ARRÊT DE LA COUR

12 juillet 2001 *

Dans l'affaire C-189/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

H. Jippes,

Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren,

et

Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

une décision à titre préjudiciel sur la validité de l'article 13 de la directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse (JO L 315, p. 11), telle que modifiée par la

* Langue de procédure: le néerlandais.

directive 90/423/CEE du Conseil, du 26 juin 1990 (JO L 224, p. 13), ainsi que de la décision 2001/246/CE de la Commission, du 27 mars 2001, établissant les conditions relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse et à son éradication aux Pays-Bas en application de l'article 13 de la directive 85/511 (JO L 88, p. 21), telle que modifiée par la décision 2001/279/CE de la Commission, du 5 avril 2001 (JO L 96, p. 19),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. Gulmann, A. La Pergola, M. Wathelet et V. Skouris, présidents de chambre, D. A. O. Edward, P. Jann, L. Sevón (rapporteur), R. Schintgen, Mmes F. Macken, N. Colneric, MM. S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu la décision du président de la Cour de soumettre le renvoi préjudiciel à une procédure accélérée conformément à l'article 104 bis du règlement de procédure,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Mme Jippes, l'Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren et l'Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, par Me C. T. Dekker, advocaat,

— pour le gouvernement néerlandais, par Mme H. G. Sevenster, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement hellénique, par M. G. Kanellopoulos et Mme E. Svolopoulou, en qualité d'agents,

— pour le gouvernement irlandais, par M. D. J. O'Hagan, en qualité d'agent, assisté de M. G. Hogan, SC, et de Mme E. Mulloy, barrister,

— pour le gouvernement italien, par M. O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— pour le gouvernement finlandais, par Mme T. Pynnä, en qualité d'agent,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M. J. Carbery et Mme A.-M. Colaert, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par MM. T. van Rijn et A. Bordes, en qualité d'agents,

ayant entendu les observations orales de Mme Jippes, de l'Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren et de l'Afdeling Assen en omstreken van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren, représentées par Me C. T. Dekker, du gouvernement néerlandais, représenté par Mme H. G. Sevenster, du gouvernement danois, représenté par M. J. Molde, en qualité d'agent, du gouvernement hellénique, représenté par Mme E. Svolopoulou

et M. I. Chalkias, en qualité d'agent, du gouvernement irlandais, représenté par M. G. Hogan, du gouvernement finlandais, représenté par Mme T. Pynnä, du Conseil, représenté par M. J. Carbery et Mme A.-M. Colaert, et de la Commission, représentée par MM. T. van Rijn et A. Bordes, à l'audience du 20 juin 2001,

l'avocat général entendu,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 26 avril 2001, parvenue à la Cour le 27 avril suivant, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a posé, en application de l'article 234 CE, deux questions préjudicielles relatives à la validité de l'article 13 de la directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse (JO L 315, p. 11), telle que modifiée par la directive 90/423/CEE du Conseil, du 26 juin 1990 (JO L 224, p. 13, ci-après la «directive 85/511»), ainsi que de la décision 2001/246/CE de la Commission, du 27 mars 2001, établissant les conditions relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse et à son éradication aux Pays-Bas en application de l'article 13 de la directive 85/511 (JO L 88, p. 21), telle que modifiée par la décision 2001/279/CE de la Commission, du 5 avril 2001 (JO L 96, p. 19).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant Mme Jippes, demeurant à Yde (Pays-Bas), ainsi que l'Afdeling Groningen van de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren et l'Afdeling Assen en omstreken van de

Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Dieren [association néerlandaise pour la protection des animaux, section de Groningue et section de Assen et alentours (Pays-Bas)] (ci-après «Mme Jippes e.a.»), au Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministre de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche néerlandais, ci-après le «ministre») au sujet de la vaccination contre la fièvre aphteuse des animaux appartenant à Mme Jippes.

Le cadre juridique

Les dispositions relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse

Le code zoosanitaire international

3 L'Office international des épizooties (ci-après l'«OIE») est une organisation intergouvernementale, créée par l'arrangement international du 25 janvier 1924, qui compte 158 membres en mai 2001. Il a notamment pour mission de garantir la sécurité sanitaire du commerce mondial en élaborant des règles sanitaires pour les échanges internationaux d'animaux et de leurs produits.

4 Les normes de l'OIE sont reconnues par l'Organisation mondiale du commerce en tant que règles sanitaires internationales de référence. Elles sont élaborées par des commissions spécialisées élues ainsi que par des groupes de travail regroupant des scientifiques du monde entier et sont adoptées par un comité international composé de délégués désignés par les gouvernements des pays membres.

5 Le code zoosanitaire international (neuvième édition, 2000, ci-après le «code zoosanitaire») a été élaboré afin de faciliter les échanges internationaux d'animaux vivants, de semence, d'embryons et de produits d'origine animale. Il prévoit notamment des recommandations applicables à des maladies spécifiques. Le chapitre 2.1.1 du code zoosanitaire est consacré à la fièvre aphteuse.

6 Les dispositions de ce chapitre distinguent trois statuts zoosanitaires pouvant être reconnus à un pays ou à une zone. Le premier est celui de pays ou zone «indemne de fièvre aphteuse où n'est pas pratiquée la vaccination», le deuxième celui de pays ou zone «indemne de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination» et le troisième celui de pays ou zone «infecté de fièvre aphteuse». Au sens de ces statuts, la vaccination est une vaccination pratiquée de façon systématique, par un vaccin répondant aux normes fixées par l'OIE, afin de prévenir la fièvre aphteuse.

7 Une zone d'un statut zoosanitaire déterminé au regard de la fièvre aphteuse peut être établie dans un pays répondant aux conditions d'un statut sanitaire différent. Cela nécessite que cette zone soit séparée du reste du pays par une zone de surveillance, ou une zone tampon, ou bien par des barrières physiques ou géographiques associées à des mesures zoosanitaires de façon à éviter toute fuite du virus.

8 Pour être reconnu comme un pays indemne de fièvre aphteuse où n'est pas pratiquée la vaccination, un pays doit, aux termes de l'article 2.1.1.2 du code zoosanitaire, établir notamment l'absence de foyer de fièvre aphteuse et de toute vaccination contre cette maladie pendant douze mois au moins et n'avoir importé aucun animal vacciné depuis la cessation de la vaccination. En vertu de l'article 2.1.1.6 dudit code, si la fièvre aphteuse apparaît dans un tel pays, il peut recouvrer son statut zoosanitaire de pays indemne où n'est pas pratiquée la vaccination soit trois mois après le dernier cas, là où sont appliqués l'abattage sanitaire et une surveillance sérologique, soit trois mois après l'abattage du dernier animal vacciné, là où sont appliqués l'abattage sanitaire, une surveillance sérologique et une vaccination d'urgence.

9 L'article 1.1.1.1 du code zoosanitaire définit l'abattage sanitaire comme «l'opération effectuée sous l'autorité de l'administration vétérinaire dès confirmation d'une maladie, consistant à sacrifier tous les animaux malades et contaminés du troupeau et, si nécessaire, tous ceux qui, dans d'autres troupeaux, ont pu être exposés au contage soit directement, soit par l'intermédiaire de tout moyen susceptible d'en assurer la transmission. Tous les animaux sensibles, vaccinés ou non, doivent être abattus et leur carcasse détruite par incinération ou par enfouissement ou par toute autre méthode permettant d'éviter la propagation de la maladie par les carcasses ou les produits des animaux abattus».

10 Le chapitre 2.1.1 du code zoosanitaire établit de nombreuses règles régissant l'importation ou le transit des animaux vivants, de la semence, des embryons, des viandes fraîches, des produits à base de viande et des produits d'origine animale. Ces règles sont plus ou moins contraignantes selon le statut zoosanitaire du pays ou de la zone de provenance.

La réglementation communautaire

11 Le texte de base définissant les mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse applicables en cas d'apparition de celle-ci est la directive 85/511. Cette directive prévoit notamment, à son article 4, que, lorsque dans une exploitation se trouvent un ou plusieurs animaux suspects d'être infectés ou contaminés, l'autorité compétente fait placer l'exploitation sous surveillance officielle et impose diverses mesures de restriction concernant les mouvements des animaux, des produits, des personnes et des véhicules. Selon les circonstances, ces mesures peuvent être étendues aux exploitations immédiatement voisines.

