

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. M. POIARES MADURO

présentées le 2 décembre 2004<sup>1</sup>

1. Les demandes de décision préjudicielle en cause sont formulées par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (le collège d'appel en matière économique) (Pays-Bas). Elles ont pour origine les recours intentés, respectivement, par M. Tempelman et par M. et M<sup>me</sup> van Schaijk contre le directeur du Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (le service national d'inspection du bétail et de la viande, ci-après le «RVV»). Les deux affaires ont été introduites à la suite de l'épidémie de fièvre aphteuse de 2001 et mettent en cause les mesures d'abattage préventif ordonnées par les autorités néerlandaises. La juridiction de renvoi interroge la Cour sur le point de savoir si les mesures contestées au fond étaient compatibles avec le droit communautaire et soulève des questions sur l'étendue du pouvoir des États membres de prendre des mesures d'éradication qui semblent aller au-delà de celles expressément prévues par la directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse<sup>2</sup>.

**I — Droit communautaire**

2. Le cadre juridique communautaire comprenait, à l'époque des faits, les actes suivants: la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990<sup>3</sup>, la directive 85/511, telle que modifiée par la directive 90/423/CEE du Conseil, du 26 juin 1990<sup>4</sup>, et la décision 2001/246/CE de la Commission, du 27 mars 2001, établissant les conditions relatives à la lutte contre la fièvre aphteuse et à son éradication aux Pays-Bas en application de l'article 13 de la directive 85/511<sup>5</sup>.

3 — Directive relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur (JO L 224, p. 29).

4 — Directive modifiant la directive 85/511, la directive 64/432/CEE relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine et la directive 72/462/CEE concernant des problèmes sanitaires et de police sanitaire lors de l'importation d'animaux des espèces bovine et porcine, de viandes fraîches ou de produits à base de viande en provenance de pays tiers (JO L 224, p. 13).

5 — JO L 88, p. 21, telle que modifiée par la décision 2001/279/CE de la Commission, du 5 avril 2001 (JO L 96, p. 19).

1 — Langue originale: le portugais.

2 — JO L 315, p. 11. La directive 85/511 a été abrogée par la directive 2003/85/CE du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 306, p. 1).

3. Les passages pertinents de l'article 10 de la directive 90/425 sont rédigés comme suit:

«1. Chaque État membre signale immédiatement aux autres États membres et à la Commission, outre l'apparition sur son territoire des maladies prévues par la directive 82/894/CEE, l'apparition de toute zoonose, maladie ou cause susceptible de constituer un danger grave pour les animaux ou la santé humaine.

de la santé animale, prendre des mesures conservatoires à l'égard des exploitations, centres ou organismes concernés ou, dans le cas d'une épizootie, à l'égard de la zone de protection prévue par la réglementation communautaire.

Les mesures prises par les États membres sont communiquées sans délai à la Commission et aux autres États membres.

L'État membre d'expédition met immédiatement en œuvre les mesures de lutte ou de prévention prévues par la réglementation communautaire, et notamment la détermination des zones de protection qui y sont prévues ou arrête toute autre mesure qu'il jugera appropriée.

[...]

L'État membre de destination ou de transit qui, lors d'un contrôle visé à l'article 5, a constaté l'une des maladies ou causes visées au premier alinéa peut, si nécessaire, prendre des mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire, y compris la mise en quarantaine des animaux.

4. Dans tous les cas, la Commission procède au sein du comité vétérinaire permanent, dans les meilleurs délais, à un examen de la situation. Elle arrête, selon la procédure prévue à l'article 17, les mesures nécessaires pour les animaux et les produits visés à l'article 1<sup>er</sup> et, si la situation l'exige, pour les produits dérivés de ces animaux. Elle suit l'évolution de la situation et, selon la même procédure, modifie ou abroge, en fonction de cette évolution, les décisions prises.»

Dans l'attente des mesures à prendre, conformément au paragraphe 4, l'État membre de destination peut, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou

4. Les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 5 et 13 de la directive 85/511, telle que modifiée par la directive

90/423, disposent, en ce qui nous concerne, ce qui suit:

— la présence de fièvre aphteuse a été officiellement constatée à la suite d'un examen de laboratoire;

«Article premier

La présente directive définit les mesures communautaires de lutte à appliquer en cas d'apparition de fièvre aphteuse, quel que soit le type de virus en cause.

Article 2

Aux fins de la présente directive [...], on entend par:

[...]

d) animal suspect d'être infecté: tout animal des espèces sensibles présentant des symptômes cliniques ou des lésions post mortem de telle sorte qu'on puisse valablement suspecter la présence de fièvre aphteuse;

e) animal suspect d'être contaminé: tout animal des espèces sensibles pouvant, d'après des informations épizootiologiques recueillies, avoir été exposé directement ou indirectement au contact du virus aphteux.

[...]

Article 4

c) animal infecté: tout animal des espèces sensibles sur lequel:

— des symptômes cliniques ou des lésions post mortem qui peuvent se référer à la fièvre aphteuse ont été constatés ou

1. Les États membres veillent à ce que, lorsque dans une exploitation se trouvent un ou plusieurs animaux suspects d'être infectés ou contaminés, les moyens d'investigation officiels visant à confirmer ou à infirmer la présence de ladite maladie soient

mis en œuvre immédiatement et, en particulier, à ce que le vétérinaire officiel effectue ou fasse effectuer les prélèvements adéquats en vue des examens de laboratoire.

