ARRÊT DE LA COUR
26 mai 1993 *

Dans l'affaire C-52/92,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. José Luis Iglesias Buhiges et M. Antonio Caeiro, conseillers juridiques, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Roberto Annecchino, représentant du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République portugaise, représentée par M. Luis Fernandes, Mme Maria Luisa Duarte, M. Angelo Seiça Neves, respectivement directeur du service juridique, conseil juridique et juriste de la direction générale des Communautés européennes du ministère des Affaires étrangères, et M. Antonio Cortes Simões, chef de division de la direction générale de l'élevage, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Portugal, 33, allée Scheffer,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater qu'en décidant de fermer ses frontières aux importations de porcs provenant d'autres États membres, la République portugaise a enfreint la décision 91/237/CEE de la Commission, du 25 avril 1991, relative à des mesures de protection contre une nouvelle maladie des porcs (JO L 106, p. 67), et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Zuleeg et J. L. Murray, présidents de chambre, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse, P. J. G. Kapteyn et D. A. O. Edward, juges,

* Langue de procédure: le portugais.

avocat général: M. G. Tesauro
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 31 mars 1993,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 mai 1993,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 21 février 1992, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater qu'en décidant de fermer ses frontières aux importations de porcs provenant d'autres États membres, la République portugaise a enfreint la décision 91/237/CEE de la Commission, du 25 avril 1991, relative à des mesures de protection contre une nouvelle maladie des porcs (JO L 106, p. 67), et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2 La décision 91/237, qui a été prise sur le fondement de l'article 10 de 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), arrête les mesures destinées à lutter contre la propagation de la nouvelle maladie des porcs apparue dans certains États membres. Cette décision définit notamment les obligations des États membres d'expédition, qui doivent détruire tous les produits originaires des exploitations infectées et s'abstenir d'expédier vers d'autres États membres des porcs provenant de ces exploitations. Elle précise que la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas doivent s'abstenir d'expédier des porcs de rente provenant de communes à hauts risques.

3 Le 9 mai 1991, la République portugaise a décidé de fermer ses frontières, jusqu'à nouvel ordre, à l'importation de porcs vivants en provenance d'Allemagne, des Pays-Bas, de Belgique et d'Espagne. Cette mesure a été prise sur le fondement de l'article 9 de la directive 64/432/CEE du Conseil, du 26 juin 1964, relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine (JO 1964, n° 121, p. 1977) et, selon les termes de la décision, « en application des articles 36 et 100 A, paragraphe 4, du traité ».

4 La Commission estime que la mesure prise par les autorités portugaises, qui viole directement la décision 91/237 dès lors qu'elle interdit des importations permises aux termes de cette décision, ne peut trouver de fondement légal ni dans l'article 9 de la directive 64/432, qui n'est plus en vigueur, ni dans les articles 100 A et 36 du traité, que la République portugaise a invoqués au cours de la procédure précontentieuse.

5 Devant la Cour, la République portugaise soutient, au contraire, qu'elle était en droit, sur le fondement de l'article 9 de la directive 64/432 et de l'article 36 du traité, de prendre la mesure litigieuse, qui constitue une mesure objective de sauvegarde nécessitée par la protection sanitaire de l'espèce porcine contre la nouvelle maladie. D'une part, selon elle, le premier article cité demeure applicable jusqu'à la date limite d'entrée en vigueur prévue à l'article 26 de la directive 90/425. D'autre part, même s'il fallait admettre que l'article 9 de la directive 64/432 ne pouvait plus, le 9 mai 1991, fonder valablement la mesure litigieuse, celle-ci pouvait être prise sur le fondement de l'article 36 du traité, en raison de l'insuffisance des mesures adoptées par la Commission dans une situation caractérisée par une harmonisation incomplète des systèmes nationaux de contrôle de la circulation intracommunautaire des animaux vivants.

6 Pour un plus ample exposé des faits du litige, des dispositions communautaires et nationales pertinentes, du déroulement de la procédure ainsi que des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

Sur l'applicabilité de l'article 9 de la directive 64/432

7 Pour mesurer la portée de l'argumentation de la République portugaise, il convient de donner quelques indications sur l'articulation des dispositions communautaires applicables aux faits du litige.

