CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. F. G. JACOBS
présentées le 12 juin 1990 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, la Commission vous demande de constater que, en interdisant les importations par les postes frontières terrestres de pamplemousses en provenance d'autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE et de la directive 77/93/CEE du Conseil (JO L 26, p. 20). Aux termes de son article 1er, paragraphe 1, la directive 77/93 concerne « les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux, en provenance d'autres États membres ou de pays tiers ». Pour autant qu'il importe en l'espèce, l'article 4, paragraphe 2, dispose comme suit:

« Les États membres peuvent:

a) prescrire que les végétaux, produits végétaux ou autres objets énumérés à l'annexe III, partie B, les concernant, ne peuvent être introduits sur leur territoire... »

A l'annexe III. B apparaît — en regard du nom « Italie » — la désignation « végétaux d'agrumes ». Il est constant que cette expression inclut les pamplemousses.

2. Au début des années 80, les pamplemousses pouvaient être importés en Italie via un certain nombre de voies d'accès routières, ferroviaires, aériennes et maritimes. La législation italienne en cause a été par la suite modifiée à plusieurs reprises; c'est ainsi que, le 18 janvier 1985, un arrêté ministériel a été adopté (voir GURI n° 17 du 21.1.1985, p. 425), exigeant que les importations de pamplemousses en Italie s'effectuent dorénavant via cinq ports maritimes nommément désignés. Tous les autres points d'entrée — il en existait un nombre considérable en 1980 — étaient désormais fermés auxdites importations. Le nombre de ports maritimes par lesquels les pamplemousses pouvaient être importés en Italie a été, par la suite, légèrement augmenté, mais d'autres points d'entrée n'en sont pas moins demeurés fermés pour ce qui concerne les importations.

3. Cette réduction du nombre de points de passage par lesquels les pamplemousses pouvaient être importés en Italie a eu lieu dans un contexte de croissance exponentielle des quantités de pamplemousses importées en Italie en provenance d'autres États membres. Les chiffres fournis par la Commission, en réponse à une question de la Cour, montrent que, bien que la grande majorité des pamplemousses importés en Italie entre 1980 et 1989 ait été importée au départ de pays tiers, les quantités importées en provenance d'autres États membres — y compris les pamplemousses produits dans des pays non membres de la Communauté — sont passées de 85 000 kg en 1980 à 6 184 000 kg en 1983. On notera à cet égard qu'en date du 8 mars 1984 un arrêté ministériel a été adopté (voir GURI n° 83

* Langue originale: l'anglais

du 23.3.1984, p. 2505), qui assignait pour la première fois un régime particulier pour les pamplemousses et modifiait sensiblement le nombre de points d'entrée autorisés en Italie. Pour l'année 1988, les importations en provenance d'autres États membres avaient chuté à 167 000 kg. L'année suivante, aucun pamplemousse n'a même été importé en Italie en provenance d'autres États membres.

4. La Commission a déclaré — sans être contredite sur ce point par le gouvernement italien — que les importations de pamplemousses en provenance d'autres États membres se faisaient la plupart du temps principalement par voie terrestre, alors que les importations des pays tiers ont toujours eu lieu principalement par mer. Le gouvernement italien admet que sa production nationale de pamplemousses est limitée et ne suffit pas à répondre à la demande.

5. A l'audience, l'agent du gouvernement italien a souligné que, selon les chiffres produits par la Commission, les importations de pamplemousses en Italie, en provenance d'autres États membres, ont été plus substantielles en 1986 qu'en 1985. Il a également soutenu que l'absence d'importations en provenance d'autres États membres en 1989 était due à l'adoption, le 30 mars 1988, d'un arrêté ministériel (voir GURI n° 107 du 9.5.1988, p. 11), lequel, tout en portant à sept le nombre de ports maritimes par lesquels les pamplemousses pouvaient être importés en Italie, a posé comme condition supplémentaire que les importations de pamplemousses fassent l'objet d'un transport direct vers l'Italie, sans passer par des pays tiers.

6. Cette interdiction visant les importations indirectes n'est pas contestée par la Commission dans le cadre de la présente instance, mais son existence paraît devoir priver le recours de la Commission d'une bonne partie de son objet. Au cas où la mesure contestée en l'espèce — à savoir l'interdiction d'importer des pamplemousses en provenance d'autres États membres par des postes frontières terrestres — serait jugée illégale, la suppression de cette interdiction pourrait n'avoir guère d'effet si l'interdiction visant les importations indirectes devait subsister. Étant donné que le seul État membre ayant une frontière commune avec l'Italie est la France, le résultat pourrait être simplement d'ouvrir la frontière aux importations de pamplemousses produits en France; or, bien que la France soit apparemment un producteur d'agrumes, il n'est pas évident — sur la base des informations dont la Cour dispose — que la France produise des pamplemousses. On peut donc avoir quelques doutes sur l'effet pratique de la présente instance.

