

ORDONNANCE DU TRIBUNAL (deuxième chambre)

15 septembre 1998 *

Dans l'affaire T-136/95,

Industria del Frio Auxiliar Conservera SA, société de droit espagnol, établie à Bermeo (Espagne), représentée par M^{es} Ignacio Sáenz-Cortabarría Fernández et Marta Morales Isasi, avocats au barreau de Vizcaya, ayant élu domicile à Luxembourg en l'étude de M^e Guy Harles, 8-10, rue Mathias Hardt,

partie requérante,

contre

Commission des Communautés européennes, représentée par M. José Luis Iglesias Buhigues, conseiller juridique, et M^{me} Blanca Vila Costa, fonctionnaire nationale détachée auprès de la Commission, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

ayant pour objet une demande d'annulation 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 (JO L 80, p. 56), en ce que ces mesures concernent les produits de la pêche en cours d'acheminement vers la Communauté au moment de la publication de la décision, ainsi qu'une demande de dommages-intérêts pour des préjudices subis de ce fait,

LE TRIBUNAL DE PREMIÈRE INSTANCE
DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES (deuxième chambre),

composé de MM. A. Kalogeropoulos, président, C. W. Bellamy et J. Pirrung, juges,

greffier: M. H. Jung,

rend la présente

Ordonnance

Cadre juridique du litige

- 1 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 pêche (JO L 268, p. 15, ci-après « directive 91/493 »), contient des dispositions applicables dans le domaine vétérinaire à l'importation de produits de la pêche en provenance de pays tiers, en particulier en ses articles 10 à 12.

2 L'article 10, premier alinéa, énonce:

« 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. »

3 L'article 11, paragraphe 1, dispose:

« Les conditions particulières d'importation sont fixées pour chaque pays tiers ou groupe de pays tiers [...], en fonction de la situation sanitaire du pays tiers concerné. »

4 L'article 11, paragraphe 7, précise:

« Dans l'attente de la fixation des conditions d'importation prévues au paragraphe 1, les États membres veillent à appliquer aux importations de produits de la pêche en provenance des pays tiers des conditions qui sont au moins équivalentes à celles concernant la production et la mise sur le marché des produits communautaires. »

5 Par plusieurs décisions successives du Conseil et de la Commission, des mesures transitoires ont été adoptées en ce qui concerne la certification des produits de la pêche en provenance des pays tiers, afin de faciliter la mise en application du régime prévu par la directive 91/493.

6 Selon l'article 12 de celle-ci, les règles et les principes prévus par 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 (JO L 373, p. 1, ci-après « directive 90/675 »), « s'appliquent, notamment en ce qui concerne l'organisation et les suites à donner aux contrôles à effectuer par les États membres et les mesures de sauvegarde à mettre en œuvre ».

7 L'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675 prévoit la possibilité d'adopter des mesures de sauvegarde:

« Si, sur le territoire d'un pays tiers, apparaît ou s'étend une maladie prévue par la directive 82/894/CEE [du Conseil, du 21 décembre 1982, concernant la notification des maladies des animaux dans la Communauté (JO L 378, p. 58)], 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. »

8 Sur la base de cette disposition, la Commission a arrêté le 7 avril 1995 la décision 95/119/CE, relative à certaines mesures de protection à l'égard des produits de la pêche originaires du Japon (JO L 80, p. 56, ci-après « décision litigieuse »).

9 L'article 1^{er} de cette décision énonce:

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

10 L'article 3 prévoit que les États membres modifient les mesures qu'ils appliquent aux importations pour les rendre conformes à ladite décision et qu'ils en informent la Commission.

11 Les premier et troisième considérants de la décision litigieuse sont ainsi rédigés:

« considérant 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;

[...]

considérant qu'il importe 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 ».

