

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. GEORGES COSMAS
présentées le 10 décembre 1996 *

Table des matières

I — Remarques introductives	I - 4318
II — Le cadre juridique	I - 4319
A — Les dispositions communautaires	I - 4319
1. La directive 91/493/CEE du Conseil	I - 4319
2. La directive 90/675	I - 4322
3. La décision 95/119	I - 4323
B — La législation nationale pertinente	I - 4326
C — L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires	I - 4326
III — Les éléments de fait	I - 4329
IV — La question préjudicielle	I - 4332
V — Réponse à la question préjudicielle	I - 4333
Observations liminaires	I - 4333
A — Sur la nécessité de compléter la jurisprudence de l'arrêt Zuckerfabrik	I - 4334
1. Sur la recevabilité	I - 4334
2. Sur le fond	I - 4335
B — Insuffisance de la motivation de la décision de la Commission	I - 4336
1. L'étendue des pouvoirs de la Commission au titre de l'article 19 de la directive 90/675	I - 4336
2. Sur le caractère suffisant des motifs de la décision attaquée	I - 4339
C — Violation du principe de proportionnalité	I - 4341
1. L'objectif poursuivi et le caractère approprié de la mesure adoptée	I - 4341
2. La question de la nécessité de la mesure prise	I - 4343

* Langue originale: le grec.

a) Le recours au contrôle par échantillonnage	I - 4344
b) La nécessité de la mesure prise	I - 4345
3. Mise en balance des avantages et des inconvénients	I - 4347
D — Violation du principe d'égalité	I - 4348
E — Violation du principe de la confiance légitime	I - 4349
F — Violation de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires	I - 4350
1. Sur la recevabilité	I - 4351
2. L'effet direct des dispositions de l'accord	I - 4351
3. L'incompatibilité de la décision 95/119 avec les articles 2 et 5 de l'accord	I - 4357
G — Détournement de pouvoir et détournement de procédure	I - 4360
1. Détournement de pouvoir	I - 4360
2. Détournement de procédure	I - 4361
VI — Conclusion	I - 4361

I — Remarques introductives

1. Statuant au provisoire, le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a déféré à la Cour, au titre de l'article 177 du traité CE, une question préjudicielle qui concerne la validité de la décision 95/119/CE de la Commission, du 7 avril 1995, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits de la pêche originaires du Japon ¹.

2. L'affaire dont vous avez à connaître concerne le contrôle, par la Cour, des mesures de protection de la santé humaine

prises par la Commission dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article 19 de la directive 90/675/CEE du Conseil, du 10 décembre 1990, fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté ².

3. La présente affaire donne en outre à la Cour l'occasion de se prononcer pour la première fois sur la question de l'effet direct des dispositions de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ³ (ci-après l'« accord »), qui fait partie de

¹ — JO L 80, p. 56.

² — JO L 373, p. 1.

³ — JO 1994, I 336, p. 40.

l'annexe I A à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (ci-après l'« OMC »)⁴.

partir de pays tiers ainsi que les contrôles auxquels ils doivent être soumis (articles 10 à 12).

II — Le cadre juridique

A — Les dispositions communautaires

4. Une série de dispositions communautaires déterminent le système de règles matérielles et procédurales qui concernent les contrôles vétérinaires des produits importés et en particulier des produits de la pêche dans la Communauté.

6. L'article 10 énonce le principe de l'équivalence des dispositions appliquées aux importations de produits de la pêche à partir de pays tiers et des dispositions concernant la production et la mise sur le marché des produits communautaires. Concrètement, cet article dispose:

« Les dispositions appliquées aux importations de produits de la pêche à partir des pays tiers doivent être au moins équivalentes à celles concernant la production et la mise sur le marché des produits communautaires.

1. La directive 91/493/CEE du Conseil

... »

5. Le chapitre II de la directive 91/493/CEE du Conseil, du 22 juillet 1991, fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des produits de la pêche⁵, chapitre qui concerne les importations à partir de pays tiers, énonce les conditions sanitaires que doivent remplir les produits de la pêche importés dans la Communauté à

7. Pour s'assurer que les produits importés répondent aux conditions fixées par les règles communautaires, l'article 11 prévoit la possibilité d'instaurer des conditions particulières d'importation qui se fondent sur l'existence d'un système d'établissements agréés, au départ desquels des produits de la pêche

4 — JO 1994, L 336, p. 3.

5 — JO 1991, L 268, p. 15.

peuvent être exportés vers la Communauté.
Concrètement, l'article 11 dispose:

bien que des possibilités qu'ont ces services de vérifier de manière efficace l'application de leur législation en vigueur;

« 1. Les conditions particulières d'importation des produits de la pêche sont fixées pour chaque pays tiers ou groupe de pays tiers (...), en fonction de la situation sanitaire du pays tiers concerné.

c) des conditions sanitaires de production, d'entreposage et d'expédition effectivement appliquées aux produits de la pêche destinés à la Communauté;

2. En vue de permettre de fixer les conditions d'importation et en vue de s'assurer des conditions de production, d'entreposage et d'expédition des produits de la pêche à destination de la Communauté, des contrôles sont effectués sur place par des experts de la Commission et des États membres.

d) des assurances que peut donner le pays tiers quant au respect des règles énoncées au chapitre V de l'annexe.

...

4. Les conditions d'importation visées au paragraphe 1 doivent comprendre:

3. Lors de la fixation des conditions d'importation des produits de la pêche visées au paragraphe 1, il est tenu compte notamment:

a) les modalités de la certification sanitaire qui doit accompagner les envois destinés à la Communauté;

a) de la législation du pays tiers;

b) de l'organisation de l'autorité compétente du pays tiers et de ses services d'inspection, des pouvoirs de ces services et de la surveillance dont ils font l'objet, aussi

b) l'apposition d'une marque identifiant les produits de la pêche, notamment par un numéro d'agrément de l'établissement de provenance, sauf dans le cas de produits de la pêche congelés, débarqués immédiatement pour la conserverie et accompagnés du certificat prévu au point a);

- c) une liste d'établissements agréés et, le cas échéant, de navires-usines, de halles de criée ou de marchés de gros enregistrés et approuvés par la Commission (...)

Dans ce but, une ou plusieurs listes de ces établissements doivent être établies sur la base d'une communication des autorités compétentes du pays tiers à la Commission. Un établissement ne peut figurer sur une liste que s'il est agréé officiellement par l'autorité compétente du pays tiers exportant dans la Communauté. Un tel agrément doit être soumis à l'observation des exigences suivantes:

— respect d'exigences équivalentes à celles prescrites par la présente directive,

— surveillance par un service officiel de contrôle du pays tiers.

... »⁶

8. Le même article 11, en son paragraphe 7, a prévu que dans l'attente de la fixation des conditions particulières d'importation au départ des pays tiers, il conviendrait d'appliquer des conditions qui sont au moins équivalentes à celles concernant la production et la mise sur le marché des produits communautaires.

9. Par la décision 93/185/CEE, du 15 mars 1993, fixant certaines mesures transitoires en ce qui concerne la certification des produits de la pêche en provenance des pays tiers, afin de faciliter le passage au régime prévu par la directive 91/493/CEE du Conseil⁷, la Commission a prévu que les produits de la pêche en provenance des pays tiers importés dans la Communauté, pour lesquels les conditions particulières d'importation n'ont pas été fixées, devaient être accompagnés d'un certificat sanitaire dont le modèle est joint sous forme d'annexe à ladite décision.

10. La décision 93/185 (en son article 3) a prévu que les dispositions qu'elle comportait s'appliqueraient à partir du 1^{er} juillet 1993 jusqu'au 31 décembre 1994. Sa validité a été prolongée jusqu'au 1^{er} mars 1995 par la décision 94/941/CE du Conseil, du 14 décembre 1994⁸. La décision 94/941 a maintenu jusqu'à cette date (c'est-à-dire le 1^{er} mars 1995) les conditions s'appliquant jusqu'alors aux produits de la pêche importés, énoncées à l'article 11, para-

6 — Le chapitre V de l'annexe, auquel fait référence le paragraphe 3, sous d), concerne le contrôle sanitaire et la surveillance des conditions de production.

7 — JO L 79, p. 80.

8 — JO L 366, p. 34.

graphe 7, de la directive 91/493 ⁹. Par la suite, la validité de cette décision a été prolongée jusqu'au 30 juin 1995, par la décision 95/49/CE du Conseil, du 27 septembre 1995 ¹⁰.

11. L'article 12, paragraphe 1, de la directive 91/493 prévoit que la procédure et les contrôles à effectuer par les États membres et les mesures de sauvegarde à mettre en œuvre doivent être fixés en se fondant sur la directive 90/675, à laquelle cet article renvoie explicitement.

2. La directive 90/675

12. La directive 90/675 ¹¹ a fixé les principes relatifs à l'organisation des contrôles vétérinaires pour les produits en provenance des pays tiers introduits dans la Communauté.

9 — A partir du 1^{er} juillet 1995, la décision 93/185 a été remplacée par la décision 95/328/CE de la Commission, du 25 juillet 1995, établissant la certification sanitaire des produits de la pêche en provenance des pays tiers qui ne sont pas encore couverts par une décision spécifique (JO L 191, p. 32). La durée de validité de cette décision a été fixée à deux ans. L'article 1^{er}, paragraphe 1, de cette décision dispose que les lots de produits de la pêche introduits dans la Communauté doivent: 1) provenir d'un établissement agréé et inspecté par les autorités compétentes du pays tiers, et 2) être accompagnés d'un certificat sanitaire original numéroté attestant que les conditions sanitaires de production, de manipulation, de transformation, d'emballage et d'identification des produits sont au moins équivalentes à celles fixées par la directive 91/493. Le modèle de ce certificat sanitaire est fixé à l'annexe à la décision.

10 — JO L 53, p. 30.

11 — Directive précitée au point 2 ci-dessus.

13. Le chapitre II de cette directive comporte un certain nombre de « clauses de sauvegarde » visant la protection efficace, en temps utile, de la santé humaine. Plus précisément, l'article 19 dispose:

« 1. Si, sur le territoire d'un pays tiers, apparaît ou s'étend une maladie ... une zoonose ou une maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine, ou si toute autre raison grave de police sanitaire ou de protection de la santé humaine le justifie, notamment en raison des constats faits par ses experts vétérinaires, la Commission, de sa propre initiative, ou sur demande d'un État membre, arrête sans délai, en fonction de la gravité de la situation l'une des mesures suivantes:

— suspension des importations en provenance de tout ou partie du pays tiers concerné et, le cas échéant, du pays tiers de transit,

— fixation de conditions particulières pour les produits provenant de tout ou partie du pays tiers concerné.

...

4. Des représentants de la Commission peuvent se rendre immédiatement sur place.

...

6. Dans les meilleurs délais la Commission procède au sein du comité vétérinaire permanent à un examen de la situation (...) ».

3. La décision 95/119

14. Du 27 au 31 mars 1995, une mission d'experts de la Commission a effectué une inspection au Japon, au cours de laquelle ces experts ont contrôlé les conditions de production et de transformation des produits de la pêche exportés vers la Communauté. Concrètement, ces experts ont visité quatre établissements qui avaient été choisis par les autorités japonaises compétentes ainsi que le marché aux poissons de Tokyo ¹².

15. A l'issue de cette visite, les experts ont rédigé le rapport préliminaire de la mission effectuée au Japon relative à l'importation de coquilles Saint-Jacques et d'autres produits de la pêche, daté du 4 avril 1995.

16. Les experts communautaires ont conclu que les établissements visités de coquilles Saint-Jacques et de produits de la pêche n'étaient pas conformes aux exigences de la directive 91/493/CEE et que certains présentaient de graves risques pour la santé humaine. De plus, toujours selon les experts, les contrôles peu rigoureux de la part de l'autorité compétente ne donnaient aucune garantie quant à l'absence de fraudes concernant l'origine des produits.

17. Le rapport des experts communautaires est rédigé comme suit:

12 — Dans les observations écrites qu'elle a présentées (au point 10), la Commission explique que, en ce qui concerne le Japon, les conditions particulières d'importation des produits de la pêche, visées à l'article 11, paragraphe 1, de la directive 91/493, ne sont pas encore définitivement fixées. Le 22 mars 1995, les autorités japonaises ont transmis à la Commission une liste de 80 établissements agréés. Une fois réalisés les contrôles prévus à l'article 11, paragraphe 2, de la directive 91/493 et après que la Commission eut examiné et approuvé le système de contrôle de ces établissements, la Commission pourrait arrêter de manière définitive les conditions particulières d'importation desdits produits. D'ici là, les autorités japonaises ne délivreront de certificat sanitaire pour des produits de la pêche exportés vers la Communauté que s'il s'agit de produits de la pêche provenant d'établissements qui satisfont aux conditions de la directive 91/493.

La mission d'experts communautaires a été envoyée sur place en vue de vérifier les conditions qui régnaient dans les établissements de pêche au Japon et ensuite de déterminer les conditions particulières applicables aux importations de produits de la pêche en provenance de ce pays. Après les conclusions négatives, formulées dans un rapport du 4 avril 1995, auxquelles ces experts ont abouti et l'adoption de la décision 95/119 de la Commission, en litige, qui a suivi, les autorités japonaises ont suspendu la délivrance de certificats sanitaires à partir du début du mois de mai 1995. Le 7 août 1995, elles ont notifié à la Commission une nouvelle liste de deux établissements agréés. Le 7 septembre 1995, elles ont fait savoir qu'elles avaient agréé quatre établissements supplémentaires. Elles ont recommencé à délivrer des certificats sanitaires uniquement pour les produits provenant de ces établissements.

« 1. Remarques générales

Ces remarques sont valables pour les établissements préparant des coquilles Saint-Jacques et pour les établissements préparant les autres produits de la pêche.

1.1. L'autorité officielle (le ministère de la Santé et de la Prévoyance sociale, assisté par les centres sanitaires des préfectures) n'exerce pas un contrôle satisfaisant sur les établissements; elle a inscrit sur la liste des établissements déclarés conformes aux exigences de la directive 91/493/CEE du Conseil, des établissements présentant des risques graves pour la santé publique.

1.2. Sur certains points (conditions sanitaires des bateaux de pêche et des ports de débarquements du poisson, critères microbiologiques de l'eau potable, température des produits congelés...) la législation japonaise n'est pas équivalente à la législation communautaire.

1.3. La maîtrise des points critiques (Hazardous Analysis Critical Control Points) n'est pas comprise et assimilée par les établissements.

1.4. Les garanties en matière d'utilisation d'eau potable dans les établissements sont nettement insuffisantes (eau de puits non traitée et non contrôlée, eau du réseau municipal pas assez fréquemment contrôlée).

1.5. Le plus souvent, l'identification des lots (matières premières, produits en cours de fabrication et produits finis) n'est pas effectuée, ce qui ne permet pas de retrouver l'origine (établissement et procédé de fabrication).

2. Établissements de transformation de coquilles Saint-Jacques

...

3. Établissements pour les autres produits de la pêche

La mission a visité quatre établissements sélectionnés par l'autorité compétente et le marché de poissons de Tokyo.

3.1. Les conditions de structure, d'équipement et d'hygiène dans les quatre établissements n'étaient pas conformes aux exigences de la directive 91/493/CEE.

3.2. Dans deux établissements, en particulier dans une conserverie, l'absence d'hygiène et les mauvaises pratiques de fabrication présentaient des risques graves pour la santé publique.

3.3. Les déficiences des contrôles effectués par l'autorité compétente (procédure d'agrément des usines, inspections régulières, agrément des laboratoires privés) et la mauvaise identification des lots de production ne garantissent en aucune façon que les produits exportés sont conformes aux exigences de la directive 91/493/CEE et proviennent d'un établissement agréé.

3.4. Par lettre du 22 mars 1995, la mission du Japon à Bruxelles a fourni à la Commission une liste de 80 établissements qui 'remplissent les conditions fixées par la directive du Conseil 91/493/CEE'. Aucun des quatre établissements visités, sélectionnés par l'autorité japonaise, ne remplissait ces conditions lors de la visite.

4. Conclusion

Les établissements de transformation de coquilles Saint-Jacques et de produits de la pêche visités ne sont pas conformes aux exigences de la directive 91/493/CEE. Certains présentent de graves risques pour la santé publique.

Les contrôles effectués par l'autorité compétente ne sont pas assez rigoureux pour garantir qu'il n'y ait pas de fraudes concernant l'origine des produits »¹³.

18. Le rapport d'experts que nous venons de citer comporte également des rapports

préliminaires de visite de sept établissements, dont trois s'occupent de la transformation de coquilles Saint-Jacques et quatre s'occupent d'autres produits de la pêche.

19. En vertu de l'article 19 de la directive 90/675 et se fondant sur le rapport d'experts précité, la Commission a arrêté la décision 95/119¹⁴. Cette décision dispose:

« Article premier:

Les États membres interdisent l'importation des lots de produits de la pêche sous quelque forme que ce soit, originaires du Japon »¹⁵.

