CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. NIAL FENNELLY

présentées le 24 février 2000 *

I — Introduction

1. La présente demande de décision préjudicielle déférée par la House of Lords (Royaume-Uni) a pour origine la réaction de sociétés exportant des agrumes originaires de la partie de Chypre située au nord de la zone tampon des Nations unies à la décision de la Cour dans l'arrêt Anastasiou e.a. [1] (ci-après l'« arrêt Anastasiou ») en vertu de laquelle les autorités d'un État membre n'étaient pas habilitées à accepter, lors de l'importation d'agrumes en provenance de Chypre, des certificats phytosanitaires délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la république de Chypre. Les sociétés en question ont alors commencé à exporter leurs produits à destination de la Communauté en les faisant transiter par un port turc, où les certificats phytosanitaires étaient délivrés par les autorités turques compétentes. Bien que cette affaire ait des répercussions sur la situation politique troublée de la république de Chypre [2], les problèmes juridiques ont trait au système de contrôle phytosanitaire des végétaux et produits végétaux en provenance de pays tiers importés dans la Communauté.

II — Contexte factuel et juridique

i) *Dispositions législatives communautaires*

2. L'objectif de la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté [3], est de prévenir la diminution de la production végétale dans la Communauté en prenant des mesures de protection contre l'introduction d'organismes nuisibles [4]. À cette fin, elle oblige les États membres à adopter certaines règles régissant l'introduction sur leur territoire de végétaux et produits végétaux en provenance d'autres États membres et de pays tiers.

3. S'agissant des importations en provenance de pays tiers, l'article 12 [5] de la

* Langue originale: l'anglais.

1 — Arrêt du 5 juillet 1994 (C-432/92, Rec. p. I-3087, point 65 et dispositif).

2 — Pour un aperçu, voir le point 13 de l'arrêt Anastasiou et les points 9 à 14 des conclusions de l'avocat général Gulmann.

3 — JO L 26, p. 20 (ci-après la « directive »). Son titre initial a été modifié par la directive 91/683/CEE du Conseil, du 19 décembre 1991 (JO L 376, p. 29).

4 — Voir les deuxième, troisième, quatrième, cinquième et septième considérants du préambule de la directive.

5 — Modifié par la directive 80/392/CEE du Conseil, du 18 mars 1980 (JO L 100, p. 32); la directive 85/574/CEE du Conseil, du 19 décembre 1985 (JO L 372, p. 25), et la directive 91/683, précitée. Contrairement à la république de Turquie, la république de Chypre n'est pas partie à la convention internationale pour la protection des végétaux, mentionnée à l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive. Il a été dit à l'audience que la république de Chypre a signé la convention en 1999.

directive, dans la version applicable au moment des faits litigieux, est ainsi rédigé:

«1. Les États membres prescrivent au moins pour l'introduction sur leur territoire des végétaux, produits végétaux ou autres objets énumérés à l'annexe V, partie B et en provenance de pays tiers:

a) que ces végétaux, produits végétaux ou autres objets, ainsi que leurs emballages sont minutieusement examinés officiellement, en totalité ou sur échantillon représentatif, et qu'en cas de besoin les véhicules assurant leur transport sont également minutieusement examinés officiellement afin d'assurer, dans la mesure où ceci peut être constaté:

— qu'il ne sont pas contaminés par les organismes nuisibles énumérés à l'annexe I partie A,

— en ce qui concerne les végétaux et les produits végétaux énumérés à l'annexe II partie A, qu'ils ne sont pas contaminés par les organismes nuisibles les concernant figurant dans cette partie d'annexe,

— en ce qui concerne les végétaux, produits végétaux ou autres objets énumérés à l'annexe IV partie A, qu'ils répondent aux exigences particulières les concernant figurant dans cette partie d'annexe;

b) qu'ils doivent être accompagnés des certificats prescrits aux articles 7 et 8 et qu'un certificat phytosanitaire ne peut pas être établi plus de 14 jours avant la date à laquelle les végétaux, produits végétaux ou autres objets ont quitté le pays expéditeur. Les certificats sont délivrés par des services autorisés à ces fins dans le cadre de la convention internationale pour la protection des végétaux ou — dans le cas des pays non contractants — sur la base de dispositions législatives ou réglementaires du pays. Selon la procédure prévue à l'article 16, des listes des services autorisés par les différents pays tiers à délivrer les certificats peuvent être établies.

...»

4. L'article 7, paragraphe 1 [6], de la directive est ainsi libellé:

« Lorsqu'il est estimé, sur la base de l'examen prescrit à l'article 6 paragraphes 1 et 2, que les conditions y figurant sont remplies, il peut être délivré un certificat phytosanitaire conforme au modèle de l'annexe VIII partie A... »

L'article 8, paragraphe 2 [7], de la directive est ainsi libellé:

« Lorsque des végétaux, produits végétaux ou autres objets en provenance d'un État membre ont fait l'objet, dans un deuxième État membre, d'un fractionnement ou d'un entreposage, ou ont subi une modification d'emballage et font ensuite l'objet d'une introduction dans un troisième État membre, le deuxième État membre est dispensé de procéder à un nouvel examen répondant aux dispositions de l'article 6, s'il a été constaté officiellement que ces produits n'ont subi sur son territoire aucun risque qui mette en cause le respect des conditions énumérées à l'article 6. Dans ce cas, il est délivré un certificat phytosanitaire de réexpédition, en un exemplaire unique, conforme au modèle fixé à l'annexe VIII partie B, rédigé au moins dans une des langues officielles de la Communauté et rempli, sauf en ce qui concerne le cachet et la signature, entièrement en lettres majuscules ou entièrement en caractères dactylographiés, de préférence dans une des langues officielles de l'État membre destinataire. Ce certificat doit être annexé au certificat phytosanitaire délivré par le premier État membre ou à sa copie certifiée conforme. Ce certificat peut être intitulé certificat phytosanitaire de réexportation... »

5. Aux termes de l'article 6 [8] de la directive:

« 1. Les États membres prescrivent au moins pour l'introduction, dans un autre État membre, des végétaux, produits végétaux et autres objets énumérés à l'annexe V partie A, que ceux-ci ainsi que leurs emballages sont minutieusement examinés officiellement en totalité ou sur échantillon représentatif, et qu'en cas de besoin, les véhicules assurant leur transport sont également examinés officiellement afin d'assurer

a) qu'ils ne sont pas contaminés par les organismes nuisibles énumérés à l'annexe I partie A;

b) en ce qui concerne les végétaux et les produits végétaux énumérés à l'annexe II partie A, qu'ils ne sont pas contaminés par les organismes nuisi-

6 — Modifié par la directive 85/574, précitée.

7 — Modifié par la directive 85/574, précitée.

8 — Tel que modifié par la directive 91/683, précitée.

bles les concernant figurant dans cette partie d'annexe;

c) en ce qui concerne les végétaux, produits végétaux ou autres objets énumérés à l'annexe IV partie A, qu'ils répondent aux exigences particulières les concernant figurant dans cette partie d'annexe.

...

4. ...

Les contrôles officiels visés aux paragraphes 1, 2 et 3 sont effectués conformément aux dispositions suivantes:

a) ils portent sur les végétaux ou produits végétaux concernés qui sont cultivés, produits ou utilisés par le producteur ou qui sont présents de toute autre manière dans ses établissements, ainsi que sur le milieu de croissance qui y est utilisé;

b) ils sont effectués dans les établissements, de préférence sur le lieu de production;

c) ils sont effectués régulièrement à des moments opportuns, au moins une fois par an et au moins par observation visuelle, sans préjudice des exigences particulières énumérées à l'annexe IV; des activités ultérieures peuvent être effectuées lorsque ceci est prévu conformément au paragraphe 7.

Tout producteur pour lequel un contrôle officiel tel que prévu au deuxième alinéa est requis conformément aux paragraphes 1 à 4 est inscrit sur un registre officiel sous un numéro d'immatriculation permettant son identification. La Commission, sur demande, a accès aux registres officiels ainsi établis... »

L'article 9, paragraphe 1 [9], de la directive est ainsi libellé:

« 1. Dans le cas de végétaux, produits végétaux ou autres objets auxquels s'appliquent des exigences particulières fixées à l'annexe IV partie A, le certificat phytosanitaire officiel requis conformément à l'article 7 doit avoir été délivré dans le pays

9 — Tel que modifié par la directive 89/439/CEE du Conseil, du 26 juin 1989 (JO L 212, p. 106).

dont les végétaux, produits végétaux et autres objets sont originaires, sauf:

— dans le cas du bois, si...