Antécédents du litige

- 12 La requérante est une société privée établie à Bermeo (Espagne). Son objet social est la conservation et la congélation de tous types d'aliments et de produits alimentaires ainsi que toutes activités d'achat et de vente, de transformation et de manipulation des produits de la pêche. Son centre d'activité principal est l'importation, l'achat et la livraison de thon blanc à l'industrie de la conserve.
- 13 En janvier 1995, elle a décidé d'acheter 250 tonnes de thon albacora congelé auprès de la société japonaise Itochu Corporation. Cet achat a fait l'objet de deux contrats des 14 février et 9 mars 1995. Une quantité de 50 tonnes de thon, embarquées le 28 février 1995, est arrivée au port de Bilbao le 5 avril 1995. Elles ont subi les contrôles sanitaires prévus et ont été dédouanées d'une manière régulière.
- 14 Au moment de l'application de la décision attaquée, le 9 avril 1995, le reste du thon congelé (200 tonnes) était en cours d'acheminement vers la Communauté, ayant été embarqué dans des ports japonais en trois lots différents.
- 15 Le premier lot, de 50 tonnes, embarqué le 15 mars 1995, est arrivé à Bilbao le 20 avril 1995. Le 21 avril 1995, les autorités nationales ont refusé le dédouanement de cette marchandise en application de la décision litigieuse.
- 16 La requérante a pris contact avec le service de contrôle alimentaire pays tiers de la sous-direction générale de la santé extérieure et vétérinaire du ministère de la Santé et de la Consommation espagnol. Cette sous-direction a contacté la Commission. Par deux télécopies des 25 et 26 avril 1995, la Commission a informé la sous-direction que la décision litigieuse interdisait toute importation de produits de la pêche originaires du Japon, y compris ceux qui avaient été embarqués avant la notification de ladite décision. Les services de l'Inspección de Sanidad Exterior de Vizcaya ont refusé le dédouanement le 26 avril 1995.

- 17 Un recours administratif introduit contre ce refus a été rejeté par décision de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo du 22 juin 1995.

- 18 Auparavant, le 8 juin 1995, les 50 tonnes de thon en cause avaient été embarquées à destination de San Juan (Porto Rico), dans l'espoir qu'un acheteur éventuel les accepte.

- 19 Le deuxième lot, de 75 tonnes, a été embarqué dans un port japonais le 24 mars 1995 à destination de Bilbao. Il a été retenu le 19 avril 1995 par les autorités du Royaume-Uni dans le port de Southampton. Par accord conclu le 18 mai 1995 avec Itochu, celle-ci a pris en charge la marchandise.

- 20 Le dernier lot, de 75 tonnes également, embarqué au Japon le 31 mars 1995, est arrivé dans le port espagnol d'Algésiras le 7 mai 1995. Le dédouanement de ce lot a été refusé par les autorités nationales le 15 mai 1995. Par accord conclu le 18 mai avec Itochu, celle-ci a aussi pris en charge cette marchandise.

- 21 Par requête déposée au greffe du Tribunal le 3 juillet 1995, la requérante a introduit le présent recours contre la Commission.

- 22 Une exception d'irrecevabilité a été présentée par celle-ci par mémoire déposé le 31 juillet 1995. Elle a été jointe au fond par ordonnance du 2 mai 1996. La procédure écrite s'est terminée le 17 décembre 1996.

- 23 Entre le 6 et le 27 octobre 1997, en réponse à une demande du Tribunal, les parties ont présenté leurs observations sur les conséquences éventuelles sur le présent litige de l'arrêt de la Cour du 17 juillet 1997, Affish (C-183/95, Rec. p. I-4315).
- 24 Par décision du Tribunal du 9 juin 1998, adoptée conformément aux articles 14 et 51 du règlement de procédure, l'affaire a été renvoyée à la deuxième chambre composée de trois juges.

Conclusions des parties

- 25 La requérante conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- annuler la décision litigieuse en ce qu'elle concerne les produits en cours d'acheminement vers la Communauté;
- condamner la Communauté à indemniser la requérante pour les dommages subis du fait de l'application illégale de cette décision et fixer le montant à allouer à 18 396 133 PTA, dans l'attente d'une liquidation ultérieure — en fonction du prix de vente de 50 tonnes de thon alalunga congelé à Porto Rico —, ou, à tout le moins, au montant que le Tribunal jugera approprié, majoré d'intérêts légaux au taux de 9 % et d'intérêts moratoires à compter de la date d'introduction de la requête;
- condamner la Commission aux dépens.

26 La Commission conclut à ce qu'il plaise au Tribunal:

- déclarer la requête irrecevable;
- subsidiairement, la rejeter comme non fondée;
- condamner la requérante aux dépens.

