ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

16 janvier 2003 *

Dans l'affaire C-462/01,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 234 CE, par le Halmstads tingsrätt (Suède) et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

Ulf Hammarsten,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation des articles 28 CE et 30 CE ainsi que de la réglementation communautaire applicable à la culture et au commerce du chanvre,

* Langue de procédure: le suédois.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de M. M. Wathelet, président de chambre, MM. D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur), P. Jann et A. Rosas, juges,

avocat général: M^me^ C. Stix-Hackl,
greffier: M. R. Grass,

— considérant les observations écrites présentées: pour le gouvernement suédois, par M. A. Kruse, en qualité d'agent,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M^me^ L. Ström, en qualité d'agent,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 8 octobre 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par décision du 8 novembre 2001, parvenue à la Cour le 3 décembre suivant, le Halmstads tingsrätt a posé, en application de l'article 234 CE, trois questions préjudicielles sur l'interprétation des articles 28 CE et 30 CE ainsi que de la réglementation communautaire applicable à la culture et au commerce du chanvre.

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'une procédure pénale engagée à l'encontre de M. Hammarsten pour infraction à la législation sur les stupéfiants.

Le cadre juridique

Le droit communautaire applicable à la culture et au commerce du chanvre

Les dispositions du traité CE

3 L'article 32, paragraphe 2, CE prévoit que, sauf dispositions contraires des articles 33 CE à 38 CE inclus, les règles prévues pour l'établissement du marché commun sont applicables aux produits agricoles. Parmi ces règles figurent notamment les dispositions des articles 28 CE à 30 CE, relatives à l'interdiction des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation entre les États membres.

4 En vertu de l'article 32, paragraphe 3, CE, les produits agricoles sont énumérés à la liste qui fait l'objet de l'annexe I CE. Ladite liste indique, sous le chapitre 57: «Chanvre (Cannabis sativa) brut, roui, teillé, peigné ou autrement traité, mais non filé; étoupes et déchets (y compris les effilochés)».

Le règlement (CEE) n° 1308/70

5 Le règlement (CEE) n° 1308/70 du Conseil, du 29 juin 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre (JO L 146, p. 1), dans la version applicable au moment des faits au principal, à savoir celle résultant du règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil, du 19 décembre 2000, relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur (JO L 328, p. 2, ci-après le «règlement n° 1308/70»), disposait à son article 4, paragraphe 1:

«Il est institué une aide pour le lin destiné principalement à la production de fibres et pour le chanvre produits dans la Communauté.

Toutefois, l'aide pour le chanvre n'est octroyée que s'il est produit à partir de semences de variétés offrant certaines garanties à déterminer en ce qui concerne la teneur en substances inébriantes du produit récolté.

Cette aide, d'un montant uniforme pour chacun de ces produits dans toute la Communauté, est fixée chaque année.»

6 L'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 1308/70 a été introduit par le règlement (CEE) n° 1430/82 du Conseil, du 18 mai 1982,

prévoyant des mesures restrictives à l'importation du chanvre et des graines de chanvre et modifiant le règlement n° 1308/70 en ce qui concerne le chanvre (JO L 162, p. 27), dont les premier et deuxième considérants sont ainsi rédigés:

«considérant que le recours croissant aux stupéfiants dans la Communauté risque de mettre en danger la santé humaine;

considérant que la tige de chanvre contient dans certains cas certaines substances inébriantes; que, d'autre part, la culture communautaire de chanvre revêt un intérêt non négligeable dans certaines régions de la Communauté; que, pour éviter que le danger indiqué ci-dessus ne soit aggravé par la culture communautaire du chanvre ainsi que par les importations de chanvre brut et de graines de chanvre, il y a lieu, d'une part, de limiter l'aide visée à l'article 4 du règlement (CEE) n° 1308/70 [...] aux variétés donnant des garanties suffisantes pour la santé humaine et, d'autre part, d'interdire les importations du chanvre et des graines de chanvre qui ne présentent pas de telles garanties».