7. Nous estimons néanmoins que la Cour devrait statuer sur la violation du droit communautaire alléguée par la Commission, d'autant que le gouvernement italien n'a émis aucune suggestion en sens contraire. La portée précise et les effets de l'interdiction visant les importations indirectes n'apparaissent pas clairement au vu des éléments d'information fournis à la Cour. On ne peut exclure la possibilité que les importations de pamplemousses puissent être affectées par l'interdiction portant sur les importations par voie terrestre indépendamment de l'interdiction concernant les importations indirectes. En outre, l'arrêt que la Cour est appelée à rendre en l'espèce peut servir de point de référence quant à la légalité de l'interdiction des importations indirectes et, par là même, prévenir la nécessité d'introduire une procédure distincte concernant cette interdiction. C'est pourquoi nous en revenons au point de savoir si la République italienne a agi de manière légale en exigeant que les importations de pamplemousses se fassent par voie maritime.

8. Les restrictions qui font l'objet du recours ont été prévues aux fins, apparemment, d'empêcher l'introduction en Italie d'organismes nuisibles, les agrumes italiens ayant, dit-on, la réputation d'être actuellement parmi les plus sains au monde. Le gouvernement italien soutient que l'édiction de telles restrictions est couverte par l'article 4, paragraphe 2, sous a), et par l'annexe III. B.1 de la directive 77/93. Le fait d'exiger que les importations de pamplemousses transitent par des ports maritimes constitue, selon le gouvernement italien, le seul moyen de procéder à des contrôles phytosanitaires convenables. De tels contrôles doivent être effectués, selon lui, au moment où la cargaison arrive dans le port et est déchargée. On ne pourrait pas, en principe, y procéder au passage de frontières terrestres en raison du manque de personnel qualifié et de ce que les chargements ne peuvent pas aisément être examinés dans des conditions d'isolement physique, alors que cet isolement est nécessaire aux fins de la détection d'organismes nuisibles. En outre, selon le gouvernement italien, le fait de décharger des cargaisons dans des ports maritimes facilite la détection des agrumes cachés parmi d'autres sortes de fruits. Le risque de contamination par des fruits introduits en fraude est jugé particulièrement élevé par le gouvernement italien.

9. Le Conseil a, au moment de l'adoption de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93, reconnu l'existence de risques phytosanitaires particuliers résultant des importations d'agrumes. La Commission ne conteste pas la nécessité d'un contrôle attentif en vue de s'assurer que des pamplemousses importés n'abritent pas des organismes nuisibles, mais soutient que les mesures prises par le gouvernement italien aux fins de la réalisation de cet objectif sont disproportionnées et discriminatoires: disproportionnées, en ce que la santé des cultures italiennes d'agrumes pourrait être protégée par d'autres moyens, affectant de manière moins sensible le commerce intracommunautaire; discriminatoires, en ce qu'elles pèsent plus lourdement sur les importations en provenance d'autres États membres que sur celles effectuées à partir de pays tiers. La Commission conclut que la fermeture de tous les postes frontières terrestres aux importations de pamplemousses en Italie est contraire tant à la directive 77/93 qu'à l'article 30 du traité.

10. La Commission traite d'un certain nombre d'objections s'opposant en apparence à une telle conclusion, dans sa lettre de mise en demeure ainsi que dans l'avis motivé. Premièrement, même si les pamplemousses sont généralement originaires de pays tiers, la Commission souligne que l'article 30 s'applique dès lors qu'ils sont mis en libre pratique dans les États membres: voir article 9, paragraphe 2 du traité; affaire 41/76, Donckerwolcke, points 17 et 18 (Rec. 1976, p. 1921). La Cour a jugé, dans l'affaire 8/74, Dassonville (Rec. 1974, p. 837), que les États membres ne sauraient introduire, sans justification valable, des discriminations entre des produits mis en libre pratique à l'intérieur de la Communauté et des produits importés directement de pays tiers. Les pamplemousses sont certes soumis à l'organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes établie par le règlement (CEE) n° 1035/72 (JO L 118, p. 1), tel qu'il a été modifié, mais l'article 30 fait partie intégrante de cette organisation. Ces arguments ne sont pas contestés par le gouvernement italien.