Sur le fond

- 27 Il y a lieu en l'espèce de faire application de l'article 111 du règlement de procédure, tel que modifié avec effet au 1^{er} juin 1997 (JO L 103, p. 6), aux termes duquel, lorsqu'un recours est manifestement dépourvu de tout fondement en droit, le Tribunal peut, sans poursuivre la procédure, statuer par voie d'ordonnance motivée. En effet, l'arrêt *Affish*, précité, qui a confirmé la validité de la décision mise en cause par le présent recours, démontre que celui-ci est manifestement dépourvu de tout fondement en droit.
- 28 Cinq des six moyens présentés par la requérante, tirés de violations des principes généraux de protection de la confiance légitime, de proportionnalité et d'égalité de traitement, d'une violation de l'obligation de motivation et d'un détournement de pouvoir ont déjà été invoqués en substance dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt.
- 29 La requérante soulève en outre un sixième moyen tiré d'une violation du principe de sécurité juridique (non-rétroactivité des règles de droit).

- 30 Dans la présente affaire, une appréciation plus détaillée ne sera donc nécessaire qu'en ce qui concerne ce moyen supplémentaire et les arguments soulevés spécifiquement au soutien des cinq autres moyens.

Sur la violation du principe de sécurité juridique

- 31 La requérante estime que, en interdisant l'importation des produits qui se trouvaient en cours d'acheminement vers la Communauté à la date de la publication de la décision et qui atteindraient inévitablement le port communautaire après cette date, la décision a eu des effets rétroactifs, étant donné qu'elle s'appliquait à des faits dont l'exécution avait déjà commencé dans le passé. Une mesure de sauvegarde appliquée dans de telles conditions conduirait à des situations injustes, que les articles 19 de la directive 90/675, 3 B du traité CE, 2 et 5, paragraphe 6, de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, annexe I A à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce, ne couvriraient pas.
- 32 Selon la Commission, la décision litigieuse est une mesure générale dont l'application sans exception, immédiate et temporaire, aurait eu lieu en toute connaissance de cause, afin d'atteindre la plus grande efficacité tant au niveau de la protection de la santé que de la correction et du rétablissement des conditions sanitaires des usines japonaises.
- 33 A cet égard, il convient de constater que, selon son libellé même, la décision litigieuse est applicable à partir du jour de sa publication, sans délai, à toute importation de produits de la pêche originaires du Japon.
- 34 Elle ne concerne pas les importations dans la Communauté effectuées avant son entrée en vigueur. L'action prise en considération pour la détermination du champ

d'application de la décision est l'importation dans la Communauté et non pas, comme le prétend à tort la requérante, l'exportation à partir du pays tiers. La circonstance que la décision a eu des effets matériels sur la marchandise en cours d'acheminement vers la Communauté ne la prive pas de son caractère de décision applicable ex nunc, c'est-à-dire à toute marchandise importée à partir du jour de sa publication.

- 35 Il s'ensuit que, en l'absence d'effet rétroactif, la décision n'a pas violé le principe de sécurité juridique.
- 36 Le moyen tiré d'une telle violation est donc manifestement dépourvu de fondement.
- 37 La question de savoir si la Commission aurait dû prendre en considération la marchandise en cours d'acheminement ne concerne que les moyens tirés d'une violation de la confiance légitime et du principe de proportionnalité. Elle sera examinée avec ces moyens.

Sur la violation de la confiance légitime

- 38 La requérante affirme que le principe de protection de la confiance légitime imposait l'adoption de mesures transitoires tenant compte de la situation particulière des marchandises déjà en cours d'acheminement vers la Communauté. Selon elle, l'exemption de ces marchandises de la mesure prohibitive n'aurait pas privé la décision litigieuse de son effet utile, dès lors que les marchandises auraient été soumises à un contrôle sanitaire attestant leur innocuité.