« Article 3

Les États membres modifient les mesures qu'ils appliquent aux importations pour les rendre conformes à la présente décision. Ils en informent la Commission »¹⁶.

13 — Nous reprenons ci-dessous, intégralement, le point 2 du rapport, qui concerne les établissements de transformation des coquilles Saint-Jacques:

« Treize établissements figurent sur la liste fournie par les autorités japonaises. Cinq établissements étaient supposés en fonctionnement, les sept autres étant dans des zones où la récolte des coquilles Saint-Jacques n'était pas ouverte, pour des raisons climatiques.

Parmi ces cinq établissements, la mission a choisi d'en visiter trois, et en a indiqué les noms le jour de son arrivée à Tokyo, (le 27 mars). Quelques heures plus tard, la mission était informée que l'un des trois établissements était fermé. La mission a toutefois insisté pour qu'une rapide visite soit effectuée, ce qui a permis de découvrir que cet établissement n'était pas conforme aux normes communautaires.

2.1 Il n'y a pas de véritable harmonisation des méthodes d'analyses des biotoxines (DSP et PSP) utilisées par les laboratoires officiels et les laboratoires privés accrédités.

2.2 Les méthodes officielles d'analyses montrent que le substrat à tester n'est pas la glande ovarienne (comme prévu dans la décision de la Commission du 8 avril 1994), mais le muscle, qui ne concentre pas les biotoxines.

2.3 Dans deux établissements visités sur trois, la mission a découvert, dans les chambres froides, des cartons de sachets plastique de coquilles Saint-Jacques congelées (muscles et glandes ovariennes) étiquetés en français: 'Produit congelé le 10 avril 1990; à consommer de préférence avant le 10 avril 1992'.

2.4 Le système d'identification des produits transformés ne permet pas d'éviter des fraudes concernant des produits provenant d'établissements non agréés.

2.5 Les trois établissements visités n'étaient pas conformes aux conditions de structure, d'équipement et d'hygiène établies par la directive 91/493/CEE. Cependant, la mission du Japon à Bruxelles, par lettre du 22 décembre 1994, avait affirmé que les treize établissements étaient dorénavant en conformité. Ils avaient bénéficié d'un agrément provisoire entre le 8 avril 1994 et le 31 décembre 1994 pour effectuer les travaux nécessaires pour respecter les exigences communautaires. »

14 — Décision précitée à la note 1.

15 — Par la suite, cette interdiction ne sera plus que partielle. En effet, le texte de cet article a été remplacé, en vertu de la décision 95/537/CE de la Commission, du 6 décembre 1995 (JO L 304, p. 51), par le texte suivant:

« Les États membres interdisent l'importation des mollusques bivalves, échinodermes, tuniciers et gastéropodes marins sous quelque forme que ce soit, originaires du Japon. »

16 — L'article 2 de la décision 95/119 de la Commission dispose:

« La décision 94/206/CE est abrogée. »

Cette décision 94/206/CE, du 8 avril 1994 (JO L 99, p. 44) modifiait pour la deuxième fois la décision 92/91/CEE de la Commission, du 6 février 1992, relative à certaines mesures de protection à l'égard des coquilles Saint-Jacques originaires du Japon (JO L 32, p. 37), autorisant à nouveau leur importation dans la Communauté. La décision 92/91 interdisait l'importation de coquilles Saint-Jacques, de pétoncles ou de vanneaux ainsi que des autres mollusques bivalves appartenant à la famille des pectinidés, originaires du Japon. Cette dernière décision (la décision 92/91) a été modifiée par la décision 92/293/CEE de la Commission (JO L 155, p. 39), qui avait étendu l'interdiction à tous les mollusques bivalves et gastéropodes marins originaires du Japon.

« Article 4

C — *L'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*

Les États membres sont destinataires de la présente décision. »

B — *La législation nationale pertinente*

20. Pour exécuter la décision 95/119 de la Commission, le secrétaire d'État néerlandais à la Santé publique, au Bien-être et au Sport, agissant en concertation avec le ministre de l'Agriculture, du Patrimoine naturel et de la Pêche, a adopté l'arrêté du 13 avril 1995¹⁷, modifiant la Warenwetregeling Invoerverbod bepaalde visserijproducten uit Japan¹⁸ (disposition législative interdisant les importations de certains produits de la pêche originaires du Japon, ci-après la « Warenwetregeling »).

21. Cette interdiction est entrée en vigueur aux Pays-Bas le 15 avril 1995.

22. Dans sa version modifiée, l'article 1^{er} de cette disposition législative dispose que les lots de produits de la pêche originaires du Japon ne peuvent pas être introduits sur le territoire néerlandais sous quelque forme que ce soit.

23. La Communauté a approuvé l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires¹⁹ par la décision 94/800/CE, du 22 décembre 1994, relative à la conclusion au nom de la Communauté européenne, pour ce qui concerne les matières relevant de ses compétences, des accords des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994)²⁰.

24. L'article 2 de l'accord, intitulé « Droits et obligations fondamentaux », dispose, en ses paragraphes 2 et 3:

« 2. Les membres feront en sorte qu'une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne soit appliquée que dans la mesure nécessaire pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, qu'elle soit fondée sur des principes scientifiques et qu'elle ne soit pas maintenue sans preuves scientifiques suffisantes ...

3. Les membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires n'établissent pas de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les membres où existent des conditions identiques ou similaires, y compris entre leur propre territoire et celui

17 — *Sicr* 1995, p. 74.

18 — *Sicr* 1994, p. 86.

19 — Accord précité à la note 3.

20 — JO L 336, p. 1.

des autres membres. Les mesures sanitaires et phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international »²¹.

25. L'article 3, intitulé « Harmonisation », dispose:

« 1. Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe, sauf disposition contraire du présent accord, et en particulier les dispositions du paragraphe 3.

2. ...

3. Les membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé

que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un membre juge approprié conformément aux dispositions pertinentes des paragraphes 1 à 8 de l'article 5¹... »

La note 1 se rapportant au paragraphe 3 est rédigée comme suit:

« Aux fins du paragraphe 3 de l'article 3, il y a une justification scientifique si, sur la base d'un examen et d'une évaluation des renseignements scientifiques disponibles conformément aux dispositions pertinentes du présent accord, un membre détermine que les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes ne sont pas suffisantes pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'il juge approprié. »

21 — L'article 4 de l'accord, intitulé « Équivalence », dispose:

« 1. Les membres accepteront les mesures sanitaires et phytosanitaires d'autres membres comme équivalentes, même si ces mesures diffèrent des leurs ou de celles qui sont utilisées par d'autres membres s'occupant du commerce du même produit, si le membre exportateur démontre objectivement au membre importateur qu'avec ses mesures le niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire dans le membre importateur est atteint. À cette fin, un accès raisonnable sera ménagé au membre importateur qui en fera la demande pour des inspections, des essais et autres procédures pertinentes.

2. Les membres se prêteront sur demande à des consultations en vue de parvenir à des accords bilatéraux et multilatéraux sur la reconnaissance de l'équivalence de mesures sanitaires et phytosanitaires spécifiées. »

26. L'article 5, intitulé « Évaluation des risques et détermination du niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire », dispose:

« 1. Les membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires et phytosanitaires soient

établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes.

2. Dans l'évaluation des risques, les membres tiendront compte des preuves scientifiques disponibles; des procédés et méthodes de production pertinents; des méthodes d'inspection, d'échantillonnage et d'essai pertinentes; de la prévalence de maladies ou de parasites spécifiques; de l'existence de zones exemptes de parasites ou de maladies; des conditions écologiques et environnementales pertinentes; et des régimes de quarantaine ou autres.

3. Pour évaluer le risque pour la santé et la vie des animaux ou pour la préservation des végétaux et déterminer la mesure à appliquer pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire contre ce risque, les membres tiendront compte, en tant que facteurs économiques pertinents: du dommage potentiel en termes de perte de production ou de ventes dans le cas de l'entrée, de l'établissement ou de la dissémination d'un parasite ou d'une maladie; des coûts de la lutte ou de l'éradication sur le territoire du membre importateur; et du rapport coût-efficacité d'autres approches qui permettraient de limiter les risques.

4. Lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce.

5. ...

6. ... lorsqu'ils établiront ou maintiendront des mesures sanitaires ou phytosanitaires pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, les membres feront en sorte que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'ils jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique ¹.

7. Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres membres. Dans de telles circonstances, les membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable. »

La note 1 figurant à la fin du paragraphe 6 de l'article 5 mentionne:

« kamaboko »²², qui sont consommés comme collation et qui sont mis sur le marché dans la Communauté.

« Aux fins du paragraphe 6 de l'article 5, une mesure n'est pas plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis à moins qu'il n'existe une autre mesure raisonnablement applicable compte tenu de la faisabilité technique et économique qui permette d'obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire approprié et soit sensiblement moins restrictive pour le commerce. »

29. Affish vend elle-même ses produits au commerce de gros aux Pays-Bas, en Belgique, en Allemagne, en France et en Espagne.

30. Au cours de la période s'étendant du 23 janvier au 15 mars 1995, Affish a acheté à Hanwa onze lots de produits « surimi ».

III — *Les éléments de fait*

27. L'activité d'Affish BV (ci-après « Affish ») comporte l'importation, principalement en provenance du Japon, ainsi que la distribution de produits de la pêche surgelés. A cet effet, elle entretient, depuis 1980, des relations commerciales avec les établissements Hanwa Co. Ltd (ci-après « Hanwa »), établis à Osaka.

31. A la fin du mois de mars 1995, deux de ces lots, composés de produits « kamaboko », pour lesquels des certificats sanitaires avaient été délivrés par les autorités japonaises compétentes, ont été acheminés par mer, par Hanwa, à destination des Pays-Bas.

32. Par sa décision du 2 mai 1995, qui se réfère à la décision 95/119 de la Commission, le Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (administration chargée du contrôle des animaux et de la viande, ci-après le

28. Hanwa représente quatre usines japonaises qui transforment des produits semi-préparés de poissons, dénommés « surimi », en autres produits de poissons appelés

22 — Concrètement, comme le montre l'ordonnance de renvoi, les poissons pêchés sont transformés en mer en produits semi-préparés, les « surimi », lesquels sont par la suite soumis à un autre traitement dans les ateliers japonais; le produit qui résulte de ce dernier traitement est le « kamaboko ».

« Rijksdienst ») n'a pas autorisé l'importation aux Pays-Bas des lots susmentionnés.

33. Le 3 mai 1995, Affish a introduit une réclamation contre la décision du Rijksdienst.

34. Par sa demande de mesures provisoires déposée devant la juridiction nationale le 3 mai 1995, Affish a demandé au président de cette juridiction de suspendre l'application de la décision du Rijksdienst et de dire pour droit que le Rijksdienst ne pouvait pas refuser l'importation des lots susmentionnés de produits de la pêche et des lots en provenance du Japon que Affish importerait à l'avenir, si ce n'est pour des motifs justifiés par la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux. Affish a en outre demandé au président de la juridiction nationale de dire pour droit que le refus de l'autorité compétente (en l'occurrence, le Rijksdienst) aurait dû être étayé par des examens de laboratoire, pratiqués par la partie défenderesse ou, à sa demande, par un autre organisme, qui auraient fait apparaître que l'importation du lot en question menaçait concrètement la santé et la vie des personnes ou des animaux.

35. Pour fonder la demande présentée devant la juridiction nationale, Affish a soutenu que la décision 95/119 en litige n'était pas valide pour les quatre motifs suivants: 1) violation de l'article 19 de la décision 90/675, 2) violation du principe de proportionnalité, 3) violation du principe d'égalité et 4) violation des articles 2, 4 et 5

de l'accord; en outre, à titre subsidiaire, Affish a soutenu que, en ne prévoyant aucune disposition transitoire pour les lots en cours d'acheminement, le royaume des Pays-Bas avait enfreint le principe général de droit communautaire de la confiance légitime.

36. Le Rijksdienst a soutenu que les autorités néerlandaises étaient tenues de se conformer pleinement à la décision communautaire sans se demander si celle-ci avait été ou non régulièrement arrêtée, cette dernière question relevant exclusivement de la compétence de la Cour. En outre, étant donné que ladite décision ne prévoyait pas de période transitoire, le gouvernement néerlandais n'avait pas la possibilité de prévoir une telle période.

37. Examinant tout d'abord le moyen soulevé par Affish à titre subsidiaire, la juridiction nationale a rejeté ce moyen au motif que ni la décision 95/119 litigieuse, ni la directive 90/675, ni le droit communautaire ne comportaient de dispositions qui auraient permis aux États membres de mettre en œuvre la décision en prévoyant une période transitoire. La juridiction nationale a ajouté que, dès lors que les intérêts de la santé publique visés à l'article 19 de la directive 60/675 étaient réellement en cause, il ne semblait pas possible de prendre en compte également les intérêts économiques des opérateurs concernés.

38. Ensuite, le juge national a examiné dans quelle mesure se trouvaient réunies les conditions énoncées par la Cour dans l'arrêt du 21 février 1991, Zuckerfabrick Süderdithmarchen et Zuckerfabrick Soest²³ (ci-après l'« arrêt Zuckerfabrik ») permettant à la juridiction nationale de surseoir à l'exécution d'un acte administratif national pris sur la base d'un acte d'une institution communautaire (règlement communautaire). Le juge national a considéré qu'il existait des motifs sérieux de douter de la validité de la décision litigieuse.

39. Le juge national conteste la procédure suivie par la Commission pour arrêter sa décision. Il considère que la mission d'experts avait pour objectif la vérification sur place de l'état des installations de pêche au Japon afin de fixer ensuite les conditions particulières d'importation des produits de la pêche, au titre de l'article 11 de la directive 91/493. Toutefois, cela ne signifiait pas à première vue que ces résultats justifiaient de manière suffisante la décision prise.

40. Le juge de renvoi souligne, ensuite, que les experts n'ont visité que quatre établissements situés au nord-est du Japon, sur les dizaines d'établissements semblables en activité dans ce pays. Les conclusions qu'ils ont consignées dans le rapport qu'ils ont établi ne constituaient pas une justification suffisante de l'interdiction générale

d'importer des produits de la pêche en provenance du Japon. En effet, ledit rapport n'a pas démontré que la situation constatée dans ces quatre établissements produisant le « kamaboko » était représentative²⁴ des autres établissements et, dès lors, les contrôles n'auraient pas non plus été suffisants pour les autres régions du Japon, étant donné que Affish s'approvisionne dans d'autres établissements qui sont situés dans une région différente de celles visitées par la mission d'experts. Par conséquent, il ne serait pas possible d'interdire, de façon générale, les importations de produits de la pêche.

41. Le juge national souligne encore que l'interdiction frappe un marché bien déterminé, celui des produits de la pêche dénommés « kamaboko » qui, jusqu'alors, à tout le moins aux Pays-Bas, n'avait pas suscité de problème particulier. Le juge de renvoi considère par ailleurs qu'il peut être remédié au manque de fiabilité des certificats émis pour certains produits en effectuant des contrôles lors de l'importation desdits produits dans la Communauté. En outre, le juge national observe qu'il semble que les résultats de la vérification n'aient pas donné lieu à une concertation avec les intéressés avant que la mesure litigieuse n'ait été arrêtée.

42. Le juge national considère en outre que l'appréciation correcte des conclusions du rapport a été compliquée par le fait que la

23 — C-143/88 et C-92/89, Rec. p. I-415, points 16 et suiv. Les conditions énoncées par la Cour dans ce dernier arrêt ont été précisées dans l'arrêt du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandelsgesellschaft c. a. (II)(C-466/93, Rec. p. I-3799, points 35 et suiv.).

24 — En particulier, la situation dans l'un de ces établissements est qualifiée de « convenable ».

Commission ne s'était pas fait représenter à l'audience pour commenter les résultats de la mission des experts, alors qu'elle y avait été invitée par le président du College van Beroep voor het Bedrijfsleven, qui avait donné suite à une demande formulée en ce sens par la partie défenderesse au principal, le Rijksdienst ²⁵.

43. Enfin, le juge national a reconnu que le marché sur lequel Affish commercialise le produit concerné disparaîtrait très rapidement en raison de la concurrence de produits similaires provenant d'autres pays et que l'importance que ce produit représente dans son chiffre d'affaires global rendrait sa faillite inéluctable si les importations étaient interdites. Dès lors, le juge de renvoi a estimé qu'il était satisfait à la condition de l'urgence, prévue par la Cour dans l'arrêt Zuckerfabrik ²⁶ pour qu'il y ait protection juridictionnelle provisoire, et que le litige ne mettait pas en cause des intérêts financiers de la Communauté susceptibles de faire obstacle au prononcé de cette mesure.

