

## Affaire 73/84

**Denkavit Futtermittel GmbH  
contre**

**Land Nordrhein-Westfalen**

(demande de décision préjudicielle,  
formée par l'Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen)

« Contrôle sanitaire des aliments pour animaux »

### Sommaire

*Libre circulation des marchandises — Drogations — Protection de la santé publique — Contrôles sanitaires à l'importation d'aliments composés pour animaux — Admissibilité — Conditions*

*(Traité CEE, art. 30 et 36; directive du Conseil 79/373, art. 3 et 9)*

Les dispositions combinées de la directive 79/373 du Conseil, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux, notamment ses articles 3 et 9, et de l'article 30 du traité CEE doivent être interprétées en ce sens qu'elles n'interdisent pas aux États membres de subordonner, sur la base de l'article 36 du traité, l'importation d'aliments composés pour animaux, au sens de l'article 2, sous b), de la directive

79/373, en provenance d'autres États membres à la production d'un certificat délivré par les autorités vétérinaires de l'État d'exportation ou d'une autorisation d'importation accordée par les autorités vétérinaires de l'État d'importation, à condition que cette dernière soit délivrée à des conditions qui se trouvent dans un rapport raisonnable avec les besoins de protection visés par l'article 36.

### CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. MARCO DARMON

présentées le 14 février 1985

*Monsieur le Président,  
Messieurs les Juges,*

1. Par le présent renvoi préjudiciel, nous sommes confrontés en substance à une question qui a déjà fait l'objet d'un examen

approfondi de votre part dans l'affaire 251/78, Denkavit, du 8 novembre 1979<sup>1</sup>. Il s'agit, en effet, ici aussi, de s'interroger sur le contenu exact des compétences que les

<sup>1</sup> — Rec. 1979, p. 3369.

États membres détiennent encore, compte tenu de l'état actuel du développement du droit communautaire en la matière, pour subordonner l'importation d'aliments composés pour animaux à certaines mesures de contrôle préalable, pour des raisons touchant à la protection de la santé publique. Mais revenons aux circonstances qui sont à l'origine de l'ordonnance de renvoi.

2. L'entreprise Denkavit Futtermittel (ci-après Denkavit) importe régulièrement en République fédérale d'Allemagne des aliments composés pour animaux à base de lait à partir de sa filiale aux Pays-Bas. De telles importations sont assujetties à un certain contrôle de la part des autorités allemandes. Si le ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Forêts du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a, en effet, accordé à Denkavit, par une décision du 19 août 1980, une autorisation d'importation pour une quantité illimitée d'aliments, il l'a assortie du respect des conditions préalables suivantes: présentation au bureau de douanes allemand, à chaque importation, de l'original ou d'une copie certifiée conforme de l'autorisation précitée et d'un certificat vétérinaire néerlandais, valable pour une année, établissant que les aliments importés ont subi un traitement déterminé. Plus précisément, ce certificat doit attester que les aliments ont pour seuls composants d'origine animale des produits laitiers en poudre et des graisses animales, que les produits laitiers ont été fabriqués exclusivement à partir de lait pasteurisé, que les graisses ont été chauffées au moins à 85 °C et que l'ensemble du processus de fabrication a été effectué en circuit fermé; de plus, l'autorisation est assortie d'une clause de révocation en cas de danger d'épizootie.

Ces mesures de contrôle, adoptées dans le cadre de la législation allemande en matière de lutte contre les épizooties<sup>2</sup>, sont fondées sur les articles 3, paragraphe 1, et 8 du

règlement fédéral sur l'importation des aliments pour animaux<sup>3</sup>.

Le dispositif ainsi mis en place par les autorités allemandes constitue un aménagement du système plus restrictif pratiqué antérieurement. En effet, certaines conditions à l'importation ont été supprimées à la suite de votre décision 251/78 précitée ainsi que du jugement rendu par la juridiction de renvoi.