- 39 La Commission considère que la décision attaquée ne viole pas le principe de protection de la confiance légitime. Les conditions nécessaires pour créer une confiance légitime ne seraient pas réunies en l'espèce. Toute exception pour les marchandises censées représenter un risque sérieux pour la santé humaine — et établissant une discrimination entre elles — supposerait une atteinte aux objectifs de la mesure et ne permettrait pas de rétablir dans les délais les plus brefs une situation satisfaisante des usines japonaises en ce qui concerne la production et l'entreposage.
- 40 En l'espèce, le Tribunal estime que la Communauté n'a pas créé une situation ayant engendré une confiance légitime.
- 41 Dans le cadre de mesures de sauvegarde, la Commission doit nécessairement prendre des mesures adaptées à chaque situation. Un opérateur économique ne peut pas placer sa confiance dans la prise en considération, en toutes circonstances, de ses intérêts économiques, même si, dans le passé, certaines mesures de sauvegarde ont tenu compte d'intérêts comparables.
- 42 Les exemples invoqués par la requérante dans sa lettre du 27 octobre 1997, à savoir les décisions de la Commission 97/513/CE, du 30 juillet 1997, 97/515/CE et 97/516/CE, du 1^{er} août 1997, relatives à certaines mesures de protection à l'égard de certains produits de la pêche originaires, respectivement, du Bangladesh, d'Inde et de Madagascar (JO L 214, respectivement p. 46, 52 et 53), ne sont pas de nature à modifier cette analyse. En effet, ces trois décisions ont été adoptées *après* la décision litigieuse, de sorte qu'elles n'ont pu en aucun cas susciter une confiance légitime, une telle confiance ne pouvant se fonder que sur des situations existant *avant* l'adoption d'une mesure donnée.
- 43 En outre, la Cour a décidé que, même lorsque la Communauté a créé au préalable une situation susceptible d'engendrer une confiance légitime, un intérêt public péremptoire peut s'opposer à l'adoption de mesures transitoires pour des situations nées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation mais non achevées

dans leur évolution (arrêt Affish, précité, point 57). Or, l'objectif de la décision litigieuse, à savoir la protection de la santé publique, constitue un intérêt public péremptoire (même point de l'arrêt). Dès lors, la question de savoir si la date de départ du Japon de certains lots de pêche se situait avant ou après le 8 avril 1995 est dépourvue d'intérêt.

- 44 Quant à la possibilité de recourir à une mesure de sauvegarde consistant à contrôler, lors de leur importation, les lots des produits de la pêche déjà expédiés, la Cour a décidé qu'il convient de relever que la requérante ne pouvait placer une confiance légitime dans l'utilisation d'une telle voie (arrêt Affish, précité, point 58). De tels contrôles ne peuvent pas, dans tous les cas, servir de paramètre satisfaisant de référence pour déterminer si un produit est apte à être importé, des contrôles sanitaires effectués au stade de la production étant nettement plus efficaces et plus pratiques que des contrôles effectués lors de l'importation. Au demeurant, le procédé retenu constitue la base des directives vétérinaires et sanitaires, notamment de la directive 91/493 (même arrêt, points 39 et 40, auxquels renvoie le point 58). Enfin, la Commission ne pouvait adapter la mesure de sauvegarde à la situation spécifique d'un seul importateur ou d'un seul État membre importateur, mais devait tenir compte des importations des produits de la pêche en provenance du Japon sur le territoire de l'ensemble de la Communauté (même arrêt, point 58).
- 45 Il s'ensuit que le moyen tiré d'une violation de la confiance légitime est manifestement dépourvu de fondement.

Sur la violation du principe de proportionnalité

- 46 La requérante estime qu'une interdiction absolue d'importation de la marchandise en cours d'acheminement n'était pas nécessaire pour atteindre les objectifs que la décision poursuivait. Il aurait existé d'autres mesures aussi efficaces et moins restrictives pour le groupe d'importateurs dont les marchandises étaient en cours d'acheminement vers la Communauté au moment de la publication de la décision.

- 47 La requérante invoque le caractère contraignant pour la Communauté de l'article 5, paragraphe 6, de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, et de l'article 2, paragraphe 3, in fine de cet accord, selon lequel les mesures sanitaires et phytosanitaires ne seront pas appliquées de façon à constituer une restriction déguisée au commerce international.
- 48 La Commission estime qu'elle n'aurait pas pu adopter une mesure moins restrictive, comme le simple contrôle ordinaire ou un contrôle spécial, afin de protéger l'objectif poursuivi. La mesure aurait eu un caractère nécessairement radical (interdiction totale) et général (toutes les espèces provenant de l'ensemble du pays). La requérante ne pourrait donc soutenir qu'elle avait respecté les conditions vétérinaires communautaires et que la présomption de respect de ces conditions devait jouer.
- 49 L'application à la requérante d'une mesure moins contraignante pour elle, comme la simple exécution des contrôles vétérinaires à l'entrée dans la Communauté, aurait été équivalente à une absence de toute mesure, puisque de tels contrôles des marchandises parvenues à destination sont déjà prévus lorsqu'il est satisfait à l'origine aux conditions d'hygiène et de salubrité exigées par la réglementation communautaire et qu'il n'existe donc en principe aucun danger pour la santé humaine. La requérante prétendrait donc en l'espèce que la Commission n'aurait dû adopter aucune mesure, pour satisfaire les intérêts purement commerciaux de la société intéressée et abstraction faite de toute prise en considération de l'intérêt sanitaire et de la santé publique.
- 50 Dans le cadre d'une mise en balance correcte des mesures à adopter pour la protection de la santé publique, l'interdiction totale, sans aucune exception, des importations de poisson en provenance du Japon aurait été une mesure nettement plus efficace que l'exécution de contrôles ordinaires à l'importation dans le port de destination, dès lors qu'il s'agissait de produits de la pêche et que les conditions désastreuses de production et d'entreposage présentaient un risque certain pour la santé. Ce serait d'ailleurs précisément pour cette raison que la directive 91/493 prévoirait des clauses de sauvegarde comportant des mesures allant nettement au-delà de simples contrôles vétérinaires ordinaires.

