pendant des périodes très brèves, et d'autre part, un conditionnement aseptique dans des récipients stériles hermétiquement clos.

26 En second lieu, il résulte de l'analyse des documents scientifiques et techniques soumis à l'examen de la Cour par les parties que le lait UHT est produit dans les différents États membres à partir de machines produites par un très petit nombre de constructeurs selon des caractéristiques techniques comparables et que ce lait, soumis à des contrôles identiques, présente des qualités sanitaires analogues.

27 En troisième lieu, les caractéristiques mêmes du lait UHT, dont la conservation de longue durée est assurée à température normale, permettent de s'affranchir de la nécessité de contrôler l'ensemble du cycle de production de ce lait, si les précautions nécessaires sont prises lors de l'application du traitement thermique.

28 Dans ces circonstances, le Royaume-Uni pourrait obtenir, dans son souci de protection de la santé humaine, des garanties équivalentes à celles qu'il a fixées pour sa production intérieure du lait UHT, sans recourir à la mesure retenue, qui équivaut à une interdiction totale d'importation.

29 A cet effet, le Royaume-Uni serait en droit de définir les conditions objectives qu'il estime devoir être respectées en ce qui concerne la qualité du lait avant traitement, ainsi qu'en ce qui concerne les modalités de traitement et de conditionnement du lait UHT mis en vente sur son territoire quelle qu'en soit la provenance. Le Royaume-Uni pourrait également exiger que le lait UHT importé respecte les normes ainsi définies en ayant toutefois le souci de ne pas s'écarter de ce qui est strictement nécessaire pour la protection de la santé du consommateur. Il aurait la faculté de s'assurer de ce respect en demandant aux importateurs la production de certificats délivrés à cet effet par les autorités compétentes des États membres exportateurs.

30 Comme le fait remarquer à juste titre le gouvernement français dans son intervention présentée à l'appui du recours de la Commission, une jurisprudence constante de la Cour (arrêt du 20. 5. 1976, A. De Peijper, affaire 104/75, Recueil p. 613; arrêt du 8. 11. 1979, Denkavit Futtermittel, affaire 251/78, Recueil p. 3369) précise que lorsqu'une collaboration entre les autorités des États membres permet de faciliter et d'alléger les contrôles aux frontières, les autorités chargées des contrôles sanitaires doivent examiner si les documents de preuve, délivrés dans le cadre d'une pareille collaboration, ne créent pas une présomption de conformité des marchandises importées avec les exigences de la législation sanitaire nationale, permettant un allégement des contrôles opérés à l'occasion des importations. La Cour estime que, s'agissant du lait UHT, les conditions se trouvent réunies pour qu'une présomption d'exactitude soit reconnue aux énonciations portées sur de tels certificats.

31 Cette collaboration nécessaire n'exclut cependant de la part des autorités britanniques ni la possibilité de procéder à des contrôles par sondages pour s'assurer du respect des normes par elles définies, ni celle de s'opposer à l'entrée des lots reconnus non conformes.

32 Enfin, il y a lieu de remarquer que le Royaume-Uni a accepté l'importation sur son territoire, sans exiger un retraitement, de crème UHT et de lait aromatisé UHT, lesquels, selon son propre raisonnement, présentaient théo-

riquement, quelles qu'en soient les quantités importées, les mêmes risques pour la santé humaine. Il n'a pas été établi que la santé publique en ait été le moins du monde affectée au Royaume-Uni.

33 Il suit des considérations qui précèdent que le régime des licences de distribution constitue une entrave à la libre circulation des produits laitiers, disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi et n'est, dès lors, pas justifié au regard de l'article 36 du traité.

4. S'agissant de l'interdiction totale de la vente du lait et de la crème UHT en Irlande du Nord jusqu'au 31 juillet 1981

34 La législation en cause implique une interdiction complète d'importation en vue d'une mise à la consommation et, par là même, constitue une restriction au commerce prohibée par l'article 30 du traité.

35 Il n'est ni établi, ni même allégué qu'une telle réglementation avait été édictée dans un souci de protection de la santé publique. Dès lors, elle ne saurait être justifiée au regard de l'article 36 du traité.

36 Il y a donc lieu de conclure qu'en édictant les diverses mesures précitées relatives à l'importation, au conditionnement et à la commercialisation du lait UHT, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 30 et 36 du traité CEE.

Sur les dépens

37 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le gouvernement du Royaume-Uni ayant succombé en ses moyens principaux, il y a lieu de le condamner aux dépens, y compris ceux supportés par la partie intervenante.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Les conclusions de la Commission, en tant qu'elles sont relatives à la nouvelle législation applicable en Irlande du Nord à compter du 31 juillet 1981 (S.R. 1981, n^os^ 233 et 234), ne sont pas recevables.**

2) **En soumettant à un régime de licence préalable et individuelle les opérations d'importation, sur son territoire, de lait et de crème traités thermiquement selon le procédé «ultra haute température» sur le territoire des autres États membres, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.**

3) **En soumettant la distribution en Angleterre, au pays de Galles et en Écosse de lait UHT importé des autres États membres à un régime impliquant le retraitement thermique et le reconditionnement de ce lait, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.**

4) **En interdisant toute vente de lait ou de crème UHT en Irlande du Nord jusqu'à l'intervention de la réglementation sur le lait édictée en 1981 (S.R. 1981, n^os^ 233 et 234), le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE.**

5) **Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens.**

Mertens de Wilmars Pescatore O'Keeffe Everling
Mackenzie Stuart Bosco Koopmans Due Galmot

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 février 1983.

Le greffier
P. Heim

Le président
J. Mertens de Wilmars