8 L'article 9 de la directive 64/432, invoqué par le gouvernement portugais, qui prévoyait les mesures de sauvegarde pouvant être prises par les États membres en cas de danger de propagation de maladies des animaux des espèces bovine et porcine, a été remplacé, en vertu de l'article 14 de la directive 90/425, par les dispositions d'un nouvel article 9 qui en modifient complètement l'objet. Mais c'est l'article 10, précité, de cette dernière directive qui a prévu un nouveau mécanisme de sauvegarde appelé, ainsi que l'admet, d'ailleurs, la République portugaise, à se substituer à celui établi par l'article 9 de la directive 64/432. Cet article 10 confie principalement à la Commission le soin de prendre les mesures nécessaires.

9 L'article 10 définit, en effet, les obligations respectives des États membres et de la Commission en matière de prévention et de lutte contre toute maladie susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine. Il prévoit notamment que c'est la Commission qui, après examen du comité vétérinaire permanent, arrête les mesures nécessaires. L'État membre de destination peut seulement, s'il a constaté une maladie lors d'un contrôle, prendre des mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire et, pour des motifs graves de protection de la santé, prendre des mesures conservatoires strictement limitées dans l'attente des mesures à prendre par la Commission. Contrairement à l'article 9 de la directive 64/4332, ce nouveau mécanisme de sauvegarde ne permet donc pas à un État membre d'interdire temporairement, d'une manière générale, l'importation d'animaux de l'espèce porcine en provenance d'un autre État membre.

10 La décision 91/237, qui a été prise par la Commission en application de cet article 10 de la directive 90/425, ne comporte pas davantage de possibilité d'interdiction générale, même temporaire, d'importation d'animaux. Elle définit seulement les mesures que doivent prendre tous les États membres pour éviter la propagation de la nouvelle maladie des porcs et interdit l'exportation d'animaux provenant, selon les catégories de porcs et selon les États d'expédition, soit d'une exploitation

infectée, soit d'une exploitation dans laquelle ont été introduits des porcs provenant d'une exploitation infectée, soit de communes à hauts risques.

11 L'article 26 de la directive 90/425 a prévu deux dates distinctes de mise en vigueur, par les États membres, des dispositions nécessaires pour se conformer à cette directive. La première, concernant les seules dispositions de l'article 10 de la directive, était fixée à deux mois après la date de notification de la directive, c'est-à-dire à une date antérieure à celle de la décision prise par les autorités portugaises le 9 mai 1991. La seconde, relative aux autres dispositions de la directive, était au plus tard celle du 31 décembre 1991, qui, déjà postérieure à celle de la décision litigieuse, a été, ensuite, reportée au 1er juillet 1992.

12 Sans contester la date ainsi fixée pour la mise en vigueur des dispositions de l'article 10, la République portugaise fait, cependant, valoir que cet article 10 ne pouvait pas être exécuté par les États membres de destination avant la mise en œuvre effective des mesures de contrôle visées à l'article 5 de la directive et des moyens nécessaires à la mise en quarantaine des animaux, prévue par d'autres dispositions de la même directive. Tant que les autorités portugaises n'avaient pas mis en place ces différentes mesures, ce qu'elles n'étaient pas obligées de faire avant la date limite de transposition de l'ensemble de la directive 90/425, l'article 9 de la directive 64/432 restait donc, d'après elles, en vigueur, à titre de clause de sauvegarde.

13 En ce qui concerne la mise en quarantaine des animaux, il suffit de relever que cette mesure de prévention figure en tant que telle dans le mécanisme de sauvegarde de l'article 10 de la directive 90/425 et qu'il s'agit, ainsi que le rappelle le troisième alinéa de cet article, d'une mesure déjà prévue par la réglementation communautaire. Le gouvernement portugais ne peut donc pas valablement soutenir qu'elle ne pouvait pas être mise en œuvre avant la transposition de l'ensemble de cette directive.

