Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

18 juillet 2013 *

«Manquement d'État — Règlement (CE) nº 1829/2003 — Alimentation animale — Aliments génétiquement modifiés — Production, mise sur le marché ou utilisation — Interdiction nationale non encore entrée en vigueur»

Dans l'affaire C-313/11,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 20 juin 2011,

Commission européenne, représentée par M. D. Bianchi et M^me^ A. Szmytkowska, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République de Pologne, représentée par M. M. Szpunar, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. A. Borg Barthet, faisant fonction de président de la cinquième chambre, M. M. Safjan et M^me^ M. Berger (rapporteur), juges,

avocat général: M. P. Mengozzi,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en interdisant la production, la mise sur le marché et l'utilisation dans l'alimentation animale en Pologne d'aliments pour animaux génétiquement modifiés ainsi que les organismes génétiquement modifiés destinés à être utilisés dans les aliments pour animaux, la République de Pologne a manqué aux obligations qui

* Langue de procédure: le polonais.

lui incombent en vertu des articles 16, paragraphe 5, 19, 20 et 34 du règlement (CE) nº 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2003, concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (JO L 268, p. 1).

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

2 En vertu des considérants 3, 4, 7 et 30 du règlement nº 1829/2003, afin de protéger la santé humaine et animale et de garantir des conditions de concurrence équitables et loyales, les denrées alimentaires et les aliments pour animaux contenant des organismes génétiquement modifiés (ci-après les «OGM»), consistant en de tels organismes ou produits à partir de ceux-ci (ci-après les «denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés»), devraient faire l'objet d'une évaluation de l'innocuité, avant leur mise sur le marché au sein de l'Union européenne, selon une procédure communautaire unique, efficace et transparente.

3 Ledit règlement énonce à son considérant 31 que, afin de garantir leur harmonisation sur le plan scientifique, les évaluations des denrées alimentaires et des aliments pour animaux génétiquement modifiés devraient être effectuées par l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

4 Intitulé «Champ d'application», l'article 15 dudit règlement, prévoit, au paragraphe 1, que les dispositions concernant l'autorisation relative aux aliments pour animaux génétiquement modifiés ainsi que les règles à l'égard de la surveillance s'appliquent aux:

«[...]

a) [...] OGM destinés à l'alimentation des animaux;

b) [...] aliments pour animaux contenant des OGM ou consistant en de tels organismes;

c) [...] aliments pour animaux produits à partir d'OGM.»

5 Intitulé «Exigences», l'article 16 de ce règlement dispose, aux paragraphes 1, sous a), 2, 3 et 5:

«1. Les aliments pour animaux visés à l'article 15, paragraphe 1, ne doivent pas:

a) avoir des effets négatifs sur la santé humaine, la santé animale ou l'environnement;

[...]

2. Personne ne peut mettre sur le marché, utiliser ou transformer un produit visé à l'article 15, paragraphe 1, à moins qu'il ne soit couvert par une autorisation délivrée conformément à la présente section et que les conditions pertinentes de l'autorisation ne soient respectées.

3. Aucun produit visé à l'article 15, paragraphe 1, n'est autorisé à moins que le demandeur de cette autorisation ne démontre de manière adéquate et suffisante que ledit produit satisfait aux exigences du paragraphe 1 du présent article.

[...]

5. L'autorisation visée au paragraphe 2 n'est accordée, refusée, renouvelée, modifiée, suspendue ou révoquée que pour les motifs et conformément aux procédures prévus par le présent règlement.

[…]»

6 Les articles 17 à 19 dudit règlement régissent la procédure d'autorisation. L'article 19 précise, notamment, que la Commission est compétente pour octroyer l'autorisation.

7 L'article 20 du règlement nº 1829/2003 règle le statut des produits existants et prévoit les conditions sous lesquelles ces produits, lorsqu'ils avaient été légalement mis sur le marché avant la date d'application du règlement nº 1829/2003, peuvent continuer à être mis sur le marché, utilisés et transformés si certaines conditions sont remplies.