Dès la notification de la suspicion, l'autorité compétente fait placer l'exploitation sous surveillance officielle et ordonne notamment que:

— soit effectué le recensement de toutes les catégories d'animaux des espèces sensibles et que pour chacune d'elles soit précisé le nombre d'animaux déjà morts, infectés ou susceptibles d'être infectés ou contaminés; le recensement devra être mis à jour pour tenir compte des animaux nés ou morts pendant la période de suspicion; les données de ce recensement devront être produites sur demande et pourront être contrôlées à chaque visite,

— tous les animaux des espèces sensibles de l'exploitation soient maintenus dans leurs locaux d'hébergement ou dans d'autres lieux permettant leur isolement,

— toute entrée dans l'exploitation, ou toute sortie de celle-ci, d'animaux des espèces sensibles soient interdites,

— toute entrée dans l'exploitation, ou toute sortie de celle-ci, d'animaux d'autres espèces soient interdites, sauf autorisation de l'autorité compétente,

— soit interdite toute sortie de l'exploitation de viandes ou de cadavres d'animaux des espèces sensibles, ainsi que d'aliments des animaux, d'ustensiles, d'objets ou d'autres matières, telles que laines, déchets ou rejets, susceptibles de transmettre la fièvre aphteuse, sauf autorisation de l'autorité compétente,

[...]

2. L'autorité compétente peut étendre les mesures prévues au paragraphe 1 aux exploitations immédiatement voisines dans le cas où leur implantation, la configuration des lieux ou les contacts avec les animaux de l'exploitation où la maladie est suspectée permettent de soupçonner une contamination éventuelle.

[...]

#### Article 5

Les États membres veillent à ce que, dès qu'il est confirmé qu'un ou plusieurs des animaux

définis à l'article 2 point c) se trouvent dans une exploitation, l'autorité compétente prend les mesures suivantes:

1) le vétérinaire officiel procède ou fait procéder aux prélèvements adéquats en vue des examens à effectuer par le laboratoire indiqué à l'annexe, lorsque ces prélèvements et ces examens n'ont pas été effectués au cours de la période de suspicion conformément à l'article 4 paragraphe 1 premier alinéa;

2) outre les mesures énumérées à l'article 4 paragraphe 1, les mesures suivantes sont prises sans délai:

— tous les animaux des espèces sensibles de l'exploitation sont mis à mort sur place sous contrôle officiel, d'une manière permettant d'éviter tout risque de dispersion du virus aphteux,

— les animaux précités sont, après leur mise à mort, détruits sous contrôle officiel, d'une manière qui permette d'éviter tout risque de dispersion du virus aphteux,

[...]

4) l'autorité compétente peut étendre les mesures prévues au point 1 aux exploitations immédiatement voisines dans le cas où leur implantation, la configuration des lieux ou les contacts avec les animaux de l'exploitation où la maladie a été constatée permettent de soupçonner une contamination éventuelle.

[...]

### Article 13

1. Les États membres veillent à ce que:

— l'utilisation des vaccins antiaphteux soit interdite

[...]

3. Nonobstant les dispositions du paragraphe 1 concernant l'utilisation du vaccin antiaphteux, il peut être décidé d'instaurer la vaccination d'urgence selon des modalités techniques garantissant une totale immunité aux animaux lorsque la présence de la fièvre aphteuse a été confirmée et menace de

prendre un caractère extensif. Les mesures à prendre dans cette éventualité portent notamment sur les éléments suivants:

— limites de la zone géographique où la vaccination d'urgence doit être pratiquée,

— espèce et âge des animaux à vacciner,

— durée de la campagne de vaccination,

— régime d'immobilisation spécifiquement applicable aux animaux vaccinés et à leurs produits,

— identification et enregistrement particuliers des animaux vaccinés,

— autres aspects relatifs à la situation d'urgence.

membre concerné, par la Commission, statuant selon la procédure prévue à l'article 16. Cette décision tient compte notamment du degré de concentration des animaux dans certaines régions et de la nécessité de protéger des races particulières.

Toutefois, par dérogation au premier alinéa, la décision d'instaurer la vaccination d'urgence autour du foyer peut être prise par l'État membre concerné, après notification à la Commission, pourvu qu'il ne soit pas porté atteinte aux intérêts fondamentaux de la Communauté. Cette décision sera immédiatement réexaminée dans le cadre du comité vétérinaire permanent, selon la procédure prévue à l'article 16.»

5. Les articles 1<sup>er</sup> et 2 de la décision 2001/246, adoptée sur le fondement des articles 10 de la directive 90/425 et 13 de la directive 85/511, prévoient ce qui suit:

«Article premier

Au sens de la présente décision, les définitions suivantes sont applicables:

La décision d'instaurer la vaccination d'urgence est prise, en collaboration avec l'État

1) 'Abattage préventif' désigne la mise à mort des animaux sensibles dans les

exploitations situées dans un rayon déterminé autour des exploitations soumises aux restrictions définies à l'article 4 ou 5 de la directive 85/511/CEE.

efficacement la propagation du virus grâce à l'immunisation, pour au moins une des raisons suivantes:

Il a pour objectif de réduire de manière urgente le nombre d'animaux des espèces sensibles présents dans une zone infectée.

— difficultés liées aux opérations de mise à mort des animaux des espèces sensibles en conformité avec les dispositions de la directive 93/119/CEE du Conseil,

- 2) 'Vaccination suppressive' signifie la vaccination d'urgence des animaux des espèces sensibles de certaines exploitations situées dans un périmètre déterminé, à savoir la zone de vaccination; elle est exclusivement pratiquée en liaison avec l'abattage préventif défini au paragraphe 1.

— difficultés concernant la disponibilité des capacités de destruction des animaux abattus en conformité avec les dispositions de l'article 5, paragraphe 2, deuxième tiret, de la directive 85/511/CEE.

#### Article 2

Elle a pour objectif de réduire de manière urgente la quantité de virus en circulation et d'enrayer le risque de propagation du virus au-delà des périmètres délimités sans retarder l'abattage préventif.

1. Sans préjudice de la directive 85/511/CEE du Conseil, et notamment de ses articles 4, 5 et 9, les Pays-Bas peuvent décider de recourir à la vaccination suppressive dans les conditions définies à l'annexe.