12 Conformément à l'article 5, point 2, de la directive 85/511, lorsqu'il est établi qu'un ou plusieurs animaux d'une exploitation sont infectés, l'autorité compétente doit, sans délai, ordonner la mise à mort, sur place, et la destruction de tous les animaux des espèces sensibles de l'exploitation. Selon les circonstances, cette mesure peut également être étendue aux exploitations immédiatement voisines.

13 Le principe de l'abandon de la vaccination contre la fièvre aphteuse a été décidé par l'adoption de la directive 90/423/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, modifiant la directive 85/511/CEE établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, la directive 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine et la directive 72/462/CEE concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine, de viandes fraîches ou de produits à base de viande en provenance de pays tiers, (JO L 224, p. 13).

14 Le troisième considérant de la directive 90/423 est rédigé comme suit:

«considérant qu'une étude de la Commission portant sur la lutte contre la fièvre aphteuse a montré que l'adoption d'une politique de non-vaccination dans toute la Communauté serait préférable à une politique de vaccination; qu'il a été conclu à l'existence d'un risque inhérent tant à la manipulation du virus dans les laboratoires, étant donné la possibilité d'une contamination d'animaux locaux qui y seraient sensibles, qu'à l'utilisation du vaccin dans l'hypothèse où les procédures d'inactivation n'en assureraient pas l'innocuité».

15 L'article 13 de la directive 85/511 dispose:

«1. Les États membres veillent à ce que:

— l'utilisation des vaccins antiaphteux soit interdite,

[...]

3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 concernant l'utilisation du vaccin antiaphteux, il peut être décidé d'instaurer la vaccination d'urgence selon des modalités techniques garantissant une totale immunité aux animaux lorsque la présence de la fièvre aphteuse a été confirmée et menace de prendre un caractère extensif. Les mesures à prendre dans cette éventualité portent notamment sur les éléments suivants:

— limites de la zone géographique où la vaccination d'urgence doit être pratiquée,

— espèce et âge des animaux à vacciner,

— durée de la campagne de vaccination,

— régime d'immobilisation spécifiquement applicable aux animaux vaccinés et à leurs produits,

— identification et enregistrement particuliers des animaux vaccinés,

— autres aspects relatifs à la situation d'urgence.

La décision d'instaurer la vaccination d'urgence est prise, en collaboration avec l'État membre concerné, par la Commission, statuant selon la procédure prévue à

l'article 16. Cette décision tient compte notamment du degré de concentration des animaux dans certaines régions et de la nécessité de protéger des races particulières.

Toutefois, par dérogation au premier alinéa, la décision d'instaurer la vaccination d'urgence autour du foyer peut être prise par l'État membre concerné, après notification à la Commission, pourvu qu'il ne soit pas porté atteinte aux intérêts fondamentaux de la Communauté. Cette décision sera immédiatement réexaminée dans le cadre du comité vétérinaire permanent, selon la procédure prévue à l'article 16.»

16 Le 10 mars 1999, le comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux a formulé des recommandations concernant la stratégie à appliquer à la vaccination d'urgence contre la fièvre aphteuse. Le rapport dudit comité décrit les risques liés à la vaccination, identifie les critères à prendre en considération lorsque doit être décidée une vaccination d'urgence et établit des lignes directrices pour un programme de vaccination d'urgence ainsi qu'en ce qui concerne les restrictions à appliquer aux mouvements des animaux et des produits d'origine animale à l'intérieur ou pour sortir d'une zone qui a été soumise à une vaccination d'urgence.

17 Après la constatation de l'apparition de foyers de fièvre aphteuse qui se sont déclarés notamment aux Pays-Bas, la Commission a adopté un certain nombre de décisions relatives à des mesures de protection contre ladite épizootie dans cet État membre.

18 La vaccination suppressive y a été autorisée par la décision 2001/246, fondée sur la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224, p. 29), modifiée par la directive 92/118/CEE du

Conseil, du 17 décembre 1992, définissant les conditions de police sanitaire ainsi que les conditions sanitaires régissant les échanges et les importations dans la Communauté de produits non soumis, en ce qui concerne lesdites conditions, aux réglementations communautaires spécifiques visées à l'annexe A chapitre Ier de la directive 89/662/CEE et, en ce qui concerne les pathogènes, de la directive 90/425 (JO 1993, L 62, p. 49), et notamment son article 10, ainsi que sur la directive 85/511 et, notamment, son article 13, paragraphe 3.

19 Aux termes de l'article 1er, point 2, premier alinéa, de la décision 2001/246, la vaccination suppressive est définie comme la vaccination d'urgence des animaux des espèces sensibles de certaines exploitations situées dans un périmètre déterminé et elle est exclusivement pratiquée en liaison avec l'abattage préventif. Selon le deuxième alinéa de la même disposition, elle a pour objectif de réduire de manière urgente la quantité de virus en circulation et d'enrayer le risque de propagation du virus au-delà des périmètres délimités sans retarder l'abattage préventif. En vertu du troisième alinéa de ladite disposition, la vaccination suppressive n'est pratiquée que dans les cas où l'abattage préventif des animaux des espèces sensibles doit être retardé pendant une durée de temps estimée dépassant très probablement le délai requis pour entraver efficacement la propagation du virus grâce à l'immunisation en raison de difficultés liées aux opérations de mise à mort des animaux des espèces sensibles et/ou de difficultés concernant la disponibilité des capacités de destruction des animaux abattus.

20 La vaccination de protection a été autorisée aux Pays-Bas par la décision 2001/279. Aux termes de l'article 1er, point 3, premier alinéa, de la décision 2001/246, modifiée, cette vaccination est définie comme la vaccination d'urgence des animaux de l'espèce bovine de certaines exploitations situées dans la zone de vaccination et elle est exclusivement pratiquée en liaison avec l'abattage préventif de certaines catégories d'autres animaux des espèces sensibles et conjointement ou non avec la vaccination suppressive. En vertu du second alinéa de la même disposition, la vaccination de protection a pour objectif de réduire de manière urgente la quantité de virus en circulation et d'enrayer le risque de propagation du virus au-delà du périmètre délimité, mais elle est pratiquée à la condition que les animaux des espèces sensibles vaccinés selon les conditions applicables à une telle vaccination ne fassent pas l'objet de l'abattage préventif.

21 Conformément à l'annexe III, B, de la décision 2001/246, modifiée, la zone de vaccination de protection est définie comme un périmètre d'environ 25 km autour d'Oene (Pays-Bas). Les autres annexes de ladite décision définissent les conditions d'utilisation de la vaccination de protection (annexe II), les mesures applicables dans la zone de vaccination en ce qui concerne les animaux de l'espèce bovine vaccinés au titre de la vaccination de protection (annexe IV), ainsi que les traitements à appliquer aux viandes et aux produits d'origine animale pour détruire le virus aphteux (annexes V à VII).

22 L'annexe II, point 6.6, de la décision 2001/246, modifiée, prévoit que les restrictions sont levées, au plus tôt, douze mois après la campagne de vaccination ou douze mois après l'apparition du dernier foyer dans la zone de vaccination, la date à appliquer étant la plus tardive, ou trois mois après l'abattage du dernier animal vacciné.

La réglementation nationale

23 Aux Pays-Bas, l'interdiction du vaccin antiaphteux résulte des dispositions combinées de la Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (loi néerlandaise sur la santé et le bien-être des animaux) et de l'arrêté réglementant le recours aux sérums et aux vaccins, lequel dispose qu'il est interdit à toutes les catégories d'éleveurs d'animaux de traiter ou de faire traiter par des tiers du bétail, des animaux de basse-cour, des visons et d'autres espèces ou catégories d'animaux visées dans l'arrêté désignant les espèces animales frappées par des maladies animales contagieuses en recourant à des vaccins non vivants et à des sérums contre la fièvre aphteuse.

Les dispositions relatives au bien-être des animaux

La convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages

24 La convention européenne sur la protection des animaux dans les élevages (ci-après la «convention») a été adoptée le 10 mars 1976, dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle a été approuvée au nom de la Communauté économique européenne en vertu de l'article 1er de la décision 78/923/CEE du Conseil, du 19 juin 1978 (JO L 323, p. 12).

