ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

9 mars 2006 *

Dans l'affaire C-174/05,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 234 CE, introduite par le College van Beroep voor het bedrijfsleven (Pays-Bas), par décision du 19 avril 2005, parvenue à la Cour le même jour, dans la procédure

Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie,

Stichting Natuur en Milieu

contre

College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen,

en présence de:

Bayer CropScience BV,

* Langue de procédure: le néerlandais.

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans, président de chambre, MM. J. Makarczyk, R. Schintgen, P. Kūris et J. Klučka (rapporteur), juges,

avocat général: M^me^ E. Sharpston,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

considérant les observations présentées:

— pour la Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, par M. J. Rutteman, en qualité d'agent,

— pour le College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen, par M^e^ R. J. M. van den Tweel, advocaat,

— pour Bayer CropScience BV, par M^e^ D. Waelbroeck, avocat,

— pour le gouvernement néerlandais, par M^me^ H. G. Sevenster, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement belge, par M. M. Wimmer, en qualité d'agent,

— pour le gouvernement grec, par M. G. Kanellopoulos et M^me^ S. Papaïoannou, en qualité d'agents,

— pour le Conseil de l'Union européenne, par M. F. P. Ruggeri Laderchi, M^me^ Z. Kupčová et M. B. Driessen, en qualité d'agents,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. B. Doherty et M^me^ M. van Heezik, en qualité d'agents,

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

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité de l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199/CE du Conseil, du 18 mars 2003, concernant la non-inscription de l'aldicarbe à l'annexe I de la directive 91/414/CEE et le retrait des autorisations accordées aux produits phytopharmaceutiques contenant cette substance active (JO L 76, p. 21).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant la Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie et la Stichting Natuur en Milieu (ci-après, ensemble, les «fondations») au College voor de toelating van bestrijdingsmiddelen (ci-après le «College») au sujet de la décision rendue par ce dernier le 20 février 2004.

3 Par cette décision, le College a rejeté comme non fondée la réclamation dirigée contre sa décision du 11 juillet 2003, telle qu'amendée par celle du 1er août suivant, par laquelle il a, en application de la décision 2003/199, retiré l'autorisation de mise sur le marché de tous les produits phytopharmaceutiques contenant la substance active «aldicarbe» à l'exception des autorisations délivrées pour les usages essentiels de ces produits.

Le cadre juridique

La directive 91/414

4 L'article 8, paragraphe 2, premier et quatrième alinéas, de la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 230, p. 1), est libellé comme suit:

«Par dérogation à l'article 4 et sans préjudice des dispositions du paragraphe 3 et de la directive 79/117/CEE, un État membre peut, pendant une période de douze ans à compter de la date de notification de la présente directive, autoriser la mise sur le marché, sur son territoire, de produits phytopharmaceutiques contenant des

substances actives non visées à l'annexe I, qui sont déjà sur le marché deux ans après la date de notification de la présente directive.

[...]

Au cours de la période de douze ans visée au premier alinéa, il peut être décidé, après examen de cette substance active par le comité visé à l'article 19 et selon la procédure prévue à ce même article, que ladite substance peut être incluse à l'annexe I et dans quelles conditions, ou lorsque les exigences de l'article 5 ne sont pas respectées ou que les informations et données requises n'ont pas été présentées au cours de la période prescrite, que cette substance active ne sera pas incluse à l'annexe I. Les États membres assurent que les autorisations pertinentes sont accordées, retirées ou modifiées, selon le cas, au cours de la période prescrite.»

5 Conformément audit article 8, paragraphe 4, et «[é]galement par dérogation à l'article 4 et dans des circonstances particulières, un État membre peut autoriser pour une période n'excédant pas cent vingt jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ne répondant pas aux exigences de l'article 4, en vue d'un usage limité et contrôlé, si cette mesure apparaît nécessaire à cause d'un danger imprévisible qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens. Dans ce cas, l'État membre concerné informe immédiatement les autres États membres et la Commission de la mesure prise. Il est décidé sans retard, conformément à la procédure prévue à l'article 19, si et dans quelles conditions la mesure prise par l'État membre concerné peut être prolongée pour une période à déterminer, répétée ou annulée».