44. Ainsi, bien que le juge national ait maintenu des réserves quant au caractère suffisant de la surveillance et du contrôle sanitaire exercé par les autorités compétentes japonaises sur les établissements de la région d'où proviennent les produits importés par

Affish et, par voie de conséquence, quant au degré de fiabilité des certificats délivrés, il a conclu que, au regard de l'intérêt impérieux de la santé publique, le triple contrôle des produits de la pêche importés, prévu par la directive 91/493 ²⁷ n'était pas suffisant. C'est en se fondant sur ces motifs que le juge de renvoi a fait droit à la demande d'Affish et a ordonné la suspension de la décision litigieuse de la Commission, imposant au Rijksdienst: 1) d'une part, de soumettre les lots de produits de la pêche dont la mise sur le marché avait été interdite dans la Communauté à un examen aussi approfondi que l'état actuel de la science le permet, portant sur les éventuels défauts en matière de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux et 2) de n'autoriser la mise sur le marché communautaire des lots en question que si ledit examen faisait suffisamment apparaître qu'il n'y avait pas de déficience. Simultanément, le juge national a demandé à la Cour de justice de statuer à titre préjudiciel sur la validité de la décision 95/119.

IV — La question préjudicielle

45. Le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a soumis à la Cour la question préjudicielle suivante:

« Compte tenu des éléments évoqués dans la présente, la décision 95/119/CEE de la Com-

²⁵ — La Commission s'est fait représenter à l'audience dans le cadre d'un litige postérieur devant la même juridiction, entre les mêmes parties (ce litige concernait l'interdiction d'importer de nouveaux lots de « kamaboko » en vertu de la décision 95/119). Le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a statué dans cette dernière affaire par un arrêt du 24 août 1995.

²⁶ — Arrêt précédemment cité à la note 23.

²⁷ — Il s'agit du contrôle des documents, du contrôle d'identification et, enfin, du contrôle physique.

mission, du 7 avril 1995, est-elle valide en ce qu'elle vise les produits à base de poisson surimi, également appelés kamaboko, que la partie requérante importe de régions du Japon différentes de celles où se trouvent les établissements qu'une mission d'experts de la Commission a inspectés, selon le rapport qu'elle a établi le 4 avril 1995, ou à tout le moins d'établissements différents de ceux qui ont été inspectés et qui, lors de leur importation dans la Communauté, ont fait l'objet d'un contrôle adéquat qui n'a pas fait apparaître de risque sanitaire? »

décision de la Commission. En d'autres termes, nous pensons que le juge national s'est trompé: en effet, il ne pouvait pas surseoir à l'exécution d'un acte d'une institution communautaire — à savoir la décision litigieuse de la Commission — car c'est la Cour de justice qui est seule compétente pour en contrôler la validité et pour en ordonner le sursis à l'exécution; en réalité, le juge national a suspendu l'acte national qui a mis en application ladite décision de la Commission et cette erreur du juge de renvoi ne saurait relever du contrôle de la Cour de justice.

V — Réponse à la question préjudicielle

Observations liminaires

46. Avant toute chose, il convient d'élucider le point suivant: par la demande qu'elle a présentée au juge national, Affish a demandé la suspension de la décision du Rijksdienst. Or, selon le dispositif de la décision de renvoi, le juge national a suspendu l'application de la décision 95/119 de la Commission. Néanmoins, nous pensons qu'en substance, doutant de la validité de la décision 95/119 qui est en litige, le juge de renvoi a sursis à l'application de l'acte administratif de l'autorité nationale compétente²⁸, portant interdiction d'importer certains lots de produits de la pêche en provenance du Japon, arrêtée au titre de la Warenwetregeling, disposition législative qui, à son tour, a été modifiée pour faire en sorte que le royaume des Pays-Bas se conforme à la

47. Après la remarque que nous venons de formuler pour clarifier ce point, nous examinerons tout d'abord s'il est nécessaire de compléter la jurisprudence de l'arrêt Zuckerfabrik²⁹ en ajoutant une condition supplémentaire, cette fois d'ordre procédural, à l'octroi d'une protection juridictionnelle provisoire par le juge national, lorsque celui-ci doute de la validité d'un acte communautaire (A). Par la suite, il sera nécessaire d'examiner les moyens avancés à l'encontre de la validité de la décision 95/119 de la Commission, ceux formulés par le juge national comme aussi ceux développés par Affish dans les observations qu'elle a déposées devant la Cour³⁰. Ainsi, nous exa-

29 — Arrêt précité à la note 23.

30 — Le juge national souligne que les autres moyens que la partie requérante invoque pour contester la validité de la décision ont trait, à la lumière des conditions énoncées à l'article 19 de la directive 90/675, à la question du caractère proportionnel de la mesure litigieuse. Nous estimons qu'il s'impose d'examiner successivement tous les moyens soulevés par Affish, même si le juge national n'a pas pris position sur un moyen en particulier. Nous estimons que, sur ce point, la jurisprudence de la Cour est claire. Dans l'arrêt du 25 octobre 1978, Royal Scholten-Honig (103/77 et 145/77, Rec. p. 2037, points 16 et 17), la Cour a considéré qu'il convenait d'apprécier la validité d'un acte communautaire sur la base des moyens d'annulations qui avaient été invoqués par la partie demanderesse au principal, attendu que la juridiction nationale ne demandait qu'en termes généraux si le règlement concerné était valide.

28 — C'est ce que rappellent, dans leurs observations, les gouvernements italien et néerlandais.

minerons à quel point, en arrêtant cette décision, la Commission a violé l'article 19 de la directive 90/675 en ne motivant pas suffisamment sa décision, dans la mesure où les « raisons sérieuses » susceptibles de justifier l'adoption d'une mesure à ce point restrictive n'étaient pas réunies (B). Nous examinerons ensuite si la Commission a violé le principe de proportionnalité (C), le principe d'égalité (D), le principe de la confiance légitime (E), les dispositions de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (F) et, enfin, si la Commission a éventuellement agi par détournement de pouvoir ou détournement de procédure (G).

A — Sur la nécessité de compléter la jurisprudence de l'arrêt *Zuckerfabrik*

1. Sur la recevabilité

48. Dans son ordonnance, le juge de renvoi se borne à relever que, la Commission ne s'étant pas fait représenter à l'audience de la juridiction nationale alors qu'elle y avait été invitée par le président sur la demande du Rijkdsdienst, l'appréciation exacte des constatations contenues dans le rapport des experts et dans les comptes rendus des différentes visites d'entreprises s'est avérée très difficile de même que, dès lors, l'examen de la validité de la décision litigieuse.

49. Pour la Commission, la présente affaire donne à la Cour l'occasion de se prononcer,

pour la première fois, sur la nécessité d'ajouter aux conditions qu'elle a elle-même fixées dans la jurisprudence de l'arrêt *Zuckerfabrik*, relative à la suspension par une juridiction nationale de l'applicabilité d'un acte d'une autorité administrative nationale qui se fonde sur un acte d'une institution communautaire dont la validité est contestée, l'obligation, pour la juridiction nationale, de donner à l'institution communautaire la possibilité d'exposer son point de vue avant que la suspension ne soit ordonnée.

50. Nous pensons que la Cour n'a pas à prendre position sur ce point. Nos objections à cet égard se fondent sur la constatation que la juridiction nationale s'est abstenue de poser une telle question³¹. La Cour a certes interprété, un certain nombre de fois, des dispositions dont la juridiction nationale ne demandait pas directement l'interprétation³². Elle visait néanmoins exclusivement, à chaque fois, à donner à la juridiction de renvoi une réponse utile, susceptible d'aider cette dernière à résoudre ensuite le litige dont elle avait à connaître. En d'autres termes, nous pensons qu'une réponse à cette question n'est ni nécessaire ni utile pour résoudre la question préjudicielle déferée à la Cour par le juge national et qu'il n'est pas non plus indispensable d'y

31 — Par ailleurs, nonobstant l'impossibilité pour la Commission d'être partie intervenante, le juge national a invité la Commission à exposer son point de vue à l'audience. Comme on l'a signalé au cours de la procédure orale, il est possible de mentionner des exemples (notamment au Royaume-Uni) de cas dans lesquels la juridiction nationale a invité l'institution communautaire à l'éclairer sur les raisons qui ont conduit à l'adoption d'un acte par ladite institution.

32 — Voir, par exemple, les arrêts du 28 juin 1978, *Simmmenthal* (70/77, Rec. p. 1453, point 57), du 16 décembre 1992, *Claeys* (C-114/91, Rec. p. I-6559, point 21 en liaison avec le point 10) et du 18 mars 1993, *Viessmann* (C-280/91, Rec. p. I-971, point 17), ainsi que les conclusions de l'avocat général M. Jacobs sous ce même arrêt (point 14).

répondre pour permettre à ce dernier de résoudre le litige dont il a à connaître ³³.

l'ont amenée à adopter la mesure litigieuse. En d'autres termes, il n'appartiendrait plus à la juridiction nationale d'inviter l'institution communautaire à exprimer ses vues: elle lui reconnaîtrait d'office un tel droit ³⁵.

2. Sur le fond

51. Demandons-nous à présent dans quelle mesure il existe une raison de compléter la jurisprudence de l'arrêt *Zuckerfabrik* et plus précisément s'il est nécessaire que la Cour définisse des règles de procédure relatives à la manière dont les juridictions nationales doivent assurer la protection juridictionnelle provisoire ³⁴. Nous observerons que, cette fois, la Cour est invitée par la Commission à définir une règle de procédure qui consacrerait le droit pour l'institution communautaire de se défendre lorsque la validité d'un acte de cette institution est contestée devant une juridiction nationale. L'institution communautaire pourrait de la sorte, si elle le souhaite, présenter son point de vue, éclairant la juridiction nationale quant aux motifs qui

52. Même si la reconnaissance de cette condition présente théoriquement un intérêt, elle ne rencontre pas notre accord. Le juge national n'est pas juge de la validité de l'acte communautaire; il doit dès lors déférer une question préjudicielle chaque fois qu'il nourrit des doutes sur la validité d'un acte communautaire. En effet, la Cour de justice est le forum naturel pour débattre et trancher une telle question. En outre, l'institution communautaire ne saurait risquer de voir sa décision annulée par le juge national. Nous pensons que le juge national ne tirerait aucun profit des explications données par l'institution communautaire laquelle, de toute façon, réexposera ultérieurement son point de vue devant la Cour, lorsqu'une question préjudicielle aura été déférée à la Cour en la matière. Le juge national pourrait uniquement, conformément à la jurisprudence *Zuckerfabrik* ³⁶, accorder un sursis à l'exécution d'un acte administratif qui se fonde sur un acte d'une institution communautaire et présenter en même temps à la Cour une demande de décision préjudicielle relative à

33 — A notre sens, ce point de vue est le seul qui soit conforme à la logique de l'article 177 du traité et il se fonde sur une jurisprudence constante de la Cour, laquelle a itérativement considéré que l'article 177 donnait mission à la Cour de contribuer à l'administration de la justice dans les États membres (voir les arrêts du 16 décembre 1981, *Foglia*, 244/80, Rec. p. 3045, point 21; du 8 novembre 1990, *Gmurzynska-Bacher*, C-231/89, Rec. p. I-4003, point 20; du 28 mars 1995, *Kleinwort Benson*, C-346/93, Rec. p. I-615, point 24, et du 15 décembre 1995, *Bosman*, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 60) et non de formuler des opinions consultatives sur des questions générales ou hypothétiques qui n'apportent rien à la solution du litige en cause; voir l'arrêt *Foglia*, précité (points 18 et 20), ainsi que l'arrêt du 3 février 1983, *Robards* (149/82, Rec. p. 171, point 19). Comparer également l'arrêt du 15 juin 1995, *Zabala Erasun* c. a. (C-422/93, C-423/93 et C-424/93, Rec. p. I-1567, point 29).

34 — Nous rappellerons que, au cours de l'examen de la demande introduite par Affish, le juge national a invité la Commission à présenter ses vues; toutefois, pour des raisons étrangères à l'affaire, la Commission a été empêchée de le faire. En revanche, elle a pu présenter son point de vue lors de l'examen d'un recours ultérieur formé par Affish, ayant la même portée et soumis à la même juridiction.

35 — Dans la pratique, cela impliquerait que le droit de se défendre soit conféré au Parlement, lorsque l'acte du Parlement produit des effets juridiques ou est adopté conformément à la procédure de codécision du Conseil, de la Commission et de la Banque centrale européenne prévue à l'article 189 B du traité.

36 — Arrêt précité à la note 23.

la validité de l'acte communautaire, évitant ainsi de prolonger la procédure pendant des années ³⁷.

B — *Insuffisance de la motivation de la décision de la Commission*

53. Selon Affish, en arrêtant la décision 95/119, la Commission a enfreint à de nombreux titres l'article 19 de la directive 90/675. Concrètement, Affish soutient que la Commission ne peut pas être considérée comme un législateur communautaire et que, dès lors, elle ne saurait disposer d'un large pouvoir d'appréciation au titre de cette disposition. Et même si elle disposait d'un tel pouvoir, elle serait tenue d'exposer de manière adéquate les motifs de fait et de droit qui ont fondé l'adoption d'une mesure aussi restrictive que l'interdiction d'importer des produits de la pêche en provenance du Japon et en particulier l'interdiction faite à Affish d'importer des produits « surimi » qui, jusqu'alors, avaient été soumis sans problèmes à tous les contrôles sanitaires dans la Communauté comme en dehors de la Communauté ³⁸.

37 — Par ailleurs, le juge national dispose toujours de la possibilité de demander à l'institution communautaire auteur de l'acte des éléments d'information propres à l'éclairer sur le cadre factuel du litige dont il a à connaître; voir, par exemple, l'ordonnance du 13 juillet 1990, *Zwartveld c. a.* (C-2/88 Imm., Rec. p. I-3365).

38 — Au cours de la procédure orale, Affish a soutenu que le risque allégué, dû aux carences constatées d'un point de vue sanitaire dans les installations de pêche, était très faible: en effet, les poissons qui sont utilisés en vue de la fabrication des produits dénommés « surimi » sont pêchés en Alaska et au Canada et sont nettoyés et transformés en produits semi-finis en mer.

1. L'étendue des pouvoirs de la Commission au titre de l'article 19 de la directive 90/675

54. Il convient tout d'abord de préciser, d'une part, que la directive 90/675, sur la base de laquelle la décision litigieuse a été arrêtée, mentionne comme fondement juridique l'article 43 du traité et que, d'autre part, eu égard à son contenu, la décision litigieuse relève du domaine de la politique agricole commune, domaine dans lequel les institutions communautaires disposent en règle générale d'un large pouvoir d'appréciation, tenant compte des responsabilités que leur confère le traité ³⁹.

55. L'article 19 de la directive 90/675 confère à titre exclusif à la Commission un large pouvoir d'appréciation: en effet, si, sur le

39 — La Cour s'est prononcée sur les pouvoirs de la Commission dans ce domaine, dans l'affaire « Beurre de Noël », dans son arrêt du 11 mars 1987, *Vandemoortele/Commission* (27/85, Rec. p. 1129, point 14). Concrètement, dans cet arrêt, la Cour a considéré que, s'agissant de l'étendue de la compétence d'exécution reconnue en principe à la Commission dans le domaine de la politique agricole commune, (point 14) « il résulte de l'économie du traité dans laquelle l'article 155 doit être replacé, ainsi que des exigences de la pratique, que la notion d'exécution doit être interprétée largement ». Précisant ce point de vue, la Cour continue: « La Commission étant seule à même de suivre de manière constante et attentive l'évolution des marchés agricoles et d'agir avec l'urgence que requiert la situation, le Conseil peut être amené, dans ce domaine, à lui conférer de larges pouvoirs d'appréciation et d'action. Dans cette hypothèse, les limites de cette compétence doivent être appréciées notamment au regard des objectifs généraux essentiels de l'organisation du marché. » Pour ce qui concerne le pouvoir d'appréciation du Conseil dans le domaine de la politique agricole commune, voir à titre indicatif l'arrêt du 29 février 1996, *Commission/Conseil* (C-122/94, Rec. p. I-881, point 18), relatif aux aides d'État dans le domaine viti-vinicole et nos conclusions présentées sous cet arrêt, ainsi que l'arrêt, plus ancien, du 29 octobre 1980, *Roquette Frères/Conseil* (138/79, Rec. p. 3333, point 25).

territoire d'un pays tiers, apparaît ou s'étend une zoonose ou une maladie ou cause « susceptible » de constituer un « danger grave » pour les animaux ou la santé humaine, ou si toute autre « raison grave » de police sanitaire ou de protection de la santé humaine le justifie, notamment en raison des constats faits par ses experts vétérinaires, la Commission arrête sans délai, en fonction de la « gravité de la situation », l'une des mesures prévues par cette disposition.

56. Ainsi, nous observons que l'article 19 de la directive utilise une série de notions juridiques au sens large, telles que les locutions « danger grave pour les animaux ou la santé humaine », « raison grave de police sanitaire ou de protection de la santé humaine », « gravité de la situation », dont la définition peut être donnée par la Commission sous le contrôle de la Cour.