Le règlement (CEE) n° 619/71

7 Les règles générales d'application de l'article 4 du règlement n° 1308/70 ont été arrêtées par le règlement (CEE) n° 619/71 du Conseil, du 22 mars 1971, fixant les règles générales d'octroi de l'aide pour le lin et le chanvre (JO L 72, p. 2). Ce règlement, dans la version applicable au moment des faits au principal, à savoir celle résultant du règlement (CE) n° 1420/98 du Conseil, du 26 juin 1998 (JO L 190, p. 7, ci-après le «règlement n° 619/71»), disposait à son article 3, paragraphe 1, troisième alinéa:

«L'aide est octroyée seulement pour le chanvre récolté après la formation des graines et produit à partir de semences certifiées de variétés qui sont énumérées

dans une liste à établir selon la procédure prévue à l'article 12 du règlement (CEE) n° 1308/70. Ne figurent dans cette liste que les variétés pour lesquelles un État membre a constaté par analyse que le poids de THC (tétrahydrocannabinol) par rapport au poids d'un échantillon porté à poids constant n'est pas supérieur:

— aux fins de l'octroi de l'aide pour les campagnes 1998/1999 à 2000/2001, à 0,3 %,

— aux fins de l'octroi de l'aide pour les campagnes ultérieures, à 0,2 %.»

Le règlement (CE) n° 1673/2000

8 Le règlement (CE) n° 1673/2000 du Conseil, du 27 juillet 2000, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre destinés à la production de fibres (JO L 193, p. 16), définit le régime applicable à partir de la campagne de commercialisation 2001/2002 à cette organisation commune des marchés.

9 À son article 13, le règlement n° 1673/2000 abroge les règlements n^{os} 1308/70 et 619/71 à compter du 1er juillet 2001. Il précise à son article 16 que les règlements ainsi abrogés restent applicables notamment à la campagne de commercialisation 2000/2001, laquelle, selon l'article 12, paragraphe 3, du règlement n° 1673/2000, se termine le 30 juin 2001.

Le droit suédois relatif aux stupéfiants

La narkotikastrafflagen

10 En vertu de l'article 1er de la narkotikastrafflagen (1968:64) (loi pénale relative aux stupéfiants), il est interdit de cultiver ou de détenir d'une manière quelconque des stupéfiants sans autorisation. Selon l'article 6 de ladite loi, il convient de prononcer la confiscation des stupéfiants cultivés ou détenus sans autorisation.

La lagen om kontroll av narkotika

11 En vertu de l'article 2 de la lagen (1992:860) om kontroll av narkotika (ci-après la «loi sur le contrôle des stupéfiants»), les stupéfiants ne peuvent être «importés, fabriqués, exportés, proposés à la vente, transmis ou détenus qu'à des fins médicales ou scientifiques ou pour une raison d'intérêt public particulièrement motivée».

12 Il résulte notamment des articles 4 à 8 de cette loi que la culture de produits entrant dans la catégorie des stupéfiants nécessite une autorisation du Läkemedelsverket (ci-après l'«administration suédoise de la santé»), délivrée pour l'un des motifs énumérés à l'article 2 de la même loi.

13 L'utilisation du chanvre à des fins industrielles n'est pas considérée comme une raison d'intérêt public permettant d'obtenir une autorisation de cultiver le chanvre.

Le förordningen om kontroll av narkotika

14 Le förordningen (1992:1554) om kontroll av narkotika (décret sur le contrôle des stupéfiants) définit la notion de stupéfiant et précise notamment, pour ce qui est du cannabis, «qu'on entend par 'cannabis' les parties aériennes de toute plante appartenant à la famille du cannabis (à l'exception des graines), quelle qu'en soit l'appellation, dont la résine n'a pas été extraite». La teneur du chanvre en THC n'est nullement mentionnée dans ledit décret comme étant un critère d'appréciation pertinent en vue de déterminer si celui-ci entre dans la catégorie des stupéfiants.

15 L'interdiction édictée par la législation suédoise ne vise pas l'importation, la commercialisation et la détention de produits résultant de la transformation du chanvre, tels que les fibres de chanvre et l'huile de chanvre.

Le litige au principal et les questions préjudicielles

16 M. Hammarsten a demandé à l'administration suédoise de la santé l'autorisation de cultiver du chanvre (Cannabis sativa) à des fins industrielles, mais cette autorisation lui a été refusée, au motif que sa demande ne répondait pas aux conditions fixées à l'article 2 de la loi sur le contrôle des stupéfiants.

17 M. Hammarsten a cependant, au cours du printemps de l'année 2001, cultivé du chanvre industriel sur son exploitation sise en la commune de Laholm (Suède). Cette culture s'étendait sur une superficie d'environ 1 ha.