- 51 Le Tribunal note que la Cour a décidé qu'il importe, afin d'établir si une disposition de droit communautaire est conforme au principe de proportionnalité, de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre (arrêts de la Cour du 13 mai 1997, Allemagne/Parlement et Conseil, C-233/94, Rec. p. I-2405, point 54, et Affish, précité, point 30).
- 52 Comme la Cour a décidé, ce principe trouve une expression particulière à l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675, qui prévoit que la mesure de sauvegarde décidée par la Commission doit être fonction de la gravité de la situation. Cette mesure consiste soit en la suspension des importations, soit en la fixation de conditions particulières pour les produits importés. Dans les deux cas, la mesure peut être étendue à tout le pays tiers concerné ou limitée aux produits qui proviennent d'une partie de celui-ci (arrêt Affish, précité, point 31).
- 53 En ce qui concerne l'effet territorial de l'interdiction d'importation, la Cour a reconnu que l'on ne saurait reprocher à la Commission de s'être limitée à contrôler un nombre restreint d'établissements d'exportation de produits de la pêche, dès lors que, d'une part, ces contrôles étaient fiables et que, d'autre part, leurs résultats pouvaient être extrapolés de manière appropriée pour décrire la situation dans l'ensemble du pays tiers concerné. En effet, la visite d'un grand nombre d'établissements, voire même de tous les établissements, est en pratique impossible, ne serait-ce que pour satisfaire à l'exigence de célérité que requiert l'adoption de mesures de sauvegarde en matière de santé publique. En outre, la Commission est tributaire, dans l'organisation des contrôles, des autorités du pays tiers concerné (même arrêt, point 33).
- 54 Quant à la possibilité d'extrapoler les résultats des contrôles effectués dans les établissements sélectionnés, il y a lieu de relever d'abord que, la sélection ayant été faite par les autorités japonaises, la Commission était en droit de considérer que ces établissements étaient représentatifs de l'ensemble des établissements japonais et non pas de ceux où les conditions d'hygiène étaient les plus mauvaises (même arrêt, point 35).

55

Ensuite, comme la Cour l'a constaté (même arrêt, point 36), il ressortait du rapport de la mission d'experts de la Commission, d'une part, que l'autorité officielle japonaise n'exerçait pas un contrôle efficace sur les établissements concernés et avait déclaré conformes aux exigences de la directive 91/493 des entreprises présentant des risques graves pour la santé publique et, d'autre part, que le marquage imprécis des lots de poisson ne permettait pas d'identifier avec certitude l'établissement dont ils provenaient et le procédé de fabrication utilisé. Dans ces conditions et en l'absence d'un contrôle central efficace pour l'ensemble du Japon, la limitation éventuelle de l'interdiction aux produits provenant de certaines régions du Japon n'aurait pas garanti que des produits provenant d'un établissement situé dans une autre région, où toutes les règles sanitaires auraient été respectées, ne seraient pas confondus avec des produits qui ne proviendraient pas de cette même région.