— dans d'autres cas, dans la mesure où les prescriptions particulières prévues à l'annexe IV partie A peuvent être respectées en d'autres lieux que sur le lieu d'origine. »

6. L'annexe V [10] de la directive est intitulée « Végétaux, produits végétaux et autres objets devant être soumis à une inspection phytosanitaire — sur le lieu de production, s'ils sont originaires de la Communauté, avant de circuler dans la Communauté — dans le pays d'origine ou le pays d'expédition, s'ils sont originaires d'un pays tiers, avant de pouvoir entrer dans la Communauté ». Les agrumes figurent parmi les végétaux et produits végétaux énumérés dans la partie B de l'annexe V de la directive.

7. L'annexe IV, partie A, de la directive fixe des exigences particulières pour les « fruits de Citrus L., Fortunella Swingle, Poncirus Raf., et leurs hybrides originaires de pays tiers » [11]. Elle prescrit que les fruits soient exempts de pédoncule et de feuilles, et que leur emballage porte une « marque d'origine adéquate ». En outre, lorsqu'ils proviennent de pays tiers dans lesquels l'existence de certaines maladies est connue, les fruits doivent être accompagnés du certificat officiel approprié. Or, tout le monde s'accorde à dire que ces maladies sont inconnues à Chypre. En revanche, les agrumes de Chypre peuvent être la cible des organismes nuisibles énumérés dans les annexes I et II de la directive. Il semble que les plus préoccupants de ces organismes soient Thrips palmi Karny (point a24) et Xylella fastidiosa (point b1), mentionnés à l'annexe I, partie A, chapitre I, de la directive, et Scirothirps aurantii Faure (point a25), mentionné à l'annexe II, partie A, chapitre I.

ii) *La convention internationale pour la protection des végétaux*

8. Bien que la convention internationale pour la protection des végétaux, conclue à Rome le 6 décembre 1951 [12] (ci-après la « convention »), ait abouti dans une certaine mesure à un rapprochement des législations phytosanitaires, une harmonisation plus étroite, sous la forme de la directive, est

10 — Telle qu'elle a été modifiée par la directive 92/98/CEE du Conseil, du 16 novembre 1992 (JO L 352, p. 1). Elle était intitulée initialement: « Végétaux, produits végétaux et autres objets qui doivent être soumis, pour l'introduction dans tous les États membres, à l'examen phytosanitaire de la part du pays d'origine ou d'expédition ».

11 — Ces exigences particulières ont été ajoutées à l'annexe IV, partie A, par la directive 92/103/CEE de la Commission, du 1er décembre 1992, modifiant les annexes I à IV de la directive 77/93 du Conseil concernant les mesures de protection contre l'introduction et la dissémination d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux dans la Communauté (JO L 363, p. 1).

12 — United Kingdom Treaty Series n° 16 (1954).

apparue nécessaire, indépendamment de cette coopération internationale [13]. L'article IV, paragraphe 1, de la convention prévoit notamment:

«Chaque partie contractante s'engage à prendre les dispositions nécessaires pour mettre en place, dans le plus bref délai, et dans la mesure de ses possibilités:

a) une organisation officielle de la protection des végétaux, principalement chargée:

i) de l'inspection des végétaux sur pied, des terres cultivées (y compris les champs, les plantations, les pépinières et les serres) et des végétaux et produits végétaux emmagasinés ou en cours de transport, en vue particulièrement de signaler l'existence, l'apparition et la propagation des ennemis des végétaux et de lutter contre ces ennemis;

...

iv) de la délivrance de certificats concernant l'état phytosanitaire et la provenance des envois de végétaux et produits végétaux...

...»

iii) *L'arrêt Anastasiou*

9. La communauté turque établie dans la partie de Chypre située au nord de la zone tampon des Nations unies (ci-après «la partie septentrionale de Chypre») s'est autoproclamée «République turque de Chypre du nord» (ci-après la «RTCN»), laquelle n'est toutefois reconnue ni par la Communauté ni par aucun de ses États membres. Ces derniers reconnaissent la république de Chypre en tant qu'État souverain dont le territoire comprend l'ensemble de l'île, à l'exception des zones des bases souveraines du Royaume-Uni. Dans l'arrêt Anastasiou, la Cour a examiné la question, déférée par la High Court of Justice (England and Wales), de savoir si, au vu de la directive, le droit communautaire interdisait aux États membres ou, au contraire, leur imposait d'accepter les importations d'agrumes (entre autres) originaires de Chypre accompagnés de certificats phytosanitaires délivrés par la communauté turque de la partie septentrionale de Chypre et non par des fonctionnaires dûment autorisés par la république de Chypre.

13 — Sixième et septième considérants du préambule de la directive.

10. La Cour a déclaré:

«61Il convient de constater que le régime commun de protection contre l'introduction d'organismes nuisibles dans les produits importés de pays tiers, prévu par la directive 77/93, repose essentiellement sur un système de contrôles effectués par des experts légalement autorisés par le gouvernement du pays exportateur, et garantis par la délivrance du certificat phytosanitaire correspondant. Les conditions d'admission desdits certificats en tant que moyen de preuve uniforme doivent en conséquence être rigoureusement identiques dans tous les États membres.

62 Dans le cadre de l'application de la directive 77/93, les États membres d'importation peuvent certes effectuer des contrôles à la frontière sur les produits en provenance de pays tiers. Cependant, dans la pratique, ainsi que la Commission l'a reconnu dans ses observations écrites, ce contrôle connaît d'importantes limites et, en tout état de cause, ne peut se substituer aux certificats phytosanitaires.

63 En outre, toute difficulté et tout doute concernant un certificat doivent être portés à la connaissance des autorités de l'État d'exportation par l'État membre d'importation. Or, cette collaboration nécessaire pour atteindre les buts de la directive ne peut pas être établie avec des autorités qui ne sont reconnues ni par la Communauté ni par ses États membres. En effet, il serait impossible qu'un État d'importation s'adresse à des services ou des fonctionnaires d'une entité non reconnue, par exemple à propos de produits contaminés ou de certificats non conformes ou falsifiés. À l'évidence, seules les autorités de la république de Chypre sont en mesure d'agir à la suite de plaintes liées à une contamination des produits végétaux exportés de Chypre.

64 Il convient par conséquent d'interpréter les termes 'services autorisés' figurant à l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive 77/93 comme visant exclusivement, en ce qui concerne les importations de produits en provenance de Chypre, les services désignés par la république de Chypre à l'effet de délivrer des certificats phytosanitaires.

65 La directive 77/93 s'oppose donc à l'acceptation par les autorités d'un État membre, lors d'une importation d'agrumes ou de pommes de terre en provenance de Chypre, de certificats phytosanitaires délivrés par des autorités autres que les autorités compétentes de la république de Chypre.

66 La situation particulière de Chypre, qui est liée à sa partition de fait et éclaire les hypothèses envisagées par les troisième, quatrième et cinquième questions préjudicielles, n'est pas de nature

à modifier, à l'égard des exportations de produits en provenance de sa partie nord, les interprétations finalement dégagées en ce qui concerne... les certificats phytosanitaires.»