18 Les plants ont été saisis en vertu de la législation suédoise sur les stupéfiants.

19 Devant le Halmstads tingsrätt, le ministère public a requis la confiscation du chanvre industriel saisi, en faisant valoir qu'il s'agissait d'un stupéfiant, dès lors que la législation suédoise classe tous les végétaux de la famille du chanvre, y compris le chanvre industriel, parmi les stupéfiants. M. Hammarsten a fait valoir que le chanvre saisi provenait uniquement de variétés de graines présentant une teneur maximale en THC de 0,3 % et était bien destiné à un usage industriel. La question a été soulevée de savoir si la législation suédoise relative aux stupéfiants est contraire au droit communautaire.

20 Dans sa décision de renvoi, le Halmstads tingsrätt relève à cet égard que les plants de chanvre saisis sont des produits agricoles couverts par le traité et que les règles communautaires de l'organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre autorisent la culture du chanvre sous certaines conditions, notamment celle qu'il s'agisse d'espèces autorisées dont le taux de THC n'excède pas 0,3 % (0,2 % à compter de la campagne de commercialisation 2001/2002).

21 C'est dans ces conditions que le Halmstads tingsrätt a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:

«1) L'article 28 du traité de Rome permet-il à un État membre d'interdire la culture et toute autre manipulation du 'chanvre industriel', produit autorisé par la réglementation communautaire?

2) Dans la négative, une exception est-elle admissible par renvoi à l'article 30 du traité de Rome, dans le sens qu'une telle interdiction n'est pas contraire au droit communautaire?

3) Dans la négative, l'interdiction suédoise peut-elle se justifier par un autre moyen?»

Sur les questions préjudicielles

22 Par ses trois questions préjudicielles, qu'il convient d'examiner ensemble, la juridiction de renvoi demande en substance si le droit communautaire doit être interprété en ce sens qu'il s'oppose à une législation nationale qui a pour effet d'interdire la culture et la détention du chanvre industriel.

23 En vue de répondre aux questions préjudicielles ainsi reformulées, il convient au préalable de déterminer les dispositions de droit communautaire applicables en l'espèce au principal.

24 À cet égard, il résulte de la jurisprudence de la Cour que, dans le cas d'un litige portant sur un secteur régi par une organisation commune de marché, il convient d'examiner prioritairement le problème posé sous cet angle de vue, compte tenu de la préséance assurée par l'article 32, paragraphe 2, CE aux dispositions spécifiques prises dans le cadre de la politique agricole commune par rapport aux dispositions générales du traité relatives à l'établissement du marché commun (voir arrêt du 26 juin 1979, McCarren, 177/78, Rec. p. 2161, point 9).

25 Or, il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal porte sur une variété de chanvre, qualifiée de chanvre industriel, qui présente une teneur maximale en THC de 0,3 % et qui, selon le Halmstads tingsrätt, est un produit autorisé par la réglementation communautaire.

26 À la lumière des constatations de la juridiction de renvoi, concernant les caractéristiques du chanvre en cause au principal et la date à laquelle celui-ci a été cultivé, soit au cours du printemps de l'année 2001, il y a lieu de considérer que les règlements n[os] 1308/70 et 619/71, qui étaient applicables jusqu'au 30 juin 2001, sont pertinents en l'espèce au principal.

27 Dès lors, il y a lieu d'examiner prioritairement au regard desdits règlements, qui régissent notamment l'organisation commune de marché dans le secteur du chanvre, la question de savoir si le droit communautaire s'oppose à une législation nationale qui a pour effet d'interdire la culture et la détention du chanvre industriel.

28 À cet égard, il convient de rappeler qu'il est de jurisprudence constante que, en présence d'un règlement portant organisation commune des marchés dans un secteur déterminé, les États membres sont tenus de s'abstenir de toute mesure qui serait de nature à y déroger ou à y porter atteinte (voir, notamment, arrêts du 29 novembre 1978, Pigs Marketing Board, 83/78, Rec. p. 2347, point 56; du 19 mars 1998, Compassion in World Farming, C-1/96, Rec. p. I-1251, point 41; du 8 janvier 2002, Van den Bor, C-428/99, Rec. p. I-127, point 35, et du 19 septembre 2002, Espagne/Commission, C-113/00, Rec. p. I-7601, point 73).