La vaccination n'est pratiquée que dans les cas où l'abattage préventif des animaux des espèces sensibles doit être retardé pendant une durée de temps estimée dépassant très probablement le délai requis pour entraver

2. Avant de commencer à mettre en œuvre les mesures visées au paragraphe 1, les Pays-Bas font en sorte que les États membres et la Commission soient officiellement informés des détails concernant la délimitation géo-

graphique et administrative de la zone de vaccination, le nombre d'exploitations affectées, la date de début et de fin des vaccinations et la raison pour laquelle les mesures ont été prises.

Par la suite, les Pays-Bas feront en sorte que les informations communiquées en application du premier alinéa soient complétées, sans retard excessif, par les détails concernant l'abattage des animaux vaccinés, notamment le nombre de ceux-ci, le nombre d'exploitations affectées, la date de la fin des abattages et les modifications des restrictions appliquées dans les zones en cause.»

## II — Contexte factuel et renvois préjudiciels

6. M. et M<sup>me</sup> van Schaijk exploitaient un élevage de bétail biodynamique à Ravenstein. Par une décision rendue le 26 mars 2001 — c'est-à-dire un jour avant que la Commission n'adopte la décision 2001/246 —, le RVV leur a fait savoir que tous les animaux biongulés se trouvant sur leur exploitation étaient considérés comme suspects de fièvre aphteuse et devaient être mis à mort parce qu'il existait, dans un rayon de moins d'un kilomètre de leur élevage (en l'occurrence 772 mètres), une exploitation dans laquelle un ou plusieurs animaux étaient gravement suspectés. Le 27 mars, M. et M<sup>me</sup> van Schaijk ont formulé une réclamation contre la décision du RVV. Par courrier daté du même jour, ils ont demandé au président du College

van Beroep voor het bedrijfsleven, statuant en référé, d'ordonner la suspension de ladite décision. Une ordonnance du 28 mars 2001 a rejeté la demande de mesure provisoire et les animaux de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk ont été abattus<sup>6</sup>. Par une décision du 15 novembre 2001, le RVV a déclaré la réclamation de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk contre la décision du 26 mars 2001 non fondée. Ceux-ci ont alors introduit un recours devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven.

7. M. Tempelman possédait des chèvres angoras à Wenum, un village des environs de Oene. Le 3 avril 2001, le ministre de l'Agriculture, de la Gestion de l'environnement et de la Pêche a décidé que tous les animaux biongulés de la région d'Oene seraient vaccinés puis tués. Avisé de l'existence des chèvres de M. Tempelman, le RVV a informé celui-ci, le 23 mai 2001, que ces animaux étaient considérés comme suspects de fièvre aphteuse parce que plusieurs cas de la maladie avaient été constatés dans leur voisinage. Les chèvres ont été abattues le même jour. Par une lettre du 12 juin 2001, M. Tempelman a formulé une réclamation contre la décision du RVV. Ce dernier a, dans une décision du 15 novembre 2001, considéré la réclamation comme non fondée. M. Tempelman a intenté un recours contre cette décision devant la juridiction de renvoi.

6 — Des analyses effectuées en laboratoire sur des échantillons de sang prélevés avant l'abattage ont révélé, quelques semaines plus tard, qu'il n'y avait aucune trace du virus aphteux sur l'exploitation primaire, ni dans un rayon d'un kilomètre autour de celle-ci.

8. Dans son arrêt du 7 janvier 2003, la juridiction de renvoi a jugé que le recours de M. Tempelman n'était pas fondé dans la mesure où il s'appuyait sur le droit national. Dans l'arrêt rendu le même jour, en cause de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk cette fois, le Collège est parvenu à une conclusion semblable: la réglementation nationale applicable suffisait pour permettre au RVV d'ordonner la mise à mort des animaux de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, ce qu'il avait fait le 26 mars 2001. Toutefois, le Collège a considéré que la question de la compatibilité des décisions contestées avec le droit communautaire restait posée.

9. La juridiction de renvoi a décidé de soumettre les questions préjudicielles suivantes à la Cour:

«1) Le droit communautaire confère-t-il aux États membres le pouvoir de décider de l'abattage d'animaux suspects d'être infectés ou contaminés par le virus aphteux?

2) La directive 85/511, telle que modifiée par la directive 90/423, laisse-t-elle aux États membres la latitude d'adopter (ou de faire adopter) des mesures nationales complémentaires pour lutter contre la fièvre aphteuse?

3) Quelles sont les limites que le droit communautaire impose aux États mem-

bres en ce qui concerne l'adoption de mesures nationales complémentaires par rapport aux mesures prévues par la directive 85/511, telle que modifiée par la directive 90/423?»

10. Des observations écrites ont été présentées à la Cour par M. Tempelman, M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, la Commission et les gouvernements des Pays-Bas, de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie et du Royaume-Uni. À l'audience du 29 septembre 2004, la Cour a entendu les plaidoiries de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, de la Commission et des gouvernements de la Grèce, des Pays-Bas, de l'Irlande et du Royaume-Uni.

### III — Appréciation en droit

11. Dans son arrêt de renvoi, le Collège note que les réponses à ses questions pourraient dépendre de l'interprétation qu'il faut donner à l'article 10 de la directive 90/425. Il considère que cette matière n'est pas entièrement claire et qu'elle pourrait influencer la manière dont il faut interpréter la directive 85/511. C'est pourquoi je m'efforcerai d'abord de préciser le lien qui existe entre la directive 85/511 et la directive 90/425, et en particulier l'article 10 de cette dernière. J'aborderai ensuite chacune des questions.

A — *Lien entre les directives 90/425 et 85/511*

12. Les directives 90/425 et 85/511 poursuivent des objectifs concourants. Toutes deux visent à sauvegarder la santé animale dans le cadre de la libre circulation des animaux et des produits agricoles. La directive 90/425 et la directive 90/423, qui a modifié la directive 85/511, ont été adoptées le même jour sur le fondement de l'article 43 du traité CE (devenu, après modification, article 37 CE).

13. Dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, la directive 90/425 vise à instituer des contrôles vétérinaires au lieu de départ plutôt qu'aux frontières, ce qui implique une harmonisation des exigences essentielles relatives à la protection de la santé animale<sup>7</sup>. L'article 10 de la directive 90/425 prévoit un ensemble de mesures de prévention destinées, en cas d'apparition d'un foyer de maladie susceptible de menacer gravement les animaux ou la santé humaine, à en éviter la propagation. En vertu de l'article 10, paragraphe 1, les États membres concernés peuvent ou doivent mettre immédiatement en œuvre des mesures de prévention ou des mesures conservatoires. La Commission doit rapidement adopter, en vertu de l'article 10, paragraphe 4, des mesures définitives telles que, en l'occurrence, la décision 2001/246.

14. En ce qui concerne les États membres de destination ou de transit, l'article 10 prévoit qu'ils peuvent prendre des mesures de prévention prévues par la réglementation communautaire. Ils peuvent, pour des motifs graves de protection de la santé publique ou de la santé animale, prendre des mesures conservatoires dans l'attente de celles qui doivent être adoptées par la Commission en vertu du paragraphe 4 du même article. Dans son arrêt du 26 mai 1993, *Commission/Portugal*, la Cour a clairement énoncé qu'une fois que la Commission avait pris des mesures en application de l'article 10, paragraphe 4, les États membres de destination n'avaient pas de compétence pour prendre des mesures autres que celles qui y étaient expressément prévues<sup>8</sup>.

15. L'article 10, paragraphe 1, deuxième alinéa, vise l'État membre d'expédition. La disposition prévoit que, en cas d'apparition de la maladie, l'«État membre d'expédition met immédiatement en œuvre les mesures de lutte ou de prévention prévues par la réglementation communautaire [...] ou arrête toute autre mesure qu'il jugera appropriée».

16. M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, d'une part, et le gouvernement néerlandais, de l'autre, proposent des interprétations diamétralement opposées du mot «ou» utilisé dans ce passage. Les interprétations avancées veulent trancher la question de savoir si les règles

7 — Voir préambule de la directive.

8 — C-52/92, Rec. p. I-2961, point 19. Voir aussi arrêt du 5 juillet 1990, *Commission/Belgique* (C-304/88, Rec. p. I-2801, point 19).

communautaires en matière de lutte contre les maladies animales laissent aux États membres le pouvoir de prendre des dispositions complémentaires et elles ont, par conséquent, une influence sur la question de savoir comment la directive 85/511 doit être interprétée pour répondre aux questions préjudicielles.

17. Selon M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, il résulte de l'utilisation du mot «ou» que, lorsqu'il existe des règles communautaires, celles-ci excluent toute initiative complémentaire des États membres.

18. Selon le gouvernement néerlandais, «ou» doit être entendu comme «et». Il faut comprendre la disposition en ce sens qu'elle laisse toujours la possibilité aux États membres de prendre des mesures complémentaires par rapport à celles requises par une réglementation communautaire existante, quelle qu'elle soit. Le gouvernement s'appuie sur la version en langue allemande de la directive, qui utilise, au lieu de «ou», la conjonction «sowie» (signifiant «ainsi que»).

19. Aucune des interprétations proposées ne me semble totalement convaincante, compte tenu de l'objectif de la directive 90/425. Il me paraît improbable que l'article 10, paragraphe 1, de ladite directive vise à régler définitivement la question de savoir si les mesures communautaires antérieures ou

postérieures de lutte contre les maladies animales ont toutes un caractère exhaustif. De plus, lorsque les versions linguistiques d'une même disposition semblent contradictoires, il est préférable de résoudre le problème sans accorder de préférence à un quelconque des textes concernés<sup>9</sup>.

20. Je pense que la disposition en question signifie que, si aucune mesure communautaire n'a été prise ou si, et dans la mesure où, celles qui l'ont été ne sont pas exhaustives, les États membres d'expédition doivent prendre les mesures qu'ils jugeront appropriées. Bien sûr, les mesures communautaires peuvent, par exemple, découler soit d'une décision de la Commission adoptée au titre de l'article 10, paragraphe 4, soit d'une directive ou d'une combinaison d'actes communautaires. On peut dire de l'article 10, paragraphe 1, qu'il crée une présomption que les États membres doivent prendre toute autre mesure appropriée, mais que cette présomption n'est valable que tant que les règles communautaires ne sont pas exhaustives. Dans ce contexte, la disposition concernée vise à réaffirmer deux points. En premier lieu, le fait que, pour réaliser les objectifs poursuivis par la directive, les règles communautaires pertinentes doivent être appliquées. En second lieu, le fait que les États membres doivent néanmoins arrêter les autres mesures qu'ils jugent appropriées<sup>10</sup>.

9 — Arrêt du 3 mars 1977, North Kerry Milk Products (80/76, Rec. p. 425, point 11).

10 — L'utilisation du mot «met» à l'article 10, paragraphe 1, deuxième alinéa, doit être entendue en ce sens que les États membres sont obligés de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la maladie. Ils conservent cependant une certaine marge d'appréciation pour déterminer quelles mesures ils «[jugent] appropriées».

Le second point découle de la prémisse qu'une réglementation communautaire peut être inexistante ou peut ne pas être exhaustive, auquel cas il peut être nécessaire de compléter les mesures communautaires de lutte au niveau national.

d'animaux d'espèces sensibles que dans les exploitations où l'existence d'un ou de plusieurs animaux infectés, au sens de l'article 2, sous c), de la directive<sup>11</sup>, a été confirmée.

21. À l'époque des faits, des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse étaient prévues par la directive 85/511. Dès lors, l'apparition de la maladie en 2001 a enclenché le mécanisme de l'article 10 de la directive 90/425 et provoqué la mise en œuvre des mesures de lutte prévues par la directive 85/511.