11. La Cour a déclaré également que les certificats de circulation EUR 1 délivrés par la communauté turque de la partie septentrionale de Chypre ne pouvaient être admis comme éléments de preuve de nature à établir que les marchandises étaient originaires de Chypre aux fins de l'application des tarifs préférentiels institués par l'accord d'association Communauté européenne-Chypre [14]: «Le système des certificats de circulation en tant que moyens de preuve de l'origine des produits repose sur le principe de la confiance institutionnelle et la coopération entre les autorités compétentes de l'État d'exportation et celles de l'État d'importation» [15]. Une coopération effective avec les autorités d'une entité non reconnue était impossible [16].

iv) *La présente affaire*

12. À la suite de l'arrêt Anastasiou, deux entreprises qui importaient des agrumes et des pommes de terre au Royaume-Uni en provenance de la partie septentrionale de Chypre, et qui étaient intervenues dans la procédure au principal, à savoir Cypfruvex (UK) Limited et Cypfruvex Fruit and Vegetable (Cypfruvex) Enterprises Limited (ci-après les «intervenantes»), ont pris de nouvelles dispositions en concluant un accord avec une société turque, la Citex, qui fait en réalité partie du même groupe. Les navires transportant les agrumes font à présent escale dans le port turc de Mersin, où les autorités turques compétentes délivrent des certificats attestant que les fruits ont été examinés conformément à la législation en vigueur et qu'ils sont conformes à la réglementation phytosanitaire applicable dans le pays d'importation. En général, les navires restent dans le port moins de 24 heures. Les fruits ne sont ni déchargés ni dédouanés. Des connaissements séparés sont établis pour leur expédition vers la Turquie, et de la Turquie vers le pays d'importation. Comme les certificats de circulation EUR 1 ne sont pas délivrés par les autorités de la république de Chypre, les marchandises ne bénéficient pas des tarifs préférentiels instaurés par l'accord d'association conclu avec la république de Chypre lorsqu'elles entrent dans la Communauté. Les mêmes dispositions ont été prises en ce qui concerne les pommes de terre.

13. La société S. P. Anastasiou (Pissouri) Limited et un certain nombre d'autres producteurs et exportateurs d'agrumes et de pommes de terre établis dans la partie de Chypre située au sud de la zone tampon des Nations unies, qui avaient déjà intenté l'action qui a abouti à l'arrêt Anastasiou (ci-après les «demanderesses»), ont demandé à la High Court of Justice, dans le cadre de ce litige, de juger que le ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation (ci-après le «défendeur») devait refuser l'entrée au Royaume-Uni des agrumes ou des pommes de terre produits dans

14 — Accord du 19 décembre 1972 créant une association entre la Communauté économique européenne et la république de Chypre, annexé au règlement (CEE) n° 1246/73 du Conseil, du 14 mai 1973 (JO L 133, p. 1).

15 — Point 38 de l'arrêt.

16 — Points 38 à 41 de l'arrêt.

la partie septentrionale de Chypre, s'ils n'étaient pas accompagnés de certificats phytosanitaires délivrés par les autorités compétentes de la république de Chypre. Les intervenantes sont intervenues une fois de plus à l'appui des conclusions du défendeur. La demande a été rejetée, pour les agrumes, en première instance et en appel devant la Court of Appeal, ce qui a amené les demanderesses à former le présent pourvoi devant la House of Lords. Elle a été accueillie en ce qui concerne les pommes de terre; il n'a pas été fait appel, sans doute parce que les pommes de terre originaires de Chypre sont potentiellement sujettes à des maladies énumérées à l'annexe IV, partie A, de la directive qui ne peuvent être détectées que dans la zone de culture.

14. La House of Lords a estimé, en résumé, que la question essentielle était de savoir «si, dans le cas où les parties intervenantes ne peuvent pas légalement importer ces agrumes directement au Royaume-Uni avec des certificats délivrés par la RTCN, elles peuvent le faire en les expédiant dans un port turc à partir duquel, accompagnés des certificats phytosanitaires délivrés dans ce port, ils sont réexpédiés au Royaume-Uni par une société turque qui est en fait identique aux parties intervenantes». Elle a alors soumis à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) En application de l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux, telle que modifiée (ci-après la 'directive'), un État membre est-il en droit d'accepter (et, le cas échéant, dans quelles circonstances et sous quelles conditions) l'introduction sur son territoire de végétaux, tels qu'ils sont définis par la directive (ci-après les 'végétaux'), originaires de pays tiers et énumérés à l'annexe V, partie B, de la directive, lorsque ces végétaux ne sont accompagnés que d'un certificat phytosanitaire délivré par un pays tiers à partir duquel les végétaux ont été expédiés vers la Communauté et non pas d'un certificat phytosanitaire délivré par le pays tiers d'origine?

2) La réponse à la première question est-elle différente, et le cas échéant dans quelle mesure, si les végétaux en cause sont soumis à des exigences particulières prévues par l'annexe IV, partie A, chapitre 1, de la directive, auxquelles il est possible de se conformer dans des pays tiers autres que celui d'origine au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive?

3) L'arrêt de la Cour de justice Anastasiou (C-432/92, Rec. 1994, p. I-3087) doit-il être interprété et appliqué en ce sens qu'il s'oppose à ce que les autorités nationales d'un État membre autorisent l'importation d'agrumes originaires de la partie de Chypre située au nord de la zone tampon des Nations unies, lorsqu'ils sont accompagnés d'un certificat phytosanitaire délivré par les autorités d'un autre pays tiers à partir duquel ces

agrumes ont été expédiés vers la Communauté?

4) Les réponses à l'une des questions posées ci-dessus sont-elles différentes lorsque:

a) les végétaux en cause n'ont jamais été importés dans le pays tiers de délivrance du certificat phytosanitaire qui les accompagnait à leur arrivée dans la Communauté, c'est-à-dire qu'ils n'ont jamais été déchargés du navire en cause et/ou n'ont jamais franchi les barrières douanières; et/ou

b) les exigences particulières qui s'appliquent aux végétaux en cause ont déjà été respectées dans le pays d'origine?

5) Les réponses aux questions 1 et 2 sont-elles différentes lorsque les végétaux en cause ont été soumis à la certification dans un pays tiers autre que celui d'origine, non pour une raison phytosanitaire, mais afin de ne pas devoir obtenir un certificat phytosanitaire de la part des autorités compétentes dans le pays d'origine?»

III — Observations présentées à la Cour

15. Les demanderesses, les intervenantes, la République hellénique, le Royaume-Uni et la Commission ont présenté des observations écrites et orales. Les intervenantes, le Royaume-Uni et la Commission soutiennent que les agrumes originaires de Chypre peuvent être légalement importés lorsque des certificats phytosanitaires appropriés sont délivrés par les autorités compétentes d'un État tiers autre que la république de Chypre à partir duquel les produits sont réexportés à destination de la Communauté. Les demanderesses et la République hellénique soutiennent la thèse opposée, à savoir que de telles importations sont contraires à la directive, à moins que les produits en cause ne soient accompagnés de certificats phytosanitaires délivrés par les autorités compétentes du pays tiers d'origine, en l'occurrence la république de Chypre.

i) *Les arguments en faveur de l'autorisation d'importation*

16. Les grandes lignes de l'argumentation en faveur de l'autorisation d'importation dans des circonstances analogues à celles de la présente affaire sont les suivantes. À l'heure actuelle, et pour des raisons pratiques valables, les certificats phytosanitaires délivrés dans les pays tiers «d'expédition» sont généralement acceptés; à l'audience, l'avocat du Royaume-Uni a donné l'exemple d'arbres abattus dans le nord des États-Unis et transformés au Canada pendant une période excédant quatorze jours avant

d'être exportés vers la Communauté, à une date où le certificat délivré par les États-Unis d'Amérique n'aurait plus été conforme à l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive. Ce n'est donc que dans des cas particuliers qu'il est essentiel que le certificat soit délivré dans le pays d'origine des végétaux [17]. Dans la perspective de l'établissement du marché intérieur, la directive a institué, depuis 1993, deux régimes différents: le premier s'applique aux végétaux communautaires et est basé sur l'enregistrement des producteurs et le contrôle des végétaux sur le lieu de production [18], le second aux importations en provenance de pays tiers; il interdit l'importation de certains végétaux, en soumet d'autres à des exigences particulières et, dans d'autres cas (par exemple les pommes et les poires), se contente d'une certification phytosanitaire. De nombreux végétaux ne sont soumis à aucune certification. Bien qu'il existe deux régimes, les niveaux de protection assurés par chacun d'eux sont équivalents.