8 L'article 34 dudit règlement prévoit que des mesures d'urgence peuvent être arrêtées conformément aux procédures visées aux articles 53 et 54 du règlement (CE) nº 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires (JO L 31, p. 1), en cas de risque grave émanant d'un produit pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement.

9 Les articles 53 et 54 du règlement nº 178/2002 prévoient que, dans un tel cas, l'adoption des mesures appropriées est réservée à la Commission et un État membre peut les adopter exclusivement en cas d'inactivité de ladite institution.

Le droit polonais

10 L'article 15, paragraphe 1, point 4), de la loi sur les aliments pour animaux du 22 juillet 2006 (Dz. U. nº 144, position 1045, ci-après la «loi APA»), prévoit que la production, la mise sur le marché et l'utilisation dans l'alimentation animale en Pologne d'aliments pour animaux génétiquement modifiés ainsi que les OGM destinés à être utilisés dans les aliments pour animaux sont interdites (ci-après l'«interdiction litigieuse»).

11 En vertu de l'article 53, de la loi APA, toute personne qui enfreint l'interdiction litigieuse est passible d'une amende.

12 Cette interdiction devait entrer en vigueur, conformément à l'article 65 de la loi APA, deux ans après sa publication, soit le 12 août 2008.

13 Le 26 juin 2008, le législateur polonais a adopté la loi portant modification de la loi APA (Dz. U. nº 144, position 899) entrée en vigueur le 12 août 2008, qui a modifié l'article 65 de la loi APA en reportant la date d'entrée en vigueur de l'interdiction litigieuse au 1er janvier 2013.

La procédure précontentieuse

14 Le 24 octobre 2006, après avoir pris connaissance de la date d'entrée en vigueur de la loi APA, la Commission a adressé une lettre à la République de Pologne dans laquelle elle considérait que l'interdiction litigieuse constituait une infraction au règlement nº 1829/2003, dans la mesure où elle affectait la libre commercialisation, la circulation et l'utilisation des aliments pour animaux déjà approuvés en vertu de ce règlement.

15 Par lettre du 28 novembre 2006, la République de Pologne a répondu en soulignant la position-cadre adoptée par le Conseil des ministres polonais dans le cadre du débat politique et social en Pologne engagé autour des aliments pour animaux génétiquement modifiés, dans laquelle celui-ci s'est prononcé contre l'introduction sur le marché desdits aliments. Cet État membre a informé la Commission, notamment, de plusieurs études en cours relatives à l'effet de cette interdiction sur la

production et sur l'offre d'aliments pour animaux génétiquement modifiés ainsi que sur la possibilité de les remplacer en affirmant que la décision définitive concernant la disposition litigieuse devait être prise avant la date de son entrée en vigueur, c'est-à-dire avant le 12 août 2008.

16 La Commission a, le 23 mars 2007, adressé une mise en demeure à la République de Pologne, dans laquelle elle précisait que les OGM au sens du règlement nº 1829/2003 ne pourraient être interdits que dans des cas exceptionnels, dont les conditions ne seraient pas remplies en l'espèce. Partant, en interdisant la production, la mise sur le marché et l'utilisation dans l'alimentation animale en Pologne d'aliments génétiquement modifiés ainsi que les OGM destinés à être utilisés dans les aliments pour animaux, la République de Pologne avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu du règlement nº 1829/2003.

17 Le 22 mai 2007, la République de Pologne a demandé à la Commission de reporter le délai de réponse à la lettre de mise en demeure au 22 juin 2007 affirmant que «les risques associés à l'utilisation de produits génétiquement modifiés pour l'homme, les animaux et l'environnement suscitent de fortes craintes». Elle affirme également que, pour préparer sa réponse, elle a la responsabilité de prendre en considération les observations et les avis des divers experts, ce qui rend nécessaire la réalisation de consultations, d'enquêtes et d'entretiens, ainsi que l'analyse d'un grand nombre de documents. La Commission a accueilli cette demande par lettre du 31 mai 2007.

18 Par lettre du 22 juin 2007, la République de Pologne a répondu à la lettre de mise en demeure en réitérant en substance les mêmes arguments avancés dans sa lettre du 28 novembre 2006.