56

La requérante a évoqué la possibilité d'avoir recours à un contrôle vétérinaire opéré lors de l'importation des produits en provenance du Japon. Sur ce point, la Commission a souligné à juste titre que des contrôles sur le lieu de destination sont déjà prévus lorsqu'il a été satisfait à l'origine aux conditions d'hygiène et de salubrité, et qu'il n'existe donc en principe aucun danger pour la santé humaine. En effet, de tels contrôles sont moins efficaces, puisqu'ils sont effectués nécessairement par échantillonnage et à un moment où les poissons congelés sont emballés. Un examen de tous les paquets s'avérerait financièrement impossible et sa durée risquerait d'entraîner la détérioration du produit. Un tel contrôle dans le port de destination ne pourrait donc pas garantir l'absence, dans tous les produits, de micro-organismes pathogènes, alors même que l'ensemble des lots serait considéré comme conforme aux exigences de la législation communautaire. Or, les contrôles à l'importation seraient incomplets, donc moins représentatifs et, partant, moins fiables que ceux effectués au stade de la production et de la transformation. Une interdiction totale, sans aucune exception, des importations du Japon s'avère donc une mesure nettement plus efficace que l'exécution des contrôles ordinaires à l'importation. Elle apparaît donc justifiée au regard de son objectif, à savoir la protection de la santé publique des consommateurs communautaires. A cet égard, la Commission souligne à juste titre que c'est précisément pour éviter un risque certain pour la santé humaine que la directive 91/493 prévoit des clauses de sauvegarde comportant des mesures allant nettement au-delà des simples contrôles vétérinaires ordinaires.

- 57 En tout état de cause, le libre exercice d'une activité professionnelle ne constitue pas une prérogative absolue, mais doit être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent y être apportées, notamment dans le cadre d'une organisation commune de marché, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Communauté et qu'elles ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même du droit ainsi garanti. L'importance des objectifs poursuivis peut justifier des restrictions qui ont des conséquences négatives pour certains opérateurs économiques (voir arrêt *Affish*, précité, point 42, et la jurisprudence citée).
- 58 Or, même appréciée par rapport aux conséquences économiques qu'elle peut entraîner pour les importateurs qui se trouvent dans une situation telle que celle de la requérante, la décision litigieuse ne saurait être considérée comme constituant une intervention démesurée, dès lors qu'elle remplit les exigences de proportionnalité imposées par l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675. En effet, ces exigences tendent précisément à garantir le respect des intérêts des opérateurs économiques. Il en va d'autant plus ainsi, en l'espèce, que la protection de la santé publique que vise à garantir la décision litigieuse doit se voir accorder une importance prépondérante par rapport aux considérations économiques (voir même arrêt, point 43, et la jurisprudence citée).
- 59 Enfin, les dispositions de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, invoquées par la requérante, n'obligeaient pas davantage la Commission à tenir compte de ses intérêts économiques. Eu égard aux constatations qui précèdent, dès lors que la mesure prise visait à la protection de la santé publique, elle n'était pas « plus restrictive pour le commerce qu'il [n'était] requis pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire [que les membres jugeaient] approprié, compte tenu de la faisabilité technique et économique », au sens de l'article 5, paragraphe 6, de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Par ailleurs, étant donné que la Commission s'est fondée sur des conclusions fiables émanant d'experts pour prendre sa décision, la requérante ne peut être admise à soutenir, en l'absence de preuve en ce sens, que la mesure arrêtée constituait une « restriction déguisée au commerce international » au sens de l'article 2, paragraphe 3, du même accord.

- 60 La Commission n'était donc pas tenue de prévoir un régime spécial pour les opérateurs ayant des marchandises en cours d'acheminement vers la Communauté.
- 61 Le moyen tiré d'une violation du principe de proportionnalité est donc manifestement dépourvu de fondement.

Sur la violation du principe d'égalité de traitement

- 62 La requérante estime que, en ne tenant pas compte, dans la décision litigieuse, des marchandises en cours d'acheminement, la Commission a traité des situations identiques de manière différente et a dès lors méconnu le principe général d'égalité de traitement. La décision litigieuse ne pourrait s'expliquer que par une volonté de favoriser certains moyens de transport au détriment d'autres (transport aérien au lieu du transport maritime).
- 63 En outre, l'application de ladite décision aux marchandises expédiées avant sa publication violerait le principe de non-discrimination à raison de la nationalité, énoncé à l'article 6 du traité. Cette application conduirait inéluctablement à discriminer à raison de leur nationalité les entreprises qui importent des produits de la pêche, dans la mesure où celles-ci ne s'établiraient que là où la majorité de leurs clients, en l'espèce les entreprises de l'industrie de la conserve, sont également établis. Les entreprises importatrices ne pourraient donc s'établir dans d'autres États membres.
- 64 Selon la requérante, il existe une différence qualitative entre les produits expédiés du Japon avant l'adoption de la décision et ceux qui ont été expédiés après son adoption, du point de vue de leur aptitude à correspondre à l'objectif poursuivi par la décision. Dès lors, il ne serait nullement justifié de traiter de manière identique toutes les marchandises en provenance de ce pays, et l'on ne pourrait faire peser

sur les produits expédiés avant l'adoption de la décision une présomption irréfragable de dangerosité, comme le prétend la Commission, en les assimilant aux produits expédiés après l'adoption de la décision, lesquels présenteraient à partir de ce moment un danger pour la santé publique.