22. En conséquence, il faut, pour résoudre la question de savoir si le droit communautaire exclut l'adoption par les États membres de mesures complémentaires de lutte, examiner la directive 85/511. Ainsi que l'a relevé la juridiction de renvoi, la question qui se pose est celle de savoir si des mesures complémentaires telles que celles prises par le royaume des Pays-Bas au détriment de M. Tempelman et de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk sont exclues dans la mesure où elles ne sont pas prévues par la directive elle-même.

24. Le gouvernement néerlandais est d'avis qu'il faut néanmoins interpréter l'article 5 de la directive 85/511 en ce sens qu'il oblige à l'abattage d'animaux suspects de contamination. Cela résulterait du point 4 de l'article, qui dispose que «l'autorité compétente peut étendre les mesures prévues au point 1 aux exploitations immédiatement voisines dans le cas où leur implantation [...] [permet] de soupçonner une contamination éventuelle». Le point 1 concerne les prélèvements adéquats destinés à des examens en laboratoire. Selon le gouvernement néerlandais, le renvoi à l'article 5, point 1, est une erreur et devrait être compris comme visant le point 2 du même article, où il est question de mesures telles que la mise à mort et la destruction d'animaux. Il ajoute qu'une autre interprétation serait dépourvue de sens, puisque l'article 4, paragraphe 2, de la directive prévoit déjà le droit d'effectuer des prélèvements dans les exploitations immédiatement voisines suspectées d'être contaminées. Le gouvernement étaye son raisonnement par une comparaison entre la directive 85/511 et un certain nombre d'autres directives en

B — *La directive 85/511 prévoit-elle un abattage préventif?*

23. Le Collège considère que l'article 5 de la directive 85/511 ne prévoit la mise à mort

11 — Voir point 4, ci-dessus.

matière vétérinaire<sup>12</sup>, ainsi que par un renvoi au point 124 de l'arrêt *Jippes e.a.*, dans lequel la Cour a déclaré que «[l]'abattage préventif des animaux se trouvant dans une exploitation dans laquelle ont été découverts un ou des animaux infectés ainsi que dans les exploitations voisines susceptibles d'être contaminées est imposé par l'article 5 de la directive 85/511»<sup>13</sup>. À l'audience, la Commission a fait valoir qu'elle aussi considèrerait la référence au point 1, dans l'article 5, point 4, de la directive, comme une erreur.

25. Il convient de noter d'emblée que toutes les versions linguistiques de l'article 5, point 4, de la directive 85/511 contiennent la même référence au point 1<sup>14</sup>.

12 — Directive 92/35/CEE du Conseil, du 29 avril 1992, établissant les règles de contrôle et les mesures de lutte contre la peste équine (JO L 157, p. 19); directive 92/40/CEE du Conseil, du 19 mai 1992, établissant des mesures communautaires de lutte contre l'influenza aviaire (JO L 167, p. 1); directive 92/66/CEE du Conseil, du 14 juillet 1992, établissant des mesures communautaires de lutte contre la maladie de Newcastle (JO L 260, p. 1); directive 92/119/CEE du Conseil, du 17 décembre 1992, établissant des mesures communautaires générales de lutte contre certaines maladies animales ainsi que des mesures spécifiques à l'égard de la maladie vésiculeuse du porc (JO 1993, L 62 p. 69); directive 2000/75/CE du Conseil, du 20 novembre 2000, arrêtant des dispositions spécifiques relatives aux mesures de lutte et d'éradication de la fièvre catarrhale du mouton ou blue-tongue (JO L 327, p. 74); directive 2001/89/CE du Conseil, du 23 octobre 2001, relative à des mesures communautaires de lutte contre la peste porcine classique (JO L 316, p. 5), et directive 2002/60/CE du Conseil, du 27 juin 2002, établissant des dispositions spécifiques pour la lutte contre la peste porcine africaine et modifiant la directive 92/119/CEE, en ce qui concerne la maladie de Teschen et la peste porcine africaine (JO L 192, p. 27).

13 — Arrêt du 12 juillet 2001 (C-189/01, Rec. p. I-5689).

14 — Il résulte de la jurisprudence constante de la Cour qu'une interprétation d'une disposition de droit communautaire implique une comparaison de ses versions linguistiques (voir arrêts du 6 octobre 1982, *CILFIT e.a.*, 283/81, Rec. p. 3415, point 18; du 24 octobre 1996, *Kraaijeveld e.a.*, C-72/95, Rec. p. I-5403, point 28, et du 30 janvier 2001, *Espagne/Conseil*, C-36/98, Rec. p. I-779, point 47).

26. Dans son arrêt *Met-Trans et Sagpol*, la Cour a déclaré qu'il ne lui appartenait pas de se substituer au législateur communautaire et d'interpréter une disposition à l'encontre de son contenu exprès<sup>15</sup>. En outre, ainsi qu'elle l'a indiqué au point 19 d'un arrêt *Danemark/Commission*<sup>16</sup>, «la législation communautaire doit être certaine et son application prévisible pour les justiciables».

27. Même si l'argument selon lequel la référence au point 1 rendrait superflu l'article 5, point 4, devait être correct, il n'appartiendrait pas à la Cour de remplacer une référence en soi dénuée d'ambiguïté par un renvoi à une autre disposition. À ce propos, il faut faire observer que l'article 5, point 1, reformule, mais en ce qui concerne les animaux infectés, ce que la directive a déjà prévu, à l'article 4, paragraphe 1, pour les animaux simplement suspects d'être infectés ou contaminés. L'article 5, point 4, pourrait être lu de la même manière, ce qui confirmerait que la disposition de l'article 4, paragraphe 2, est également applicable dans l'hypothèse où l'infection a été constatée.

28. Il est vrai que les propos de la Cour dans l'arrêt *Jippes e.a.*, précité, semblent incompatibles avec le texte de l'article 5. Cependant, pour commencer, le passage cité ne

15 — Arrêt du 23 mars 2000 (C-310/98 et C-406/98, Rec. p. I-1797, point 32).