19 N'étant pas satisfaite de cette réponse, la Commission a, le 23 octobre 2007, adressé un avis motivé à la République de Pologne, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet avis, qui a eu lieu également le 23 octobre 2007.

20 Invoquant la difficulté, compte tenu de sa nomination récente, qu'avait le ministre de l'Agriculture et du Développement rural à prendre une décision en temps utile sur la position finale à adopter au regard de l'infraction alléguée, la République de Pologne a demandé un report du délai de réponse à l'avis motivé au 13 décembre 2007. Cette demande a été rejetée par la Commission, au motif que les conditions applicables n'étaient pas remplies.

21 Dans sa réponse à l'avis motivé du 21 janvier 2008, ledit État membre a annoncé l'abrogation de l'article 15, paragraphe 4, de la loi APA.

22 N'ayant reçu aucune information sur cette abrogation, la Commission a demandé, par lettre du 16 juin 2008, d'être renseignée, dans les plus brefs délais, sur la suppression de l'interdiction litigieuse.

23 Par lettre du 26 juin 2008, la République de Pologne a informé la Commission que les travaux législatifs relatifs au projet de modification de la loi APA étaient en cours et que l'interdiction litigieuse devait entrer en vigueur non pas le 12 août 2008, mais le 1er janvier 2012. En réalité, la modification adoptée par le législateur polonais a reporté cette date au 1er janvier 2013.

24 Dans ces conditions, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

25 À titre liminaire, s'agissant de l'argument avancé par la République de Pologne selon lequel la vacatio legis concernant l'interdiction litigieuse prévue jusqu'au 1er janvier 2013 permet effectivement de conserver, en conformité avec le règlement nº 1829/2003, la possibilité de produire, de mettre sur le marché et d'utiliser des aliments pour animaux génétiquement modifiés, la Commission, s'appuyant notamment sur les arrêts du 29 octobre 1998, Commission/Grèce (C-185/96, Rec. p. I-6601), et du 28 novembre 2002, Commission/France (C-259/01, Rec. p. I-11093), fait valoir que l'adoption de l'interdiction litigieuse et le report de son entrée en vigueur est contraire au principe de sécurité juridique.

26 À cet égard, la Commission précise que la République de Pologne n'ayant pas abrogé l'interdiction litigieuse, les producteurs d'aliments pour animaux concernés qui sont, notamment, tenus de trouver de nouvelles sources de matières premières, se trouvent dans une situation juridique incertaine eu égard au risque de voir reporter de nouveau l'entrée en vigueur de cette interdiction.

27 Dans ce contexte, s'appuyant sur la jurisprudence de la Cour, la Commission rappelle qu'un État membre viole le droit de l'Union non seulement s'il conserve une disposition législative contraire à celui-ci, même si la disposition en question n'est pas mise en œuvre, mais également s'il instaure un cadre législatif contraire à une directive, même si celui-ci n'a pas encore été appliqué à des cas concrets.

28 En outre, un État membre ne pourrait justifier le non-respect du droit de l'Union par le fait qu'aucune conséquence négative n'en a résulté, lorsqu'il ressort de plusieurs documents que l'interdiction litigieuse, une fois entrée en vigueur, engendrerait de telles conséquences.

29 La Commission souligne, également, que la liberté de choix de technique législative dont jouit un État membre n'implique pas la liberté d'adopter une législation incompatible avec le droit de l'Union.

30 De plus, la Commission rappelle qu'elle a adressé à la République de Pologne son avis motivé avant l'entrée en vigueur de l'interdiction litigieuse, qui avait été prévue pour le 12 août 2008 et que, dès lors, la modification par la République de Pologne de la date d'entrée en vigueur de cette interdiction, fixée désormais au 1er janvier 2013, n'affecte en rien la substance de l'infraction dans la présente affaire.

31 Ensuite, s'agissant d'une éventuelle justification tirée de la moralité publique prévue à l'article 36 TFUE, la Commission souligne, à titre liminaire, que le règlement nº 1829/2003 constitue une mesure d'harmonisation complète dans le domaine des aliments pour animaux génétiquement modifiés ainsi que les OGM destinés à être utilisés dans l'alimentation animale. Ainsi, une mesure nationale doit être appréciée au regard non pas des dispositions du droit primaire, mais de celles de cette mesure d'harmonisation.