57. Nous estimons que la détermination des éléments ou des situations qui s'avèrent constituer, en définitive, un « danger grave », une « raison grave » ou une « situation grave » doit faire l'objet d'un examen propre à chaque situation particulière, qui tienne compte de nombreux facteurs, tels que, par exemple, la nature du produit, la possibilité d'une altération rapide et facile de ce produit ainsi que la possibilité d'un contrôle complet et suffisant tant au

stade de la production qu'au stade du transport ou de la mise à la consommation ⁴⁰.

58. Par ailleurs, exerçant le pouvoir que lui confère l'article 19 de la directive, la Commission agit en qualité de législateur communautaire, dès lors qu'elle peut intervenir par voie réglementaire quant au problème apparu en prenant l'une des mesures prévues par ladite disposition.

59. Ce large pouvoir d'appréciation est conféré à la Commission dans le cadre d'un régime de sauvegarde de l'ensemble du système d'organisation des contrôles des produits vétérinaires originaires de pays tiers importés dans la Communauté et lorsque surviennent des circonstances graves et exceptionnelles ⁴¹.

40 — Il convient toutefois de souligner que le large pouvoir d'appréciation dont dispose la Commission ne signifie pas l'absence de tout contrôle des décisions qu'elle adopte au titre des compétences qui lui sont conférées. C'est qu'un élargissement excessif des notions juridiques vagues que comporte l'article 19, paragraphe 1, dont la détermination est laissée au pouvoir d'appréciation de la Commission, les priverait de toute valeur juridique. En d'autres termes, il n'est pas possible que ces notions couvrent toute apparition d'une maladie ou d'une zoonose ou toute situation quelconque, au risque d'altérer leur portée et d'en faire des notions qui ne présenteraient qu'une valeur simplement nominale, dénuées de portée matérielle obligatoire et ne présentant, en définitive, aucune utilité pratique particulière.

41 — Concrètement, selon le sixième considérant de la directive 90/675, « il importe de prévoir un régime de sauvegarde ... dans ce cadre, la Commission doit pouvoir agir, notamment en se rendant sur place et en adoptant les mesures appropriées à la situation ».

60. L'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675 confère, pensons-nous, un pouvoir d'appréciation permettant à la Commission d'agir de façon préventive en vue de protéger la santé humaine par la suspension des importations en provenance des pays tiers. Plus précisément, elle dispose du pouvoir d'ordonner sans retard, d'office ou à la demande d'un État membre, eu égard à la gravité de la situation, la suspension des importations en provenance de tout ou partie du territoire du pays tiers concerné ou la fixation de conditions particulières applicables aux produits originaires de tout ou partie du territoire dudit pays tiers, en se fondant en particulier sur des constats des experts vétérinaires. La Commission peut agir non seulement lorsque sur le territoire d'un pays tiers, apparaît ou s'étend une maladie ou une zoonose susceptibles de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine, mais également si une raison grave de police sanitaire ou de protection de la santé humaine le justifie.

61. A notre avis, il résulte de l'article 19 de la directive 90/675 que la Commission peut interdire les importations de produits de la pêche concernés en l'espèce pour autant de temps qu'elle l'estime nécessaire, dès lors qu'il est démontré non seulement qu'il existe un risque bien concret lié aux importations de produits de la pêche, impliquant un danger pour la santé humaine (en raison, par exemple, de leur altération), mais également simplement lorsqu'il y a soit absence totale de contrôles sanitaires dans le pays exportateur soit de graves déficiences, c'est-à-dire de graves insuffisances dans les contrôles sanitaires opérés dans ledit pays, indépendamment de la question de savoir si, concrètement, un danger pour la santé humaine a existé. En d'autres termes, la Commission peut interdire les importations en vue d'empêcher la consommation non seulement

de produits dangereux pour la santé humaine, mais aussi de produits n'ayant pas fait l'objet d'un contrôle suffisant, dès lors que, dans un cas comme dans l'autre, elle estime qu'il existe un motif grave justifiant ladite interdiction.

62. La Cour a eu à statuer dans un grand nombre d'affaires non seulement sur la question de l'étendue des pouvoirs des institutions communautaires, dans le cadre des compétences définies par les dispositions du traité relatives à l'application de la politique agricole commune, mais également quant aux limites du contrôle qui peut être exercé lorsque lesdites institutions disposent d'un large pouvoir d'appréciation et sont amenées à apprécier une situation économique complexe⁴². Ainsi, la Cour a considéré que, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique agricole commune, « en contrôlant l'exercice d'une telle compétence, le juge doit se limiter à examiner si elle n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou de détournement de pouvoir ou si l'autorité en question n'a pas manifestement dépassé les limites de son pouvoir d'appréciation »⁴³.

42 — Il convient de rappeler que, selon le premier considérant de la directive 91/493, ladite directive a été adoptée en vue, entre autres, « d'assurer, plus particulièrement, un fonctionnement harmonieux de l'organisation commune de marché dans le secteur des produits de la pêche ».

43 — En d'autres termes, lorsque l'institution dont émane la décision dispose d'un large pouvoir d'appréciation, la Cour, n'ayant pas le pouvoir de substituer son appréciation à celle de l'institution dont émane la décision, en l'occurrence la Commission, doit arriver à une certitude raisonnable au vu des documents produits par chacune des parties, que ladite institution n'a pas outrepassé les limites extrêmes de son pouvoir discrétionnaire, qu'il n'existe pas d'erreur manifeste d'appréciation des éléments de fait qui affecterait la validité de la décision, qu'il n'y a pas eu de qualification erronée par rapport à une notion juridique vague, que la décision n'a pas été arrêtée par détournement de pouvoir, qu'il n'y a pas d'erreur manifeste d'appréciation desdits éléments de fait et que la motivation est légitime; voir les arrêts *Roquette Frères/Conseil*, précité à la note 39 (point 25); du 12 juillet 1979, *Italie/Conseil* (166/78, Rec. p. 2575, point 14), ainsi que *Commission/Conseil*, précité à la note 39 (point 18). Voir également le point A, in fine, des conclusions de l'avocat général M. Gand sous l'arrêt du 8 février 1966, *Acciaierie c Ferriere Pugliesi/Haute Autorité de la CEEA* (8/65, Rec. p. 1).

63. Nous examinerons successivement les moyens soulevés par Affish et, concrètement, nous pencherons sur la question de savoir dans quelle mesure les éléments qui ont conduit la Commission à adopter la décision 95/119 constituent une justification suffisante, en d'autres termes si la motivation de cette décision est ou non erronée.

2. Sur le caractère suffisant des motifs de la décision attaquée

64. Il convient tout d'abord de rappeler que, selon l'article 190 du traité, les actes des institutions de la Communauté sont motivés. Or, selon une jurisprudence constante de la Cour⁴⁴, « la motivation exigée par l'article 190 du traité CEE doit être adaptée à la nature de l'acte en cause. Elle doit faire apparaître d'une façon claire et non équivoque le raisonnement de l'institution, auteur de l'acte, de manière à permettre aux intéressés de connaître les justifications de la mesure prise et à la Cour d'exercer son contrôle. Il résulte en outre de cette jurisprudence que l'on ne saurait exiger que la motivation d'un acte spécifie les différents éléments de fait et de droit qui en font l'objet, dès lors que cet acte entre dans le cadre systématique de l'ensemble dont il fait partie ».

65. Sur la question de l'insuffisance de motivation, il y a lieu de rappeler que les motifs sont insuffisants lorsqu'ils ne mentionnent pas les éléments de fait dont l'appréciation a conduit l'institution auteur de l'acte à retenir les motifs justifiant la décision adoptée et n'énoncent pas avec une clarté suffisante les objectifs poursuivis⁴⁵.

66. Le premier considérant de la décision 95/119 de la Commission, en litige en l'espèce, mentionne « qu'une mission d'experts de la Commission s'est rendue au Japon pour vérifier les conditions de production et de transformation des produits de la pêche exportés vers la Communauté; que, selon les constatations de ces experts, les assurances officiellement données par les autorités japonaises ne sont pas respectées et les conditions de production et d'entreposage des produits de la pêche présentent des défauts graves en matière d'hygiène et de contrôle qui peuvent constituer des risques pour la protection de la santé publique ».

67. Le deuxième considérant mentionne « que la décision 94/206/CE de la Commission interdit l'importation des lots de mollusques bivalves et gastéropodes marins, originaires du Japon, à l'exclusion des coquilles Saint-Jacques et autres Pectinidae, congelés ou transformés ».

44 — Voir, par exemple, les arrêts du 14 juillet 1994, Grèce/Conseil (C-353/92, Rec. p. I-3411, point 19); du 13 octobre 1992, Portugal et Espagne/Conseil (C-63/90 et C-67/90, Rec. p. I-5073, point 16); du 9 novembre 1995, Atlanta Fruchthandels-gesellschaft e. a. (II), précité à la note 23 (point 16), ainsi que l'arrêt Commission/Conseil, précité à la note 39 (point 29).

45 — Voir les arrêts du 13 novembre 1990, Fedesa e. a. (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 29), ainsi que du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil (68/86, Rec. p. 855, point 28).

68. En raison des conclusions du rapport de la mission d'experts, selon le troisième considérant de la décision attaquée, la Commission a estimé qu'il importait « de suspendre les importations de tous les produits de la pêche originaires du Japon dans l'attente d'une amélioration des conditions d'hygiène et du contrôle des productions ».

69. L'examen du rapport établi par les experts communautaires montre que leurs observations (points 2 et 3 du rapport) ont été principalement consacrées aux insuffisances graves des contrôles sanitaires exercés par les autorités compétentes japonaises; elles signalaient en même temps l'existence de risques graves pour la santé publique lors des inspections effectuées (voir en particulier les points 1.4, 2.3 et 3.2 du rapport).

70. Concrètement, l'ensemble du rapport des experts, auquel fait référence explicitement le premier considérant de la décision de la Commission, et principalement le point 3 dudit rapport, exposent les raisons pour lesquelles la situation des installations de pêche que les experts ont visitées, et en particulier leur structure, leur équipement et leur hygiène, les méthodes de fabrication et le manque de contrôle de la part des autorités japonaises compétentes, non seulement ne correspondaient pas aux conditions de la directive 91/493, mais encore comportaient de graves dangers pour la santé publique. Il en résulte donc qu'il existait des raisons sérieuses d'adopter des mesures de protection de la santé publique eu égard à la nature des produits de la pêche dont, ainsi que le souligne la Commission, le contrôle ne peut s'exercer de manière efficace qu'au

stade de la production. Telle est la raison pour laquelle nous estimons que les motifs de la décision litigieuse de la Commission, qui font référence sommairement à ces conclusions négatives du rapport des experts, ne sont ni insuffisants ni erronés, dès lors que nous pouvons considérer que les conditions fixées par l'article 19 de la directive, sur lesquelles la Commission s'est fondée pour arrêter sa décision, sont réunies.

71. Nous estimons également qu'il n'est pas possible de considérer que les motifs de la décision attaquée sont insuffisants parce qu'ils sont concis. Certes, les motifs existants ne contiennent pas d'énumération exhaustive de tous les éléments du raisonnement de la Commission, ils ne répètent pas dans leur intégralité les conclusions de la mission d'experts que la Commission a envoyée au Japon pas plus qu'ils n'expliquent pourquoi une mesure moins restrictive n'aurait pas été adéquate. Toutefois, la décision attaquée, acte adopté en vertu du pouvoir discrétionnaire de la Commission, contient, ne fût-ce que de manière succincte, des références aux éléments de fait dont la Commission a tenu compte ainsi que les raisonnements juridiques qui justifient l'adoption de la décision. Et c'est précisément parce qu'il s'agit d'un acte relevant du pouvoir discrétionnaire de la Commission qu'une motivation sommaire suffit, ainsi que le soulignait l'avocat général M. Lagrange ⁴⁶.

46 — Voir les conclusions sous l'arrêt du 15 juillet 1960, Président c. a./Haute Autorité de la CEEA (36/59, 37/59, 38/59 et 40/59, Rec. p. 857).

72. Nous pensons que les déficiences graves en matière d'hygiène et de contrôle de la part des autorités japonaises sont des éléments qui peuvent constituer une « raison grave de police sanitaire » ou une « raison grave de protection de la santé humaine ».

l'objectif poursuivi et que la Commission n'a pas non plus examiné la possibilité d'arrêter une mesure moins restrictive. Enfin, pour Affish, les inconvénients du choix de la mesure concernée l'emportent sur ses avantages.

73. Dès lors, l'ensemble des considérants de la décision forment une motivation qui, eu égard non seulement à son libellé, mais aussi au contexte de son adoption (invocation « de défauts graves en matière d'hygiène et de contrôle ») comme eu égard à l'ensemble des règles de droit qui régissent la matière concernée⁴⁷, doit être considérée comme suffisante au regard de l'article 190 du traité.

1. L'objectif poursuivi et le caractère approprié de la mesure adoptée

75. Affish estime que le fait que les autorités locales d'une région du Japon n'aient pas procédé aux contrôles sanitaires nécessaires ne justifie pas l'adoption d'une mesure aussi restrictive de la part de la Commission.

C — Violation du principe de proportionnalité

74. Affish soutient que la décision litigieuse est contraire au principe de proportionnalité qui gouverne l'article 19 de la directive 90/675⁴⁸. Concrètement, Affish soutient que la mesure choisie par la Commission n'était ni appropriée ni nécessaire à la réalisation de

76. Le juge de renvoi fait observer que les points 1.3 à 1.5 du rapport relèvent que l'on ne se souciait pas suffisamment de points critiques du processus de production, de l'alimentation en eau et du système d'identification des lots. Il relève par ailleurs que les quatre fabriques approvisionnant Affish en produits de la pêche répondaient parfaitement aux exigences des dispositions communautaires. Il souligne que les conclusions de la mission des experts⁴⁹ ne suffisent pas pour adopter une mesure aussi restrictive: en effet, il n'apparaît pas que certains produits aient fait l'objet de plaintes précises qui auraient pu justifier l'adoption de mesures de sauvegarde au titre de l'article 19 de la

47 — Voir, à titre indicatif, les arrêts du 25 octobre 1984, *Rijksuniversiteit te Groningen* (185/83, Rec. p. 3623, point 38); du 26 juin 1986, *Nicolet Instrument* (203/85, Rec. p. 2049, point 10); du 8 juin 1989, *Association générale des producteurs de blé et autres céréales* (167/88, Rec. p. 1653, point 34); et du 6 juillet 1993, *CT Control et JCT Benelux/Commission* (affaires jointes C-121/91 et C-122/91, Rec. p. I-3873, point 31).

48 — Selon Affish, cet article comporte un double critère de proportionnalité, en ce qu'il dispose que les mesures prises doivent être justifiées et que le choix de la mesure doit être fait en fonction de la situation existante.

49 — Ni le juge national ni Affish ne contestent la fiabilité des conclusions formulées par la mission des experts pour les établissements qu'elle a visités.

directive 90/675, comme ce fut le cas antérieurement en ce qui concerne les coquilles Saint-Jacques, qui ont fait l'objet de plaintes qui ont abouti à leur interdiction.

77. Cette argumentation ne saurait être retenue.

78. Selon une jurisprudence constante, en vertu du principe supérieur de la proportionnalité, « la légalité de mesures imposant des charges financières aux opérateurs est subordonnée à la condition que ces mesures soient appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les charges imposées ne doivent pas être démesurées par rapport aux buts visés »⁵⁰.

79. S'agissant du contrôle judiciaire des conditions susmentionnées, il convient de souligner, comme nous l'avons précisé ci-dessus, que, selon une jurisprudence constante de la Cour⁵¹, « le législateur communautaire dispose en matière de politique

agricole commune d'un pouvoir discrétionnaire qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 et 43 du traité lui attribuent. Par conséquent, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée en ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure ».

80. Il convient dès lors d'examiner en premier lieu l'objectif poursuivi par la décision 95/119 en litige, afin de déterminer ensuite si la mesure prise par la Commission est appropriée et nécessaire à la réalisation de cet objectif et si ses inconvénients ne l'emportent pas sur ses avantages.

81. Il résulte du premier considérant que l'objectif de ladite décision est la sauvegarde de la santé publique, laquelle serait mise en danger par la consommation de produits de la pêche originaires du Japon parce que ceux-ci présenteraient des défauts graves en matière d'hygiène.

82. Dans une ordonnance récente rendue dans l'affaire de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ci-après l'« ESB »), communément appelée « affaire de la vache folle »⁵², procédant à une mise en balance des intérêts concernés, la Cour souligne que

50 — Voir, à titre indicatif, les arrêts du 11 juillet 1989, Schröder (265/87, Rec. p. 2237, point 21); du 13 novembre 1990, Fedesa c. a., précité à la note 45 (point 12); du 4 juillet 1996, Hüpeden (C-295/94, Rec. p. I-3375, point 14), et du 4 juillet 1996, Pietsch (C-296/94, Rec. p. I-3409, point 15).

51 — Voir, à titre indicatif, les arrêts 1989 Schröder, précité à la note 50 (point 22); Fedesa c. a., précité à la note 45 (point 14), ainsi que l'arrêt du 5 octobre 1994, Allemagne/Conseil (C-280/93, Rec. p. I-4973, points 89 et 90).