16 — Arrêt du 15 décembre 1987 (348/85, Rec. p. 5225). Voir aussi arrêt du 1<sup>er</sup> octobre 1998, *Royaume-Uni/Commission* (C-209/96, Rec. p. I-5655, point 35).

concerne que les exploitations voisines de celles où ont été découverts un ou des animaux infectés. En ce qui concerne, au moins, l'exploitation de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, la situation était différente. Leurs animaux ont été abattus à titre préventif parce qu'ils se trouvaient dans le voisinage d'une exploitation *suspecte d'avoir été contaminée*.

29. Ensuite, il est utile de rappeler que ladite citation de l'arrêt fait partie d'un passage où il est question du fondement juridique de la décision 2001/246. Au point 127 de l'arrêt, la Cour a conclu que le droit communautaire fournissait une base juridique suffisante pour l'adoption de cette décision. À notre avis, cette conclusion découle tout simplement de deux dispositions auxquelles s'est référée la Cour: l'article 13, paragraphe 3, de la directive 85/511 et l'article 10, paragraphe 4, de la directive 90/425, lesquels concernent tous deux les décisions à prendre par la Commission en cas d'apparition de la fièvre aphteuse. Cette conclusion n'est ni influencée ni étayée par le libellé de l'article 5 de la directive 85/511, auquel la Cour s'est également référée, mais qui concerne les mesures de lutte contre la maladie à prendre par les États membres.

30. C'est, à notre avis, à juste titre que le College a constaté que la directive 85/511 ne prévoyait pas d'abattage préventif d'animaux suspects d'être infectés ou contaminés par le virus aphteux.

C — *La directive 85/511 prohibe-t-elle un abattage préventif?*

31. Par sa deuxième question préjudicielle, la juridiction de renvoi demande à la Cour si la directive 85/511 permet l'adoption de mesures nationales complémentaires pour lutter contre la fièvre aphteuse. Pour répondre à cette question, il faut examiner si le droit communautaire prévoyait, à la date des faits, un régime exhaustif de lutte contre les épizooties de fièvre aphteuse dans la Communauté, excluant ainsi toute mesure complémentaire nationale.

32. La directive 85/511 ne dispose pas expressément que les États membres sont libres de prendre des mesures plus sévères que celles qu'elle prévoit. Toutefois, ce pouvoir peut être considéré comme implicite. Une jurisprudence constante enseigne, en effet, qu'il y a lieu de tenir compte du libellé, de l'objectif et de l'économie de la directive<sup>17</sup>.

33. À cet égard, le gouvernement néerlandais, ainsi que les gouvernements de la Grèce, de l'Irlande, de l'Italie et du Royaume-Uni, considèrent que l'objectif de la directive de lutter immédiatement et

17 — Voir, par exemple, arrêts du 19 octobre 1995, Hönig (C-128/94, Rec. p. I-3389, point 9); du 19 mars 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Rec. p. I-1251, point 49), et du 25 avril 2002, Commission/France (C-52/00, Rec. p. I-3827, point 16).

efficacement contre tout foyer de fièvre aphteuse implique une marge d'appréciation pour les États membres, leur permettant de prendre des mesures telles que l'abattage préventif. La Commission se rallie, en substance, à ce point de vue et souligne que la directive 90/423 a impliqué un choix entre une politique de vaccination et une politique de destruction, mais qu'elle n'excluait pas d'autres mesures de lutte contre la fièvre aphteuse.

34. M. Tempelman et M. et M<sup>me</sup> van Schaijk avancent nombre d'arguments à l'appui de la conclusion que la directive 85/511 crée un régime exhaustif. Tout d'abord, ils invoquent la modification introduite dans le texte de l'article 1<sup>er</sup> de la directive par la directive 90/423. Ils relèvent que, avant cette modification, l'article prévoyait que la directive comprenait des mesures de lutte communautaires minimales. Avec la modification, le mot «minimales» a été supprimé. Ils se prévalent ensuite du préambule de la directive 90/423 et, en particulier, du passage où il est écrit «qu'il est indispensable de mettre en œuvre une politique uniforme dans toute la Communauté».

35. Ces arguments ne me paraissent pas convaincants. Avant sa modification par la directive 90/423, l'article 1<sup>er</sup> de la directive 85/511 était libellé comme suit: «La présente directive définit les mesures communautaires minimales de lutte à appliquer en cas d'apparition de fièvre aphteuse, quel que soit

le type de virus en cause [...]. La présente directive n'affecte pas les politiques de vaccination prophylactique pratiquées par les États membres». La directive 85/511 a été modifiée pour permettre la mise en œuvre d'une politique de non-vaccination applicable à toute la Communauté, ainsi que pour imposer des règles et des conditions strictes concernant la vaccination d'urgence dans les situations d'urgence<sup>18</sup>. La directive 90/423, qui a modifié la directive 85/511, rejette expressément la politique de vaccination prophylactique et impose une politique de non-vaccination pour l'ensemble de la Communauté, accompagnée d'une politique d'abattage total et de destruction des animaux infectés<sup>19</sup>. L'article 1<sup>er</sup> a été remplacé et les références que l'on y trouvait à des mesures «minimales» et aux politiques de vaccination des États membres ont disparu. Ainsi que le gouvernement néerlandais le fait valoir dans ses observations écrites, la modification de l'article 1<sup>er</sup> doit principalement être comprise dans le contexte de l'introduction d'une politique communautaire de non-vaccination. Telle que modifiée par la directive 90/423, la directive 85/511 doit être lue comme visant à l'établissement du marché intérieur des produits agricoles, pour lequel une politique uniforme en matière de vaccination a été considérée comme essentielle, selon les termes du préambule de la directive 90/423. Ainsi que le Comité économique et social l'a déclaré, dans son avis sur la proposition de modification de la directive 85/511, le système qui existait à l'époque, fondé sur une variété de politiques nationales de vaccination, ne pouvait pas être poursuivi si le commerce d'animaux devait être libéralisé au sein de la Communauté<sup>20</sup>. On ne peut pas inférer de la modification de l'article 1<sup>er</sup> et du préambule

18 — Voir article 13 de la directive 85/511.