25 L'article 3 de la convention prévoit que «[t]out animal doit bénéficier d'un logement, d'une alimentation et des soins qui — compte tenu de son espèce, de son degré de développement, d'adaptation et de domestication — sont appropriés à ses besoins physiologiques et éthologiques, conformément à l'expérience acquise et aux connaissances scientifiques».

Les dispositions communautaires

26 La déclaration nº 24, relative à la protection des animaux, annexée à l'acte final du traité sur l'Union européenne (ci-après la «déclaration nº 24»), dispose:

«La conférence invite le Parlement européen, le Conseil et la Commission, ainsi que les États membres, à tenir pleinement compte, lors de l'élaboration et de la

mise en œuvre de la législation communautaire dans les domaines de la politique agricole commune, des transports, du marché intérieur et de la recherche, des exigences en matière de bien-être des animaux.»

27 Par le protocole sur la protection et le bien-être des animaux, adopté en même temps que le traité d'Amsterdam et annexé au traité instituant la Communauté européenne (ci-après le «protocole»), les hautes parties contractantes sont convenues de la disposition suivante:

«Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique communautaire dans les domaines de l'agriculture, des transports, du marché intérieur et de la recherche, la Communauté et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.»

Les antécédents du litige au principal

28 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que Mme Jippes élève, pour son divertissement, quatre moutons (de race Hampshire Down) et deux chèvres (de race Saane) dans sa propriété sise à Yde. Ces animaux ne sont pas affectés à la reproduction ni à l'engraissement ou à la production de lait. Ils resteront dans l'enclos jusqu'à leur mort naturelle.

29 Yde est située dans la province de Drenthe et en dehors des zones de vaccination mentionnées dans les annexes I et II de la décision 2001/246, modifiée.

30 Le 2 avril 2001, Mme Jippes e.a. ont demandé au ministre d'accorder à Mme Jippes une dérogation à l'interdiction de vacciner les animaux contre la fièvre aphteuse en statuant au plus tard le 4 avril 2001 à 15 heures, le défaut de décision à cette date valant rejet de la demande de dérogation. Le 6 avril 2001, elles ont introduit une réclamation contre l'absence de décision du ministre sur leur demande de dérogation.

31 Le 6 avril 2001, Mme Jippes e.a. ont également demandé au président du College van Beroep voor het bedrijfsleven d'autoriser la vaccination des animaux de Mme Jippes contre la fièvre aphteuse dans les conditions suivantes:

«1) établir que les animaux ne sont pas infectés avant de procéder à la vaccination;

2) enregistrer la vaccination des animaux;

3) interdire pendant le délai que le président déterminera l'éloignement des animaux vaccinés de la parcelle où ils ont été vaccinés».

32 Par lettre du 9 avril 2001, ladite juridiction a invité le ministre à réagir à cette demande par voie de décision sur réclamation.

33 Par décision du 11 avril 2001, le ministre a statué sur la réclamation de Mme Jippes e.a. Celles-ci ont formé appel de cette décision le 12 avril 2001 devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven.

L'ordonnance de renvoi et les questions préjudicielles

34 Le 13 avril 2001, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de soumettre cette affaire à la procédure accélérée.

35 Devant cette juridiction, Mme Jippes e.a. invoquent l'incompatibilité de l'interdiction de vacciner prévue à l'article 13, paragraphe 1, premier tiret, de la directive 85/511 avec l'article 3 de la convention. Toutefois, en se référant à l'arrêt de la Cour du 19 mars 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Rec. p. I-1251), le College van Beroep voor het bedrijfsleven considère que ladite disposition ne contient pas une obligation claire, précise et inconditionnelle n'appelant pas d'autre transposition et qui constituerait un cadre de référence pour savoir si les animaux doivent être vaccinés.

36 Mme Jippes e.a. soutiennent également que l'interdiction de vacciner est contraire à un principe général de droit communautaire qu'elles allèguent, selon lequel toutes les mesures adéquates doivent être prises pour assurer le bien-être des animaux et garantir que ceux-ci ne sont pas inutilement exposés à des douleurs ou à des souffrances et ne sont pas inutilement affectés par des lésions.

37 Selon la juridiction nationale, cette argumentation pose tout d'abord la question de savoir si une telle règle fait partie de l'ordre juridique communautaire en tant que principe général de droit au regard duquel il conviendrait d'apprécier l'interdiction de vacciner et, le cas échéant, si la portée dudit principe est susceptible d'entraîner la nullité d'une telle interdiction comme contraire à celui-ci.

38 Le College van Beroep voor het bedrijfsleven a ensuite examiné la question de savoir si l'interdiction de vacciner prévue à l'article 13 de la directive 85/511 est

conforme au principe de proportionnalité lorsqu'il s'agit d'une épizootie de fièvre aphteuse de grande ampleur qui, comme en l'espèce, ne se limite pas à quelques endroits dans la Communauté.

39 Il s'est également interrogé sur la proportionnalité et donc sur la légalité de la décision 2001/246, modifiée, notamment quant à la question de savoir si les conditions prévues par cette décision sont nécessaires au regard du but fixé. Celui-ci serait la lutte contre la fièvre aphteuse, qui ne serait pas une fin en soi, mais serait, selon les considérants de la directive 85/511, lié à l'intérêt des élevages d'avoir une rentabilité accrue et, partant, à la finalité de l'article 33, paragraphe 1, sous b), CE, selon lequel la politique agricole commune a pour but d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture.

40 La question de la proportionnalité concernerait également la limitation du champ d'application géographique de la décision 2001/246, modifiée, notamment pour ce qui concerne la zone territoriale dans laquelle la vaccination de protection est admise.

41 Le College van Beroep voor het bedrijfsleven a relevé que la mise en balance des intérêts pour évaluer l'interdiction de vacciner et la manière dont la Commission en a fait application devrait également prendre en compte les restrictions imposées à d'autres secteurs de la vie économique et sociale. En effet, ainsi que l'expérience l'enseigne aujourd'hui, une épizootie de fièvre aphteuse frappant de grandes zones dans différents États membres entraînerait des restrictions essentielles non seulement pour l'élevage, les fournisseurs et l'industrie de transformation, mais aussi pour d'autres secteurs économiques qui ne sont pas liés à l'élevage et pour d'autres couches de la société.

42 Enfin, la juridiction nationale a considéré que la directive 85/511, en particulier son article 13, paragraphe 3, ne contient pas de fondement explicite à la condition dont la Commission a assorti le recours à la vaccination suppressive et

qui conduit à procéder à cette vaccination d'urgence en abattant dans le même temps les animaux vaccinés. Une telle mesure irait au-delà de l'abattage d'animaux que les autorités nationales pourraient décider en application de la directive 85/511. Selon la juridiction nationale, la question de la validité de la décision 2001/246, modifiée, se poserait également sous cet angle.

43 Eu égard à ces éléments, le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de surseoir à statuer et de soumettre à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'interdiction de vacciner, visée par l'article 13 de la directive 85/511/CEE, est-elle non valide en ce qu'elle heurte le droit communautaire et notamment le principe de proportionnalité?

2) L'application que la Commission a faite de cet article 13, notamment dans la décision 2001/246/CE, modifiée par la décision 2001/279/CE, est-elle non valide en ce qu'elle heurte le droit communautaire?»

44 Considérant que lesdites questions appelaient une réponse exceptionnellement urgente, la juridiction de renvoi a demandé qu'elles soient examinées conformément à la procédure prévue à l'article 104 bis du règlement de procédure de la Cour. Pour justifier sa demande, elle a pris en considération le nombre de foyers de fièvre aphteuse aux Pays-Bas, la rapidité de propagation de l'épizootie, l'incertitude quant à la manière dont celle-ci continuera à se propager et le nombre d'animaux susceptibles d'être abattus, alors qu'une vaccination constituerait un moyen de protection contre le virus.

45 Sur proposition du juge rapporteur, l'avocat général entendu, le président de la Cour a décidé de soumettre le renvoi préjudiciel à la procédure accélérée conformément à l'article 104 bis du règlement de procédure.