3. La firme Denkavit a, néanmoins, considéré que le ministre n'était plus en droit d'établir de tels contrôles à l'importation depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 1981, de la directive 79/373 du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux<sup>4</sup>, qui n'avait pu être prise en compte par la Cour dans le cadre de l'affaire précédente, le délai de transposition n'étant pas encore expiré. Denkavit a donc saisi en première instance le tribunal administratif de Düsseldorf qui a rejeté son recours comme non fondé; la Cour administrative suprême du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, devant laquelle le requérant au principal a interjeté appel, vous a déferé la question suivante:

« Les dispositions combinées de la directive du Conseil du 2 avril 1979 concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux (79/373/CEE), notamment ses articles 3 et 9, et de l'article 30 du traité CEE doivent-elles être interprétées en ce sens qu'elles interdisent aux États membres de subordonner, sur la base de l'article 36 du traité CEE, l'importation d'aliments composés pour animaux au sens de l'article 2, sous b), de la directive 79/373/CEE à partir d'autres États membres à la production d'une autorisation d'importation délivrée par les autorités vétérinaires ou d'un

2 — Article 7, paragraphe 1, de la loi sur les épizooties (Viehseuchengesetz), dans sa version du 23 février 1977 (BGBl. I, p. 313).

3 — Dans sa rédaction du 19 juillet 1983, BGBl. I, p. 999.

4 — JO L 86, p. 10.

certificat délivré par les autorités vétérinaires de l'État d'exportation? »

4. Avant de rappeler les aspects essentiels des observations déposées devant vous, il est utile, afin de présenter en termes clairs les données nécessaires à votre interprétation, de préciser que la discussion ne porte, en l'espèce, que sur la faculté pour un État membre, faisant usage des dérogations prévues par l'article 36 du traité CEE, de vérifier, lors de chaque importation, que les aliments importés sont exempts d'agents pathogènes.

Nul ne met en doute le caractère entravant pour les échanges du système de contrôle établi par la République fédérale d'Allemagne. Le problème d'interprétation qui vous est soumis ne concerne que l'applicabilité pour « des raisons ... de protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ... » de la dérogation prévue par l'article 36, compte tenu de l'entrée en vigueur, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1981, de la directive 79/373 du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux. Autrement dit, il s'agit de déterminer si cette directive prévoit « l'harmonisation des mesures nécessaires pour garantir la protection de la santé des personnes et des animaux » contre la présence d'agents pathogènes et aménage « des procédures de contrôle de leur observation »<sup>5</sup>. En pareille hypothèse, en effet, le recours par les États membres aux exceptions permises par l'article 36 du traité ne serait plus justifié.

5. Précisément, la requérante au principal soutient que la directive engloberait la protection contre les agents pathogènes. Son article 3 aurait pour objet de garantir la commercialisation d'aliments composés pour animaux ne présentant « aucun danger pour la santé animale ni pour la santé humaine ».

Cet objectif correspondrait, d'ailleurs, à la conception d'ensemble qui caractérise la législation en matière d'alimentation pour animaux, assurer l'utilisation d'aliments d'excellente qualité. Par ailleurs, cette interprétation de l'article 3 serait confirmée par les articles 1, 4, 8 et 12 de la même directive.

Contrairement à la directive 80/502 du 6 mai 1980<sup>6</sup>, modifiant la directive 74/63 relative aux substances et produits indésirables dans les aliments pour animaux<sup>7</sup>, et à la directive 82/471 du 30 juin 1982, concernant certains produits utilisés dans l'alimentation des animaux<sup>8</sup>, l'article 1<sup>er</sup> de la directive 79/373 n'exclurait pas expressément la matière des micro-organismes pathogènes. Bien plus, en précisant qu'elle s'applique :

« sans préjudice des dispositions communautaires concernant :

...

e) les micro-organismes pathogènes dans les aliments pour animaux »,

la directive 82/471 renverrait nécessairement à des dispositions communautaires préexistantes, qui ne pourraient, selon la requérante, procéder que de la directive 79/373.

Quant à l'article 4, il permettrait de prévenir la contamination en prescrivant la commercialisation des aliments sous emballages et récipients fermés. L'article 8 remplirait la même fonction en autorisant les États membres à maintenir les mesures nationales limitant la commercialisation aux aliments obtenus à partir ou exempts de certains

6 — JO L 124, p. 17.