19 — Voir préambule de la directive 90/423.

20 — JO 1990, C 62, p. 44.

de la directive 90/423 que des mesures qui ne nuisent pas à la politique communautaire de non-vaccination sont prohibées par la directive 85/511<sup>21</sup>.

36. M. Tempelman et M. et M<sup>me</sup> van Schaijk soulignent que la directive 85/511 offre une gamme détaillée de mesures destinées à des situations spécifiques. En particulier, ils invoquent l'article 4 qui contient des mesures précises visant les animaux suspects, mais n'incluant pas leur mise à mort. Ils invoquent aussi l'article 5 qui impose des mesures applicables aux animaux contaminés, y compris leur abattage, et, enfin, l'article 6 qui permet une dérogation à l'article 5 dans certaines situations.

37. À ce propos, il convient d'abord de souligner que le fait que la directive ne prévoit pas d'abattage d'animaux susceptibles d'avoir été contaminés ne signifie pas nécessairement qu'une telle mesure est exclue. Ensuite, je ne pense pas que l'on puisse conclure, a contrario, du caractère à ce point détaillé de la directive 85/511 que la possibilité de prendre des mesures complémentaires est écartée. L'argumentation a contrario n'est admissible que lorsqu'aucune autre interprétation ne s'avère adéquate<sup>22</sup>. Tel n'est pas le cas en l'occurrence.

21 — À certains endroits, le texte de la directive 85/511 indique clairement qu'il est question de normes minimales. C'est ainsi que l'article 9 de la directive impose un «rayon minimal» pour les zones de protection et les zones de surveillance. En vertu de l'article 5, la réintroduction d'animaux dans l'exploitation ne peut intervenir, «au plus tôt, que vingt et un jours» après l'achèvement des opérations de désinfection.

22 — Arrêt du 13 juin 1958, Meroni/Haute Autorité (9/56, Rec. p. 9, p. 26 et 27).

38. Premièrement, comme je l'ai déjà indiqué ci-dessus, le libellé de l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425 est en partie fondé sur la prémisse que les règles communautaires de lutte contre les maladies animales peuvent ne pas être exhaustives<sup>23</sup>.

39. Deuxièmement, en vertu de l'article 249 CE, une directive laisse «aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens», ce qui en principe indique que les États membres jouissent d'une certaine marge de manœuvre. La directive 85/511 vise à l'éradication effective de la fièvre aphteuse dans le contexte d'une politique de non-vaccination. Cela signifie que certaines mesures de lutte contre la fièvre aphteuse sont imposées, tandis que d'autres sont expressément interdites. Pourtant, cela n'empêche pas l'adoption d'autres mesures de lutte, tant que celles-ci ne sont pas incompatibles avec l'objectif et les dispositions de la directive — et, en particulier, avec le principe d'une politique uniforme de non-vaccination. Il me paraît, compte tenu du résultat que la directive 85/511 cherche à atteindre, que, si le législateur communautaire avait voulu interdire des mesures de lutte contre la fièvre aphteuse telles que celles qui sont en cause au principal, il l'aurait prévu par une disposition expresse<sup>24</sup>.

23 — Voir point 20, ci-dessus.

24 — Voir arrêt du 25 novembre 1992, Commission/Belgique (C-376/90, Rec. p. I-6153, point 27).

40. Enfin, la directive 2003/85, qui a abrogé la directive 85/511, institue un régime encore plus étendu et détaillé de mesures de lutte contre la fièvre aphteuse — y compris un programme d'éradication préventive —, mais elle n'en laisse pas moins aux États membres la liberté de prendre des mesures plus strictes<sup>25</sup>.

41. D'après M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, il faut tenir compte du fait que la mise à mort d'animaux est perçue comme indésirable dans la Communauté, ce qu'a confirmé la directive 2003/85, qui a été adoptée après l'épizootie de 2001<sup>26</sup>.

42. Il est vrai que l'on ne peut que se rallier à l'idée que la protection de la vie et du bien-être des animaux d'élevage mérite d'être soigneusement prise en compte. Toutefois, l'argument de M. et M<sup>me</sup> van Schaijk selon lequel la mise à mort d'animaux est généralement considérée, dans la Communauté, comme indésirable n'appelle pas la conclusion que la directive 85/511 ne laisse aucune place aux mesures d'abattage préventif. En fait, la directive 2003/85, à laquelle se réfèrent M. et M<sup>me</sup> van Schaijk, prévoit la possibilité de mettre sur pied des programmes

d'éradication préventive<sup>27</sup>, à l'instar de plusieurs autres directives visant à lutter contre des maladies animales<sup>28</sup>.

43. Je conclus, par conséquent, que la directive 85/511 n'empêche pas les États membres de prendre des mesures complémentaires en vue de lutter contre la fièvre aphteuse, telles que l'abattage préventif d'animaux suspects d'être infectés ou contaminés par le virus aphteux.

*D — Limites à la compétence des États membres de prendre des mesures de lutte complémentaires*

44. Par sa troisième question, la juridiction de renvoi demande à la Cour quelles sont les limites que le droit communautaire impose aux États membres en ce qui concerne l'adoption de mesures de lutte contre la fièvre aphteuse autres que celles prévues par la directive 85/511.

45. Ainsi que je l'ai indiqué ci-dessus, la directive 85/511 doit être considérée dans le

25 — Article 1<sup>er</sup>, paragraphes 1, a), et 2, de la directive 2003/85.