14 Quant aux contrôles à destination, si l'article 10 de la directive précitée mentionne expressément ceux qui sont visés à l'article 5 de la même directive, il y a lieu d'observer que, tant que les mesures prévues par ce dernier article n'étaient pas

mises en application, d'autres dispositions communautaires étaient applicables en la matière, telles que celles de la directive 64/432 qui, à la seule exception des mesures de sauvegarde prévues par la rédaction primitive de l'article 9, demeuraient en vigueur jusqu'à la transposition des dispositions de la directive 90/425 autres que celles de l'article 10. Au nombre de ces dispositions, figuraient en particulier celles de l'article 6 de la directive 64/432, qui prévoyaient notamment la possibilité pour chaque pays destinataire d'exiger de l'expéditeur la communication d'informations avant l'entrée d'animaux sur son territoire et la possibilité de procéder à des contrôles vétérinaires aux frontières en vue de prendre certaines mesures ponctuelles de prévention.

15 Ainsi, pour satisfaire à l'obligation de transposer l'article 10 dans le délai fixé par la directive pour cet article, la République portugaise avait le choix des moyens à utiliser pour déceler les situations qui pouvaient donner lieu à l'application des mesures de sauvegarde prévues par le même article. Elle pouvait, si elle l'estimait indispensable, mettre immédiatement en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à l'article 5 et procéder aux contrôles à destination prévus par cet article. Elle pouvait également utiliser, si elle estimait cette mise en vigueur immédiate impossible, les autres moyens de contrôle déjà prévus par la réglementation communautaire, en particulier ceux prévus par l'article 6 de la directive 64/432, dans sa rédaction applicable avant la transposition des dispositions la directive 90/425 autres que celles de l'article 10.

16 Il résulte de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient le gouvernement portugais, l'article 10 de la directive 90/425 était effectivement applicable à la date de la décision litigieuse et que, dès lors, celle-ci ne pouvait plus trouver valablement son fondement dans l'article 9 de la directive 64/432, qui n'était plus en vigueur.

Sur l'applicabilité de l'article 36 du traité

17 Les dispositions prévues par l'article 36 du traité pour assurer la protection de la santé, de la vie des personnes et des animaux dans les échanges intracommunautaires ne peuvent pas être invoquées pour justifier des mesures d'interdiction ou de restriction d'importation lorsque des directives communautaires prévoient l'harmonisation des mesures nécessaires pour garantir la protection de la santé des

personnes et des animaux et lorsqu'elles aménagent des procédures de contrôle de leur observation (arrêt du 8 novembre 1979, Denkavit Futtermittel, 251/78, Rec. p. 3369, point 14).

18 S'agissant de la directive 64/432, la Cour a déjà jugé qu'elle avait réalisé une harmonisation complète des mesures de police sanitaire que les États membres pouvaient prendre dans le cadre des échanges intracommunautaires de bovins et de porcins et que, dès lors, les États membres destinataires n'avaient pas compétence pour prendre, dans le domaine couvert par la directive, des mesures autres que celles qui y étaient exhaustivement prévues (arrêt du 5 juillet 1990, Commission/ Belgique, C-304/88, Rec. p. I-2801, points 16 et 19).

19 Quant à l'article 10 de la directive 90/425, qui établit un nouveau mécanisme de sauvegarde mis en vigueur très rapidement afin de lutter efficacement contre la propagation de maladies de nature à constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine, il réalise une harmonisation complète des mesures de sauvegarde contre ces maladies, en définissant précisément les obligations et missions respectives des États membres et de la Commission dans ce domaine. Les États membres n'ont donc pas compétence pour prendre, dans le domaine couvert par cet article et par la décision 91/237, prise pour son application, des mesures autres que celles qui y sont expressément prévues.

20 Par conséquent, la mesure de fermeture des frontières prise unilatéralement par les autorités portugaises ne pouvait pas non plus trouver valablement son fondement dans l'article 36 du traité.

21 Dans ces conditions, il y a lieu de constater le manquement dans les termes découlant des conclusions de la Commission.

Sur les dépens

22 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République portugaise ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) En décidant de fermer ses frontières aux importations de porcs provenant d'autres États membres, la République portugaise a enfreint la décision 91/237/CEE de la Commission, du 25 avril 1991, relative à des mesures de protection contre une nouvelle maladie des porcs, et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2) La République portugaise est condamnée aux dépens.

Due Rodriguez Iglesias Zuleeg Murray

Joliet Moitinho de Almeida Grévisse Kapteyn Edward

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 26 mai 1993.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due