52 — Ordonnance du 12 juillet 1996, Royaume-Uni/Commission (C-180/96 R, Rec. p. I-3903).

l'article 3, sous o), du traité CE prévoyait, parmi les objectifs de la Communauté, « une contribution à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé ». La Cour relève ensuite que « cet objectif est rappelé à l'article 129, paragraphe 1, premier alinéa, du même traité, selon lequel la Communauté contribue à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine ». La Cour continue comme suit: « le troisième alinéa du même paragraphe précise encore que les exigences en matière de protection de la santé sont une composante des autres politiques de la Communauté »⁵³. Il est d'ailleurs significatif que, dans cette même ordonnance, la Cour ait estimé que « la poursuite des objectifs de la politique agricole commune ne saurait faire abstraction d'exigences d'intérêt général telles que la protection des consommateurs ou de la santé et de la vie des personnes et des animaux, exigences dont les institutions communautaires doivent tenir compte en exerçant leurs pouvoirs »⁵⁴.

83. A la lumière de cette jurisprudence, nous estimons qu'en l'espèce la mesure prise par la Commission, en l'occurrence l'interdiction des importations de tous les produits de la pêche en provenance du Japon, était appropriée à la réalisation de l'objectif d'importance manifestement primordiale qui était poursuivi, en l'occurrence la protection de la santé publique. Il en était ainsi en raison de l'insuffisance du niveau des contrôles sanitaires effectués par les autorités japonaises compétentes sur les établissements qui ont été inspectés par les experts communautaires (point 1 et points 3.1 et 3.2 du

rapport qu'ils ont établi) comme en raison des risques que les défauts constatés représentaient pour la santé publique⁵⁵.

2. La question de la nécessité de la mesure prise

84. Selon Affish, les problèmes relevés lors du contrôle sont localisés dans une seule région du Japon, qui n'est pas celle dans laquelle Affish se fournit, et l'interdiction générale des importations en provenance du Japon n'était pas une mesure nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi.

85. Le juge national souligne que les résultats consignés par les experts communautaires ne sauraient être considérés comme représentatifs étant donné que, dans l'un des établissements inspectés, la situation a été considérée comme « convenable ». Le juge national relève en outre que le contrôle s'est limité à un nombre très restreint d'établissements (quatre), dans une région bien déterminée du Japon, qui n'est pas du tout celle où Affish se fournit.

53 — Point 63.

54 — Point 63; voir également l'arrêt Royaume-Uni/Conseil, précité à la note 45 (point 12).

55 — Comme la Commission l'a souligné à l'audience, les insuffisances du contrôle sanitaire étaient dues au régime légal en vigueur au Japon. En effet, alors que les autorités centrales édictent des règles auxquelles toutes les autorités régionales doivent se conformer, il n'existe cependant pas de contrôle central de nature à assurer le respect de ces règles par les autorités décentralisées au niveau des préfectures.

a) Le recours au contrôle par échantillonnage

86. L'examen de la nécessité de la mesure prise par la Commission pose, à notre avis, la question de savoir dans quelle mesure les résultats d'un contrôle effectué par échantillonnage peuvent fonder suffisamment une mesure d'interdiction générale des produits de la pêche d'origine japonaise prise par la Commission. En outre, cette question est importante, car tant Affish que le juge national soutiennent que, au Japon, par suite de la structure décentralisée des contrôles sanitaires de la production, il n'existe pas d'organisme central de contrôle des établissements; toutefois, cela n'implique pas que, dans d'autres régions de ce pays, le contrôle ait été défaillant au point de devoir entraîner l'interdiction de toute importation.

87. Nous pensons que le contrôle par échantillonnage effectué sur place était la méthode indiquée pour vérifier la situation des installations de traitement des produits de la pêche au Japon; comme le montrent les rapports des experts et comme la Commission l'a souligné à l'audience, ces installations ne répondaient pas aux exigences communautaires. Dès lors, la Commission pouvait en tirer des conclusions en ce qui concerne la situation qui existait dans ces établissements de manière plus générale, conformément à la loi des probabilités et en se fondant sur le principe de l'application extensive, c'est-à-dire sur le principe de l'application par extrapolation.

88. Ce point de vue est étayé par la jurisprudence de la Cour, selon laquelle la Com-

mission peut se fonder sur les résultats d'un contrôle par échantillonnage, exercé de façon suffisamment fiable, et sur les conclusions d'experts, c'est-à-dire de scientifiques possédant des connaissances spécialisées qui seraient en mesure d'évaluer pleinement la gravité de la situation⁵⁶ et, en se fondant sur ces constatations, adopter un acte qui concerne un ensemble⁵⁷ dont certaines parties ont été contrôlées⁵⁸.

89. La Cour a en outre considéré que, à défaut de règles concrètes déterminant les

56 — Voir l'arrêt du 21 novembre 1991, Technische Universität München (C-269/90, Rec. p. I-5469), relatif à l'admission en franchise douanière d'un appareil scientifique importé dans la Communauté au motif qu'il n'existe pas dans la Communauté d'appareils de valeur scientifique équivalente. Après avoir mentionné (au point 21) que « la Commission a admis qu'elle a toujours suivi les avis du groupe d'experts, faute pour elle de disposer d'autres sources d'information sur les appareils considérés », la Cour a reconnu (au point 22) que « dans ces conditions, le groupe d'experts ne saurait remplir sa mission que s'il est composé de personnes possédant les connaissances techniques requises dans les différents domaines d'utilisation des appareils scientifiques en cause ou si les membres de ce groupe bénéficient du conseil d'experts possédant ces connaissances ».

57 — Voir l'arrêt du 9 août 1994, Allemagne/Commission (C-413/92, Rec. p. I-3781, point 13), qui concernait l'octroi d'aides au lait écrémé transformé en vue de la fabrication de caséine et des caséinates. Dans cette affaire, la Cour a considéré que, dans le cadre du contrôle que doit exercer l'organisme national d'intervention compétent, la notion de « surveillance permanente » au sens de l'article 3, paragraphe 3, du règlement (CEE) n° 756/70 de la Commission, du 24 avril 1970, relatif à l'octroi des aides au lait écrémé transformé en vue de la fabrication de caséine et des caséinates (JO L 91, p. 28) implique que, lorsque les contrôles officiels font apparaître que, parmi les lots qui ont été admis par les contrôles internes, certains ne sont pas conformes, en réalité, aux exigences imposées par le règlement concerné et que, de ce fait, il n'est pas possible d'accorder une aide pour lesdits lots, les autorités nationales doivent ou bien procéder à des contrôles supplémentaires, afin de vérifier si les autres lots, pour lesquels une demande a été présentée, sont effectivement conformes aux exigences du règlement, ou bien procéder, en conformité avec la loi des probabilités, à une extrapolation appropriée.

58 — Dans l'arrêt du 20 mai 1992, Grèce/Commission (C-385/89, Rec. p. I-3225), relatif à l'apurement des comptes du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (ci-après « FEOGA »), la Cour a examiné la légalité de la décision concernée de la Commission qui avait été arrêtée à la suite d'un contrôle effectué sur des échantillons et a estimé que « si la Commission a l'obligation d'appliquer des méthodes de contrôle appropriées et fiables, il appartient à l'État membre requérant ... d'apporter la preuve que les méthodes utilisées par la Commission n'étaient ni appropriées quant au type de contrôle à effectuer ni fiables quant aux résultats obtenus » (point 25).

modalités du contrôle par échantillonnage, la Commission avait la faculté d'appliquer les méthodes de contrôle qu'elle juge les plus appropriées⁵⁹, mais qu'il importait en revanche que les méthodes choisies soient fiables⁶⁰.

90. En l'occurrence, les règles définissant les exigences auxquelles doivent répondre les installations de pêche ne font pas défaut: en effet, les règles contenues dans l'annexe à la directive 91/493 constituent une indication en ce sens. Toutefois, il n'existe pas de règles déterminant le nombre d'établissements qui doivent être contrôlés. Étant donné que, dans la pratique, la Commission ne pouvait prétendre contrôler toutes les installations de pêche du Japon qui exportaient vers la Communauté, nous estimons qu'il lui était possible de se contenter des résultats du contrôle par échantillonnage, en d'autres termes des conclusions tirées par les experts communautaires après qu'ils eurent effectué un contrôle portant sur un nombre représentatif d'établissements, et d'en dégager des conclusions s'appliquant de manière générale à la situation des installations de pêche au Japon.

91. Attendu que Affish n'a pas produit d'éléments de preuve qui établiraient que toutes les installations dont proviennent ses produits sont conformes aux exigences communautaires, on ne saurait admettre l'affir-

mation selon laquelle, pour arrêter sa décision, la Commission ne pouvait pas se fonder sur les conclusions de la mission d'experts que cette même Commission avait envoyée pour effectuer sur place le contrôle des installations de pêche du pays tiers.

b) La nécessité de la mesure prise

92. Selon la Commission, la mesure d'interdiction générale des importations de produits de la pêche en provenance du Japon était nécessaire à la protection efficace de la santé publique.

93. Comme la Commission le soutient à bon droit, il n'aurait pas été possible de limiter l'interdiction d'importer à une seule région déterminée, celle où, selon le déroulement des contrôles, le problème était concentré, ou seulement à certains établissements, et ce pour trois raisons:

1) le fait que ce sont les autorités japonaises elles-mêmes qui ont sélectionné les établissements à visiter⁶¹ et qui ont déterminé de la sorte la région où le contrôle se déroulerait⁶², où les conditions d'hygiène ont été jugées insuffi-

59 — Voir l'analyse à laquelle a procédé l'avocat général M. Gulmann, aux points 34 et suiv. de ses conclusions sous l'arrêt Grèce/Commission, précité à la note 58.

60 — Voir l'arrêt du 10 octobre 1991, Petruzzi et Longo (C-161/90 et C-162/90, Rec. p. I-4845, points 17 et 18), qui concernait des contrôles par échantillonnage portant sur les caractéristiques organoleptiques de l'huile d'olive.

61 — Et il était plus naturel de choisir parmi les établissements représentatifs à tout le moins de la moyenne sinon parmi les meilleurs.

62 — Comme la Commission l'a précisé à l'audience, en répondant à une question posée à ce sujet par la Cour.

santes, a conduit la Commission à conclure à juste titre que la situation serait à peu près semblable dans les établissements qui n'ont pas été visités par les experts communautaires.

- 2) comme le souligne le rapport des experts (point 3.3), les déficiences des contrôles effectués par l'autorité compétente et la mauvaise identification des lots de produits ne permettent en aucune façon de garantir que les produits exportés étaient conformes aux exigences de la directive 91/493 et provenaient d'un établissement agréé. Par ailleurs, comme la Commission l'a souligné tant dans ses observations écrites qu'à l'audience, en l'absence d'un service central de contrôle pour l'ensemble du Japon, la limitation éventuelle de l'interdiction à certaines régions ne garantirait en aucune façon que des produits provenant d'un établissement situé dans une région « non contaminée », où toutes les règles sanitaires ont été respectées, ne soient pas confondus avec des produits qui ne proviendraient pas de cette même région ⁶³.

- 3) Selon la Commission comme selon le gouvernement néerlandais, la mesure d'interdiction des importations est plus efficace que le contrôle opéré au moment de l'importation: en effet, en raison de la nature des produits de la pêche, lesquels peuvent facilement subir des altérations dangereuses pour la santé, le contrôle sanitaire est plus efficace à la source, c'est-à-dire au stade de la production ⁶⁴. En effet, le contrôle des produits de la pêche est plus efficace lorsqu'il est effectué avant l'emballage, lorsqu'ils sont encore en vrac, alors que ce contrôle est plus aisé à opérer et porte incontestablement sur de plus grandes quantités. D'ailleurs, la logique du contrôle effectué au stade de la production constitue la base des directives vétérinaires et sanitaires de la Communauté, et principalement de la directive 91/493 ⁶⁵.

94. Bien entendu, le contrôle de chaque lot de produits de la pêche emballés s'effectue, par la force des choses, par échantillonnage: en effet, le contrôle de tous les paquets serait financièrement impossible et durerait si longtemps qu'il risquerait d'entraîner la détérioration du produit. Un tel contrôle ne garantirait toutefois pas que tous les paquets seraient exempts de micro-organismes patho-

63 — La Cour a émis des considérations allant dans le même sens dans son ordonnance Royaume-Uni/Commission, précitée à la note 52. En effet, dans cette ordonnance (au point 68), la Cour a considéré que « si la mesure de confinement s'étend à l'ensemble du Royaume-Uni et non pas à une ou plusieurs régions déterminées, c'est en raison du fait que la maladie, sans doute localisée il y a plusieurs années, s'est répandue sur tout le territoire national et que, tous les animaux n'étant pas identifiés de façon adéquate, il était impossible de déterminer leur provenance et d'établir si, à un quelconque moment de leur existence, ils avaient fait partie d'un troupeau dans lequel des cas d'ESB avaient été détectés. A cet égard, le Royaume-Uni a en effet exposé à l'audience que seuls les animaux atteints d'ESB ou suspectés d'en être atteints étaient répertoriés et il n'a pas contesté le chiffre, avancé par la Commission, de 11 000 cas d'animaux malades d'ESB dont le troupeau d'origine n'a pu être identifié ». Voir également, à ce sujet, le point 75 des motifs de l'ordonnance.

64 — Comme le mentionne la Commission, dans le monde entier, le contrôle effectué au stade de la production est considéré comme le moyen efficace pour faire face à ces problèmes. Tel est le cas, notamment, dans le Codex alimentarius de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

65 — Nous observons que l'annexe à la directive 91/493 impose des normes en ce qui concerne les navires-usines, pendant et après débarquement, des conditions générales relatives aux établissements à terre ainsi que des conditions spéciales pour la manipulation des produits de la pêche dans les établissements à terre. Elle prévoit la façon dont s'effectue le contrôle sanitaire ainsi que le mode d'exercice de la surveillance des conditions de production et définit des règles relatives à l'emballage, à l'identification, à l'entreposage et au transport de ces produits.

gènes, même si l'ensemble du lot était considéré comme conforme aux exigences de la législation communautaire ⁶⁶. C'est pour cette raison que les contrôles à l'importation ne sauraient être complets; ils sont donc moins représentatifs et, partant, moins fiables que les contrôles effectués au stade de la production et de la transformation.

95. Il résulte des éléments qui précèdent qu'il n'existait pas de solution de rechange et que la décision de la Commission qui, il convient de le relever, a été adoptée conformément à l'avis du comité vétérinaire permanent, constituait la seule mesure appropriée et nécessaire à la protection de la santé publique ⁶⁷.

3. Mise en balance des avantages et des inconvénients

96. Pour Affish, l'atteinte au droit, pour elle, d'exercer librement une activité professionnelle et le dommage majeur qu'elle subirait

par suite du risque de disparition du marché du produit « surimi », dont la commercialisation représente 72 % de son chiffre d'affaires, constituent des inconvénients qui ne sont pas compensés par les avantages en matière de protection de la santé publique.

97. Eu égard à l'analyse qui précède, nous estimons qu'en raison de l'importance prépondérante de l'objectif poursuivi, en l'occurrence la protection de la santé publique, les inconvénients, à savoir l'atteinte au droit d'exercer librement une activité professionnelle ⁶⁸, en l'espèce pour Affish, et le dommage subi par suite de l'interdiction des importations de la catégorie de produits concernée, indépendamment de la date à laquelle lesdits produits ont été exportés à partir du Japon, c'est-à-dire avant ou après le 7 avril 1995, date de l'adoption de la décision 95/119, ne l'emportent pas sur les avantages. Le problème de la validité de la décision au

66 — D'ailleurs, l'importance conférée aux contrôles au stade de la production est illustrée par l'article 11, paragraphe 2, de la directive 91/493, selon lequel les produits de la pêche importés à partir de pays tiers doivent répondre aux conditions particulières d'importation. La fixation de ces conditions s'opère, entre autres, après qu'ont été effectués les contrôles sur place destinés à s'assurer des conditions de production, d'entreposage et d'expédition des produits de la pêche à destination de la Communauté.

67 — Comme l'a souligné opportunément le gouvernement finlandais, dans ses observations écrites, cette compétence de la Commission revêt une importance primordiale, spécialement pour les petits États de la Communauté, qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour procéder aux indispensables contrôles sanitaires.

68 — Dans l'arrêt Allemagne/Conseil, rendu dans l'affaire dite des « bananes » (précité à la note 51, point 78 des motifs de cet arrêt), après avoir relevé que le libre exercice d'une activité professionnelle faisait partie des principes généraux du droit communautaire, la Cour a souligné que ce principe n'apparaît toutefois pas comme une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées au libre exercice des activités professionnelles, notamment dans le cadre d'une organisation commune des marchés, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, dans le même sens, les arrêts Schröder, précité à la note 50, point 15; du 13 juillet 1989, Wachauf, 5/88, Rec. p. 2609, point 18, et du 10 janvier 1992, Kühn, C-177/90, Rec. p. I-35, point 16).

regard d'une violation du principe de proportionnalité ne se pose donc pas ⁶⁹.