17. Il résultait clairement de l'intitulé de l'annexe V de la directive, dans sa rédaction initiale, que les végétaux pouvaient être soumis à des examens phytosanitaires soit dans le pays d'origine, soit dans le pays d'expédition. Ce libellé a été maintenu en 1993 en ce qui concerne les produits non communautaires, même après avoir été supprimé en ce qui concerne les végétaux originaires des États membres, comme on peut le voir au point 6 ci-dessus. Cela est conforme à l'article 9, paragraphe 1, de la directive, qui ne s'applique désormais qu'aux végétaux non communautaires: en prévoyant que seules certaines des exigences particulières fixées à l'annexe IV, partie A, de la directive doivent être respectées dans le pays d'origine, il laisse entendre qu'il peut être satisfait à l'exigence générale de certification en d'autres lieux, puisqu'aucune disposition ne prévoit la délivrance de certificats phytosanitaires multiples et partiels. Cette situation peut être opposée à celle qui prévalait sous l'empire de la version initiale de l'article 9, paragraphe 1, de la directive, qui exigeait que soit certifiée la conformité des produits en cause à des exigences particulières en plus de celles prescrites aux articles 7 et 8. Dans le cas des agrumes en provenance de Chypre ou de Turquie, les seules exigences particulières sont les suivantes: les fruits doivent être exempts de pédoncule et de feuilles, et leur emballage doit porter une marque d'origine adéquate. Le respect de ces exigences peut être vérifié par un examen visuel, de même que l'absence de contamination par certains organismes mentionnés dans les annexes I et II de la directive, de sorte que rien ne s'oppose à l'acceptation d'un certificat délivré par un pays tiers dans le cadre d'un contrôle approprié des produits.

18. L'article 9 de la directive — et non l'article 12 — détermine qui délivre un certificat phytosanitaire concernant un produit non communautaire. La référence faite à l'article 12, paragraphe 1, de la directive, qui régit la certification des produits végétaux en provenance de pays tiers, au certificat prescrit à l'article 7 a trait uniquement à la nature et à la forme du certificat. L'article 12, paragraphe 1, ne saurait être compris en ce sens qu'il étend à la procédure de certification des végétaux en provenance des pays tiers les conditions prescrites à l'article 6, paragraphe 4, pour les produits communautaires, car cela ferait

17 — Il résulte de l'article 2, paragraphe 1, sous a), de la directive que les agrumes sont des « végétaux » plutôt que des « produits végétaux ».

18 — Voir article 6, paragraphe 4, de la directive.

disparaître les deux régimes distincts établis par la directive et aboutirait à des résultats absurdes tels que l'obligation faite aux producteurs des pays tiers de se faire enregistrer. En outre, les exceptions prévues à l'article 9, paragraphe 1, n'auraient plus d'objet. Avant l'instauration des deux régimes en 1993, l'article 6 de la directive était muet quant au lieu d'inspection des produits communautaires. Il serait disproportionné d'imposer une condition de certification dans le pays tiers d'origine, puisque cela n'est pas nécessaire pour réaliser les buts de la directive. L'obligation de se soumettre à d'autres contrôles systématiques à l'importation, énoncée à l'article 12, paragraphe 1, sous a), serait elle aussi inutile dans de telles circonstances et, partant, disproportionnée [19] et discriminatoire, en violation de l'article 40, paragraphe 3, du traité CE (devenu, après modification, article 34, paragraphe 2, CE) et de l'accord phytosanitaire de l'OMC.

19. L'article 8 de la directive, auquel l'article 12, paragraphe 1, renvoie également, ne concerne que les cas dans lesquels les végétaux ont fait l'objet d'un fractionnement ou d'un entreposage, ou ont subi une modification d'emballage après avoir été exportés depuis leur pays d'origine; un certificat de réexpédition, intitulé certificat phytosanitaire de réexportation, doit alors être délivré par les autorités locales compétentes et joint au certificat phytosanitaire initial. Cela n'implique pas que les autorités du pays expéditeur n'aient pas le droit de délivrer un certificat phytosanitaire lorsque les marchandises n'ont subi aucune manipulation.

19 — Arrêt du 8 avril 1992, Mignini (C-256/90, Rec. p. I-2651).

20. Quant à la convention, tous ses objectifs ne sont pas poursuivis également par la directive; il en est ainsi de ceux qui ont trait aux conditions de production dans les pays tiers.

21. L'arrêt Anastasiou ne concernait que l'interprétation des termes «services autorisés» énoncés à l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive et est sans incidence sur le présent litige. Les problèmes de coopération avec des fonctionnaires d'une entité non reconnue ne se posent pas pour les fonctionnaires turcs.

22. Quant aux circonstances dans lesquelles les certificats sont délivrés en l'espèce, la directive ne prescrit aucune condition relative au déchargement des navires, au franchissement des barrières douanières ou au temps passé dans le pays d'expédition. Il serait impossible de contrôler le respect de telles conditions, qui sont, de toute manière, sans intérêt pour déterminer si les autorités compétentes sont à même d'effectuer les contrôles requis. Il importe peu que les marchandises soient entrées en Turquie dès lors que le but du certificat phytosanitaire est d'attester leur conformité avec la réglementation du pays d'*importation*. Les principes de la courtoisie internationale interdisent toute ingérence dans les actes accomplis par les fonctionnaires d'un État étranger sur le territoire de cet État. Il suffit que le certificat phytosanitaire ait été établi dans le dernier lieu où se sont trouvés les produits avant d'être importés dans la Communauté, même si toutes les exigences particulières ont déjà été respectées dans le pays d'origine.

23. Compte tenu des arguments qui précèdent, la possibilité d'obtenir des certificats phytosanitaires dans un pays tiers expéditeur autre que le pays d'origine des végétaux est prévue par la directive; le recours à cette option pour des agrumes originaires de la partie septentrionale de Chypre ne saurait donc être qualifié d'abus. Un tel choix est uniquement fondé sur un droit conféré par le droit communautaire, à la différence des situations dans lesquelles on cherche à utiliser le droit communautaire à des fins qui seraient illégales en vertu du droit interne.

ii) *L'argumentation en faveur de l'interdiction des importations*

24. Le certificat phytosanitaire exigé par l'article 12, paragraphe 1, de la directive pour des agrumes en provenance de pays tiers doit être délivré par les autorités du pays d'origine. L'examen minutieux mentionné à l'article 12, paragraphe 1, sous a), ne se borne pas aux contrôles frontaliers lors de l'importation dans la Communauté, car ils ne sont que facultatifs et connaissent, en tout état de cause, d'importantes limites [20]. Cet examen minutieux doit également précéder la délivrance des certificats phytosanitaires prévus à l'article 12, paragraphe 1, sous b). Ce point de vue est corroboré par la référence à l'article 7 de la directive, qui renvoie à son tour à l'article 6, paragraphes 1 et 2, et donc, implicitement, au régime institué à l'article 6, paragraphe 4. Bien que cette dernière disposition ne s'applique pas directement aux pays tiers, la Communauté a le droit de subordonner l'importation sur son territoire de végétaux en provenance de pays tiers au respect de conditions équivalentes. Il serait contraire à la finalité de la directive d'accepter que les importations en provenance de pays tiers fassent l'objet de contrôles moins rigoureux — tels qu'une inspection visuelle effectuée dans la cale d'un navire, le port du pays d'expédition ou lors du franchissement de la frontière communautaire — que ceux qui sont imposés aux végétaux communautaires, soumis à des contrôles sur le lieu de production. Le système de contrôle des végétaux sur pied et des terres cultivées institué par l'article IV, paragraphe 1, sous a), i), de la convention indique également qu'un examen minutieux n'est possible que dans le pays d'origine. Les « procédures adaptées » mentionnées dans le modèle de certificat phytosanitaire figurant à l'annexe VIII, partie A, de la directive doivent être comprises en ce sens qu'elles se rapportent à ces dispositions de la convention.

25. L'article 8 de la directive permet à un pays tiers d'où les produits sont réexpédiés de se fonder sur l'examen minutieux initial déjà effectué dans le pays d'origine, au vu du modèle de certificat de réexpédition figurant à l'annexe VIII, partie B, de la directive. Dans le cas des agrumes, l'exigence particulière figurant à l'annexe IV, partie A, à savoir l'apposition d'une marque d'origine adéquate sur l'emballage, ne peut être respectée que par un contrôle effectué dans le pays d'origine [21], de sorte que la condition de délivrance d'un certificat phytosanitaire dans un autre pays tiers, énoncée à l'article 9, paragraphe 1, de la

20 — Arrêt Anastasiou, point 62.