32 Même en cas de recours à la procédure d'urgence prévue à l'article 34 du règlement nº 1829/2003, qui renvoie à la procédure complexe à suivre prévue par le règlement nº 178/2002, lorsqu'il existe un risque sérieux pour la santé humaine, la santé animale ou l'environnement, l'adoption des mesures appropriées serait toutefois réservée à la Commission et un État membre ne serait habilité à adopter des mesures provisoires de protection que dans le seul cas d'inactivité de cette institution.

33 Exprimant des doutes sur le fait qu'un État membre puisse, comme en l'espèce, invoquer les exceptions énoncées à l'article 36 TFUE, la Commission fait, en outre, valoir que, en tout état de cause, la République de Pologne n'a pas démontré, ainsi que l'exige une jurisprudence constante, que les conditions permettant une dérogation au titre de l'article 36 TFUE sont réunies.

34 À cet égard, cette institution reproche à la République de Pologne de ne pas invoquer la moralité publique à titre autonome, mais plutôt de la confondre avec la justification tirée de la protection de la santé et de l'environnement. En outre, cet État membre n'aurait pas démontré un lien entre l'interdiction litigieuse et la moralité publique, et le fait qu'aucune étude à cet égard n'a été présentée est, selon la Commission, contraire à la jurisprudence de la Cour selon laquelle un État membre ne saurait se fonder sur le point de vue d'une partie de l'opinion publique pour remettre en cause unilatéralement une mesure d'harmonisation.

35 Enfin, soulignant qu'un État membre qui a recours aux mesures prévues à l'article 36 TFUE est tenu, selon la jurisprudence de la Cour, de respecter le principe de proportionnalité, la Commission fait valoir que l'interdiction litigieuse est, en tout état de cause, manifestement disproportionnée.

36 La République de Pologne rétorque que, en l'espèce, ne saurait être qualifié de violation du droit de l'Union le simple fait que le législateur national a adopté des dispositions légales qui ne sont pas entrées en vigueur et n'entreront pas en vigueur.

37 À cet égard, cet État membre conteste la pertinence de la jurisprudence citée par la Commission à l'appui de ses arguments, soulignant que les arrêts dont il est question ne concernent que des situations dans lesquelles la Cour se prononçait sur une violation du droit de l'Union par le droit national en vigueur dans les États membres en cause, ce qui n'est justement pas le cas en l'espèce.

38 L'effet de cette prétendue violation pourrait éventuellement survenir après l'expiration de la vacatio legis indiquée par la loi, et donc après une période significative, mais serait, selon la République de Pologne, hypothétique étant donné que, jusqu'à l'expiration de ladite vacatio legis, l'interdiction litigieuse pourrait encore faire l'objet d'une modification ou d'une abrogation par le législateur polonais. Partant, la Commission ne pourrait fonder la procédure prévue à l'article 258 TFUE sur de telles violations éventuelles et hypothétiques.

39 Soulignant la liberté pour un État membre de choisir sa technique législative, notamment en ce qui concerne le délai d'entrée en vigueur d'une disposition, la République de Pologne affirme que la mise en cause, par la Commission, de dispositions qui ne sont pas encore entrées en vigueur pourrait conduire à une situation où cette institution aurait la possibilité de contester les techniques législatives auxquelles un État membre a recours conformément à son ordre juridique, alors que, en réalité, la réglementation de l'État membre concerné est conforme au droit de l'Union.

40 La République de Pologne en conclut que, dans la mesure où la réglementation nationale en vigueur garantit pleinement la possibilité de fabriquer, de mettre sur le marché et d'utiliser dans l'alimentation animale des aliments pour animaux génétiquement modifiés et des OGM destinés à l'alimentation animale, il n'existe aucun risque d'insécurité juridique comme le prétend la Commission.

41 En outre, cet État membre fait valoir que ladite vacatio legis reflète l'approche prudente adoptée par la République de Pologne en ce qui concerne l'utilisation de produits génétiquement modifiés et que ces dispositions ont été notifiées conformément à la procédure prévue par les articles 17 à 19 du règlement n° 1829/2003.