Il aurait fallu, selon Affish, envoyer la même mission d'experts dans ces pays-là avant d'arrêter des mesures à l'encontre du « kamaboko » japonais.

D — Violation du principe d'égalité

98. Affish estime que la Commission a violé le principe de l'égalité de traitement des opérateurs/importateurs de produits à base de poisson-« surimi » originaires, d'une part, du Japon et, d'autre part, de Thaïlande ou de Corée, principe d'égalité consacré par l'article 40, paragraphe 3, du traité. En effet, les produits à base de poisson-« surimi » originaires du Japon sont en concurrence avec les produits similaires originaires de Thaïlande ou de Corée, cependant de moindre qualité (du point de vue du goût, de la composition ainsi que d'un point de vue de la pureté bactériologique), qui sont importés sans entraves dans la Communauté.

99. Selon une jurisprudence constante de la Cour ⁷⁰, aux termes de l'article 40, paragraphe 3, deuxième alinéa, du traité, l'organisation commune des marchés agricoles doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs dans la Communauté et « cette interdiction de discrimination n'est qu'une expression spécifique du principe général d'égalité en droit communautaire, qui veut que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement soit objectivement justifié ».

69 — Dans son ordonnance rendue dans l'affaire de la vache folle, précitée à la note 52, procédant à une mise en balance des intérêts opposés, la Cour a rejeté la demande, émanant du Royaume-Uni, de sursis à l'exécution de la décision 96/239/CE de la Commission, du 27 mars 1996, relative à certaines mesures d'urgence en matière de protection contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (JO L 78, p. 47). En effet, la Cour a considéré (points 91 à 93) que « certes, l'analyse qui précède a fait apparaître qu'un préjudice, en termes d'intérêts commerciaux et sociaux, du fait du maintien, dans l'intervalle, de l'interdiction d'exporter est vraisemblable et que ce préjudice serait pour partie difficilement réparable si le recours au principal devait être accueilli ». Et la Cour a continué de la manière suivante: « Un tel préjudice ne saurait toutefois l'emporter sur le dommage grave, en termes de santé publique des populations, que la suspension de la décision litigieuse serait susceptible de provoquer et auquel il ne pourrait être remédié en cas de rejet ultérieur du recours au principal ». La Cour a enfin observé: « En effet, la maladie de Creutzfeldt-Jakob et, plus particulièrement, la variante découverte récemment n'est encore qu'imparfaitement connue des scientifiques ... Vu le fait que l'explication la plus probable de cette maladie mortelle est une exposition à l'ESB, aucune hésitation n'est permise. Tout en admettant les difficultés d'ordre économique et social engendrées au Royaume-Uni par la décision de la Commission, la Cour ne peut que reconnaître l'importance prépondérante à accorder à la protection de la santé » (termes que nous soulignons).

100. Nous pensons que le moyen soulevé en la matière par Affish ne saurait être accepté: en effet, Affish n'avance absolument aucun élément de preuve de nature à démontrer que la situation en Corée et en Thaïlande, du point de vue des conditions de production et de commercialisation, eût été semblable à celle qui existait au Japon et que, dès lors, la Commission aurait agi en violation du principe supérieur de l'égalité.

70 — Voir, à titre indicatif, les arrêts du 19 mars 1992, Hierl (C-311/90, Rec. p. I-2061, point 18); Royal Scholten-Honig, précité à la note 30 (points 25 à 27); du 20 septembre 1988, Espagne/Conseil (203/86, Rec. p. 4563, point 10); du 17 mai 1988, Erpelding (84/87, Rec. p. 2647, point 29); du 21 février 1990, Wuidart e. a. (affaires jointes C-267/88 à C-285/88, Rec. p. I-435, point 13), ainsi que du 15 février 1996, Duff (C-63/93, Rec. p. I-569, point 26).

E — *Violation du principe de la confiance légitime*

101. Affish soutient que l'article 19 de la directive 90/675 laissait une marge d'appréciation permettant de tenir compte du principe de la confiance légitime, mais que la Commission n'en a pas tenu compte lorsqu'elle a arrêté la décision 95/119 litigieuse. Il soutient également que la décision en question n'ordonne pas et ne pourrait pas ordonner l'interdiction immédiate des importations de produits de la pêche originaires du Japon et qu'il n'était pas nécessaire d'interdire l'importation de lots qui avaient déjà été expédiés: il aurait suffi de les soumettre à un contrôle spécial lors de leur arrivée sur le territoire de la Communauté.

102. Dans ses observations, le gouvernement italien se prononce certes en faveur de la validité de la décision litigieuse et reconnaît que les États membres ne disposent pas de la marge d'appréciation qui leur est conférée dans le cadre de la procédure de mise en œuvre des mesures nécessaires pour se conformer à une directive communautaire; il observe cependant que la décision 95/119 et en particulier son article 3 ne prévoient aucun délai formel dans lequel les États membres sont tenus de s'y conformer. Il soutient que cette mise en œuvre doit intervenir dans un délai cohérent avec le but de l'acte. Or, ladite décision n'excluait pas la possibilité, pour l'autorité nationale, d'adopter une mesure d'exécution appropriée à la situation particulière des lots de pêche déjà expédiés, en s'inspirant des principe de la sécurité juridique, de la confiance légitime et de la pleine sauvegarde de l'intérêt communautaire.

103. Selon le Rijksdienst, puisque la décision litigieuse de la Commission ne déterminait pas une période transitoire et ne prévoyait pas non plus formellement la possibilité de fixer une période transitoire pour son entrée en vigueur, il n'appartenait pas au gouvernement néerlandais de fixer une telle période ⁷¹.

104. Comme la Cour l'a exprimé itérativement ⁷², « ce principe [le principe de la confiance légitime], qui fait partie de l'ordre juridique communautaire ... est le corollaire du principe de sécurité juridique qui exige que les règles de droit soient claires et précises, et vise à garantir la prévisibilité des situations et des relations juridiques relevant du droit communautaire ». La Cour a en outre précisé ⁷³ que « selon une jurisprudence constante, dans le domaine des organisations communes de marchés, dont l'objet comporte une constante adaptation en fonction des variations de la situation économique, les opérateurs économiques ne sont pas justifiés à placer leur confiance légitime dans le fait qu'ils ne seront pas soumis à des restrictions résultant d'éventuelles règles de la politique des marchés ou de la politique de structure ... ». Et elle a souligné que « le principe de la confiance légitime ne peut être invoqué à l'encontre d'une réglementation communautaire que dans la mesure où la Communauté elle-même a créé au préalable

71 — Nous rappelons que la décision litigieuse de la Commission a été publiée le 7 avril 1995. La Warenwetregeling néerlandais, qui a été arrêtée pour permettre au royaume des Pays-Bas de se conformer à cette décision, porte la date du 13 avril 1995 et est entrée en vigueur le 15 avril 1995.

72 — Voir l'arrêt Duff c. a., précité à la note 70 (point 20), ainsi que les conclusions que nous avons présentées sous cet arrêt, points 23 et suiv. Voir également les arrêts du 21 septembre 1983, Deutsche Milchkontor c. a. (205/82 à 215/82, Rec. p. 2633, point 30), ainsi que l'arrêt du 10 janvier 1992, Kühn, précité à la note 68 (point 13).

73 — Arrêt Duff c. a., précité à la note 70 (point 20).

une situation susceptible d'engendrer une confiance légitime »⁷⁴.

105. Eu égard à cette jurisprudence constante de la Cour, nous estimons que les allégations d'Affish relatives à la violation par la Commission du principe de la confiance légitime ne sont pas fondées. La disposition sur le fondement de laquelle la décision 95/119 a été adoptée impose la réalisation d'un résultat qui consiste dans la protection de la santé publique. Dès l'instant où la nécessité de protéger la santé publique, en raison des carences graves des contrôles sanitaires exercés, dénoncées par la mission des experts, a amené la Commission à rendre immédiatement applicable la décision d'interdiction qu'elle avait adoptée, les États membres étaient tenus de s'y conformer.

106. C'est précisément parce que cette décision visait la protection de la santé publique qu'il n'est pas possible de concevoir, à notre sens, qu'il faille laisser une marge d'appréciation qui permette de prendre en considération le principe de la confiance légitime des particuliers affectés par la décision. Dès lors, la question de savoir si la date de départ du Japon de certains lots de pêche se situe avant ou après le 7 avril 1995 ne revêt que peu d'intérêt.

107. En d'autres termes, nous pensons que la fixation éventuelle d'une période transitoire par les États membres mettrait en péril

l'unicité d'application du droit communautaire ainsi que l'efficacité de la mesure adoptée⁷⁵. Pour nous, si un État membre prévoyait un régime transitoire pour les lots en voie d'acheminement, il enfreindrait l'article 189 du traité, selon lequel la décision est obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne⁷⁶.

108. Pour tous ces motifs, l'absence de mesures transitoires ne saurait affecter la validité de la décision 95/119 de la Commission.

F — Violation de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires

109. L'argumentation d'Affish concerne en l'occurrence l'interprétation et l'effet direct de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires⁷⁷. En effet, Affish estime que la décision de la Commission viole l'accord, dont les dispositions, de son point de vue, sont susceptibles d'être invoquées devant les juridictions nationales

74 — Voir, à titre indicatif, l'arrêt Kühn, précité à la note 68 (point 14).

75 — Voir l'arrêt de la Cour du 5 mai 1981, Dürbeck (112/80, Rec. p. 1095), relatif à la suspension provisoire de la mise en pratique dans la Communauté de pommes de table originaires du Chili, dans lequel la Cour a considéré (point 50) que « compte tenu des besoins auxquels répondait la suspension provisoire des importations, des mesures transitoires excluant de cette suspension les contrats conclus auraient enlevé tout effet pratique à la mesure de sauvegarde, en ouvrant le marché des pommes de table de la Communauté à un volume d'importations susceptible de mettre en péril ce marché ».

76 — D'ailleurs, l'article 191, paragraphe 3, du traité dispose que les décisions sont notifiées à leurs destinataires et prennent effet par cette notification.

77 — Accord précité à la note 3.

par les entreprises et les particuliers, car elles contiennent des obligations clairement formulées, qui relèvent du contrôle judiciaire. Devant le juge national, Affish a soutenu que, même si l'on considérait que l'accord ne pouvait pas avoir d'effet direct, il convenait néanmoins d'interpréter le droit communautaire, et notamment l'article 19 de la directive 90/675, à la lumière des dispositions de l'accord.

111. A notre avis, ce raisonnement ne saurait être admis. Étant donné que l'ordonnance de renvoi rendue par la juridiction nationale comporte une mention de ladite question, soulevée par Affish dans les observations qu'elle a présentées devant cette même juridiction, il est nécessaire, pour apporter une réponse utile à la juridiction nationale, de l'examiner, levant tous doutes quant à la validité de la décision litigieuse ⁷⁹.

2. L'effet direct des dispositions de l'accord

1. Sur la recevabilité

110. A l'audience, l'agent du gouvernement néerlandais a souligné qu'en l'espèce, le juge national n'avait pas posé directement à la Cour la question de savoir dans quelle mesure la décision 95/119 n'était pas valide au motif qu'elle violait les dispositions de l'accord, même si l'ordonnance de renvoi mentionne qu'Affish avait soulevé cette question devant le juge national. C'est pourquoi il soutenait que l'examen par la Cour de cet aspect de la question soulevait un problème de recevabilité. C'est précisément parce que le juge national n'a pas posé cette question que les États membres n'ont pas exposé leur point de vue, conformément à l'article 20 du protocole sur le statut CE de la Cour de justice ⁷⁸.

112. Selon une jurisprudence constante de la Cour, pour examiner dans quelle mesure les dispositions d'un accord international conclu par la Communauté peuvent produire un effet direct, après avoir examiné l'esprit, la lettre et l'économie dudit accord, il convient d'examiner dans quelle mesure le justiciable peut invoquer ces dispositions devant la juridiction nationale ⁸⁰. En d'autres termes, il faut rechercher dans quelle mesure elles sont suffisamment précises et inconditionnelles ou n'exigent l'intervention d'aucune mesure

⁷⁸ — La Cour a constamment souligné que l'ordonnance de renvoi devait fournir les informations nécessaires pour définir le cadre factuel et réglementaire de l'affaire, pour donner aux États membres et à tous les intéressés la possibilité de présenter des observations conformément à l'article 20 du statut CE de la Cour de justice. Voir notamment les ordonnances du 20 mars 1996, *Sunino et Data* (C-2/96, Rec. p. I-1543, point 5), et du 23 mars 1995 *Saddik* (C-458/93, Rec. p. I-511, point 12), ainsi que l'arrêt du 1^{er} avril 1982, *Holdijk* c. a. (141/81, 142/81 et 143/81, Rec. p. 1299, point 6).

⁷⁹ — La jurisprudence de la Cour n'empêche pas l'examen d'un moyen invoqué par une partie alors que la juridiction nationale ne l'évoque pas directement: voir l'arrêt *Royal Scholten-Honig*, précité à la note 30 (points 16 et 17). D'ailleurs, la Cour a, à maintes reprises, interprété des dispositions dont l'interprétation n'avait pas directement été demandée par la juridiction nationale et elle a examiné, à cette occasion, dans quelle mesure les dispositions dont la validité avait été mise en doute par la juridiction nationale étaient conformes aux dispositions que la Cour interprétait d'initiative, mais toujours afin que la réponse apportée aux questions posées soit utile à la juridiction nationale: voir, par exemple, les arrêts *Simmenthal* (point 57); *Claeys* (point 21 combiné au point 10), et *Viessmann* (point 17), précités à la note 32.

⁸⁰ — La Cour l'a admis, par exemple, lorsqu'elle a examiné les effets de l'accord de libre-échange entre la Communauté et la République portugaise dans l'arrêt du 26 octobre 1982, *Kupferberg* (108/81, Rec. p. 3641, point 23). Voir, dans le même sens, les arrêts *Allemagne/Conseil*, précité à la note 51 (points 105 à 110); du 12 décembre 1972, *International Fruit Company* c. a. (21/72, 22/72, 23/72 et 24/72, Rec. p. 1219), ainsi que du 6 mars 1983, *SIOT* (266/81, Rec. p. 731, point 28).

ultérieure d'exécution. Nous pensons qu'il convient d'envisager l'étude de cette question dans le cadre de l'ensemble des accords qui ont résulté des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay (1986-1994).

113. Sous le régime précédent, celui de l'ancien accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, examinant l'esprit, l'économie et les termes de cet accord, la Cour, dans une jurisprudence constante⁸¹, a constaté que, en raison des particularités qu'il présente, « un justiciable de la Communauté ne peut pas s'en prévaloir en justice afin de contester la légalité d'un acte communautaire » et, en outre, que ces particularités « s'opposent également à ce que la Cour prenne en considération les dispositions de l'accord général pour apprécier la légalité d'un règlement dans le cadre d'un recours introduit par un État membre au titre de l'article 173, premier alinéa, du traité »⁸².

114. Nous examinerons ensuite dans quelle mesure, eu égard à l'esprit, à l'économie et aux termes de cet accord, nous pouvons nous prononcer sur la possibilité d'invoquer directement, devant les cours et tribunaux, les dispositions de l'accord instituant l'OMC⁸³,

dont l'accord examiné présentement constitue une annexe, ainsi que sur la possibilité de contester la légalité d'un acte communautaire, dès lors que les conventions internationales conclues par la Communauté priment les dispositions du droit communautaire dérivé⁸⁴. En effet, l'analyse de l'accord à la lumière de son objet et de son but, ainsi que de l'ensemble de ses dispositions, peut nous aider à forger notre opinion sur la question de l'effet direct de ses dispositions.

115. La Cour a itérativement souligné que les effets, dans l'ordre juridique communautaire, des dispositions d'un accord international sont déterminés eu égard aux objectifs et à la nature dudit accord. Elle a en outre souligné que ces effets ne sauraient être déterminés en faisant abstraction de l'origine internationale des dispositions en cause et que conformément aux principes du droit international, les parties contractantes étaient libres de convenir des effets que les dispositions de l'accord doivent produire dans leur ordre interne⁸⁵.

116. Examinant l'esprit, l'économie et les termes de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947, la Cour a relevé que cet accord, « fondé, aux termes de son préambule, sur le principe de négociations entreprises 'sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels', est caractérisé par la grande souplesse de ses dispositions, notamment de celles qui concernent les

81 — Voir l'arrêt *Allemagne/Conseil*, précité à la note 51 (point 109). Voir également les arrêts, plus anciens, *International Fruit Company*, précité à la note 80 (points 19 à 29); du 24 octobre 1973, *Schlüter* (9/73, Rec. p. 1135, points 28 à 30), et du 6 mars 1983, *SIOT*, précité à la note 80 (point 28).

82 — Voir également l'arrêt du 12 décembre 1995, *Chiquita Italia* (C-469/93, Rec. p. I-4533, points 26 à 29).