7 — JO L 38, p. 31.

8 — JO L 213, p. 8.

5 — 251/78, précité, point 14.

ingrédients. Enfin, l'article 12 établirait les mesures de contrôle appropriées en autorisant les États membres à procéder par sondage.

Quant à l'absence dans la directive de dispositions visant expressément la protection contre les agents pathogènes, elle ne contredirait pas cette interprétation, eu égard au caractère général de l'obligation fixée par l'article 3 et au système de contrôle résultant de l'article 12.

Aux termes de cette analyse, la requérante conclut que la directive 79/373 revêt un caractère exhaustif. Elle relève qu'aucune de ses dispositions n'envisage de soumettre l'importation des aliments composés pour animaux à des restrictions telles que celles imposées, pour des raisons sanitaires, par les autorités allemandes. Elle rappelle que l'article 9 de la directive interdit aux États membres d'assujettir les produits en cause à des restrictions de commercialisation « autres que celles prévues par la présente directive ». Elle en déduit que les autorités allemandes ne pouvaient plus, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1981, soumettre les importations qu'elle effectue depuis les Pays-Bas aux mesures de contrôle établies. Elle en conclut qu'à compter de cette date l'importation d'aliments pour animaux aurait dû s'effectuer sans aucune restriction: l'État d'exportation, sur la base de la directive 79/373, garantirait l'innocuité des aliments pour animaux qu'il produit sur son territoire; quant à l'État d'importation, il ne pourrait procéder qu'aux contrôles autorisés par l'article 12. Ce n'est qu'en cas de contamination que les règles nationales appropriées seraient appliquées.

A titre subsidiaire, Denkavit relève que, même si l'on devait considérer que la direc-

tive n'a pas le caractère exhaustif qu'elle lui prête, le recours à l'article 36 resterait injustifié dès lors que son entrée en vigueur aurait marqué l'achèvement du programme d'harmonisation énoncé par le Conseil dans sa résolution du 22 juillet 1974<sup>9</sup>.

6. Comme l'ont clairement démontré tant le défendeur au principal que le gouvernement danois et la Commission, l'argumentation de la requérante est contredite par la lettre, l'économie et les finalités de la directive 79/373.

7. Vous avez constaté dans votre arrêt 251/78<sup>10</sup> que les directives antérieures à la directive 79/373 soit ne concernent pas la présence d'agents pathogènes, soit ne visent pas à établir les conditions matérielles et les contrôles destinés à garantir leur absence. Certaines directives comportent d'ailleurs une disposition excluant les micro-organismes pathogènes de leur champ d'application. Nous faisons ici référence à l'article 1<sup>er</sup> de la directive 76/371 portant fixation de modes de prélèvement communautaires d'échantillons pour le contrôle officiel des aliments pour animaux<sup>11</sup>, à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, sous d), de la directive 74/63, telle que modifiée par la directive 80/502, enfin, à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, sous e), de la directive 82/471.

Une telle disposition ne figure pas à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la directive 79/373, qui en délimite le champ d'application. Cette seule circonstance ne saurait signifier, s'agissant d'un domaine aussi sensible que celui de la lutte contre les épizooties, que la directive inclut les micro-organismes pathogènes. Une telle interprétation ne serait admissible que si la directive comportait des

9 — JO C 92, p. 2.

10 — Précité, points 15 à 17.

11 — Du 1<sup>er</sup> mars 1976 (JO L 102, p. 1).

dispositions concernant « l'harmonisation de la prévention et du contrôle sanitaires de la présence » d'agents pathogènes dans les aliments composés pour animaux <sup>12</sup>.

8. Analysons brièvement ses dispositions. Elle a pour objet d'harmoniser les mesures nécessaires pour garantir la *commercialisation* d'aliments composés pour animaux, « appropriés et de bonne qualité » (premier considérant).