La décision 2003/199

6 Le neuvième considérant de la décision 2003/199 énonce:

«Il y a lieu d'adopter des mesures garantissant que les autorisations existantes pour les produits phytopharmaceutiques contenant de l'aldicarbe seront retirées dans des délais prescrits et ne seront pas reconduites, et qu'aucune nouvelle autorisation ne sera délivrée pour ces produits.»

7 Selon le dixième considérant de cette décision:

«Il ressort des informations dont dispose le Conseil que, en l'absence de solutions de remplacement efficaces pour certaines utilisations limitées dans certains États membres, il est nécessaire de poursuivre l'utilisation de la substance active de manière à permettre l'élaboration d'autres solutions. Il est donc justifié dans les circonstances actuelles de prescrire, dans des conditions strictes visant à minimiser le risque [...], une période plus longue pour le retrait des autorisations existantes pour les usages limités jugés essentiels pour lesquels des solutions de rechange efficaces ne paraissent actuellement pas disponibles pour lutter contre les organismes nuisibles.»

8 Conformément à l'article 1er de cette même décision, la substance active «aldicarbe» n'est pas inscrite à l'annexe I de la directive 91/414.

9 Aux termes de l'article 2 de ladite décision:

«Les États membres veillent à ce que:

1) les autorisations relatives aux produits phytopharmaceutiques contenant de l'aldicarbe soient retirées au plus tard le 18 septembre 2003;

2) à partir du 18 mars 2003, aucune autorisation de produits phytopharmaceutiques contenant de l'aldicarbe ne soit délivrée ou reconduite au titre de la dérogation prévue à l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414/CEE;

3) en ce qui concerne les utilisations mentionnées dans la colonne B de l'annexe, l'État membre mentionné dans la colonne A puisse maintenir en vigueur les autorisations relatives aux produits phytopharmaceutiques contenant de l'aldicarbe jusqu'au 30 juin 2007, à condition:

a) qu'il veille à ce que les produits phytopharmaceutiques de ce type restant sur le marché soient réétiquetés afin de répondre aux conditions d'utilisation restreintes;

b) qu'il impose toutes les mesures [...] afin de réduire les risques éventuels afin d'assurer la protection de la santé humaine et animale ainsi que de l'environnement, et

c) qu'il veille à ce que des produits ou méthodes de substitution pour ces utilisations soient recherchés d'une manière sérieuse, en particulier au moyen de plans d'action.

L'État membre concerné informe la Commission, au plus tard le 31 décembre 2004, au sujet de l'application du présent article et en particulier des actions menées conformément aux points a) à c) et fournit chaque année une estimation des volumes d'aldicarbe utilisés pour les usages essentiels conformément au présent article.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

10 Les fondations ont, le 9 avril 2004, introduit un recours contre la décision du 20 février 2004 devant le College van Beroep voor het bedrijfsleven. Elles ont fait valoir en substance que la décision 2003/199 est incompatible avec la directive 91/414 dans la mesure où cette directive aurait interdit toute utilisation d'un produit phytopharmaceutique s'il n'a pas été constaté qu'il répond aux normes environnementales que ladite directive définit.

11 Bayer CropScience est intervenue dans l'affaire au principal au soutien du College.

12 La juridiction de renvoi relève que la décision 2003/199 se réfère notamment à l'article 8, paragraphe 2, troisième et quatrième alinéas, de la directive 91/414, alors que cette disposition ne prévoit aucune possibilité d'autoriser la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques qui contiennent une substance active dont l'inscription à l'annexe I de cette directive a été expressément refusée.

13 Cette juridiction observe que seul l'article 8, paragraphe 4, de la directive 91/414 permet aux États membres d'autoriser, dans des circonstances particulières et pour une période n'excédant pas 120 jours, la mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques ne répondant pas aux exigences de l'article 4 de la même directive si cette mesure apparaît nécessaire en raison d'un danger imprévisible qui ne peut être maîtrisé par d'autres moyens.

14 Or, certaines de ces conditions ne seraient à l'évidence pas remplies en ce qui concerne la substance active «aldicarbe». Notamment, il ne saurait être question de danger imprévisible et la période prévue à l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199 excéderait les 120 jours.

15 Par conséquent, la juridiction de renvoi considère que ledit article 2, premier alinéa, point 3, ne peut pas être fondé sur l'article 8 de la directive 91/414 et qu'il est donc incompatible avec celle-ci.