83 — Accord précité à la note 4.

84 — Comparer l'arrêt du 10 septembre 1996, *Commission/Allemagne* (C-61/94, Rec. p. I-3989, point 52).

85 — Arrêt *Kupferberg*, précité à la note 80 (point 17).

possibilités de dérogation, les mesures pouvant être prises en présence de difficultés exceptionnelles et le règlement des différends entre les parties contractantes »⁸⁶. Et analysant successivement les différentes particularités de l'ancien accord général sur les tarifs douaniers, la Cour a constaté que « les règles de l'accord général sont dépourvues de caractère inconditionnel et que l'obligation de leur reconnaître valeur de règles de droit international immédiatement applicables dans les ordres juridiques internes des parties contractantes ne peut pas être fondée sur l'esprit, l'économie ou les termes de l'accord »⁸⁷.

117. La Cour a reconnu que les règles dudit accord général ne pouvaient pas entraîner l'obligation, pour les parties contractantes, de leur reconnaître valeur de règles de droit international immédiatement applicables dans leurs ordres juridiques internes⁸⁸. Or, « en l'absence d'une telle obligation découlant de l'accord lui-même, ce n'est que dans l'hypothèse où la Communauté a entendu donner exécution à une obligation particulière assumée dans le cadre du GATT ou dans celle où l'acte communautaire renvoie expressément à des dispositions précises de l'accord général, qu'il appartient à la Cour de contrôler la légalité de l'acte

communautaire en cause au regard des règles du GATT »⁸⁹.

118. Nous examinerons si les dispositions concernées non seulement de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, mais également du nouvel accord général sur les tarifs douaniers et le commerce⁹⁰ peuvent produire un effet direct eu égard aux critères que la Cour a définis et, plus particulièrement, si l'on peut reconnaître aux justiciables la possibilité d'invoquer directement les dispositions de l'accord.

119. Nous pensons que les dispositions de l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, tout comme celles de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, continuent à être caractérisées par une grande souplesse qui ne permet pas de leur reconnaître un effet direct et qu'un justiciable ne saurait dès lors les invoquer devant les juridictions nationales⁹¹. Cette grande souplesse caractérise les dispositions qui concernent les possibilités de dérogation et les mesures pouvant être prises en cas de difficultés exceptionnelles ainsi que celles

86 — Voir notamment les arrêts *International Fruit Company*, précité à la note 80 (point 21), ainsi que *Allemagne/Conseil*, précité à la note 51 (point 106).

87 — Voir notamment l'arrêt *Allemagne/Conseil*, précité à la note 51 (point 110).

88 — Arrêt *Allemagne/Conseil*, précité à la note 51 (point 110).

89 — Voir l'arrêt *Allemagne/Conseil*, précité à la note 51 (point 111) ainsi que les arrêts, plus anciens, du 22 juin 1989, *Fediol/Commission* (70/87, Rec. p. 1781) et du 7 mai 1991, *Nakajima/Conseil* (C-69/89, Rec. p. I-2069).

90 — JO 1994, L 336, p. 11.

91 — Plus généralement, pour cette question épineuse, voir par exemple les articles de Mengozzi Paolo: « Les droits des citoyens de l'Union européenne et l'applicabilité directe des accords de Marrakech », *Revue du Marché unique européen*, 1994, tome 4, p. 165 à 174, ainsi que de Timmermans C. W. A.: « L'Uruguay Round: sa mise en œuvre par la Communauté européenne », *Revue du Marché unique européen*, tome 4, p. 175 à 193.

relatives au règlement des différends entre les parties contractantes ⁹².

92 — Certes, le nouvel Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 contient un nouveau mécanisme relatif au règlement des différends entre membres, qui présente une forme quasi juridictionnelle, conférant une garantie plus importante dans le domaine d'application des recommandations et des décisions de l'Organe de règlement des différends (ci-après l'« ORD »), garantie qui n'était pas offerte par l'ancien accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Ce mécanisme figure à l'annexe 2 à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, annexe qui contient le mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends (JO 1994, L 336, p. 234). Toutefois, l'esprit de négociations, qui caractérisait l'ancien accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, n'est pas totalement absent du nouvel accord général.

Ainsi, le nouvel accord général continue à prévoir la possibilité, pour les membres, de procéder à des compensations ou de suspendre les concessions ou d'autres obligations qui leur incombent (article 22, paragraphe 1, du mémorandum), en vue de résoudre des différends ou d'éviter qu'ils ne surgissent. Par ailleurs, le caractère quasi juridictionnel de l'ORD est atténué par le fait que l'article IX de l'accord instituant l'OMC, intitulé « Prise de décisions », bien que consacrant la pratique de la prise de décisions par consensus suivie en vertu de l'accord général de 1947 (paragraphe 1), dispose que non seulement la conférence ministérielle, mais également le Conseil général des représentants de tous les membres, soit des organes politiques (intergouvernementaux), auront le pouvoir d'adopter des interprétations de l'accord instituant l'OMC ainsi que des accords commerciaux multilatéraux (paragraphe 2).

En outre, le nouvel accord général continue à prévoir la possibilité, pour chaque membre, de modifier ou de retirer ses engagements [article XXI de l'accord général sur le commerce des services, joint en annexe 1 B à l'accord instituant l'OMC (JO 1994 L 336, p. 190)]. Cet esprit de souplesse est également illustré par l'article XX dudit accord, qui prévoit la possibilité, pour tout membre, d'indiquer dans une liste les engagements spécifiques qu'il contracte au titre de l'accès au marché d'un membre aux services et fournisseurs de services d'un autre membre.

Le nouvel accord général offre, lorsque surgit un différend et après le déroulement de la procédure de règlement des différends conformément au mémorandum, la possibilité de conclure des accords prévoyant une compensation mutuellement acceptable (article 22, paragraphes 2 et 3, du mémorandum).

De même, l'article 8, paragraphe 2, de l'accord sur les sauvegardes [joint en annexe 1 A à l'accord instituant l'OMC (JO 1994, L 336, p. 184)], s'il réduit d'une certaine façon la possibilité pour tout membre de prendre des mesures de sauvegarde pour éviter qu'un volume très important d'importations ne cause un dommage grave à la branche de production nationale de produits similaires ou directement concurrents (article 2), permet de prendre de telles mesures (en convenant de tout moyen adéquat pour compenser au plan commercial les effets défavorables de la mesure sur les échanges commerciaux des parties intéressées) et en particulier de restreindre les obligations prévues par l'accord général de 1994 (article 8; comparer en outre l'article 5). Concrètement, l'accord sur les sauvegardes prévoit la possibilité de suspendre l'application de concessions ou d'autres obligations équivalentes résultant de l'accord général de 1994 au commerce du membre qui applique la mesure de sauvegarde. L'accord sur les sauvegardes maintient également la possibilité d'adopter des mesures provisoires dans des circonstances critiques (article 6). Bien entendu, l'application de mesures de sauvegarde est autorisée

120. L'accord vise l'application de mesures de protection sanitaire et phytosanitaire; ses dispositions devront certainement être interprétées à la lumière de l'ensemble de la réglementation résultant de l'accord général de 1994. Plus particulièrement, s'agissant des dispositions des articles 2 et 5, nous pensons que celles-ci ne sont pas rédigées de manière suffisamment précise et concrète pour permettre à un quelconque justiciable de les invoquer devant les juridictions nationales ⁹³.

pendant la période nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave, ou encore pour faciliter un ajustement nécessaire (article 7) et, de toute façon, pas au-delà de huit ans (article 7, paragraphe 3), mais nous pensons que cela ne modifie pas l'image de souplesse présentée par l'accord général de 1994.

Comparer également les réserves formulées dans le même sens sur cette question par C.W.A. Timmermans, dans l'article précité à la note 91, p. 178 et suiv.

93 — Dans l'arrêt du 5 février 1976, *Bresciani* (87/75, Rec. p. 129, point 25), la Cour a reconnu que l'article 2, paragraphe 1, de la convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États africains et malgache associés à cette Communauté, signée à Yaoundé le 20 juillet 1963, qui renvoie expressément à l'article 13 du traité, produisait un effet direct et dès lors engendrait, dans le chef des justiciables, un droit au non-paiement d'une taxe d'effet équivalant à des droits de douane à un État membre, droit que les juges nationaux de la Communauté doivent sauvegarder, « cette obligation étant précise et n'étant assortie d'aucune réserve implicite ou explicite de la part de la Communauté ».

Dans l'arrêt du 29 avril 1982, *Pabst & Richarz* (17/81, Rec. p. 1331), ayant trait à l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Grèce, signé à Athènes le 9 juillet 1961, et conclu et approuvé, au nom de la Communauté, par décision du Conseil du 25 septembre 1961 (JO L 26), la Cour a reconnu (au point 27 des motifs de l'arrêt) qu'il résultait des termes de l'article 53, paragraphe 1, de l'accord, ainsi que de l'objet et de la nature dudit accord, que cette disposition « comporte une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution, à l'intervention d'aucun acte ultérieur. Dans ces conditions », continue la Cour, « l'article 53, paragraphe 1 doit être considéré comme étant d'application directe ». Et la Cour en a conclu (au point 28 des motifs de son arrêt) qu'un importateur intéressé d'alcools en provenance d'autres États membres ou de la Grèce pouvait invoquer, devant une juridiction nationale, entre autres, les dispositions de l'article 53, paragraphe 1, de l'accord d'association avec la Grèce.

Dans l'arrêt du 31 janvier 1991, *Kziber* (C-18/90, Rec. p. I-199), qui concernait la question de l'effet direct de l'accord de coopération entre la Communauté économique européenne et le royaume du Maroc, signé à Rabat le 27 avril 1976, conclu au nom de la Communauté par le règlement (CEE) n° 2211/78 du Conseil, du 26 septembre 1978 (JO L 264, p. 1), la Cour, examinant tout d'abord les termes de cet accord (point 16), a considéré que la disposition de l'article 41, paragraphe 1, de l'accord était susceptible d'être directement appliquée (point 23) et que ces dispositions pouvaient être directement invoquées devant les juridictions nationales, eu égard, d'une part, à la nature et à l'objet de l'accord et, d'autre part, au contenu de la disposition, qui déterminait suffisamment tant les titulaires de certaines prestations de nature sociale que les droits dont ils sont titulaires, et qui produisait donc un effet direct (points 24 à 29).

En effet, comme cela résulte des termes de l'accord, la majorité des paragraphes des articles litigieux, les articles 2 et 5, ont pour destinataires les membres de l'OMC⁹⁴ et comportent des obligations d'action et d'abstention incombant aux membres⁹⁵; toutefois, comme la Cour l'a souligné dans des affaires traitant de cas analogues d'appréciation de l'effet direct de dispositions de conventions internationales⁹⁶, l'adoption de mesures complémentaires, en d'autres termes de dispositions prévoyant des modalités d'exécution, est indispensable⁹⁷.

94 — Les formulations utilisées sont claires: « les membres feront en sorte » (article 2, paragraphes 2 et 3) et « les membres tiendront compte » (article 5, paragraphes 2, 4 et 6), « un membre pourra provisoirement adopter des mesures » et « les membres s'efforceront » (article 5, paragraphe 7).

95 — Nous lisons: « Les membres feront en sorte », « les membres tiendront compte »; nous pensons que ces locutions verbales ont valeur d'impératif.

96 — Dans son arrêt du 10 septembre 1996, *Taflan-Met c. a.*, (C-277/94, Rec. p. I-4085), sans nier que la décision 3/80 du conseil d'association, du 19 septembre 1980, relative à l'application des régimes de sécurité sociale des États membres des Communautés européennes aux travailleurs turcs et aux membres de leur famille (JO 1983, C 110, p. 60) lie les parties contractantes, la Cour a répondu de la façon suivante à la question préjudicielle qui lui avait été soumise: « Tant que les mesures complémentaires indispensables pour la mise en œuvre de la décision 3/80 n'ont pas été adoptées par le Conseil, les articles 12 et 13 de cette décision n'ont pas d'effet direct sur le territoire des États membres et ne sont pas, dès lors, de nature à engendrer pour les particuliers le droit de s'en prévaloir devant les juridictions nationales ». Voir en outre les arrêts antérieurs du 31 janvier 1991, *Kziber*, précité à la note 93 (point 15), et du 30 septembre 1987, *Demirel* (12/86, Rec. p. 3719, point 14).

97 — La jurisprudence de la Cour incite à penser que, aussi longtemps que la Communauté n'a pas adopté les mesures d'exécution nécessaires liées aux obligations qui lui incombent en vertu de l'accord général, elle ne pourrait pas être amenée par les opérateurs intéressés à répondre en justice de ces obligations. Elle pourrait dès lors utiliser les moyens qui lui ont été fournis par l'accord général de 1947 et négocier une solution appropriée avec le membre tiers affecté. En revanche, si elle avait exécuté son obligation, elle aurait de son propre chef renoncé à cette possibilité et les intéressés pourraient invoquer la disposition litigieuse devant les juridictions nationales. Par exemple, dans l'arrêt *Fediol/Commission* précité à la note 89, point 20, la Cour a considéré que, si l'accord général était caractérisé par la grande souplesse de ses dispositions, « cette appréciation n'empêche toutefois pas la Cour d'interpréter et d'appliquer les règles de l'accord général au regard d'un cas donné afin d'examiner si certaines pratiques commerciales sont à considérer comme incompatibles avec ces règles ». Et la Cour conclut: « Les dispositions de l'accord général ont un contenu propre qu'il convient de préciser chaque fois, par voie d'interprétation, en vue de leur application. » C'est à

121. La nécessité d'adopter des mesures d'exécution plus détaillées ressort clairement d'une série de dispositions de l'accord. Elle résulte, par exemple, de la disposition de l'article 2, paragraphe 2, de l'accord, selon laquelle une mesure sanitaire ou phytosanitaire ne peut pas être maintenue sans « preuves scientifiques suffisantes ». Il appartient aux autorités compétentes de déterminer ce qui constitue une preuve scientifique « suffisante »⁹⁸.

122. Nous pensons que la référence explicite aux « preuves scientifiques suffisantes » (article 5, paragraphes 2 et 3, de l'accord) ainsi qu'aux « facteurs économiques pertinents » (article 5, paragraphe 3) ne suffit pas à créer des obligations directes incombant aux membres. L'adoption de mesures détaillées ayant pour objet d'en déterminer les modalités d'exécution est dès lors néces-

cette conclusion que la Commission avait abouti, car le règlement (CEE) n° 2641/84 du Conseil, du 17 septembre 1984, relatif au renforcement de la politique commerciale commune, notamment en matière de défense contre les pratiques commerciales illicites (JO L 252, p. 1), confère aux opérateurs intéressés le droit de se prévaloir des dispositions de l'accord général dans la plainte qu'ils déposent devant la Commission, afin d'établir le caractère illicite des pratiques commerciales par lesquelles ils s'estiment lésés.

Dans l'arrêt *Nakajima/Conseil*, précité à la note 89, qui avait trait à la validité du règlement (CEE) n° 2423/88 du Conseil, du 11 juillet 1988, relatif à la défense contre les importations qui font l'objet d'un dumping ou de subventions de la part de pays non membres de la Communauté économique européenne (JO L 209, p. 1), la Cour a considéré que la possibilité de mettre en cause la validité du règlement concerné en raison d'une violation du code anti-dumping, élaboré en 1979 dans le cadre de l'article VI de l'accord général en vue de la mise en œuvre de l'article VI de ce même accord général, ne présupposait pas que l'accord en question soit pourvu d'un effet direct. Cette possibilité existe, car les dispositions de l'accord général ont pour effet de lier la Communauté et il est constant que le règlement attaqué a été pris pour satisfaire aux obligations internationales de la Communauté (comparer les points 28 à 31).

La Cour a suivi cette ligne jurisprudentielle dans l'arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil*, précité à la note 51 (point 111).

98 — La Commission observe qu'il existe un désaccord entre la Communauté et les partenaires commerciaux avec lesquels elle est en relation quant à la question de savoir s'il existe des preuves scientifiques « suffisantes » justifiant l'interdiction de l'utilisation des hormones dans l'élevage et la question est soumise à un groupe spécial de l'OMC à Genève.

saire. Le même problème se pose en ce qui concerne l'article 5, paragraphe 4, qui dispose que, lorsqu'ils détermineront le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire, « les membres devraient tenir compte de l'objectif qui consiste à réduire au minimum les effets négatifs sur le commerce ».

123. La nécessité de prendre des mesures d'exécution résulte également de l'article 5, paragraphes 6 et 7. Le paragraphe 6 mentionne des mesures que les membres prennent pour obtenir le « niveau approprié » de protection sanitaire ou phytosanitaire, à la condition que ces mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique. Enfin, le paragraphe 7, s'agissant de l'existence ou non d'éléments scientifiques suffisants, sur la base desquels l'autorité nationale compétente peut provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires, laisse transparaître également la nécessité d'adopter des mesures déterminant les modalités d'exécution permettant de déterminer ces éléments.