A cette fin, les États membres doivent garantir que les aliments (troisième considérant):

- sont « sains, loyaux et de qualité marchande »,
- ne présentent « aucun danger pour la santé animale et humaine »,
- ne sont pas commercialisés « d'une manière pouvant induire en erreur ».

Cette triple obligation, reprise telle quelle par l'article 3 de la directive, fait l'objet de prescriptions détaillées aux articles 4 à 8:

- l'article 4 garantit que la commercialisation se fera en principe sous emballages ou récipients fermés, afin d'éviter leur réutilisation (neuvième considérant);
- l'article 5 précise la nature des informations qui doivent être indiquées sur l'emballage, le récipient ou l'étiquette (considéranants 4 à 6 et 8);

- les dispositions suivantes de la directive, notamment par renvoi à son annexe, concernent à la fois de telles informations et quelques indications sur la composition des aliments pour animaux (considérant 7). L'article 8, plus particulièrement, autorise les États membres à limiter la commercialisation aux aliments obtenus à partir ou exempts de certains ingrédients.

L'ensemble de ces dispositions met en évidence le contenu et la finalité du dispositif d'harmonisation établi par la directive 79/373. Celui-ci a pour principal objet « de donner à l'utilisateur une information exacte et significative sur les aliments composés mis à sa disposition » (quatrième considérant). A cette fin, il prévoit des mesures relatives au marquage et à l'emballage des produits concernés. Aucune de ces mesures ne vise à prévenir la contamination par des agents pathogènes.

9. A défaut de dispositions expresses, une prescription de cet ordre ne peut davantage être implicitement trouvée dans l'article 3. En effet, l'extension des épizooties est un risque trop grave pour que le législateur communautaire le traite par ellipse. Comme l'ont indiqué tant le gouvernement danois que la Commission, un tel risque rend nécessaire que soit prescrit de façon précise le traitement que doivent subir les aliments pour être exempts de germes ainsi que les modalités de contrôle nécessaires pour le vérifier. Un bon exemple en est fourni par les directives relatives à des problèmes de police sanitaire pour les produits à base de viande et à la lutte contre la peste porcine classique <sup>13</sup>. Ajoutons que l'interprétation proposée par la requérante a pour conséquence, au stade de l'importation, de priver les États membres de tout contrôle préventif

12 — 251/78, précité, point 15.

13 — Respectivement n° 80/215 et 80/217 du 22 janvier 1980 (JOL 47, p. 4 et 11).

réel pour ne leur restituer leur liberté d'action qu'une fois la contamination déclarée.

En adoptant la directive 79/373, le législateur communautaire n'a donc, certes, pas entendu retirer aux États membres la faculté de prendre, sur la base de l'article 36 du traité, les mesures de police sanitaire appropriées.

10. Il reste, dès lors, à déterminer si le système imposé par les autorités allemandes constitue « une restriction justifiée » au sens de cet article.

Il faut, en premier lieu, rappeler qu'à la suite de votre arrêt 251/78 la réglementation allemande a allégé les restrictions antérieurement établies. Relevons, en second

lieu, que la requérante au principal a reconnu que ces restrictions n'étaient pas en elles-mêmes excessives.

En effet, loin d'assujettir les importations à un double contrôle, les dispositions en cause reposent sur la confiance mutuelle des États membres puisque les autorités allemandes reconnaissent comme suffisante la production d'un certificat vétérinaire néerlandais.

Compte tenu de l'objectif sanitaire poursuivi, ces constatations suffisent à démontrer que la réglementation critiquée est conforme au principe de proportionnalité et qu'elle ne constitue « ni un moyen de discrimination arbitraire, ni une restriction déguisée dans le commerce entre les États membres » (article 36 du traité CEE).

11. En conclusion, nous vous proposons de dire pour droit que:

la directive 79/373 du Conseil du 2 avril 1979, concernant la commercialisation des aliments composés pour animaux, n'interdit pas aux États membres de subordonner, sur la base de l'article 36 du traité CEE, l'importation d'aliments composés pour animaux provenant d'autres États membres, à la production d'un certificat délivré par les autorités vétérinaires de l'État d'exportation, attestant que les aliments importés sont exempts de germes pathogènes.