11. Partant, eu égard au fait que la législation italienne litigieuse a pour effet de rendre plus difficiles les importations de pamplemousses en Italie, à tout le moins à partir de certains autres États membres, cette législation tombera sous le coup de l'article 30 du traité, à moins qu'elle puisse

être justifiée au titre de l'article 36. Le gouvernement italien soutient qu'indépendamment de l'article 36 l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93 confère aux États membres concernés une compétence générale et illimitée aux fins de l'interdiction des importations de pamplemousses. Nous sommes d'avis de rejeter cet argument. Les pouvoirs conférés aux États membres par la directive doivent être exercés en conformité avec le traité. En l'espèce, cela signifie que les restrictions aux importations en provenance d'autres États membres doivent trouver leur justification dans l'article 36 du traité en tant qu'elles seraient nécessaires à la préservation des végétaux. S'il n'en était pas ainsi et si l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93 avait pour but de déroger à l'article 30 du traité dans des circonstances ne relevant pas de l'article 36, la validité de l'article 4, paragraphe 2, sous a), devrait, à défaut, s'apprécier à la lumière de l'obligation pesant sur les institutions communautaires, lesquelles sont « tenues de respecter la liberté des échanges intracommunautaires, principe fondamental du marché commun » (voir affaire 37/83, Rewe-Zentrale/Landwirtschaftskammer Rheinland, point 18, Rec. 1984, p. 1229).

12. Nous ne considérons pas nécessaire, dans le cadre de la présente affaire, d'examiner la validité de l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93, cette disposition — correctement interprétée — n'étant en tout état de cause pas en contradiction avec le traité. En tant qu'il confère à certains États membres le pouvoir de déroger au principe fondamental de la libre circulation des marchandises, l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93 doit être interprété de manière stricte. Cela signifie en particulier qu'il doit s'entendre comme n'autorisant des restrictions aux importations en provenance d'autres États membres que si les principes généraux du droit — notamment, les principes de proportionnalité et de non-discrimination — ont été respectés. On ne saurait donc l'interpréter comme permettant d'instituer des restrictions sur les importations allant au-delà de ce qui est nécessaire pour empêcher l'introduction d'organismes nuisibles ou d'opérer une discrimination arbitraire entre les importations en provenance d'autres États membres et celles effectuées à partir de pays tiers. On en déduit, toutefois, qu'en autorisant, sous réserve desdites conditions, une interdiction complète d'importation des agrumes l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93 doit être interprété en ce sens qu'il permet l'institution de restrictions moins sévères dès lors qu'elles sont de nature à empêcher l'introduction d'organismes nuisibles dans l'État membre en cause.

13. L'article 4, paragraphe 2, sous a), constitue simplement une reconnaissance, par le législateur communautaire, de ce que les agrumes sont sujets à des maladies contre lesquelles une protection spéciale peut s'avérer nécessaire. Il contribue par là même à conférer un caractère exhaustif à la directive précitée, celle-ci étant entendue comme un code régissant les mesures de protection pouvant être prises contre l'introduction d'organismes nuisibles aux plantes. Cette disposition n'entend pas, à notre sens, apporter des dérogations aux règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises au cas où ces dérogations feraient précédemment défaut.

14. La problématique tourne donc autour du point de savoir si l'Italie aurait pu protéger ses cultures d'agrumes contre l'introduction d'organismes nuisibles en provenance de l'étranger par des mesures ayant un effet moins préjudiciable sur le commerce intracommunautaire. La réponse à cette question dépend du point de savoir

si, dans le cas de pamplemousses importés, il est possible, en pratique, de procéder aux vérifications nécessaires aux différents points d'entrée autres que les ports maritimes. Le gouvernement italien supporte la charge d'établir que ces questions appellent une réponse négative: voir affaire 251/78, Denkavit Futtermittel, point 24 (Rec. 1979, p. 3369).

15. Nous envisagerons donc à présent la question de savoir si le gouvernement italien a rapporté la preuve qu'il n'est pas possible en pratique pour les pamplemousses entrant en Italie par voie de terre d'être assujettis à un contrôle permettant de s'assurer qu'ils n'abritent pas de maladies. Dans sa lettre de mise en demeure et dans son avis motivé, la Commission suggère un certain nombre de modalités susceptibles de permettre une telle opération. Ces suggestions n'ont pas été reprises dans la requête ou la réplique, mais il est pertinent de les examiner, s'agissant d'apprécier si le gouvernement italien a établi que la législation italienne litigieuse est conforme au principe de proportionnalité.

16. La Commission admet qu'il est nécessaire de décharger les cargaisons pour pouvoir procéder, dans des conditions correctes, aux inspections voulues et concède même que cela pourrait être plus difficile aux postes frontières terrestres que dans des ports maritimes. Elle suggère cependant que les marchandises pourraient être scellées au moment du passage de la frontière, puis inspectées, à l'intérieur du territoire de la République italienne, en un endroit plus approprié, peut-être même dans un port côtier au cas où il y en aurait un à proximité.