16 C'est dans ces conditions que le College van Beroep voor het bedrijfsleven a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«L'article 2, initio et point 3, de la décision 2003/199 [...] est-il valide?»

Sur la question préjudicielle

17 Par sa question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199 est compatible avec l'article 8 de la directive 91/414.

18 La réponse à cette question requiert, dans un premier temps, d'interpréter l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199 pour, ensuite, vérifier la compatibilité de cette disposition avec l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414 et, enfin, en cas de compatibilité, procéder à l'appréciation concrète des modalités et délais prévus à ladite disposition.

19 S'agissant, en premier lieu, de l'interprétation de l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199, il convient de relever, à titre liminaire, que le litige au principal résulte essentiellement de divergences entre les différentes versions linguistiques de cette disposition. En effet, selon sa version néerlandaise, les États membres concernés peuvent octroyer («verstrekken») des autorisations pour la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active «aldicarbe», alors que, d'après les autres versions linguistiques de ladite disposition, ces États membres ont uniquement la possibilité de maintenir en vigueur de telles autorisations.

20 À cet égard, d'une part, selon une jurisprudence constante, lorsqu'une disposition de droit communautaire est susceptible de plusieurs interprétations, il faut donner la priorité à celle qui est de nature à sauvegarder son effet utile (voir arrêts du 22 septembre 1988, Land de Sarre e.a., 187/87, Rec. p. 5013, point 19, et du 4 octobre 2001, Italie/Commission, C-403/99, Rec. p. I-6883, point 28) et qui ne remet pas en cause sa validité (voir arrêt Italie/Commission, précité, point 37). D'autre part, la nécessité d'une interprétation uniforme du droit communautaire exclut que, en cas de doute, le texte d'une disposition soit considéré isolément mais exige, au contraire, qu'il soit interprété à la lumière des versions établies dans les autres langues officielles (voir arrêts du 12 juillet 1979, Koschniske, 9/79, Rec. p. 2717, point 6, et du 2 avril 1998, EMU Tabac e.a., C-296/95, Rec. p. I-1605, point 36).

21 S'agissant de la décision 2003/199, il convient de relever que, aux termes du neuvième considérant de cette décision, «[i]l y a lieu d'adopter des mesures garantissant que les autorisations existantes pour les produits phytopharmaceuti-

ques contenant de l'aldicarbe seront retirées dans des délais prescrits et ne seront pas reconduites, et qu'aucune nouvelle autorisation ne sera délivrée pour ces produits». De plus, le dixième considérant de cette décision ajoute que, «en l'absence de solutions de remplacement efficaces pour certaines utilisations limitées dans certains États membres, il est nécessaire de poursuivre l'utilisation de la substance active de manière à permettre l'élaboration d'autres solutions» et, partant, d'accorder «une période plus longue pour le retrait des autorisations existantes pour les usages limités jugés essentiels».

22 Or, une lecture de l'article 2, premier alinéa, point 3, de ladite décision qui permettrait aux États membres de délivrer de nouvelles autorisations pour la mise sur le marché de tels produits, en dépit du refus d'inscription de la substance active «aldicarbe» à l'annexe I de la directive 91/414, serait, à la fois, incompatible avec l'économie générale et la finalité de cette directive, et contraire à son article 8, paragraphe 2, quatrième alinéa, qui, en cas de décision de ne pas inclure une substance active à cette dernière annexe, impose aux États membres de veiller à ce que les autorisations pertinentes soient retirées ou modifiées au cours de la période prescrite.

23 En outre, ainsi que cela a été relevé au point 19 du présent arrêt, une telle lecture de l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199 est contredite par les autres versions linguistiques de cette disposition, dont notamment les versions allemande («weiter gelten lassen darf»), anglaise («may maintain in force»), polonaise («może utrzymać w mocy») et slovaque («môže zachovať v účinnosti»).

24 Partant, il y a lieu d'interpréter l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199 comme permettant, sous certaines conditions, aux États membres mentionnés dans la colonne A de l'annexe de cette décision de maintenir en vigueur, jusqu'au 30 juin 2007, les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active «aldicarbe» pour des usages essentiels.