29 Il résulte également d'une jurisprudence constante que l'établissement d'une organisation commune de marché n'empêche pas les États membres d'appliquer des règles nationales qui poursuivent un objectif d'intérêt général autre que ceux couverts par l'organisation commune, même si ces règles sont susceptibles d'avoir une incidence sur le fonctionnement du marché commun dans le secteur concerné (voir, en ce sens, arrêts du 1[er] avril 1982, Holdijk e.a., 141/81 à 143/81, Rec. p. 1299, point 12; du 6 octobre 1987, Nertsvoederfabriek Nederland, 118/86, Rec. p. 3883, point 12, et du 18 décembre 1997, Annibaldi, C-309/96, Rec. p. I-7493, point 20).

30 Il y a lieu de constater, d'une part, que l'interdiction qui découle de la législation suédoise relative aux stupéfiants de cultiver et de détenir du chanvre industriel couvert par l'organisation commune de marché dans le secteur du chanvre porte directement atteinte à cette organisation commune.

31 En effet, cette interdiction prive les agriculteurs établis en Suède de toute possibilité de réclamer le bénéfice de l'aide qui est instituée par le règlement n° 1308/70 et dont les conditions d'octroi sont fixées par le règlement n° 619/71.

32 Il convient de constater, d'autre part, que la législation suédoise relative aux stupéfiants ne poursuit pas un objectif d'intérêt général qui ne serait pas couvert par l'organisation commune de marché dans le secteur du chanvre.

33 Le gouvernement suédois fait valoir à cet égard que la législation nationale en cause est nécessaire pour atteindre l'objectif de protection de la vie et de la santé des personnes et est justifiée par le fait que le cannabis constitue un stupéfiant selon la convention de l'Organisation des Nations unies de 1961 sur les stupéfiants. Selon ce gouvernement, les règles communautaires en matière d'agriculture, telles que celles de l'organisation commune de marché établie dans le secteur du chanvre, ont un objectif autre que celui poursuivi par la législation suédoise, qui est de garantir un niveau élevé de protection de la santé publique.

34 Toutefois, il ressort des deux premiers considérants du règlement n° 1430/82 que les risques pour la santé humaine que comporte l'usage des stupéfiants ont précisément été pris en compte dans le cadre de l'organisation commune de marché dans le secteur du chanvre.

35 À cet effet, l'article 4, paragraphe 1, deuxième alinéa, du règlement n° 1308/70 limite l'aide accordée par la Communauté au chanvre produit à partir de

semences de variétés offrant certaines garanties en ce qui concerne la teneur en substances inébriantes du produit récolté. Ces garanties sont déterminées par l'article 3, paragraphe 1, troisième alinéa, du règlement n° 619/71, qui fixe la teneur maximale en THC admissible pour le chanvre éligible à l'aide communautaire.

36 Il s'ensuit que les règlements n^{os} 1308/70 et 619/71 s'opposent à une législation nationale telle que celle au principal.

37 Dans ces conditions, il n'est en tout état de cause pas nécessaire d'examiner la pertinence en l'espèce d'autres dispositions de droit communautaire, telles que celles des articles 28 CE à 30 CE.

38 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de répondre aux questions préjudicielles, telles que reformulées, que les règlements n^{os} 1308/70 et 619/71 doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation nationale qui a pour effet d'interdire la culture et la détention du chanvre industriel visé par lesdits règlements.

Sur les dépens

39 Les frais exposés par le gouvernement suédois et par la Commission, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. 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.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

statuant sur les questions à elle soumises par le Halmstads tingsrätt, par décision du 8 novembre 2001, dit pour droit:

Les règlements (CEE) n° 1308/70 du Conseil, du 29 juin 1970, portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre, tel que modifié par le règlement (CE) n° 2826/2000 du Conseil, du 19 décembre 2000, relatif à des actions d'information et de promotion en faveur des produits agricoles sur le marché intérieur, et (CEE) n° 619/71 du Conseil, du 22 mars 1971, fixant les règles générales d'octroi de l'aide pour le lin et le chanvre, tel que modifié par le règlement (CE) n° 1420/98 du Conseil, du 26 juin 1998, doivent être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à une législation nationale qui a pour effet d'interdire la culture et la détention du chanvre industriel visé par lesdits règlements.

Wathelet Edward La Pergola

Jann Rosas

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 16 janvier 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

M. Wathelet