D'une part, en effet, ledit article 10, qui se substitue à l'article 9 précité, confie à la Commission le pouvoir d'arrêter les mesures nécessaires pour faire face à tout danger grave pour les animaux et la santé humaine et ne laisse dorénavant aux États membres que la possibilité, s'ils constatent une maladie lors d'un contrôle, de prendre des mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire ou, pour des motifs graves de protection de la santé, des mesures conservatoires strictement limitées dans l'attente des mesures à prendre par la Commission. D'autre part, le fait que l'article 10 se réfère à des mesures de contrôle prévues par d'autres dispositions de la directive, pour lesquelles le délai de transposition n'expire que postérieurement, est sans incidence, car un État membre qui n'a encore pas opéré cette transposition peut mettre de telles mesures en œuvre sur le fondement de dispositions de la directive 64/432 restant en vigueur jusqu'à la transposition complète de la directive 90/425.

Les directives 64/432 et 90/425 ayant réalisé, dans les domaines qu'elles couvrent, une harmonisation complète des mesures de police sanitaire pouvant être prises par les États membres, ces derniers ne peuvent plus invoquer les dispositions de l'article 36 du traité pour justifier, dans les échanges intracommunautaires, des mesures d'interdiction ou de restriction des importations.

Manque de ce fait à ses obligations l'État membre qui, alors que la Commission a, face au danger créé par l'apparition d'une nouvelle maladie des porcs, par une décision arrêtée sur le fondement de l'article 10 de la directive 90/425, pris des mesures comportant l'obligation pour les États membres où sévit ladite maladie de détruire les produits originaires d'exploitations infectées et de s'abstenir d'expédier des animaux provenant de communes à hauts risques, décide de fermer, jusqu'à nouvel ordre, ses frontières aux importations provenant des États membres concernés.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-52/92 *

I — Cadre du litige et procédure précontentieuse

A — *La réglementation communautaire*

En vertu 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), un État membre peut prendre des mesures temporaires d'interdiction ou de restriction à l'importation de bovins ou de porcs en provenance d'États membres touchés par une maladie épizootique ou une nouvelle maladie grave et contagieuse.

* Langue de procédure: le portugais.

En la forme, cet article 9 a été remplacé par les dispositions contenues à l'article 14 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). Selon ces dispositions, un État membre qui dispose d'un programme national de lutte contre certaines maladies contagieuses peut faire approuver ce programme par la Commission dans le respect de certains critères.

La même directive comporte un article 10 qui définit les obligations respectives des États membres d'expédition et de destination et de la Commission en matière de prévention et de lutte contre les zoonoses et autres maladies. Cet article prévoit notamment que c'est la Commission qui, après examen du comité vétérinaire permanent, arrête les mesures nécessaires, l'État membre de destination pouvant seulement prendre des mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire et, dans certaines conditions, des mesures conservatoires dans l'attente des mesures relevant normalement de la Commission.

L'article 26 de la directive 90/425 a prévu deux dates distinctes pour la mise en vigueur par les États membres des dispositions internes nécessaires pour se conformer aux différentes dispositions de cette directive:

— pour le seul article 10, précité, deux mois après la date de notification de la directive;

— pour les autres dispositions de la directive, au plus tard le 31 décembre 1991 (date reportée, ultérieurement, au 1er juillet 1992).

En application des dispositions de l'article 10 de cette directive, la Commission a pris en 1991 des mesures de protection contre une nouvelle maladie des porcs. Ainsi, la décision 91/237/CEE du 25 avril 1991 (JO L 106, p. 67), qui a abrogé et remplacé une précédente décision prise à ce sujet le 1er mars 1991, énumère une liste de mesures destinées à lutter contre la propagation de cette maladie et qui créent notamment des obligations pour les États membres d'expédition. Ceux-ci doivent, en particulier, conformément aux articles 2 à 6 de cette décision, détruire tous les produits originaires des exploitations infectées et s'abstenir d'expédier vers d'autres États membres des porcs provenant de ces exploitations, étant précisé que la Belgique, l'Allemagne et les Pays-Bas doivent s'abstenir d'expédier des porcs de rente provenant de communes à hauts risques.

B — *La mesure nationale litigieuse*

Par décision du directeur général de l'élevage en date du 9 mai 1991, la République portugaise a, sur le fondement de l'article 9 de la directive 64/432, précitée, et, selon les termes de la décision, « en application des articles 36 et 100 A, paragraphe 4, du traité CEE », fermé ses frontières « à l'importation de porcs vivants de quelque type que ce soit en provenance d'Allemagne, des Pays-Bas, de Belgique et d'Espagne, en attendant que des éléments nouveaux permettent de revenir sur cette décision ».

Les motifs de cette décision exposent notamment l'insuffisance des mesures communautaires de protection contre la nouvelle maladie des porcs et les risques d'infection en Espagne, principal fournisseur de porcs du Portugal.

C — *Procédure précontentieuse*

Estimant que la mesure prise le 9 mai 1991 par la République portugaise était contraire à la décision 91/237, précitée, la Commission a adressé au gouvernement portugais, le 7 juin 1991, une lettre de mise en demeure lui demandant de présenter ses observations à ce sujet dans les conditions prévues à l'article 169 du traité.

Par lettre du 20 juin 1991, les autorités portugaises ont répondu, en substance, que l'article 9 de la directive 64/432 pouvait légalement fonder la mesure litigieuse de sauvegarde, prise en raison de l'inefficacité des mesures communautaires, dès lors que la date limite d'entrée en vigueur de la directive 90/425 n'était pas encore intervenue.

Estimant que cette réponse n'était pas pertinente, la Commission a notifié à la République portugaise, le 12 septembre 1991, un avis motivé, rendu en application de l'article 169 du traité, concluant au manquement de cet État à ses obligations et l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer.

Les autorités portugaises ont répondu, le 25 septembre 1991, qu'elles maintenaient leur position sur cette affaire, en rappelant que la mesure litigieuse était également fondée sur les articles 36 et 100 A du traité.

II — Procédure écrite et conclusions des parties

Le recours de la Commission a été enregistré au greffe de la Cour le 21 février 1992.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure sans instruction préalable.

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

— 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, et a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

— condamner la République portugaise aux dépens.

La République portugaise conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours;

— condamner la Commission aux dépens.

III — Moyens et arguments des parties

A — *Les griefs de la Commission*

La *Commission* estime que la mesure prise par les autorités portugaises viole directement la décision 91/237 dès lors qu'elle interdit des importations permises aux termes de cette décision.

Un telle mesure ne peut pas trouver de fondement légal dans l'article 100 A, paragraphe 4, du traité, qui se réfère aux exigences importantes visées à l'article 36, car l'article 100 A est inapplicable aux mesures nécessaires à la mise en œuvre de la politique agricole commune. Elle ne peut pas non plus se fonder sur l'article 9 de la directive 64/432, car cet article n'est plus en vigueur.

Au contraire, la décision 91/237 a été adoptée sur le fondement de l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425, lequel est entré en vigueur, conformément à l'article 26, sous i), de la même directive, deux mois après sa notification, soit le 27 septembre 1990.

B — *Les arguments de la République portugaise*

La République portugaise fait valoir, tout d'abord, que la décision qu'elle a prise n'est pas une mesure de protection de son marché national mais une mesure objective de sauvegarde nécessitée par la protection sanitaire de l'espèce porcine contre la nouvelle maladie.

Elle soutient, ensuite, que cette mesure trouve son fondement juridique dans la clause de sauvegarde prévue à l'article 9 de la directive 64/432.

Sans doute le gouvernement portugais reconnaît-il que les dispositions de l'article 10 de la directive 90/425 sont destinées à se substituer au mécanisme de sauvegarde établi par l'article 9, précité, de la directive 64/432 et qu'elles devaient, en vertu de l'article 26 de la directive 90/425, être appliquées deux mois après la date de notification de la directive. Mais il fait 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 prévues par l'article 5 de la même directive, dont la délai de transposition en droit interne n'était pas expiré à la date de la décision litigieuse.

Dans la mesure où les autorités portugaises n'avaient pas encore assuré la mise en place de ces mécanismes de contrôle à destination, ce qu'elles n'étaient pas obligées de faire avant la date limite de transposition de l'ensemble de la directive, l'article 9 de la directive 64/432 restait donc en vigueur à titre de clause de sauvegarde.

Enfin, la République portugaise estime que 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. Sans remettre en cause la validité formelle de la décision 91/237, elle soutient, en effet, que

dans une situation caractérisée par une harmonisation incomplète des systèmes nationaux de contrôle de la circulation intracommunautaire des animaux vivants, les mesures adoptées par la Commission sont insuffisantes. La décision portugaise constitue donc une mesure adéquate, indispensable et proportionnée visant à la protection d'intérêts impérieux de la santé animale.

C — *Les réponses de la Commission à ces arguments*

La *Commission* estime, en premier lieu, que le Portugal, en tant qu'État membre de la Communauté européenne, ne peut pas prendre des mesures de protection unilatéralement et en marge du droit communautaire.

Elle rappelle, en deuxième lieu, que si l'article 9 de la directive 64/432 a été remplacé formellement par les dispositions de l'article 14 de la directive 90/425, qui réglementent un domaine différent, ce sont en réalité les mesures de sauvegarde prévues à l'article 10 de cette dernière directive qui se substituent à celles dudit article 9 et il n'est pas contesté que ces mesures devaient être mises en vigueur par les États membres deux mois après la date de notification de la directive. La République portugaise était donc tenue de prendre toutes dispositions pour se conformer à ce nouveau mécanisme de sauvegarde, y compris, si elle l'estimait nécessaire, celles organisant des mesures de contrôle prévues par l'article 5 de la même directive.

Enfin, la Commission fait valoir que l'article 36 du traité ne saurait être invoqué dans une situation relevant de mesures de sauvegarde totalement harmonisées en application de l'article 10 de la directive 90/425.

F. Grévisse
Juge rapporteur