124. Par ailleurs, le caractère inconditionnel de l'ensemble des dispositions de l'accord, en supposant qu'il en soit bien ainsi, est mis en cause dès lors qu'il donne aux pays les moins avancés (article 14) la possibilité de différer l'application des dispositions de l'accord

pendant une période de cinq ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC, alors que, pour d'autres pays en développement, cette période est de deux ans. L'accord instaure en outre un régime de traitement spécial et différencié pour les produits originaires de ces pays (article 10).

125. Certes, l'article 13 dispose que les membres sont pleinement responsables du respect de toutes les obligations énoncées dans l'accord. Toutefois, il en ressort clairement qu'il s'agit en l'occurrence de la responsabilité internationale des membres, quel que soit l'organisme (public ou privé) qui soit chargé de l'exécution des règles relatives à la protection sanitaire ou phytosanitaire⁹⁹.

126. Par ailleurs, l'article 14 de l'accord sur l'agriculture¹⁰⁰, intitulé « Mesures sanitaires et phytosanitaires »¹⁰¹ implique que les membres estimaient que des mesures déterminant les modalités d'exécution étaient

99 — Cela ressort manifestement de l'article XXIV, paragraphe 12, dans l'interprétation qui lui est donnée par le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (JO L 336, p. 16), qui dispose:

« Chaque membre est pleinement responsable au titre du GATT de 1994 de l'observation de toutes les dispositions du GATT de 1994 et prendra toutes mesures raisonnables en son pouvoir pour que, sur son territoire, les gouvernements et administrations régionaux et locaux observent lesdites dispositions. »

100 — JO 1994, L 336, p. 22.

101 — L'article 14 dispose:
« Les membres conviennent de donner effet à l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. »

nécessaires en vue de mettre en vigueur l'accord ¹⁰².

127. Nous pensons enfin que c'est à la lumière de l'analyse que nous venons d'effectuer qu'il convient d'apprécier le onzième considérant de la décision 94/800 du Conseil, portant approbation des accords résultant des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay, qui précise « que, par sa nature, l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, y compris ses annexes, n'est pas susceptible d'être invoqué directement devant les juridictions communautaires et des États membres ». Nous pensons que, dès lors qu'il n'existe pas de disposition correspondante dans le texte de la décision 94/800 du Conseil, ce considérant n'est pas suffisant, en tant que tel, pour exclure l'effet direct des dispositions de l'accord. C'est pourquoi il devenait indispensable d'analyser les termes, l'économie et l'esprit de l'accord et, de manière plus générale, des accords qui résultaient des négociations multilatérales du cycle de l'Uruguay. En d'autres termes, l'existence de ce considérant ¹⁰³ exprime purement et simplement que les motifs sérieux qui avaient conduit la Cour à dire pour droit qu'elle ne pouvait conférer aucun effet direct à l'accord général de 1947 ¹⁰⁴ n'avaient pas perdu leur pertinence après le nouvel accord général de

1994 et l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, ainsi que le souligne la Commission ¹⁰⁵.

128. Nous en concluons donc que, si l'accord a instauré un nouveau régime contraignant pour les membres qui l'ont adopté, il est toutefois dépourvu d'effet direct: en d'autres termes, un justiciable ne peut pas en invoquer les dispositions devant les juridictions nationales.

3. L'incompatibilité de la décision 95/119 avec les articles 2 et 5 de l'accord

129. Même si nous sommes arrivés à la conclusion selon laquelle les dispositions de l'accord sont dénuées d'effet direct et que les

102 — Conformément au quatrième considérant de l'Accord sur l'agriculture, précité à la note 100, les membres sont « résolus ... à parvenir à un accord sur les questions sanitaires et phytosanitaires ».

103 — Voir la critique sévère émise par le professeur Paolo Mengozzi, dans son article précité à la note 91, à l'encontre de l'insertion de ce considérant dans la décision 94/800 (p. 168 et suiv.). Par ailleurs, il se prononce en faveur de l'application directe (c'est-à-dire de l'effet direct) des dispositions du nouvel accord général, estimant que, faute de reconnaître cet effet, la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux serait elle-même mise en péril (p. 174).

104 — Voir, à titre indicatif, l'arrêt Allemagne/Conseil (et principalement les points 106 à 108 des motifs de cet arrêt), précité à la note 51.

105 — En outre, pour justifier l'existence de ce considérant de la décision 94/800, la Commission soutient que d'autres parties contractantes (les États-Unis et le Canada) avaient considéré que l'accord général de 1994 ne produisait pas d'effet direct. Pour la Commission, cela justifie qu'il ne produise pas non plus d'effet direct pour la Communauté, faute de réciprocité. Nous pensons que cet argument est sans utilité aux fins de l'examen de la question de savoir si l'accord produit ou non des effets directs: en effet, la Commission n'apporte pas d'éléments de preuve adéquats à l'appui de ses allégations et en outre, ainsi que la Cour l'a reconnu, « selon les règles générales du droit international, tout accord doit être exécuté de bonne foi par les parties. Si chacune des parties contractantes est responsable de l'exécution complète des engagements qu'elle a souscrits, il lui appartient, en revanche, de déterminer les moyens de droit propres à atteindre cette fin dans son ordre juridique, à moins que l'accord, interprété à la lumière de son objet et de son but, ne détermine, lui-même, ces moyens. Sous cette dernière réserve, la circonstance que les juridictions de l'une des parties estimerait que certaines des stipulations de l'accord sont d'application directe, alors que les juridictions de l'autre partie n'admettraient pas cette applicabilité directe, n'est pas, en elle-même et à elle seule, de nature à constituer une absence de réciprocité dans la mise en œuvre de l'accord »; voir l'arrêt Kupferberg, précité à la note 80 (point 18).

justiciables ne peuvent pas les invoquer devant les juridictions nationales, pour être exhaustif, pour le cas où la Cour statuerait dans un sens différent et eu égard à la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle la primauté des accords internationaux conclus par la Communauté sur les textes du droit communautaire dérivé commande d'interpréter ces derniers, « dans la mesure du possible, en conformité avec ces accords »¹⁰⁶, nous examinerons dans quelle mesure la décision de la Commission enfreint les dispositions des articles 2 et 5 de l'accord.

130. Affish soutient que, tout d'abord, la Commission a enfreint l'article 5, paragraphe 7, de l'accord, dans la mesure où elle s'est fondée exclusivement sur le rapport des experts, sans prendre en considération d'autres renseignements disponibles, tels que les rapports d'inspection relatifs aux produits qui sont déjà importés dans la Communauté depuis un certain temps et les contrôles effectués précédemment dans les entreprises auprès desquelles Affish s'approvisionne, dont il ressortait qu'il n'y avait aucun problème pour la santé publique.

131. En outre, selon Affish, la Commission a violé l'article 2, paragraphe 3, de l'accord, au

motif que la mesure prise opère une discrimination arbitraire ou injustifiable entre les membres où existent des conditions identiques ou similaires, tout comme entre leur territoire et ceux d'autres membres et elle est appliquée d'une façon qui constitue une restriction déguisée au commerce international.

132. Affish soutient encore que la Commission n'a pas non plus respecté les obligations qui découlent de l'article 5, paragraphes 4 et 6, de l'accord, pour faire en sorte que les mesures prises réduisent au minimum les effets négatifs sur le commerce et qu'elles ne soient pas plus restrictives qu'il n'est requis pour obtenir le niveau approprié de protection sanitaire ou phytosanitaire.

133. Nous pensons que l'argumentation d'Affish ne saurait être admise, car elle ne se fonde pas sur des éléments de preuve adéquats.

134. Le sixième considérant de l'accord mentionne la commission du Codex alimentarius ainsi que ses normes, directives et recommandations en tant que bases des mesures sanitaires et phytosanitaires que les membres peuvent adopter. C'est précisément ce que prévoit l'article 3, paragraphe 1, de l'accord. Comme le soutient la Commission, son action est fondée et menée conformément à des principes et procédures inter-

106 — Voir l'arrêt du 10 septembre 1996, Commission/Allemagne, précité à la note 84 (point 52). Par ailleurs, dans ses arrêts du 17 octobre 1995, Werner (C-70/94, Rec. p. I-3189, point 23) et Leifer c. a. (C-83/94, Rec. p. I-3231, points 23 et 24), la Cour a interprété le règlement (CEE) n° 2603/69 du Conseil, du 20 décembre 1969, portant établissement d'un régime commun applicable aux exportations (JO L 324, p. 25) à la lumière de la disposition de l'article XI de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce « qui peut être tenu pour pertinent aux fins d'une interprétation d'un instrument communautaire régissant le commerce international ».

nationalement reconnus et elle n'est pas incompatible avec l'accord ¹⁰⁷.

phe 1, de l'accord, la Commission a adopté la décision attaquée.

135. L'article 5, paragraphe 2, de l'accord mentionne que, dans l'évaluation des risques, les membres tiendront compte, entre autres, des procédures et méthodes de production pertinentes.

136. La Commission observe que les règles énoncées dans la directive 91/493 reposent sur les conclusions et les principes élaborés par la commission du Codex alimentarius et sont conformes aux recommandations de cette commission et que, à juste titre, une importance particulière est conférée à la réalisation de contrôles sanitaires au stade de la production, soit en l'occurrence depuis la pêche des poissons jusqu'à leur emballage.

137. Dès lors que, dans son rapport (point 3), la mission d'experts a démontré l'insuffisance des contrôles des autorités japonaises et les risques graves pour la santé publique que présentaient les conditions de production et d'emballage des produits en cause, nous estimons que c'est légitimement que, conformément à l'article 2, para-

138. Évidemment, eu égard à l'analyse qui précède, et en particulier eu égard à la partie de cette analyse portant sur l'éventuelle violation du principe de proportionnalité, dès lors que la mesure prise visait la protection de la santé publique, elle n'était pas « plus restrictive pour le commerce qu'il n'est requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire [que les membres] jugent approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique », comme l'ordonne l'article 5, paragraphe 6, avec sa note explicative en bas de page.

139. Pour récapituler, nous rappellerons que, selon la législation communautaire en vigueur, la Commission est tenue de se fonder sur des règles uniques de définition des conditions sanitaires qui doivent être remplies par les produits de la pêche, qu'ils soient ou non d'origine communautaire, comme l'indique, pensons-nous, le principe d'équivalence, énoncé à l'article 10 de la directive 91/493. Par ailleurs, étant donné que la Commission s'est fondée sur les conclusions fiables émanant d'experts pour arrêter sa décision, nous pensons que, faute de preuve, il convient de ne pas admettre l'allégation d'Affish selon laquelle la Commission a agi en opérant une « discrimination arbitraire entre les membres où existent des conditions identiques ou similaires » et que la mesure qui a été arrêtée constitue une « restriction déguisée au commerce interna-

107 — La Commission mentionne que la commission du Codex alimentarius promulgue des codes de pratiques internationalement recommandés, notamment dans le domaine des produits de la pêche. Elle souligne en outre que les recommandations de circonstance adoptées par cette commission se fondent sur les deux principes fondamentaux que sont l'analyse des risques sanitaires éventuels qui surgissent durant le processus de production et la maîtrise des points critiques de ce processus de production.

tional » au sens de l'article 2, paragraphe 3, de l'accord ¹⁰⁸.

G — *Détournement de pouvoir et détournement de procédure*

1. Détournement de pouvoir

140. La juridiction nationale ainsi que Affish soulèvent la question de savoir si les pouvoirs conférés à la Commission par l'article 19 de la directive 90/675 n'ont pas été utilisés comme moyens de pression à l'égard de pays tiers afin que les autorités sanitaires intensifient la surveillance qu'elles exercent. En d'autres termes, il s'agissait d'évaluer dans quelle mesure ces pouvoirs avaient été utilisés non pas dans un but de protection de la santé du consommateur, mais comme instrument d'une politique commerciale visant l'adoption, par le Japon, d'un système de contrôle des installations de pêche qui soit l'équivalent du système en vigueur dans la Communauté.

141. Ce faisant, elles ont posé, en substance, la question de savoir si la décision litigieuse de la Commission était invalide en raison d'un détournement de pouvoir ou, en d'autres termes, la question de savoir si ladite

décision avait été adoptée dans un autre but que celui pour lequel la compétence en la matière avait été conférée à la Commission au titre de l'article 19.

142. Affish n'a pas produit les éléments de preuve requis pour prouver le détournement de pouvoir, pour que la décision apparaisse, « sur la base d'indices objectifs, pertinents et concordants, avoir été prise pour atteindre des fins autres que celles expiées » ¹⁰⁹.

143. En outre, conformément au premier considérant de la décision, examiné dans son ensemble, les éléments de fait, tels qu'ils ressortent du rapport des experts, montrent qu'il existait une raison sérieuse d'adopter des mesures de protection de la santé publique, car lesdits experts avaient observé des déficiences graves en matière d'hygiène et de contrôle des installations de pêche. C'est pour cette raison que, lorsqu'elle a adopté la décision, la Commission avait comme but principal la protection de la santé publique, comme d'ailleurs la directive 90/675 l'y oblige ¹¹⁰.

144. Dès lors, visant manifestement la protection de la santé publique, la Commission n'a pas utilisé les pouvoirs que lui conférait l'article 19 à des fins autres que celles pour lesquelles lesdits pouvoirs lui ont été confiés. Il n'y a donc pas eu détournement de pouvoir.

¹⁰⁸ — La Commission relève que le Japon n'a jamais soulevé la question de la conformité à l'accord de la décision 95/119, en litige. Il convient d'ailleurs de souligner que, après les observations défavorables émises par la mission des experts et après l'adoption de la décision de la Commission, les autorités japonaises ont suspendu la délivrance de certificats sanitaires dès le début du mois de mai 1995. Le 7 août 1995, elles ont adressé à la Commission une nouvelle liste comprenant deux établissements autorisés. Le 7 septembre 1995, elles ont fait savoir que quatre nouveaux établissements avaient été autorisés. En outre, elle n'ont repris la délivrance de certificats sanitaires que pour les produits de la pêche originaires de ces établissements.

¹⁰⁹ — Voir notamment les arrêts du 11 juillet 1990, Serres (C-323/88, Rec. p. I-3027, point 33) et du 7 mai 1991, Nakajima/Conseil, précité à la note 89 (point 134).

¹¹⁰ — Voir le raisonnement analogue observé par la Cour dans l'ordonnance rendue dans l'affaire de la vache folle, précitée à la note 52 (point 62).

2. Détournement de procédure

145. Affish soutient que, envoyant au Japon la mission d'experts, la Commission a suivi la procédure de l'article 11 de la directive 91/493 en vue de l'adoption de l'acte litigieux. Selon Affish, cette procédure avait cependant pour objectif la détermination de conditions particulières d'importation et ne saurait servir de fondement à l'interdiction d'importer au titre de l'article 19 de la directive 60/675. Affish pose ainsi, à notre sens, la question de savoir dans quelle mesure il y aurait eu un détournement de procédure qui pourrait amener la Cour à reconnaître la nullité de la décision 95/119.

146. Le « détournement de procédure » en tant que moyen d'annulation d'un acte d'une

institution communautaire constitue une sous-catégorie particulière du moyen plus général tiré du « détournement de pouvoir »¹¹¹. Le détournement de procédure implique que l'institution compétente, tournant les dispositions pertinentes qui définissaient la procédure à suivre en vue de l'adoption d'une décision déterminée, a, pour adopter l'acte, suivi une autre procédure, prévue dans un but différent¹¹².

147. Ce moyen avancé par Affish ne saurait être accueilli. Dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés au titre de l'article 19 de la directive 90/675, la Commission peut apprécier s'il existe une raison grave de police sanitaire ou de protection de la santé publique et agir en conséquence et elle pouvait parfaitement tenir compte des conclusions inquiétantes pour la santé publique formulées par les experts qu'elle-même avait envoyés.

VI — Conclusion

148. Eu égard aux éléments qui précèdent, nous suggérons à la Cour d'apporter la réponse suivante à la question préjudicielle formulée par le College van Beroep voor het Bedrijfsleven:

« L'analyse à laquelle nous venons de procéder n'a pas révélé l'existence d'éléments de nature à affecter la validité de la décision 95/119/CE de la Commission, du 7 avril 1995, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits de la pêche originaires du Japon. »

111 — Voir, en particulier, les arrêts du 12 juin 1958, *Compagnie des Hauts Fourneaux de Chasse/Haute Autorité de la CEEA* (2/57, Rec. p.129), et du 21 juin 1988, *ISA e. a./Commission* (32/87, 52/87 et 57/87, Rec. p. 3305, point 19). Dans son arrêt du 15 juin 1993, *Matra/Commission* (C-225/91, Rec. p. I-3203, point 25), la Cour relève expressément qu'elle examine également la question d'un éventuel détournement de procédure.

112 — Voir l'arrêt *Fedesa e. a.*, précité à la note 45 (point 24), ainsi que nos conclusions sous l'arrêt *Commission/Conseil*, précité à la note 39 (points 68 à 70).