Sur la validité de l'article 13 de la directive 85/511

46 Par sa première question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'interdiction de vacciner contre la fièvre aphteuse, prévue à l'article 13 de la directive 85/511, est invalide comme contraire au droit communautaire et, notamment, au principe de proportionnalité.

47 Compte tenu de la motivation de l'ordonnance de renvoi en ce qui concerne la convention, Mme Jippes e.a. ne discutent pas, dans leurs observations, la question de la validité de la directive 85/511 au regard de la convention.

48 Elles font cependant valoir qu'il existerait un principe général de droit communautaire en vertu duquel, sauf nécessité, un animal ne doit pas se voir infliger des douleurs ou des lésions et sa santé ou son bien-être ne doivent pas être affectés (le «principe du bien-être des animaux»). Ce principe serait présent dans la conscience juridique collective et pourrait être déduit de la volonté exprimée par les États membres et la Communauté en ratifiant la convention, d'une résolution de 1987 du Parlement européen, de diverses directives européennes dans lesquelles ce principe est appliqué ainsi que du protocole qui, aux termes de l'article 311 CE, fait partie intégrante du droit communautaire et que la directive 85/511 devait dès lors respecter.

49 S'agissant du contenu de ce principe, Mme Jippes e.a. renvoient aux explications se trouvant sur le site Internet de la Commission, notamment celles relatives à la directive 98/58/CE du Conseil, du 20 juillet 1998, concernant la protection des animaux dans les élevages (JO L 221, p. 23).

50 Elles précisent que le fait que le bien-être des animaux n'est pas mentionné parmi les objectifs de la Communauté et ceux de la politique agricole commune n'infirmerait pas l'existence d'un principe visant à assurer ce bien-être. En effet, de nombreux principes généraux de droit communautaire ont été reconnus par la Cour sans qu'ils aient pour autant été mentionnés parmi les objectifs de la Communauté ou de ses différentes politiques.

51 Selon Mme Jippes e.a., le principe du bien-être des animaux impliquerait que la réglementation soit établie et appliquée en prenant en compte l'obligation d'adopter des mesures adéquates pour éviter toute douleur ou lésion inutiles et ne pas affecter la santé ou le bien-être des animaux. Dès lors, ce principe n'exclurait pas que soient prises des mesures qui aboutissent à infliger une douleur aux animaux ou à affecter leur bien-être, mais il exigerait de mettre en balance celui-ci avec l'intérêt poursuivi, étant entendu que la règle de principe serait de ne pas affecter la santé des animaux et que le but poursuivi ne saurait l'emporter sur le bien-être des animaux sans que cela soit justifié.

52 Le principe du bien-être des animaux n'aurait pas été pris en compte lors de l'adoption de la directive 90/423, qui, en instaurant la règle de l'interdiction de la vaccination préventive, n'aurait eu pour objectif que la rentabilité économique des élevages. Le troisième considérant de cette directive vise le risque inhérent tant à la manipulation du virus dans les laboratoires qu'à l'utilisation du vaccin dans l'hypothèse où les procédures d'inactivation n'en assureraient pas l'innocuité. Toutefois, selon Mme Jippes e.a., cela ne concernerait que les dispositions de l'article 13 de la directive 85/511, relatives à la manipulation des virus aux fins de recherche, à l'entreposage des vaccins et à l'agrément des établissements et laboratoires autorisés à manipuler les virus aphteux aux fins de recherche ou de fabrication des vaccins.

53 Le principe de proportionnalité n'aurait pas non plus été respecté lors de l'adoption de la directive 90/423 puisque l'objectif de lutte contre la fièvre

aphteuse pouvait être atteint par une mesure moins radicale que l'interdiction de vacciner combinée avec l'abattage des animaux contaminés et suspects. En effet, selon Mme Jippes e.a., la vaccination préventive est incontestablement la manière la plus efficace d'empêcher toute propagation ultérieure du virus de la fièvre aphteuse.

54 Mme Jippes e.a. ajoutent que, même si le bien-être des animaux devait être pris en considération au titre de simple intérêt dans le cadre des choix de politique générale, et non au titre de principe général de droit, le résultat serait le même puisque le refus de prendre en compte un tel intérêt violerait le protocole.

55 Les gouvernements ayant présenté des observations, le Conseil et la Commission explicitent au préalable les caractéristiques de la fièvre aphteuse et les risques qu'elle comporte. Il s'agirait d'une maladie grave pour les animaux, qui provoque des cloques douloureuses dans la gueule et les interstices des extrémités, ainsi que de la fièvre, et qui peut entraîner la mort, particulièrement en ce qui concerne les jeunes animaux. Le virus serait très résistant et se propagerait facilement par les animaux vivants contaminés, la viande, le lait ou le fourrage. Il se répandrait également par l'intermédiaire d'autres animaux, des êtres humains, des marchandises et du vent. L'OIE aurait placé cette maladie en tête de la liste A des épizooties contagieuses qui doivent lui être notifiées.

56 Ces gouvernements, le Conseil et la Commission soutiennent tout d'abord que la méthode la plus efficace pour lutter contre la fièvre aphteuse est une politique de non-vaccination accompagnée, en cas d'apparition de foyers, d'un abattage sanitaire n'excluant cependant pas une vaccination d'urgence si les circonstances l'exigent. La vaccination préventive n'apporterait qu'une sécurité apparente, car elle n'aurait pas le même effet d'éradication que la non-vaccination accompagnée d'un abattage sanitaire, mais permettrait à la maladie de se maintenir à l'état endémique sur un territoire. En effet, la vaccination ne serait pas efficace dans tous les cas et pourrait faciliter la propagation de la maladie. Par ailleurs, les

animaux vaccinés pourraient transmettre le virus dans les quelques jours qui suivent la vaccination, être atteints de la maladie sans en présenter les symptômes ou devenir porteurs du virus et ainsi risquer de contaminer des animaux sains. En outre, il conviendrait de tenir compte des risques importants liés à la manipulation du virus en vue de la production des vaccins.

57 À l'heure actuelle, les tests utilisés ne permettraient pas de distinguer les animaux infectés des animaux vaccinés, ce qui rendrait impossible le dépistage et le contrôle de la maladie. C'est ce qui expliquerait la distinction faite par le code zoosanitaire entre les pays indemnes de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination et ceux où elle n'est pas pratiquée.

58 Les gouvernements ayant présenté des observations, le Conseil et la Commission relèvent ensuite qu'il existe sept types de virus ainsi que de nombreux sous-groupes, et que la vaccination doit être renouvelée tous les six mois. Pour qu'une politique de vaccination préventive soit efficace dans la Communauté, il serait nécessaire de vacciner 300 millions d'animaux deux fois par an en utilisant plusieurs vaccins couvrant tous les types et sous-groupes de virus. Les difficultés logistiques et financières seraient considérables.

59 Enfin, les États membres qui pratiqueraient la vaccination perdraient leur statut de «pays indemne de fièvre aphteuse où n'est pas pratiquée la vaccination» au sens du code zoosanitaire, ce qui aurait des conséquences graves pour ce qui concerne les exportations d'animaux et de produits dérivés de ceux-ci vers les pays tiers. Même si un seul d'entre eux pratiquait la vaccination préventive, tous les États membres en subiraient les conséquences, car la Communauté est souvent considérée comme un ensemble par les pays tiers. Le gouvernement finlandais fait valoir, à titre d'exemple, que la Finlande, actuellement indemne de la fièvre aphteuse, a vu ses exportations affectées en raison de la réaction de certains pays tiers à la crise survenue dans quelques-uns des États membres de la Communauté.

60 Au regard des inconvénients de la vaccination préventive, la politique de non-vaccination accompagnée d'un abattage sanitaire serait plus efficace, moins coûteuse et imposerait moins de restrictions aux mouvements des animaux et des produits qui en sont dérivés.