26 — Directive 2003/85/CE du Conseil, du 29 septembre 2003, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, abrogeant la directive 85/511/CEE et les décisions 84/531/CEE et 91/665/CEE et modifiant la directive 92/46/CEE (JO L 306, p. 1).

27 — Article 8 de la directive 2003/85.

28 — Voir, par exemple, article 5, paragraphes 1, a), et 2, de la directive 92/40 et article 5, paragraphes 1, a), et 2, de la directive 92/66.

contexte de la procédure prévue à l'article 10 de la directive 90/425, qui vise à éviter que les États membres adoptent ou maintiennent unilatéralement des mesures de prévention constituant des entraves aux échanges intra-communautaires. Il ressort de l'arrêt Commission/Portugal, que les États membres n'ont pas le pouvoir de mettre en œuvre des mesures de prévention de la fièvre aphteuse hors du cadre du système prévu à l'article 10 de la directive 90/425<sup>29</sup>. Par conséquent, ces mesures nationales doivent être adoptées en conformité avec les exigences de cette disposition<sup>30</sup>. Cela signifie que lesdites mesures doivent être communiquées sans délai aux autres États membres et à la Commission, comme le prévoit l'article 10, paragraphe 1, dernier alinéa, de la directive 90/425. La Commission et l'État membre concerné doivent, en vertu du principe de coopération loyale, qui sous-tend l'article 10 CE, collaborer de bonne foi lorsque des mesures de protection sont adoptées<sup>31</sup>.

46. En outre, il est de jurisprudence constante que les mesures nationales relevant du

droit communautaire doivent être compatibles avec les principes généraux du droit communautaire, tels que le principe de proportionnalité<sup>32</sup>. En vertu de ce principe, les mesures prises par un État membre doivent être appropriées et nécessaires à la réalisation des objectifs légitimement poursuivis, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés<sup>33</sup>.

47. M. et M<sup>me</sup> van Schaijk ont, à l'audience, fait valoir que les principes généraux du droit communautaire comprenaient des droits fondamentaux tels que le droit de propriété<sup>34</sup>. En ce qui concerne ce point, c'est à la juridiction nationale qu'il incombe de s'assurer que, compte tenu du but poursuivi, les restrictions au droit de propriété résultant des mesures nationales complémentaires de lutte contre la fièvre aphteuse ne constituent pas une intervention démesurée et intolérable portant atteinte à la substance même de ce droit<sup>35</sup>.

29 — Arrêt précité, point 19. Je renvoie également aux points 8 et 9 des conclusions de l'avocat général Tesoro dans cette affaire. La Cour a également déclaré, dans son arrêt du 22 octobre 2002, *National Farmers' Union* (C-241/01, Rec. p. I-9079, point 50), que, «dans la communauté de droit que constitue la Communauté européenne, un État membre est tenu de respecter les dispositions du traité et, notamment, d'agir dans le cadre des procédures prévues par celui-ci et par la réglementation applicable».

30 — Voir, en ce qui concerne les mesures conservatoires prises par un État membre de destination, l'arrêt du 3 juillet 2003, *Lennox* (C-220/01, Rec. p. I-7091, points 68 à 76).

31 — Voir, par analogie, arrêts *National Farmers' Union*, précité, point 60, et du 8 janvier 2002, *Van den Bor* (C-428/99, Rec. p. I-127, point 47).

32 — Arrêt *Lennox*, précité, point 76. Voir, également, arrêts du 5 mai 1998, *Royaume-Uni/Commission* (C-180/96, Rec. p. I-2265, point 96), et du 13 novembre 1990, *Fedesa e.a.* (C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13). Il y a lieu de noter que, en l'occurrence, le royaume des Pays-Bas a exercé un pouvoir d'appréciation qui lui avait été laissé par la disposition de droit communautaire qu'il cherchait à appliquer, à savoir l'article 10, paragraphe 1, de la directive 90/425 (voir, ci-dessus, point 20 et, plus particulièrement, note 10). Voir arrêts du 24 mars 1994, *Bostock* (C-2/92, Rec. p. I-955, point 16), et du 13 avril 2000, *Karlsson e.a.* (C-292/97, Rec. p. I-2737, point 37).

33 — Arrêt *Fedesa e.a.*, précité, point 13.

34 — Voir, par exemple, arrêts du 13 décembre 1979, *Hauer* (44/79, Rec. p. 3727, points 15 et 17), et du 10 juillet 2003, *Booker Aquaculture et Hydro Seafood* (C-20/00 et C-64/00, Rec. p. I-7411, points 65 et 67).

35 — Arrêt *Booker Aquaculture et Hydro Seafood*, précité, points 79 et 88.

#### IV — Conclusion

48. En conséquence, je suis d'avis que les questions déferées par le College van Beroep voor het bedrijfsleven devraient recevoir les réponses suivantes:

- «1) La directive 85/511/CEE du Conseil, du 18 novembre 1985, établissant des mesures communautaires de lutte contre la fièvre aphteuse, ne prévoit pas l'abattage préventif d'animaux suspects d'être infectés ou contaminés par le virus aphteux.
  
- 2) La directive 85/511 n'empêche pas les États membres d'adopter des mesures complémentaires pour lutter contre la fièvre aphteuse, telles que l'abattage préventif d'animaux suspects d'être infectés ou contaminés par le virus aphteux.
  
- 3) Les mesures de lutte contre la fièvre aphteuse prises par les États membres en complément de celles prévues par la directive 85/511 doivent être adoptées d'une manière conforme aux exigences de l'article 10 de la directive 90/425/CEE du Conseil, du 26 juin 1990, relative aux contrôles vétérinaires et zootechniques applicables dans les échanges intracommunautaires de certains animaux vivants et produits dans la perspective de la réalisation du marché intérieur, dans le cadre d'une coopération loyale avec la Commission, et elles doivent être compatibles avec les principes généraux du droit communautaire, tels que le principe de proportionnalité et celui du respect du droit de propriété.»