- 65 La Commission affirme au contraire qu'elle a appliqué un traitement identique, et non distinct, à toutes les marchandises originaires du Japon et sorties d'usines qui ne réunissaient pas les conditions d'hygiène et de salubrité exigées par l'inspection communautaire. La circonstance que, dans sa décision, elle n'a pas tenu compte des marchandises en cours d'acheminement montrerait précisément que toutes les marchandises en provenance de ce pays ont été traitées de manière identique.
- 66 Une distinction entre, d'une part, les marchandises embarquées et arrivées au port de destination avant la date de publication de la décision et, d'autre part, celles embarquées avant, mais qui devaient arriver au port après cette date, serait superflue, parce que négligeant le principe de l'application ex nunc des actes administratifs. Quant à la distinction en fonction des moyens de transport, elle serait totalement artificielle. La décision litigieuse produirait ses effets sur toutes les marchandises depuis la date de sa publication, de sorte que l'on pourrait parler de l'efficacité ordinaire d'un acte administratif comportant une mesure sanitaire générale.
- 67 La Commission estime que l'allégation d'une discrimination à raison de la nationalité est totalement dénuée de fondement, puisqu'elle vise à attribuer à la décision litigieuse des effets inexistantes sur les circuits commerciaux traditionnels, dans la mesure où, en raison de son caractère temporaire, cette décision ne pouvait provoquer aucune altération extraordinaire.
- 68 Le Tribunal relève que la décision litigieuse traite de manière identique des situations identiques. Elle s'applique à toutes les marchandises importées après sa publication, sans faire de distinction en fonction du moyen de transport utilisé. L'application de la décision est déterminée par la seule date d'importation dans la

Communauté. A partir de son entrée en vigueur, toute importation est interdite, quel que soit le mode de transport utilisé à cet effet. Le fait que la marchandise soit déjà embarquée et en cours d'acheminement vers la Communauté n'a aucune influence sur l'application de la décision, qui s'applique de manière identique à tout le poisson en provenance du Japon.

- 69 La circonstance que d'autres opérateurs aient pu diriger la marchandise vers d'autres marchés est un effet secondaire de la publication de la décision, qui ne permet pas de présumer une violation du principe d'égalité.
- 70 La décision litigieuse n'a pas davantage opéré une discrimination en raison de la nationalité, puisqu'elle concerne tous les opérateurs économiques important dans la Communauté du poisson en provenance du Japon.
- 71 Le moyen tiré d'une violation du principe d'égalité n'est donc manifestement pas fondé.

Sur la violation de l'obligation de motivation

- 72 La requérante est d'avis que la Commission a enfreint son obligation de motiver ses actes, étant donné qu'elle n'a pas justifié certains aspects essentiels de sa décision. La défenderesse aurait dû motiver d'une manière spécifique l'effet rétroactif qu'elle aurait conféré à ladite décision.
- 73 Les opérateurs communautaires dont les marchandises sont en cours d'acheminement se trouveraient dans une situation particulière qui devrait bénéficier d'une protection en vertu du principe général de sécurité juridique. Dans

la présente affaire, aussi bien l'article 19, paragraphe 1, deuxième tiret, de la directive 90/675 que l'article 3 B du traité et les articles 2, paragraphe 3, et 5, paragraphe 6, de l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires obligeraient à tenir compte de la situation des produits en cours d'acheminement lors de l'adoption d'une mesure de sauvegarde.