61 Le choix de cette politique aurait été fait dans le cadre de l'unification du marché intérieur, afin d'éviter les entraves aux échanges entre États membres résultant des politiques différentes menées auparavant par ces derniers. Le législateur communautaire aurait pris en considération un rapport, exposant les avantages et les inconvénients d'une politique de non-vaccination, établi par la Commission avec l'aide des experts des États membres et d'un sous-groupe du comité scientifique vétérinaire qui a évalué les prévisions et les facteurs de risque. Selon l'extrait de ce rapport cité par le Conseil lors de l'audience, eu égard au risque inhérent à la manipulation du virus en vue de la vaccination, une politique de vaccination entraînerait un plus grand nombre de foyers de fièvre aphteuse que la politique inverse.

62 S'agissant de l'appréciation de la validité de l'article 13 de la directive 85/511, les gouvernements ayant déposé des observations, le Conseil et la Commission rappellent le large pouvoir d'appréciation du législateur communautaire en matière de politique agricole commune.

63 La Commission conteste l'existence d'un principe de bien-être des animaux au regard duquel la validité de l'article 13 de la directive 85/511 devrait être contrôlée. Il existerait diverses règles matérielles visant au bien-être des animaux et la Cour aurait tenu compte de ce facteur, notamment dans sa jurisprudence relative aux restrictions à la libre circulation des marchandises justifiées par la protection de la santé et de la vie des animaux. Cependant, le bien-être des animaux ne ferait pas partie des objectifs du traité CE, ainsi que le rappelle explicitement le quatrième considérant de la décision 78/923/CEE du Conseil concernant la conclusion de la convention. Aucun principe de bien-être des animaux ne résulterait des sources indiquées par Mme Jippes e.a. Ainsi, la déclaration n° 24 et le protocole imposeraient simplement de tenir pleinement

compte des exigences du bien-être des animaux, mais ce ne serait pas suffisant pour discerner dans ces dispositions l'expression d'un principe général de droit communautaire.

64 Le gouvernement néerlandais précise à cet égard que le protocole est postérieur à l'adoption de la directive 90/423. Par ailleurs, ce protocole n'exprimerait pas un principe d'application générale puisqu'il ne prévoit la prise en compte du bien-être des animaux que dans le cadre de quatre secteurs seulement de l'activité des États membres et de la Communauté. En outre, il n'imposerait pas un principe de contenu uniforme dans les différents États membres puisqu'il prévoit le respect des dispositions législatives ou administratives et des usages de ces derniers en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

65 Les gouvernements ayant présenté des observations, le Conseil et la Commission considèrent que, en tout état de cause, la politique de non-vaccination ne va pas à l'encontre de la protection des animaux puisque c'est la méthode la plus efficace pour lutter contre la fièvre aphteuse. Il serait nécessaire en effet de prendre en considération l'état sanitaire de l'ensemble des animaux de la Communauté et non pas celui des six animaux de Mme Jippes. En outre, les animaux devant être abattus le seraient conformément aux règles en vigueur relatives à la protection des animaux.

66 La politique de non-vaccination ne serait pas contraire au principe de proportionnalité. Le gouvernement néerlandais rappelle à cet égard que, dans le cadre de l'examen de la validité d'une disposition communautaire au regard du principe de proportionnalité, c'est l'intérêt de la Communauté qui doit être pris en considération et non l'intérêt d'un État membre en particulier. La densité des animaux aux Pays-Bas ne saurait dès lors être un élément devant être pris en considération, contrairement à ce que le College van Beroep voor het bedrijfsleven laisserait entendre dans l'ordonnance de renvoi.

67 Le but poursuivi par la politique de non-vaccination et d'abattage sanitaire serait de combattre et d'éradiquer la fièvre aphteuse sur le territoire de la Communauté, afin d'améliorer l'état sanitaire du cheptel en vue d'assurer une meilleure rentabilité de l'élevage. En soi, ce but viserait également le bien-être des animaux.

68 La politique choisie pour atteindre ce but serait appropriée puisqu'il résulte des études scientifiques que la non-vaccination accompagnée d'abattage sanitaire est la méthode la plus efficace pour obtenir l'éradication de la fièvre aphteuse. En revanche, la vaccination préventive ne supprimerait les dangers de la contamination ni à court terme ni à long terme, et, en tout état de cause, elle ne permettrait pas d'éviter des mesures d'abattage sanitaire en cas d'apparition de foyers ainsi que des restrictions importantes en ce qui concerne la circulation des animaux, des personnes et des marchandises. Le Conseil précise que la politique de non-vaccination a porté ses fruits puisque, depuis l'entrée en vigueur de la directive 90/423, les foyers ont été rares et qu'il a été possible de les maîtriser.

69 Le Conseil et la Commission considèrent en outre que le caractère proportionné de l'interdiction de vacciner ressort également du fait qu'il ne s'agit pas d'une interdiction absolue, dans la mesure où il peut être dérogé à celle-ci dans des cas extrêmes, lorsque les circonstances imposent d'autoriser la vaccination d'urgence.

70 Enfin, le gouvernement irlandais rappelle que, en contrôlant le respect du principe de proportionnalité par une réglementation communautaire, la Cour a reconnu qu'une telle réglementation était susceptible de causer des préjudices à des parties qui n'avaient aucune responsabilité quant à la situation ayant conduit à l'adoption de ladite réglementation, mais que l'importance des objectifs poursuivis par celle-ci était de nature à justifier des conséquences négatives, même considérables, pour certaines personnes (arrêt du 30 juillet 1996, Bosphorus, C-84/95, Rec. p. I-3953, points 22 et 23). En l'espèce, eu égard au fait qu'il s'agit d'une maladie animale virulente qui peut provoquer un désastre économique dans les secteurs agricoles et ruraux, mais aussi dans d'autres secteurs économiques tels que le tourisme, la politique d'abattage ne saurait être qualifiée de réponse disproportionnée.

Appréciation de la Cour

La prise en compte du bien-être des animaux

71 À titre liminaire, il convient de rappeler qu'assurer le bien-être des animaux ne fait pas partie des objectifs du traité, tels qu'ils sont définis à l'article 2 CE, et qu'une telle exigence n'est pas mentionnée à l'article 33 CE, qui décrit les objectifs de la politique agricole commune.

72 C'est ce qu'a précisé le quatrième considérant de la décision 78/923/CEE du Conseil concernant la conclusion de la convention, selon lequel «la protection des animaux ne constitue pas en soi l'un des objets de la Communauté».

73 S'agissant du protocole, il ressort de son libellé même qu'il n'établit pas un principe général de droit communautaire d'un contenu bien déterminé qui s'impose aux institutions de la Communauté. En effet, s'il impose de «tenir pleinement compte» des exigences du bien-être des animaux lors de la formulation et de la mise en œuvre de la politique communautaire, il limite cependant cette obligation à quatre domaines spécifiques de l'activité de la Communauté et prévoit le respect des dispositions législatives ou administratives et des usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.

74 Un principe généralement applicable ne saurait non plus être déduit de la convention qui, comme la Cour l'a précisé dans l'arrêt Compassion in World Farming, précité, ne contient pas d'obligation claire, précise et inconditionnelle, ni de la déclaration n° 24, dépassée par le protocole et rédigée d'une manière encore moins contraignante que celui-ci.

75 De même, l'article 30 CE ne fait référence à la «vie des [...] animaux» qu'en tant qu'exception à l'interdiction des mesures d'effet équivalent et il ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour que cette dernière ait admis toute justification fondée sur cette disposition (arrêts du 23 mai 1990, Van den Burg, C-169/89, Rec. p. I-2143; du 23 mai 1996, Hedley Lomas, C-5/94, Rec. p. I-2553; Compassion in World Farming, précité, et du 11 mai 1999, Monsees, C-350/97, Rec. p. I-2921).

76 Enfin, s'il existe un certain nombre de dispositions de droit dérivé afférentes au bien-être des animaux, elles ne donnent pas non plus d'indications permettant de considérer l'exigence de veiller au bien-être des animaux comme un principe général de droit communautaire.

77 En revanche, la Cour a, à plusieurs reprises, constaté l'intérêt que la Communauté porte à la santé et à la protection des animaux (arrêts du 1er avril 1982, Holdijk e.a., 141/81 à 143/81, Rec. p. 1299; du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, 131/86, Rec. p. 905, et du 24 novembre 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133; voir, également, arrêts Hedley Lomas et Compassion in World Farming).