17. A cet égard, la Commission renvoie, dans sa réplique, à l'article 11, paragraphe 3, de la directive 77/93, modifié par l'article 1er, paragraphe 7, de la directive 88/572/CEE (JO L 313, p. 39), que les États membres étaient tenus de mettre en œuvre au 1er janvie 1989. Selon cette dernière disposition, les États membres doivent prendre les mesures appropriées pour garantir que l'exécution des contrôles à la frontière en vue d'assurer le respect de l'article 4 de la directive soit progressivement réduite. Selon l'article 11, paragraphe 3, de tels contrôles « sont opérés soit sur le lieu de destination des végétaux, produits végétaux ou autres objets, soit à un autre endroit désigné, à condition que l'itinéraire prévu pour acheminer ces végétaux, produits végétaux ou autres objets soit perturbé le moins possible ». En tout état de cause, même si les autorités italiennes étaient en droit d'exiger que les cargaisons importées par voie terrestre soient déchargées à la frontière, la Commission soutient qu'il incomberait aux entreprises de transport de transporter les chargements d'une manière qui tienne compte de cette possibilité. Cela ne se traduirait pas nécessairement par des retards injustifiés.

18. La Commission n'est pas non plus convaincue de ce que l'Italie ne dispose pas de suffisamment de personnes qualifiées pour procéder à des contrôles aux postes frontières terrestres. Elle estime que l'Italie pourrait, à un coût raisonnable, s'assurer la présence de contrôleurs à des moments déterminés, moyennant peut-être une notification à l'avance — par les soins des entreprises de transport — que leurs services seraient requis, de la même manière que l'arrivée des bateaux fait apparemment l'objet d'une notification à l'avance. La Commission souligne que les experts phytosanitaires sont déjà tenus, par la loi italienne, d'être présents à un certain nombre de postes frontières terrestres et soutient qu'il ne serait pas difficile de former ces experts pour examiner des pamplemousses.

19. Le gouvernement italien n'a pas, à notre sens, réussi à démontrer que ces propositions sont déraisonnables. Il affirme simplement que cela entraînerait une complexité excessive, des difficultés d'organisation ainsi que des dépenses, tant pour les importateurs que pour les autorités chargées d'effectuer les contrôles requis. Il ajoute que la Commission excède sa compétence en cherchant à s'immiscer dans les modalités d'organisation de l'administration interne de l'Italie.

20. Nous ne tenons pas ces objections pour convaincantes. La Commission ne cherche pas à s'immiscer dans les modalités d'organisation interne de l'Italie, mais simplement à montrer que les restrictions imposées par les autorités italiennes relativement à l'importation des pamplemousses sont disproportionnées, étant donné que leur objectif avoué pourrait être atteint par d'autres mesures moins préjudiciables au commerce intracommunautaire.

21. Sur la question des dépenses et des difficultés administratives, la Cour a énoncé, de manière claire, dans l'affaire 104/75, de Peijper, point 18 (Rec. 1976, p. 613), que l'article 36 du traité ne saurait servir à justifier les règles ou pratiques impliquant des restrictions sur la libre circulation des marchandises:

« (qui) s'expliquent essentiellement par le souci de réduire la charge administrative ou les dépenses publiques, sauf si, à défaut desdites réglementations ou pratiques, cette charge ou ces dépenses dépassaient manifestement les limites de ce qui peut être raisonnablement exigé ».

22. A notre sens, le gouvernement italien n'a pas réussi à établir que l'autorisation d'importer des pamplemousses en Italie par voie terrestre entraînerait une charge administrative déraisonnable ou une dépense publique excessive. On observera que, jusqu'au début de l'année 1985, un certain nombre de postes frontières terrestres étaient restés ouverts pour les besoins de telles importations. Bien qu'il y ait été invité par la Cour, le gouvernement italien n'a pas été en mesure d'identifier un facteur spécifique, tel que — par exemple — une forte augmentation de la quantité de produits contaminés ou entrés en fraude sur le territoire italien, en provenance de l'étranger, qui pourrait, le cas échéant, expliquer la décision prise en 1985 de restreindre les importations de pamplemousses par la réduction du nombre de points d'entrée à un certain nombre de ports maritimes nommément désignés.

23. Pour ce qui est du coût afférent aux importations de pamplemousses en Italie par voie terrestre plutôt que maritime, il s'agit là manifestement d'un problème propre aux importateurs concernés. La Commission ne suggère pas que les importations de pamplemousses en provenance d'autres États membres et effectuées par mer doivent être prohibées.

24. En conclusion, nous estimons que le gouvernement italien n'a pas réussi à démontrer que le fait de fermer les postes frontières terrestres aux importations de pamplemousses en provenance d'autres États membres était nécessaire pour empêcher l'introduction en Italie d'organismes nuisibles présents sur certains végétaux. Nous proposons donc à la Cour de:

1) constater que, en interdisant les importations par les postes frontières terrestres de pamplemousses en provenance d'autres États membres, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 30 du traité CEE;

2) condamner la République italienne aux dépens.