25 En deuxième lieu, en ce qui concerne la question de savoir si l'article 8, paragraphe 2, de la directive 91/414 s'oppose à ce que le Conseil permette aux États membres de maintenir en vigueur des autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques contenant une substance active dont l'inscription à l'annexe I de ladite directive a été refusée, il y a lieu de rappeler que cette directive prévoit à son article 8, paragraphe 2, quatrième alinéa, que «[l]es États membres assurent que les autorisations pertinentes sont accordées, retirées ou modifiées, selon le cas, au cours de la période prescrite». Elle ne définit donc pas elle-même le délai dans lequel les États membres doivent veiller à ce que lesdites autorisations soient retirées ou modifiées, mais se réfère à ce sujet à une «période prescrite», c'est-à-dire à un délai à déterminer, le cas échéant, par la voie d'une mesure d'exécution.

26 C'est donc en vertu de la compétence d'exécution qui découle de ladite disposition que l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199 fixe le délai pour le retrait des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active «aldicarbe».

27 En outre, dès lors que la directive 91/414 ne contient aucune restriction à cet égard, le principe de la détermination de délais différents pour le retrait des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant une substance active dont l'inscription à l'annexe I de ladite directive a été refusée, en fonction des utilisations auxquelles ces produits sont destinés, ne saurait être considéré comme incompatible avec les dispositions de cette directive.

28 En ce qui concerne, en dernier lieu, l'appréciation concrète des modalités et des délais prescrits pour le retrait des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active «aldicarbe», il convient de rappeler que le principe général de proportionnalité exige que les actes des institutions communautaires ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en

cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés (voir arrêts du 11 juillet 1989, Schräder, 265/87, Rec. p. 2237, point 21; du 13 novembre 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Rec. p. I-4023, point 13; du 5 octobre 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec. p. I-4863, point 41, et du 12 juillet 2001, Jippes e.a., C-189/01, Rec. p. I-5689, point 81).

29 Il en résulte que, dans le cadre du contrôle juridictionnel de la mise en œuvre d'un tel principe, eu égard au large pouvoir d'appréciation dont disposait le Conseil en adoptant la décision 2003/199, seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure par rapport à l'objectif qu'il entend poursuivre peut affecter la légalité de cette mesure (voir, en ce sens, arrêts précités Schräder, point 22; Fedesa e.a., point 14; Crispoltoni e.a., point 42, et Jippes e.a., point 82).

30 En l'espèce, il ressort des motifs de la directive 91/414 que cette dernière a pour objectif, d'une part, l'élimination des entraves aux échanges intracommunautaires de produits végétaux ainsi que l'amélioration de la production végétale et, d'autre part, la protection de la santé humaine et animale, et de l'environnement.

31 En outre, il résulte des septième et dixième considérants de la décision 2003/199 que les informations dont disposait le Conseil n'étaient pas suffisantes pour démontrer que, dans les conditions d'utilisation envisagées, les produits phytopharmaceutiques contenant la substance active «aldicarbe» satisfont, de manière générale, aux exigences énoncées à l'article 5, paragraphe 1, sous a) et b), de la directive 91/414, notamment en ce qui concerne leurs effets possibles sur des organismes non ciblés comme les petits oiseaux et les vers de terre, mais que, en l'absence de solutions de remplacement efficaces pour certaines utilisations limitées dans certains États membres, il est apparu nécessaire de permettre, pendant une période limitée et dans

des conditions strictes visant à minimiser les risques, la poursuite des usages essentiels de ces produits.

32 Ainsi, la détermination de délais différents pour le retrait des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques contenant la substance active «aldicarbe» en fonction de l'utilisation qui est faite de ces produits, le contenu restreint de la liste des usages essentiels, l'application de cette exception à seulement certains États membres et la subordination de ces usages à un programme rigoureux de suivi et d'accompagnement, en cohérence avec le dixième considérant de la décision 2003/199, sont autant d'éléments qui démontrent que le Conseil a procédé à une appréciation globale des avantages et des inconvénients du système à mettre en place et que ce dernier n'était en tout état de cause pas manifestement inapproprié au regard des objectifs poursuivis.

33 Il résulte des considérations qui précèdent que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199.

Sur les dépens

34 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité de l'article 2, premier alinéa, point 3, de la décision 2003/199/CE du Conseil, du 18 mars 2003, concernant la non-inscription de l'aldicarbe à l'annexe I de la directive 91/414/CEE et le retrait des autorisations accordées aux produits phytopharmaceutiques contenant cette substance active.

Signatures