78 Ainsi, la Cour a jugé, au point 17 de l'arrêt Royaume-Uni/Conseil, que «la poursuite des objectifs de la politique agricole commune [...] ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection [...] de la santé et de la vie [...] des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte en exerçant leurs pouvoirs».

79 C'est l'obligation de prendre en considération la santé et la protection des animaux que le protocole a voulu renforcer en imposant de tenir pleinement compte des exigences du bien-être des animaux lors de la formulation et de la mise en œuvre de la politique communautaire, notamment en matière de politique agricole commune, tout en reconnaissant qu'il existe encore à l'heure actuelle des différences entre les réglementations des États membres et des

sensibilités diverses au sein de ceux-ci. Le respect de cette obligation peut notamment être vérifié dans le cadre du contrôle de la proportionnalité de la mesure.

Le principe de proportionnalité

80 À titre liminaire, il convient de rappeler que le législateur communautaire dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 34 CE à 37 CE lui attribuent. Par conséquent, le contrôle du juge doit se limiter à vérifier si la mesure en cause n'est pas entachée d'erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation (voir, en ce sens, arrêt du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Rec. p. I-4023, points 8 et 14).

81 S'agissant du contrôle de proportionnalité, il convient de rappeler que le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (arrêts Fedesa e.a., précité, point 13, et du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 41).

82 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions de la mise en œuvre d'un tel principe, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur communautaire en matière de politique agricole commune, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir arrêts précités Fedesa e.a., point 14, et Crispoltoni e.a., point 42).

83 Ainsi, il ne s'agit pas de savoir si la mesure adoptée par le législateur était la seule ou la meilleure possible, mais si elle était manifestement inappropriée.

84 Il importe en outre de rappeler que la validité d'un acte communautaire ne saurait dépendre d'appréciations rétrospectives concernant son degré d'efficacité. Lorsque le législateur communautaire est amené à apprécier les effets futurs d'une réglementation à prendre alors que ces effets ne peuvent être prévus avec exactitude, son appréciation ne peut être censurée que si elle apparaît manifestement erronée au vu des éléments dont il disposait au moment de l'adoption de la réglementation en cause (voir, en ce sens, arrêts Crispoltoni e.a., précité, point 43 et du 19 novembre 1998, Royaume-Uni/Conseil, C-150/94, Rec. p. I-7235, point 49).

85 Dans le cadre de l'examen des contraintes liées à différentes mesures possibles, il convient de vérifier que le législateur communautaire a pleinement tenu compte des exigences du bien-être des animaux.

86 À cet égard, s'agissant des éléments dont disposait le Conseil au moment de l'adoption de la politique de non-vaccination, il ressort du troisième considérant de la directive 90/423 que celle-ci a été adoptée à la suite d'une étude de la Commission. Cette étude, réalisée en 1989, prenait en considération les aspects sanitaires et financiers des différentes méthodes de lutte contre la fièvre aphteuse, ainsi que leurs conséquences en termes d'exportations et de réalisation du marché intérieur. À l'issue d'un bilan coût-avantages, elle concluait en faveur d'une politique de non-vaccination, conclusion que le Conseil a faite sienne dans la directive 90/423.

87 Ainsi qu'il résulte de ladite étude et qu'il a été exposé devant la Cour, lorsque des foyers de fièvre aphteuse se sont déclarés, la vaccination préventive ne permet pas l'éradication de la maladie puisque, notamment, les animaux vaccinés peuvent rester porteurs du virus et contaminer les animaux sains. Par ailleurs, l'impossibilité, en l'état actuel de la science, de distinguer les animaux vaccinés

des animaux malades ne permet pas un contrôle effectif de l'évolution de l'épizootie.

88 Il a également été précisé devant la Cour que, selon cette étude, même en l'absence de foyers, il est impossible de garantir que le virus est absent d'une population vaccinée. C'est pour ce motif que le code zoosanitaire prévoirait des normes de contrôle plus strictes en ce qui concerne les animaux et les produits originaires d'un pays ou d'une zone indemne de fièvre aphteuse où est pratiquée la vaccination que pour des animaux et des produits originaires d'un pays ou d'une zone où n'est pas pratiquée la vaccination.

89 Indépendamment de ces justifications d'ordre sanitaire, cette étude faisait ressortir par ailleurs qu'une politique de vaccination préventive, visant à protéger l'ensemble des animaux de la Communauté, aurait un coût financier et des désavantages en termes de contrôles qui seraient bien plus importants que le coût et les désavantages liés à une politique de non-vaccination, compte tenu du nombre d'animaux à vacciner, de la multiplicité des types de virus et de la fréquence des opérations de vaccination à effectuer.

90 Le Conseil a, en outre, pu tenir compte des répercussions économiques d'une politique de vaccination en termes d'exportation d'animaux et de produits dérivés de ceux-ci vers les pays tiers. Dès lors qu'un grand nombre de pays tiers se conforment aux recommandations contenues dans le code zoosanitaire, le choix d'une politique de vaccination par un État a pour effet de restreindre les possibilités d'exportation des éleveurs et des producteurs de cet État.

91 Enfin, l'adoption d'une politique de non-vaccination commune à l'ensemble des États membres visait à garantir la libre circulation des marchandises dans le marché intérieur sur la base d'un niveau sanitaire élevé.

92 En revanche, il n'est pas établi qu'une politique de vaccination préventive aurait eu pour effet de réduire le nombre de foyers de fièvre aphteuse.

93 De même, il n'est pas établi qu'une telle politique aurait permis de diminuer le recours à l'abattage sanitaire, lors de l'apparition de foyers de fièvre aphteuse, ainsi que les restrictions aux mouvements des animaux, des hommes et des marchandises. Selon une opinion scientifique bien établie, de telles mesures restent les plus efficaces pour lutter contre la fièvre aphteuse, que le cheptel soit vacciné ou non. Il convient à cet égard de relever que les restrictions aux mouvements et la mise à mort, sur place et sans délai, des animaux infectés sont des mesures qui étaient déjà imposées par les articles 4 et 5 de la directive 85/511, dispositions qui n'ont pas été modifiées par la directive 90/423.

94 Il s'ensuit que le risque d'une perturbation de la vie économique et sociale, relevé par la juridiction de renvoi, n'aurait pas nécessairement été moins grand dans le cas d'une politique de vaccination préventive que dans le cas d'une politique de non-vaccination.

95 Il résulte de ces éléments que, lorsqu'il a institué la politique de non-vaccination, le Conseil a procédé à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du système à mettre en place et que cette politique, correspondant aux recommandations de l'OIE et à la pratique de nombreux pays dans le monde, n'était en tout état de cause pas manifestement inappropriée au regard de l'objectif de lutte contre la fièvre aphteuse.

96 Il convient en outre de prendre en considération le fait que l'interdiction de la vaccination préventive généralisée ne s'oppose pas à ce que, lorsque les circonstances l'exigent, il soit procédé à une vaccination d'urgence sélective et adaptée aux besoins d'une situation particulière.

97 Il est inexact de prétendre qu'une telle politique n'a pas tenu compte de la protection et de la santé des animaux. En effet, son objectif était d'améliorer l'état sanitaire de l'ensemble du cheptel en préservant les animaux d'une maladie particulièrement redoutée.

98 Il convient par ailleurs de relever que la prise en considération de l'intérêt communautaire par le législateur communautaire au moment de l'établissement de sa politique de lutte contre la fièvre aphteuse ne l'a pas empêché de tenir compte de la situation particulière de certains États membres, telle la densité des animaux aux Pays-Bas. En effet, le degré de concentration des animaux dans certaines régions est un élément qui, selon l'article 13, paragraphe 3, de la directive 85/511, doit être pris en considération lors de l'adoption d'une décision instaurant la vaccination d'urgence.

99 En revanche, si une telle politique a pour effet que des animaux appartenant à un particulier ou à un groupe déterminé d'éleveurs ne peuvent être vaccinés préventivement, pour regrettable que ce soit, il ne s'ensuit cependant pas qu'elle doive être remise en question en raison de la situation propre à ce particulier ou à ce groupe. En effet, il incombait au Conseil de prendre en considération l'état général de l'ensemble du cheptel plutôt que celui de quelques animaux particuliers. En l'occurrence, les exigences qui devaient être prises en compte dans la balance des intérêts en présence justifiaient une appréciation globale des avantages et des inconvénients des mesures envisagées (voir, en ce sens, arrêt du 24 octobre 1973, Balkan, 5/73, Rec. p. 1091, point 22).