- 74 La Commission rappelle que l'objet de la motivation se limite au contenu du dispositif de l'acte qu'elle précède. Dans le cas d'espèce, s'agissant de l'exécution d'une mesure de sauvegarde prévue à l'article 19 de la directive 90/675, la motivation se limiterait précisément aux conditions matérielles et d'opportunité ayant abouti à cette mesure. Ainsi, en l'absence d'un régime légal spécial applicable aux marchandises en cours d'acheminement vers la Communauté, cet élément ne devrait pas faire l'objet d'un raisonnement négatif de motivation de son exclusion, dans la mesure où les opérateurs ne pourraient invoquer aucun principe de confiance légitime.
- 75 Il y a lieu d'observer, comme la Cour l'a relevé dans son arrêt *Affish*, précité (point 64), que les considérants de la décision litigieuse font apparaître clairement que la Commission a adopté la mesure de sauvegarde après avoir envoyé sur place une mission d'experts, lesquels ont constaté des défauts graves en matière d'hygiène et de contrôle des conditions de production et d'entreposage des produits de la pêche pouvant constituer des risques pour la protection de la santé publique (premier considérant de la décision litigieuse).
- 76 Il apparaît également (même arrêt, point 65) que, vu la nature de la décision litigieuse et notamment le délai dans lequel elle devait intervenir, la Commission a pu se borner à indiquer en des termes généraux la procédure suivie et les éléments essentiels qui constituaient la base de son évaluation, sans répéter les détails du rapport de la mission d'experts ni expliquer par une motivation spécifique les raisons pour lesquelles d'autres possibilités avaient été écartées.

- 77 Par conséquent, le moyen tiré d'une violation de l'obligation de motivation n'est manifestement pas fondé.

Sur le détournement de pouvoir

- 78 Selon la requérante, à la lumière du rapport préliminaire des experts de la Commission, qui signale uniquement que les produits expédiés de deux établissements japonais présentent des risques pour la santé publique, l'application de la décision litigieuse à des produits d'une autre provenance et en cours d'acheminement confirme qu'il s'agit d'une mesure de nature commerciale plutôt que sanitaire. La Commission s'arrogerait donc des pouvoirs relevant des attributions du Conseil en vertu de l'article 113 du traité et elle enfreindrait les dispositions des articles 4, paragraphe 1, et 155 du traité, commettant ainsi un détournement de pouvoir.
- 79 La Commission confirme que la mesure adoptée se limite strictement aux paramètres définis par l'article 19, paragraphe 1, de la directive 90/675. Elle souligne que, les graves défauts constatés concernant les usines de production et d'entreposage de toutes les espèces de poisson, la mesure immédiate à adopter devait être générale et suffisamment efficace en ce qui concerne la protection. Elle ajoute que cette mesure n'a été accompagnée d'aucune disposition spéciale pour les marchandises dangereuses, y compris celles en cours d'acheminement, tout comme elle n'a prévu aucune application rétroactive.
- 80 Elle rappelle que l'article 43 du traité, base juridique de toute la politique agricole commune, confère aux institutions communautaires et en particulier à la Commission un vaste pouvoir de décision. Selon elle, le rétablissement des conditions sanitaires n'est ici que l'objectif général, à caractère structurel, de toute

mesure de sauvegarde. L'institution n'aurait donc enfreint à aucun moment ni l'article 43 du traité ni la directive 90/675 et elle n'aurait pas exercé ses pouvoirs dans un but commercial.

- 81 Il y a lieu de rappeler que, s'agissant des objectifs poursuivis par la Commission, les déficiences relevées dans le contrôle exercé par les autorités japonaises ont précisément contribué à l'appréciation selon laquelle la qualité sanitaire des produits en provenance de l'ensemble du Japon ne pouvait pas être garantie (arrêt Affish, précité, point 49). Or, en l'espèce, la requérante, pas plus que la requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Affish, n'a produit aucun élément permettant de démontrer que la Commission aurait poursuivi, par l'adoption de la décision litigieuse, un but autre que celui pour lequel une compétence en la matière lui a été conférée par l'article 19 de la directive 90/675 (arrêt Affish, précité, point 49).
- 82 Dans ces conditions, le moyen tiré d'un détournement de pouvoir n'est manifestement pas fondé.
- 83 Il résulte de tout ce qui précède que le recours en annulation doit être rejeté.
- 84 En ce qui concerne le recours en indemnité, il n'est lui-même pas fondé, puisque la décision litigieuse n'est pas entachée d'une illégalité de nature à engager la responsabilité de la Communauté.

Sur les dépens

- 85 Aux termes de l'article 87, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La requérante ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens, conformément aux conclusions en ce sens de la Commission.

Par ces motifs,

LE TRIBUNAL (deuxième chambre)

ordonne:

- 1) Le recours est rejeté.

- 2) La partie requérante est condamnée aux dépens.

Fait à Luxembourg, le 15 septembre 1998.

Le greffier

H. Jung

II - 3326

Le président

A. Kalogeropoulos