21 — Voir point 39 de l'arrêt Anastasiou, à propos de la vérification de l'origine des végétaux au moyen des certificats de circulation EUR 1.

directive, n'est pas remplie. En outre, il serait absurde que le simple fait que l'exigence particulière de l'enlèvement des feuilles et des pédoncules puisse être vérifiée par inspection visuelle après exportation par le pays d'origine entraîne obligatoirement que les contrôles portant sur les organismes nuisibles mentionnés dans les annexes I et II de la directive — qui exigent une connaissance et une maîtrise des conditions de production — puissent être effectués également après l'exportation initiale vers un autre pays tiers. À l'audience, l'avocat d'Anastasiou a fait part de ses doutes quant à la possibilité de déceler certains insectes microscopiques au moyen d'une inspection visuelle sommaire. Ainsi, l'article 9, paragraphe 1, n'autorise un pays autre que le pays d'origine à certifier le respect des exigences particulières prescrites par l'annexe IV, partie A, que dans la mesure où elles peuvent être satisfaites en d'autres lieux. Cette certification complète le certificat phytosanitaire initial, dont le modèle reproduit à l'annexe VIII, partie A, réserve un espace pour toute «déclaration supplémentaire». En outre, comme l'article 9, paragraphe 1, autorise une exception limitée au principe de la certification dans le pays d'origine des végétaux, il ne doit pas s'appliquer lorsque le respect de toutes les exigences particulières prévues à l'annexe IV, partie A, peut en réalité être certifié dans le pays d'origine, comme c'est le cas en l'espèce.

26. La référence faite, dans l'intitulé de l'annexe V de la directive, aux inspections phytosanitaires dans le pays d'expédition est manifestement trompeuse, car elle est incompatible avec les dispositions de fond et l'objectif de la directive. Cette divergence était particulièrement éclatante lorsque la version initiale de l'article 9, paragraphe 1, était en vigueur; en effet, elle imposait expressément la délivrance d'un certificat phytosanitaire dans le pays d'origine des produits énumérés à l'annexe IV, partie A, qui étaient importés dans la Communauté, en plus des certificats prescrits par les articles 7 et 8 de la directive.

27. L'arrêt Anastasiou est capital pour trancher le litige; il convient donc de répondre d'abord à la troisième question. L'arrêt fait référence à la nécessité d'une coopération entre les autorités nationales respectives en ce qui concerne les produits contaminés [22]. Dans de telles circonstances, il doit être possible de soulever le problème auprès des autorités du pays dans lequel les végétaux ont été cultivés; or, cette possibilité est exclue s'agissant des «autorités» de la partie septentrionale de Chypre, et les autorités compétentes de la république de Chypre n'ont pas accès à cette zone.

28. En ce qui concerne la cinquième question, le droit communautaire ne permet pas de se fonder sur une règle de droit dans le but d'en éluder une autre [23]. Dans le cas contraire en effet, les exportateurs de produits destinés à la Communauté pourraient être tentés de recourir au forum-shopping et de rechercher ainsi la législation la plus laxiste en matière de délivrance de certificats phytosanitaires; cela pourrait permettre le «blanchiment» de produits d'origine inconnue, voire illicite. Il n'existe

22 — Point 63.

23 — Arrêts du 3 décembre 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299, point 13); du 10 janvier 1985, Leclerc e.a. (229/83, Rec. p. 1, points 23 à 27); du 5 octobre 1994, TV 10 (C-23/93, Rec. p. I-4795, points 20 à 22), et du 12 mai 1998, Kefalas e.a. (C-367/96, Rec. p. I-2843, point 20). L'arrêt du 27 septembre 1988, Daily Mail and General Trust (81/87, Rec. p. 5483) a été cité dans un but similaire devant la Court of Appeal.

aucune raison commerciale ou phytosanitaire légitime qui justifie que l'on fasse transiter par la Turquie les fruits à destination de la Communauté.

IV — Analyse

29. Nous n'entendons pas examiner point par point les questions posées par la House of Lords. Dans la présente affaire, la question essentielle, comme la House of Lords l'a fait remarquer elle-même, est de déterminer si les agrumes peuvent être importés dans la Communauté dans des circonstances analogues à celles en cause en l'espèce. Bien entendu, les problèmes soulevés dans les différentes questions constituent tous des éléments importants pour parvenir à une décision. Nous allons examiner successivement les questions — distinctes — de savoir si la certification phytosanitaire par un pays tiers autre que celui dont les végétaux sont originaires peut être autorisée en principe et, en cas de réponse affirmative, si les agrumes originaires de la partie septentrionale de Chypre peuvent faire l'objet d'une telle certification.

30. Il nous faut dire d'emblée que la directive n'est pas très clairement rédigée et qu'il est compréhensible que son interprétation suscite quelque embarras. Une des difficultés principales réside dans le fait que les règles applicables à l'importation dans la Communauté des végétaux en provenance de pays tiers sont énoncées par renvoi à celles qui régissent les produits communautaires; or, ces dernières ont été sensiblement modifiées pour permettre l'instauration d'un régime spécifique dans la perspective du marché intérieur, qui ne s'applique aux produits non communautaires qu'une fois qu'ils ont été effectivement importés. Néanmoins, il est possible de tirer des conclusions quant à l'interprétation des termes de la directive, à partir de sa structure et de ses objectifs. En procédant ainsi, nous acceptons les arguments avancés par les intervenantes, le Royaume-Uni et la Commission, selon lesquels les autorités du pays d'expédition de produits agricoles non communautaires autre que le pays d'origine peuvent, en principe, certifier que ces produits sont conformes à la législation du pays d'importation lorsqu'ils ne sont soumis à aucune exigence particulière énoncée à l'annexe IV, partie A (de sorte que l'article 9, paragraphe 1, ne s'applique pas), ou que toute exigence particulière applicable peut être respectée en des lieux autres que le lieu d'origine (comme cela est envisagé par l'exception prévue à l'article 9, paragraphe 1).

31. En premier lieu, étant donné que la directive a pour objet de régir la libre circulation des végétaux et produits végétaux, quelle que soit leur origine, au sein de la Communauté, on peut présumer que tous ces produits doivent être soumis à un examen minutieux au moins équivalent. Deuxièmement, comme les produits communautaires peuvent être commercialisés à l'intérieur de la Communauté à compter de la récolte, il est logique que l'examen minutieux soit effectué à ce moment-là ou auparavant, de manière que ces produits circulent aussi librement que possible après cette date, cela sans préjudice de tous autres arguments en faveur d'un tel examen sur le lieu de production, telle une plus grande facilité pour déceler certains organismes nuisibles. En revanche, les échanges intra-

communautaires de produits en provenance de pays tiers ne peuvent être libres qu'à partir du moment où ces produits ont effectivement franchi la frontière communautaire. Il est donc rationnel de procéder à des contrôles communautaires en ce lieu et à ce moment pour compléter ceux qui ont déjà été effectués dans des pays tiers. Cela signifie également que, sauf pour les organismes qui peuvent uniquement, ou plus facilement, être détectés sur le lieu de production, les intérêts communautaires ne sont pas affectés par le lieu ou le moment où, antérieurement à l'importation, les autorités du pays tiers contrôlent les végétaux et délivrent les certificats phytosanitaires. Comme le Royaume-Uni l'a démontré de manière convaincante, une certaine souplesse à cet égard s'avère nécessaire aux fins des échanges commerciaux, en particulier en ce qui concerne les denrées non périssables qu'il n'est pas nécessaire d'importer dans la Communauté dans un délai de quatorze jours à compter de la récolte.

32. En outre, la directive, qui est basée sur l'article 43 (devenu, après modification, article 37 CE) et sur l'article 100 (devenu article 94 CE) du traité CE, exprime, dans les premier et deuxième considérants de son préambule, une préoccupation pour les rendements de la production végétale communautaire, justifiant que la Communauté s'intéresse aux conditions de production. En revanche, la préoccupation de la directive quant à ces conditions dans les pays tiers ne peut être fondée que sur un intérêt à contrôler leur impact dans la Communauté, principalement au moyen de contrôles des végétaux et produits végétaux obtenus grâce à une telle production. C'est pourquoi nous admettons l'argument selon lequel les buts de la directive ne sont pas aussi larges que ceux énoncés à l'article IV de la convention.

33. Il est important de souligner que la directive a pour objet exclusif la protection phytosanitaire des végétaux communautaires. Si les exigences qu'elle prescrit peuvent être respectées, il importe peu que les marchandises soient originaires d'une partie de Chypre contrôlée par une entité non reconnue par la Communauté. De telles marchandises bénéficient de l'accès au marché communautaire dans les mêmes conditions que celles provenant de la partie méridionale de Chypre, dès lors que les différentes conditions imposées par le droit communautaire peuvent être respectées.

34. Examinons à présent les dispositions de la directive. En ce qui concerne les végétaux et produits végétaux importés, la directive cherche à atteindre un niveau de protection équivalent à celui obtenu au moyen des contrôles effectués dans la Communauté en acceptant, par souci de commodité et pour des raisons tenant à la courtoisie internationale, les résultats — tels qu'ils sont consignés dans les certificats phytosanitaires — des contrôles effectués par les autorités des pays tiers, combinés avec le mécanisme de surveillance complémentaire que constituent les contrôles à la frontière. Il nous paraît évident que l'article 12, paragraphe 1, sous a), de la directive a trait exclusivement aux contrôles «minutieux» que les États membres sont tenus d'effectuer lorsque des produits en provenance de pays tiers entrent dans la Communauté pour la première fois. À cet égard, son libellé peut être opposé à celui de l'article 12, paragraphe 1, sous b), qui

n'exige pas la mise en place de procédures de délivrance de certificats phytosanitaires par les pays tiers, mais pose simplement la condition — que la Communauté a le pouvoir d'imposer — que les produits doivent être accompagnés d'un certificat pour pénétrer sur le territoire communautaire. Nous souhaiterions ajouter que l'article 12, paragraphe 1, sous a), est rédigé en termes impératifs et que cela nous semble conforme à la nécessité d'assurer des niveaux de protection équivalents pour tous les produits. Ainsi, dans la mesure où une partie de l'arrêt Anastasiou peut être lue en ce sens qu'il laisse entendre que de tels contrôles à la frontière revêtent un caractère discrétionnaire, nous disons respectueusement que nous ne partageons pas cet avis, tout en ajoutant qu'une telle interprétation du point 62 de l'arrêt ne va pas de soi et ne constitue pas, en tout état de cause, le point capital de la motivation de la Cour dans cette affaire. Bien que la Cour se soit également référée au point 62 aux limites que connaissent de tels contrôles, il résulte clairement des dispositions y afférentes de l'article 12, paragraphe 1, sous a), qu'ils forment partie intégrante de la procédure de contrôle des végétaux et produits végétaux importés. Ils constituent une garantie importante pour les États membres autres que celui de la première importation qu'un contrôle « minutieux » a bien été effectué.

35. Ainsi, l'article 12, paragraphe 1, sous b), de la directive, avec ses renvois aux articles 7 et 8, fournit, dans des circonstances normales, la norme permettant d'apprécier si les certificats phytosanitaires délivrés par les autorités de pays tiers peuvent être acceptés. Comme il s'agit en l'occurrence d'envois de fruits qui n'ont fait l'objet d'aucune manipulation dans le port de Mersin, nous référons principalement à l'article 7. Il convient de noter avant tout que l'article 12, paragraphe 1, sous b), ne fait aucune mention du lieu où le certificat doit être délivré. Il dit seulement que cette délivrance doit intervenir dans un délai de quatorze jours au plus avant que les produits en cause n'aient quitté le pays expéditeur, lequel peut être ou non le pays d'origine des produits, selon la nature de ces derniers et les caprices du commerce international. L'article 12, paragraphe 1, sous b), non plus ne définit pas expressément le niveau de contrôle par les autorités du pays tiers qui est nécessaire pour que les produits soient réputés avoir été dûment certifiés lorsqu'ils sont présentés ultérieurement à la frontière de la Communauté. S'agissant des produits communautaires, l'article 7 de la directive ne fixe pas non plus une telle norme. Au lieu de cela, il se réfère à l'examen prescrit à l'article 6, paragraphes 1 et 2, et, à notre sens, rien ne justifie que des végétaux et produits végétaux en provenance de pays tiers, qui doivent être accompagnés, lors de l'importation, du certificat prévu à l'article 7, ne soient pas soumis à la même norme, à savoir un examen officiel minutieux des produits et de leur emballage, en totalité ou sur échantillon représentatif, et, en cas de besoin, des véhicules assurant leur transport, afin d'assurer qu'ils ne sont pas contaminés et sont conformes à toute exigence particulière, de quelque nature qu'elle soit.

36. Néanmoins, il devrait être évident, à la lecture de l'analyse que nous avons effectuée ci-dessus, relative à la manière dont la directive modifiée met en œuvre le marché intérieur et poursuit les buts de la politique agricole commune que, tant pour des raisons pratiques que de principe, les dispositions de l'article 6, paragraphe 4, de la directive concernant les contrôles sur le lieu

de production et l'inscription des producteurs sur un registre ne peuvent ni ne doivent être comprises en ce sens qu'elles sont applicables aux végétaux et produits végétaux non communautaires. Il est simplement regrettable que, lorsque l'article 6, paragraphe 4, a été ajouté, il n'ait pas été dit expressément qu'il ne concernait que les produits communautaires. Imposer de telles conditions en ce qui concerne des organismes pouvant être décelés aussi aisément à un stade ultérieur grâce à l'inspection des produits eux-mêmes constituerait une ingérence grave dans les pratiques de contrôle des États qui sont les partenaires commerciaux de la Communauté, n'augmenterait pas le niveau de protection des producteurs ou consommateurs communautaires, ne contribuerait en aucune façon à la réalisation du marché intérieur et, partant, serait disproportionné, ainsi que cela a été soutenu. Que le certificat phytosanitaire soit délivré dans le pays d'origine d'un avoir de produits ou dans le pays d'expédition, la condition posée par la Cour dans l'arrêt Anastasiou, à savoir que les autorités des États membres soient à même de prendre contact avec les autorités de délivrance pour exposer tout doute ou toute difficulté, peut être respectée dès lors que ces dernières appartiennent à une entité reconnue. Même en cas de contamination, l'intérêt de la Communauté dans le cadre de la directive est essentiellement d'empêcher la délivrance de certificats relatifs aux produits contaminés, qui pourraient ainsi entrer dans la Communauté plutôt que de traiter la source de la contamination.

37. En ce qui concerne les agrumes de Chypre en cause en l'espèce, il apparaît que les trois organismes nuisibles énumérés à l'annexe I, partie A, et à l'annexe II, partie A, applicables en l'occurrence, peuvent tous être décelés en procédant à un examen minutieux des fruits eux-mêmes. Ainsi, si les agrumes n'étaient soumis à aucune exigence particulière en vertu de l'annexe IV, partie A, l'analyse qui précède permettrait de résoudre, à notre sens, la question principale, à condition de s'assurer que les normes de contrôle effectivement appliquées à Mersin soient suffisantes et sous réserve de l'abus de droit. Cette analyse est corroborée par un certain nombre d'arguments de texte supplémentaires sur lesquels nous avons préféré ne pas insister plus tôt en raison de nos observations sur la faiblesse rédactionnelle générale de la directive. Premièrement, le régime institué par l'article 9, paragraphe 1, de la directive permet expressément, dans des circonstances déterminées, d'accepter les certificats phytosanitaires délivrés par des pays autres que le pays d'origine des produits soumis à des exigences particulières; ce régime peut être interprété également a contrario, en ce sens que les produits non soumis à des exigences particulières peuvent, en toute circonstance, être accompagnés d'un certificat phytosanitaire délivré par le pays expéditeur plutôt que par le pays d'origine. Deuxièmement, cela révèle probablement que la référence aux pays d'expédition dans l'intitulé de l'annexe V de la directive a été conservée dans le cas de produits en provenance de pays tiers au moment où elle a été expressément supprimée en ce qui concerne les produits communautaires aux fins de l'établissement du marché intérieur [24].

38. Toutefois, il est un élément structurel plus important: bien que la Cour n'ait

24 — Il existe une autre lecture possible de l'intitulé de l'annexe V, à savoir qu'il se rapporte à la certification par le pays d'origine ou, dans les circonstances définies à l'article 8, paragraphe 2, de la directive, à la certification par le pays d'expédition.

entendu aucun expert à cet égard, la distinction entre les annexes I et II, d'une part, et l'annexe IV, d'autre part, semble résider, au moins en partie, dans le fait que les organismes mentionnés dans les deux premières annexes peuvent être décelés en procédant à un simple contrôle des végétaux ou produits végétaux eux-mêmes, alors que les exigences particulières prescrites à l'annexe IV sont étroitement liées à un lieu de production déterminé et à l'appréciation des conditions qui prévalent: identification de la plante mère et de maladies particulières dans les environs, analyse des sols et des racines, etc. Si cela est exact, cela contribue à expliquer le régime institué par l'article 9, paragraphe 1, de la directive en ce qui concerne les végétaux et produits végétaux soumis à des exigences particulières.

39. Toutefois, il est beaucoup plus difficile encore de déterminer si, dans les circonstances de l'espèce, les intervenantes peuvent se prévaloir de l'exception — énoncée au second tiret de l'article 9, paragraphe 1, de la directive — à la règle générale selon laquelle les certificats accompagnant les végétaux et produits végétaux en provenance de pays tiers soumis à des exigences particulières ne seront acceptés que s'ils sont délivrés par le pays d'origine. Il n'est pas contesté qu'il est possible de vérifier si les feuilles et les pédoncules ont été enlevés au moyen d'un contrôle en des lieux autres que le lieu d'origine, y compris, si des inspections appropriées sont effectuées, dans un port de passage. De fait, il se peut que, dans certains cas, le pédoncule ne soit enlevé qu'une fois que les fruits ont quitté leur pays d'origine. Toutefois, vérifier que l'emballage des fruits comporte une marque d'origine adéquate soulève des difficultés plus sérieuses. À cet égard, et bien que cette question ait suscité des controverses, les observations soumises à la Cour ne l'ont guère éclairée. Plus gravement, la rédaction de la directive n'est d'aucun secours, dans la mesure où, si l'on s'en tient à son libellé, cette exigence particulière se limite à prescrire que les marchandises portent une « marque d'origine adéquate », sans aucune référence à son origine, à la manière dont elle doit être certifiée ou par qui.

40. Les autorités turques ou celles de n'importe quel pays expéditeur peuvent aisément vérifier qu'un tampon quelconque précisant l'origine a été apposé sur l'emballage d'un envoi de fruits. Toutefois, l'exigence particulière concernant les agrumes (et certains autres fruits), énoncée au point 16.1 de l'annexe IV, partie A, de la directive dit que la marque d'origine doit être « adéquate ». Il s'avère difficile d'analyser cette exigence, parce que rien, ni dans l'acte qui l'a prescrite ni ailleurs, n'indique pourquoi elle a été instituée uniquement à propos d'une poignée de variétés de fruits. Il semble qu'elle joue indépendamment des autres exigences particulières qui ne s'appliquent que pour des agrumes ayant une certaine origine, c'est-à-dire qui proviennent de pays dans lesquels l'existence de certaines maladies est connue: des exigences particulières similaires, qui varient en fonction de l'origine, s'appliquent à d'autres végétaux et produits végétaux qui ne sont pas soumis à l'exigence d'une marque d'origine. Néanmoins, nous devons supposer que l'exigence en question sert un but déterminé. C'est pourquoi, à notre sens, la qualification « adéquate » doit avoir un contenu matériel. Elle présuppose que les autorités de certification ont raison de croire à la véracité de la marque; dans le cas contraire en effet, elle serait inutile. Qui plus est, en cas de doute ou de litige portant sur la certification de cette marque, les autorités des États membres doivent être à

même de coopérer avec leurs homologues des pays tiers pour résoudre le problème.

41. En temps normal, il ne devrait y avoir aucun problème, puisque les marchandises de Chypre à destination de la Communauté doivent être accompagnées d'un certificat d'origine EUR 1 délivré par les autorités de la république de Chypre, sur lequel, en vertu de la courtoisie internationale et de la coopération administrative, les autorités turques pourraient se fonder pour vérifier la marque d'origine sur l'emballage. En outre, les autorités de l'État membre pourraient consulter les autorités tant de la république de Turquie que de la république de Chypre en cas de présomption de fraude ou d'autres irrégularités. Bien entendu, la présente affaire n'est pas aussi simple, puisque l'origine chypriote des marchandises n'a pas été certifiée par la république de Chypre.

42. Pour résoudre ce problème, il faut partir du libellé de l'article 9, paragraphe 1, qui établit la règle de principe suivante, dans le cas des produits énumérés à l'annexe IV: «Le certificat phytosanitaire... doit avoir été délivré dans le pays dont les végétaux, produits végétaux et autres objets sont originaires...». Nous ne souscrivons pas à la thèse du Royaume-Uni et des intervenantes selon laquelle cette disposition doit être considérée comme une exception à la règle générale instituée à l'article 12 lu en combinaison avec l'intitulé de l'annexe V, en vertu de laquelle le certificat pourrait être délivré par les autorités compétentes de tout pays expéditeur. L'article 9, paragraphe 1, est une règle spéciale applicable aux végétaux relevant de l'annexe IV, partie A.

43. À notre sens, deux autres éléments de l'évolution législative éclairent cette question. Premièrement, l'obligation de délivrer le certificat phytosanitaire dans le pays d'origine figurait dans la version initiale de la directive. L'exception prévue par l'article 9, paragraphe 1, dans d'autres cas — «dans la mesure où les prescriptions particulières prévues à l'annexe IV, partie A, peuvent être respectées en d'autres lieux que le lieu d'origine» — a été introduite dans une directive modificative du Conseil de 1989[25]. Le troisième considérant du préambule de cette directive expose qu'il «s'est révélé nécessaire de clarifier la prescription visée à l'article 9 paragraphe 1... aux termes de laquelle le certificat phytosanitaire officiel... doit être établi dans le pays d'origine des végétaux...; qu'il semble opportun de définir les dérogations à cette obligation d'une manière plus générale de sorte que l'article 9, paragraphe 1 n'ait pas besoin d'être modifié chaque fois que la Commission procède à une modification de l'annexe IV»[26]. À la date d'adoption de cette directive, les agrumes ne figuraient pas dans l'annexe IV, partie A. Aucun des autres végétaux et produits végétaux qui y étaient énumérés n'était soumis à une exigence quelconque relative à une marque d'origine. Toutefois, il est évident que l'introduction de cette exception devait permettre une certaine souplesse, de manière que, lorsque la Commission envisageait de modifier l'annexe IV, le Conseil

25 — Directive 89/439, précitée (note 9).

26 — Il y a manifestement une erreur dans la version anglaise du texte, où il est dit: «... so that article 9(1) need to be amended...» au lieu de «need not be» («n'ait pas besoin»). Ce point est corroboré par les autres versions linguistiques de la directive.

ne soit pas obligé chaque fois de modifier l'article 9, paragraphe 1, en conséquence.

44. Ce n'est que lorsque la Commission a intégralement remplacé, en 1992 [27], les annexes I à IV que les agrumes ont été ajoutés à l'annexe IV, partie A. Les exigences particulières qui nous intéressent ici figurent aux points 16.1, 16.2, 16.3 et 16.4. Il s'ensuit que l'exigence: «l'emballage doit porter une marque d'origine adéquate» ne peut pas avoir été envisagée par le Conseil lorsque l'exception à l'article 9, paragraphe 1, a été rédigée. Par la suite, le Conseil a mis en place le mécanisme déléguant à la Commission, assistée du comité phytosanitaire permanent, le pouvoir d'adapter l'annexe IV, y compris la définition des «exigences particulières» [28].

45. Les points 16.2, 16.3 et 16.4 de l'annexe IV, partie A, prescrivent respectivement, en ce qui concerne les agrumes originaires de pays tiers dans lesquels la présence de trois organismes distincts est attestée, l'exigence (sous réserve d'une légère variation dans chacun de ces trois cas) «d'une constatation officielle» que les fruits originaires de ces zones sont exempts de l'organisme incriminé ou, à défaut, que l'absence de symptômes de ces maladies peut être vérifiée par observation, échantillonnage, ou traitement s'étendant sur des périodes spécifiées. Il est clair qu'aucune de ces exigences ne pourrait être respectée, aux fins de l'article 9, paragraphe 1, ailleurs que dans le pays d'origine. Toutefois, tout le monde s'accorde à dire qu'aucune des maladies phytosanitaires en question n'est connue à Chypre (sous réserve de la restriction apportée au nom des demanderesses, à savoir que l'on ne peut pas nécessairement l'affirmer de la partie septentrionale de Chypre).

46. À notre sens, l'importance de ces exigences résulte du fait que la preuve de l'origine des produits est essentielle pour établir que ces maladies ne surviennent pas dans le pays d'origine des fruits. Bref, il est nécessaire de prouver qu'ils sont originaires de Chypre. Si tel est le cas, les exigences particulières énoncées aux points 16.2, 16.3 et 16.4 ne sont pas applicables.

47. Compte tenu de ces éléments, nous examinerons à présent si l'article 9, paragraphe 1, permet d'invoquer l'exception qu'il prévoit, à savoir que le certificat phytosanitaire, dans la mesure où il atteste que «l'emballage... porte une marque d'origine adéquate», peut être délivré dans un pays autre que le pays d'origine.

48. La Commission a admis à l'audience que l'exigence particulière n'est pas respectée du simple fait que les marchandises portent une marque d'origine, et que la preuve de l'origine est donc nécessaire.

27 — Directive 92/103, précitée (note 11).

28 — Articles 3, paragraphe 6, 5, paragraphe 3, et 16 bis de la directive, tels qu'ils ont été modifiés par les directives 89/439 et 91/683.

Soutenue par le Royaume-Uni et les intervenantes, elle a affirmé que cette preuve est fournie à suffisance de droit par le certificat phytosanitaire délivré par les autorités turques. Il a été dit que ces dernières pouvaient s'assurer elles-mêmes de l'origine chypriote des fruits en contrôlant les documents d'expédition joints, en particulier le connaissement, et que le Royaume-Uni faisait confiance aux autorités turques pour certifier qu'elles s'étaient bien assurées de ladite origine.

49. Toutefois, il nous semble que les documents d'expédition prouvent que les marchandises ont été *expédiées* de Chypre, et rien de plus, ce que les autorités britanniques pouvaient constater elles-mêmes. Ils ne disent rien sur l'origine des fruits ni même sur le point de savoir où, par qui et avec quelle autorité la marque d'origine a été apposée. Il semble hautement probable que, en réalité, les autorités turques, puisqu'elles reconnaissent l'entité qui contrôle la partie septentrionale de Chypre, se basent en fait sur la certification d'origine émanant de cette source. Un tel procédé pourrait effectivement m ieux garantir l'origine véritable des fruits que les documents d'expédition. Toutefois, il n'a pas été suggéré que c'est cette confiance indirecte dans la certification effectuée par les autorités de la partie septentrionale de Chypre qui explique que le Royaume-Uni ait accepté jusqu'ici les certificats phytosanitaires turcs. De toute façon, une telle confiance indirecte serait difficile à concilier avec l'arrêt Anastasiou: en effet, dans les cas d'exportations directes en provenance de la partie septentrionale de Chypre, la Cour a dit que «toute difficulté ou tout doute concernant un certificat doivent être portés à la connaissance des autorités de l'État d'exportation...» et que cette «collaboration... ne peut pas être établie avec des autorités qui ne sont reconnues ni par la Communauté ni par ses États membres» [29].

50. Nous reconnaissons que, dans le contexte du système des certificats de circulation EUR 1, la Cour a admis qu'il était possible de faire des exceptions chaque fois que la production d'un tel certificat est impossible. Dans l'arrêt Huygen e.a. [30], la Cour a jugé que l'on pouvait tenir compte d'autres éléments de preuve de l'origine des marchandises lorsqu'il s'avérait impossible pour les autorités de l'État d'exportation de vérifier leur origine. Bien que les autorités de l'État d'exportation soient normalement les mieux placées pour vérifier directement les faits qui conditionnent l'origine, à partir du moment où elles ne sont pas en mesure de procéder à un tel contrôle, rien n'empêche les autorités du pays d'importation de vérifier l'exactitude du certificat d'origine en prenant en considération d'autres preuves [31]. La preuve supplémentaire dans cette affaire était la facture originale du produit en cause [32]. Toutefois, nous ne pensons pas que la motivation de l'arrêt Huygen e.a. puisse être aisément transposée dans le contexte de la présente affaire. Même si des documents non officiels tels que des factures

29 — Point 63 de l'arrêt.
30 — Arrêt du 7 décembre 1993 (C-12/92, Rec. p. I-6381).
31 — Ibidem, points 25 et 27.
32 — Ibidem, point 7.

peuvent en général fournir une meilleure preuve de l'origine des marchandises que les documents d'expédition, il n'en demeure pas moins que toute investigation portant sur des cas de fraude présumée, voire de simple erreur, serait irrémédiablement entravée par l'impossibilité de coopérer avec les autorités de la partie septentrionale de Chypre. Les autorités turques ne pourraient se substituer de manière satisfaisante aux autorités légitimes, c'est-à-dire celles de la république de Chypre, pour toute investigation relative aux transactions sous-jacentes entreprise à la demande des autorités des États membres et en coopération avec elles. Que l'on nous permette d'ajouter qu'une attribution d'origine erronée ou frauduleuse d'un seul envoi de fruits contaminés pourrait avoir des conséquences bien plus graves et de portée bien plus considérable pour la préservation des végétaux dans la Communauté que les conséquences limitées, essentiellement financières, d'une telle attribution erronée, à des fins douanières, dans le cadre du régime EUR 1.

51. Par conséquent, si nous estimons qu'il est possible de se fonder sur un certificat phytosanitaire délivré par les autorités turques en ce qui concerne la première partie de l'exigence particulière énoncée au point 16.1 de l'annexe IV, partie A — «les fruits doivent être exempts de pédoncule et de feuilles», — il en va différemment en ce qui concerne la deuxième partie — «l'emballage doit porter une marque d'origine adéquate».

52. Compte tenu de notre conclusion relative à l'admissibilité d'un certificat phytosanitaire délivré par les autorités du pays d'expédition en ce qui concerne les importations dans la Communauté d'agrumes originaires de pays tiers, il n'est pas nécessaire que nous examinions les autres aspects de cette affaire soulevés par la House of Lords, c'est-à-dire les conditions dans lesquelles les autorités turques ont procédé à leurs contrôles et l'exercice prétendument abusif, par les intervenantes, des droits conférés par le droit communautaire. Qu'il nous suffise de dire que, si la Cour devait souscrire à notre thèse générale concernant la délivrance de certificats phytosanitaires par les pays expéditeurs, sans pour autant partager notre analyse des effets de l'article 9, paragraphe 1, de la directive en ce qui concerne les agrumes, nous serions enclin à accepter les arguments avancés sur ces points par les intervenantes, le Royaume-Uni et la Commission, et ce pour les raisons exposées dans le résumé de leur argumentation, (points 22 et 23 ci-dessus).

Conclusion

53. Eu égard aux considérations qui précèdent, nous invitons la Cour à répondre de la manière suivante aux questions que la House of Lords lui a soumises aux fins de décision préjudicielle:

«Un État membre est en droit d'accepter l'introduction sur son territoire de végétaux originaires de pays tiers et énumérés à l'annexe V, partie B, de la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans la Communauté d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux et contre leur propagation à l'intérieur de la Communauté, lorsque ces végétaux ne sont accompagnés que d'un certificat phytosanitaire délivré par un pays tiers, autre que le pays d'origine, à partir duquel ils ont été expédiés vers la Communauté, à condition que, dans le cas des végétaux soumis aux exigences particulières énoncées à l'annexe IV, partie A, de cette directive, ces exigences puissent être respectées dans le pays tiers qui a délivré le certificat phytosanitaire. L'exigence particulière selon laquelle l'emballage des agrumes doit porter une marque d'origine adéquate ne peut pas être respectée en un lieu autre que le lieu d'origine dans le cas d'agrumes censés être originaires de la partie de Chypre située au nord de la zone tampon des Nations unies.»