100 Par conséquent, eu égard au large pouvoir d'appréciation reconnu au Conseil en matière de politique agricole commune, il convient de conclure que l'interdiction de la vaccination préventive, prévue à l'article 13 de la directive 85/511, n'excède pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi par la réglementation communautaire.

101 Il résulte des considérations qui précèdent que l'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 13 de la directive 85/511.

Sur la validité de la décision 2001/246, modifiée

102 Par sa seconde question, la juridiction de renvoi demande en substance si la décision 2001/246, modifiée, est invalide comme contraire au droit communautaire, notamment en ce que les conditions imposées à la vaccination de protection, prévues à l'article 1er, point 1, de la décision 2001/279, violeraient le principe de proportionnalité.

103 Mme Jippes e.a. considèrent que les décisions 2001/246 et 2001/279 ont été inspirées par les seuls intérêts des exportateurs de bétail et que le bien-être des animaux n'a pas du tout été pris en considération par celles-ci. Ces décisions seraient donc contraires au principe du bien-être des animaux et au protocole.

104 Lesdites décisions violeraient également le principe de proportionnalité. Mme Jippes e.a. font valoir plus particulièrement que la vaccination de protection aurait pu être accompagnée de mesures restrictives moins radicales que celles énoncées à l'annexe II de la décision 2001/246, modifiée, sans que les intérêts des exportateurs néerlandais de bétail en soient affectés. Ainsi, aurait pu être imposée la condition de ne déplacer les animaux vaccinés, pendant une période d'un an, que dans des lieux préalablement notifiés et, en toute hypothèse, de ne pas les conduire dans un autre État membre. De même, la zone géographique visée par la vaccination de protection serait inutilement restreinte, alors que la concentration des animaux aux Pays-Bas est très dense et que l'autorisation de la vaccination de protection dans la zone en question fait déjà courir des risques aux exportations en raison de la perte du statut sanitaire de pays indemne sans vaccination, au sens du chapitre 2.1.1 du code zoosanitaire.

105 Mme Jippes e.a. font valoir qu'il était possible de permettre les exportations d'animaux et de produits des Pays-Bas vers les autres États membres dès la disparition de la maladie, à la condition que les animaux n'aient pas été vaccinés ou que les produits ne proviennent pas d'animaux vaccinés. Des mesures de cette nature auraient permis d'administrer la vaccination de protection tout en prenant en compte l'intérêt des exportateurs néerlandais de bétail puisque, selon Mme Jippes e.a., la majeure partie des exportations néerlandaises (environ 90 %) serait réalisée vers les autres États membres. Elles font valoir en outre que ces derniers ne perdraient pas leur statut sanitaire du simple fait d'importer des produits en provenance d'un État membre où la vaccination est pratiquée.

106 Mme Jippes e.a. rappellent par ailleurs qu'elles ont proposé que les animaux de Mme Jippes fassent l'objet de tests avant leur vaccination, afin d'exclure tout risque de contamination due à une présence du virus antérieure à la vaccination sans qu'ils présentent les symptômes de la maladie. Les animaux pourraient également rester confinés le nombre de jours nécessaire pour que le vaccin fasse effet.

107 Mme Jippes e.a. soutiennent en outre que la décision 2001/279 viole le principe d'égalité puisque seuls les éleveurs des environs d'Oene sont autorisés à vacciner leurs animaux, alors que, eu égard à la rapidité de propagation du virus, les animaux de Mme Jippes sont tout autant menacés que ceux desdits éleveurs. Elles estiment de même que, si la vaccination des animaux des espèces protégées est autorisée, la vaccination des animaux de Mme Jippes devrait l'être également.

108 La Commission rappelle que, dans cette matière, elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire et que, dès lors, l'examen de la Cour est limité à un contrôle restreint des mesures adoptées.

109 Le gouvernement néerlandais et la Commission considèrent que les décisions 2001/246 et 2001/279 ne sont pas des mesures manifestement disproportionnées

au regard de l'objectif poursuivi. Il résulterait des motifs de la décision 2001/246 et du point 3 des motifs de la décision 2001/279 que la Commission a tenu compte de la situation épidémiologique et de la haute densité d'animaux sensibles aux Pays-Bas.

110 Ledit gouvernement et la Commission précisent que les conditions de la vaccination d'urgence, suppressive et de protection, énoncées dans lesdites décisions sont conformes aux lignes directrices élaborées par le comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux dans son rapport concernant la stratégie à appliquer à la vaccination d'urgence contre la fièvre aphteuse. En ce qui concerne la durée des restrictions, ce rapport serait lui-même fondé sur les dispositions du code zoosanitaire.

111 Le même gouvernement et la Commission soutiennent que la vaccination de protection prévue par la décision 2001/279 est une vaccination «en anneau» autour des foyers de fièvre aphteuse, destinée à servir de «coupe-feu» à la propagation du virus. Si cette vaccination a été réservée aux animaux de l'espèce bovine, c'est parce que ce n'est que dans la viande de cette espèce que le virus de la fièvre aphteuse peut être inactivé. Quant au délai de douze mois nécessaire pour recouvrer le statut de pays indemne de fièvre aphteuse où n'est pas pratiquée la vaccination, il serait justifié par le fait qu'il doit être suffisamment long pour que les animaux puissent mettre bas des veaux qui n'ont pas développé d'immunité contre le virus.

112 Selon la Commission, tout en étant plus large que les zones de vaccination suppressive, la zone dans laquelle est autorisée la vaccination de protection serait limitée géographiquement, car, eu égard à l'importance des conditions restrictives, recommandées par le comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux dans son rapport, qui doivent s'appliquer dans cette zone pour des raisons vétérinaires, il convenait d'éviter de désorganiser la vie économique et sociale plus qu'il n'était strictement nécessaire. En outre, la Commission devait tenir compte de l'intérêt général de tous les éleveurs de la Communauté. Or, plus grande serait la zone dans laquelle la vaccination de protection est autorisée, plus faible serait la possibilité que les pays tiers acceptent la «régionalisation» de la

Communauté, c'est-à-dire sa répartition en régions de telle manière que les régions non touchées par la fièvre aphteuse puissent conserver, dans les échanges internationaux, leur statut de zone indemne de fièvre aphteuse où n'est pas pratiquée la vaccination.

Appréciation de la Cour

Le principe de proportionnalité

113 Afin de contrôler si la Commission a respecté le principe de proportionnalité dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont reconnus par les articles 13, paragraphe 3, de la directive 85/511 et 10, paragraphe 4, de la directive 90/425 lorsqu'une zoonose telle que la fièvre aphteuse est apparue, il importe de vérifier si les moyens qu'elle a mis en œuvre étaient aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils n'allaient pas au-delà de ce qui était nécessaire pour l'atteindre.

114 Les décisions 2001/246 et 2001/279 tiennent compte des recommandations formulées par le comité scientifique de la santé et du bien-être des animaux dans son rapport. Dans celui-ci, ledit comité décrit les avantages et les inconvénients de la vaccination et indique un certain nombre de critères permettant de déterminer dans quelles circonstances les avantages de la vaccination sont plus importants que ses inconvénients.

115 Ce comité rappelle les difficultés liées à la transmissibilité du virus par les animaux vaccinés ainsi qu'à l'impossibilité de distinguer les animaux malades des

animaux vaccinés. Il conclut que, pour ces raisons, l'étendue de la zone de vaccination de protection doit être aussi petite que possible et clairement déterminée. Il décrit en outre les restrictions auxquelles devront être soumis les animaux vaccinés, la viande et les produits dérivés de ceux-ci.

116 Il ressort des décisions 2001/246 et 2001/279 et dudit rapport que, contrairement à ce que soutiennent Mme Jippes e.a., les raisons sanitaires ont été prédominantes dans la décision de procéder à la vaccination de protection et dans le choix de la localisation de la zone de vaccination. Autoriser toute personne qui le demande à vacciner des animaux lui appartenant et se trouvant en dehors de cette zone risquerait d'amoindrir le contrôle de l'évolution de la maladie sur le terrain et d'augmenter le risque de contamination.