42 Enfin, dans son mémoire en duplique, la République de Pologne, à titre d'information, annonce que la loi APA sera soumise à une modification à partir du début de l'année 2012, prévoyant, notamment, la prolongation jusqu'au 1er janvier 2017 de la vacatio legis de l'interdiction litigieuse qui, contrairement à ce que soutient la Commission, n'entrera donc pas en vigueur le 1er janvier 2013.

Appréciation de la Cour

43 À titre liminaire, il convient de constater que la République de Pologne invoque, comme principal moyen de défense, le fait que l'interdiction litigieuse n'était pas encore entrée en vigueur au moment de l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé et que, dès lors, le droit de l'Union n'a pas été violé.

44 La Commission, ne contestant pas la vacatio legis de l'article 15, paragraphe 1, point 4, de la loi APA, fait cependant valoir que le seul fait de l'adoption et de la publication de ladite disposition constitue, à son avis, un manquement aux obligations de la République de Pologne telles que définies par le règlement nº 1829/2003.

45 À cet égard, il suffit de rappeler que la Cour a itérativement jugé que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 17 janvier 2008, Commission/Allemagne, C-152/05, Rec. p. I-39, point 15, ainsi que du 6 novembre 2012, Commission/Hongrie, C-286/12, point 41 et jurisprudence citée).

46 Force est donc de constater que, conformément à ladite jurisprudence, la date à laquelle la Cour doit se placer pour apprécier l'existence du manquement reproché à la République de Pologne est le 23 décembre 2007.

47 Or, en l'espèce, il est constant que, au terme dudit délai, l'interdiction litigieuse n'était pas en vigueur dans la mesure où, conformément à l'article 65 de la loi APA, celle-ci devait entrer en vigueur deux ans après sa publication, soit le 12 août 2008, et donc postérieurement au terme du délai fixé dans l'avis motivé de sorte qu'elle ne peut constituer l'objet du présent recours.

48 Le recours de la Commission ne saurait prospérer que si le règlement nº 1829/2003 imposait néanmoins, avant la date du 12 août 2008, le respect de certaines obligations à la République de Pologne. De telles obligations, dans le contexte du présent litige, impliqueraient, en particulier, que les États membres soient tenus de s'abstenir d'adopter des réglementations susceptibles de produire des effets négatifs contraires aux objectifs de ce règlement même avant leur entrée en vigueur (voir, en ce sens, arrêt du 28 octobre 2010, Commission/Malte, C-508/08, Rec. p. I-10589, point 21). Force est, cependant, de constater que la Commission n'a aucunement fondé les moyens avancés à l'appui de son recours sur l'existence des obligations résultant directement dudit règlement.

49 En outre, s'agissant des obligations éventuelles résultant d'autres dispositions du droit de l'Union, la Commission fait valoir une violation du principe de sécurité juridique par l'interdiction litigieuse en faisant référence à plusieurs arrêts de la Cour.

50 À cet égard, il suffit de constater que la jurisprudence citée par la Commission concerne, d'une part, des situations dans lesquelles la Cour se prononçait sur une violation du droit de l'Union par le droit national en vigueur dans les États membres en cause et, d'autre part, la transposition de directives. Ces situations n'étant pas identiques à celle de la présente affaire, la Commission n'a pas démontré avec suffisamment de précision que, dans les circonstances particulières en l'espèce, une violation du principe de sécurité juridique a eu lieu.

51 Par ailleurs, la Commission n'a pas non plus invoqué le fait qu'un État membre est soumis, dans le contexte de l'espèce, à d'autres obligations qui seraient violées en l'espèce, telles que celle résultant, à titre d'exemple, du principe de loyauté consacré à l'article 4, paragraphe 3, premier alinéa, TUE.

52 Eu égard à ce qui précède, et sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur les autres griefs présentés tant par la Commission que par la République de Pologne, il y a lieu de rejeter le recours de la Commission.

Sur les dépens

53 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La République de Pologne ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (cinquième chambre) déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La Commission européenne est condamnée aux dépens.**

Signatures