117 En outre, la manipulation du vaccin comporte des risques qui justifient notamment l'indication, au point 6.3 des annexes I et II de la décision 2001/246, modifiée, selon laquelle, en ce qui concerne l'exécution de la campagne de vaccination, «[l]es mesures nécessaires pour éviter tout risque de propagation du virus doivent avoir été mises en place».

118 Eu égard à ces éléments, il y a lieu de constater que ladite décision tient compte de la protection et du bien-être des animaux puisqu'elle vise à contrôler l'extension de la fièvre aphteuse et à éradiquer l'épizootie le plus rapidement possible.

119 S'agissant des restrictions à la circulation des animaux, de la viande et des produits dérivés de ceux-ci, elles prennent en considération les exigences du code zoosanitaire et sont nécessaires en raison des inconvénients et des risques engendrés par la vaccination. Elles visent notamment à permettre de distinguer les animaux vaccinés de ceux qui ne le sont pas ainsi que la viande et les produits

provenant de ces deux catégories d'animaux, en sorte que les répercussions de la crise sur le commerce avec les pays tiers soient aussi limitées que possible.

120 Il convient à cet égard de tenir compte du fait que l'élevage est la source de revenus d'un grand nombre de personnes dans la Communauté et que tous les exportateurs de cette dernière ont intérêt non seulement à ce que la lutte contre la fièvre aphteuse soit menée le plus rapidement et le plus efficacement possible, mais également à ce que les foyers de fièvre aphteuse et les zones de vaccination de protection restent circonscrits, afin de ne pas porter atteinte au statut sanitaire, au sens du code zoosanitaire, de l'État membre affecté ni à la manière dont les pays tiers perçoivent le niveau sanitaire de l'ensemble du cheptel de la Communauté.

121 Mme Jippes e.a. ont suggéré de soumettre les animaux de Mme Jippes à un certain nombre de conditions, telles que des tests de dépistage et un isolement pendant le temps d'incubation du vaccin. Toutefois, en tenant compte du fait que de nombreuses personnes pourraient demander l'autorisation de vacciner leurs animaux à ces conditions, il convient de relever que la vérification du respect de ces conditions nécessiterait la mise en place de mesures de contrôle de grande ampleur, alors que toutes les ressources disponibles doivent être utilisées pour la lutte contre les foyers de maladie. En outre, indépendamment du fait que les zones de surveillance établies autour des animaux vaccinés perturberaient gravement la vie économique et sociale des régions concernées, ces zones ne garantiraient pas l'absence de contamination des animaux pendant la période d'incubation du vaccin, compte tenu de la propagation extrêmement rapide du virus et du grand nombre de vecteurs de celui-ci.

122 Eu égard à ces circonstances, il convient de constater que la décision 2001/246, modifiée, était apte à réaliser l'objectif visé et n'allait pas au-delà de ce qui était nécessaire pour l'atteindre et, dès lors, ne viole pas le principe de proportionnalité, notamment en ce qu'elle limite géographiquement la zone où pouvait être administrée la vaccination de protection et impose des restrictions à la circulation des animaux vaccinés, de la viande et des produits dérivés de ceux-ci.

La base légale de la décision 2001/246

123 Au surplus, et afin de répondre à la juridiction de renvoi qui s'interroge sur le fondement juridique de la décision 2001/246 en ce qu'elle prévoit l'abattage d'animaux alors qu'ils ont été vaccinés, il convient de rappeler que cette décision est fondée sur la directive 90/425 et, notamment, son article 10, ainsi que sur la directive 85/511 et, notamment, son article 13, paragraphe 3.

124 L'abattage préventif des animaux se trouvant dans une exploitation dans laquelle ont été découverts un ou des animaux infectés ainsi que dans les exploitations voisines susceptibles d'être contaminées est imposé par l'article 5 de la directive 85/511.

125 S'agissant de la vaccination d'urgence, elle est expressément prévue à l'article 13, paragraphe 3, de la directive 85/511, sans que cette disposition limite les motifs pouvant justifier la vaccination ou interdise l'abattage des animaux sensibles lorsqu'ils sont vaccinés.

126 Enfin, l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425 prévoit que, en cas de zoonose ou de maladie susceptible de constituer un danger grave pour les animaux, la Commission arrête les mesures nécessaires.

127 Il convient de constater que ces dispositions constituaient une base juridique suffisante à la compétence de la Commission pour adopter la décision 2001/246.

Le principe d'égalité de traitement

128 Mme Jippes e.a. soulèvent le moyen tiré de la violation du principe d'égalité, au motif que Mme Jippes n'est pas autorisée à vacciner ses animaux alors que la vaccination de protection est autorisée dans le périmètre d'Oene et qu'il est possible de vacciner les animaux des jardins zoologiques.

129 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, le principe général d'égalité, qui est un des principes fondamentaux du droit communautaire, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée (voir, notamment, arrêts du 21 février 1990, Wuidart e.a., C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 13, et du 19 novembre 1998, Royaume-Uni/Conseil, précité, point 97).

130 À cet égard, il convient de constater que les situations auxquelles se réfèrent Mme Jippes e.a. ne sont pas comparables et que, en admettant même qu'elles le soient, les mesures adoptées par la Commission sont, en tout état de cause, objectivement justifiées.

131 S'agissant des animaux se trouvant dans la zone située au périmètre d'Oene, il a été précisé, au point 111 du présent arrêt, que la vaccination de protection qui leur est administrée doit servir de «coupe-feu», afin d'éviter la propagation du virus présent dans les foyers situés dans cette agglomération. Toutefois, si une telle vaccination peut avoir cet effet dans une région où le virus est en tout état de cause présent, elle pourrait contribuer à la propagation du virus si elle était pratiquée dans d'autres régions encore indemnes.

132 Il s'ensuit que la vaccination desdits animaux est objectivement justifiée par la localisation des exploitations dans lesquelles ils se trouvent et l'objectif de lutte contre l'extension des foyers de fièvre aphteuse.

133 S'agissant des animaux de jardins zoologiques pouvant éventuellement faire l'objet d'une vaccination d'urgence, il convient de relever qu'ils sont définis par la décision 2001/303/CE de la Commission, du 11 avril 2001, établissant les conditions relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse et à son éradication chez les espèces menacées d'extinction en application de l'article 13 de la directive 85/511 (JO L 104, p. 3). Selon l'article 1er de cette décision, l'expression «[e]spèces menacées d'extinction» désigne les «animaux [...] éteints à l'état sauvage, gravement menacés, menacés et vulnérables figurant sur la liste rouge actuelle des espèces menacées de l'UICN (Union internationale pour la conservation de la nature)».

134 Il s'ensuit qu'il s'agit d'animaux ne se trouvant pas dans une situation comparable à ceux de Mme Jippes, dès lors qu'il n'a pas été allégué que les animaux de cette dernière appartiendraient à une espèce menacée d'extinction.

135 Par conséquent, le moyen tiré de la violation du principe d'égalité de traitement n'est pas fondé.

136 Il résulte des considérations qui précèdent que l'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2001/246, modifiée.

Sur les dépens

137 Les frais exposés par les gouvernements néerlandais, danois, hellénique, irlandais, italien et finlandais, ainsi que par le Conseil et la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR,

statuant sur les questions à elle soumises par le Collège van Beroep voor het bedrijfsleven, par ordonnance du 26 avril 2001, dit pour droit:

1) **L'examen de la première question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 13 de la directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, telle que modifiée par la directive 90/423/CEE du Conseil, du 26 juin 1990.**

2) L'examen de la seconde question n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de la décision 2001/246/CE de la Commission, du 27 mars 2001, établissant les conditions relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse et à son éradication aux Pays-Bas en application de l'article 13 de la directive 85/511, telle que modifiée par la décision 2001/279/CE de la Commission, du 5 avril 2001.

Rodríguez Iglesias Gulmann La Pergola

Wathelet Skouris Edward

Jann Sevón Schintgen

Macken Colneric

von Bahr Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 juillet 2001.

Le greffier Le président

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias