ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

17 septembre 1998 *

Dans l'affaire C-400/96,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE, par le tribunal correctionnel de Charleroi (Belgique) et tendant à obtenir, dans la procédure pénale poursuivie devant cette juridiction contre

Jean Harpegnies,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 30 du traité CE,

LA COUR (sixième chambre),

composée de MM. H. Ragnemalm, président de chambre, G. F. Mancini, J. L. Murray (rapporteur), G. Hirsch et K. M. Ioannou, juges,

avocat général: M. S. Alber,
greffier: M. R. Grass,

* Langue de procédure: le français.

considérant les observations écrites présentées:

— pour le gouvernement du Royaume-Uni, par Mme Lindsey Nicoll, du Treasury Solicitor's Department, en qualité d'agent, assistée de Mme Helen Davies, barrister,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Hendrik van Lier, conseiller juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 février 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par jugement du 21 octobre 1996, parvenu à la Cour le 17 décembre suivant, le tribunal correctionnel de Charleroi a posé, en vertu de l'article 177 du traité CE, une question relative à l'interprétation de l'article 30 du même traité.

2 Cette question a été soulevée dans le cadre d'une procédure pénale engagée contre un agriculteur, M. Harpegnies, auquel il est reproché d'avoir mis dans le commerce des produits phytopharmaceutiques qui n'avaient pas été préalablement agréés et d'avoir fabriqué, importé ou conditionné des produits phytopharmaceutiques sans être au préalable agréé à cette fin par le ministre de l'Agriculture. M. Harpegnies

est également poursuivi pour avoir frauduleusement détruit ou détourné, dans son intérêt, 210 l d'un herbicide dénommé le « Printagal », 700 g d'un herbicide dénommé l'« Allie » et 4 bidons vides de 5 l ayant contenu un herbicide dénommé le « Madit Dispersion ».

3 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, ci-après la « directive »), modifiée à plusieurs reprises, a notamment pour objectif d'établir des règles uniformes régissant les conditions et les procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques et de protéger l'homme, les animaux et l'environnement contre les risques et les dangers d'une utilisation mal contrôlée de ces produits. La directive vise en outre à éliminer les obstacles à la libre circulation des produits phytopharmaceutiques.

4 L'article 2, point 1, de la directive dispose:

« Aux fins de la présente directive, on entend par:

1. "Produits phytopharmaceutiques"

Les substances actives et les préparations contenant une ou plusieurs substances actives qui sont présentées sous la forme dans laquelle elles sont livrées à l'utilisateur et qui sont destinées à:

1.1 protéger les végétaux ou les produits végétaux contre tous les organismes nuisibles ou à prévenir leur action, pour autant que ces substances ou préparations ne soient pas autrement définies ci-après;

1.2 exercer une action sur les processus vitaux des végétaux, pour autant qu'il ne s'agisse pas de substances nutritives (par exemple, les régulateurs de croissance);

1.3 assurer la conservation des produits végétaux, pour autant que ces substances ou produits ne fassent pas l'objet de dispositions particulières du Conseil ou de la Commission concernant les agents conservateurs;

1.4 détruire les végétaux indésirables

ou

1.5 détruire les parties de végétaux, freiner ou prévenir une croissance indésirable des végétaux. »

5 Selon l'article 3, paragraphe 1, de la directive, « Les États membres prescrivent que les produits phytopharmaceutiques ne peuvent être mis sur le marché et utilisés sur leur territoire que lorsqu'ils ont autorisé le produit en cause, conformément aux dispositions de la présente directive... »

6 L'article 4 de la directive prévoit les conditions auxquelles doit se conformer un produit phytopharmaceutique pour bénéficier d'une autorisation. Il faut notamment que ses substances actives soient inscrites sur la liste figurant à son annexe I. Aucune substance n'a encore été inscrite à ladite annexe.

7 L'article 8, paragraphe 1, de la directive prévoit des mesures transitoires et dérogatoires qui s'écartent de l'application de l'article 4.

8 Tant la procédure instaurée par l'article 4 que celle instaurée par l'article 8 de la directive visent uniquement l'hypothèse de la première demande d'autorisation d'un produit phytopharmaceutique qui n'a pas encore été autorisé dans l'État membre dans lequel l'autorisation est sollicitée.

9 L'article 4 de l'arrêté royal belge relatif à la conservation, au commerce, et à l'utilisation des pesticides et des produits phytopharmaceutiques du 5 juin 1975 prévoit l'interdiction de mettre dans le commerce, d'acquérir, d'offrir, d'exposer ou de mettre en vente, de détenir, de préparer, de transporter, de vendre, de remettre à titre onéreux ou à titre gratuit, d'importer ou d'utiliser des produits phytopharmaceutiques qui n'ont pas été préalablement agréés par le ministre qui a l'agriculture dans ses attributions. En vertu des articles 8, paragraphe 1, de l'arrêté royal du 5 juin 1975 et 8, paragraphes 1 à 5, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, les infractions à cette interdiction sont punies d'une peine d'amende et/ou d'emprisonnement.

10 C'est dans ces conditions que la juridiction de renvoi a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

« L'intervention de la Belgique en ce qu'elle exige encore une agréation par ses instances des produits phytopharmaceutiques commercialisés dans un autre État membre constitue-t-elle une atteinte aux règles relatives à la libre circulation des marchandises dans la Communauté, telle que définie par l'article 30 du traité CEE? »

11 Il y a lieu de rappeler, à titre liminaire, que, selon une jurisprudence constante de la Cour, celle-ci, dans le cadre de l'application de l'article 177 du traité, n'est pas compétente pour statuer sur la compatibilité d'une disposition nationale avec le droit communautaire. La Cour peut cependant dégager du libellé de la question formulée par le juge national, eu égard aux données exposées par celui-ci, les éléments relevant de l'interprétation du droit communautaire en vue de permettre

à ce juge de résoudre le problème juridique dont il se trouve saisi (voir, notamment, arrêts du 3 mars 1994, Eurico Italia e.a., C-332/92, C-333/92 et C-335/92, Rec. p. I-711, point 19, et du 15 janvier 1998, Schöning-Kougebetopoulou, C-15/96, Rec. p. I-47, point 9).

12 Il convient donc de constater que, par sa question, la juridiction de renvoi demande en substance si l'article 30 du traité s'oppose à la réglementation d'un État membre qui exige l'autorisation préalable d'un produit phytopharmaceutique avant qu'il ne soit mis sur le marché de cet État, alors que ce produit a déjà été autorisé par les autorités compétentes d'un autre État membre.

13 Il y a lieu, à titre liminaire, de relever que les produits visés par la question posée n'ont pas été précisément décrits par la juridiction de renvoi. Il ressort du dossier au principal qu'il s'agit de produits de marques diverses.

14 Selon le gouvernement du Royaume-Uni, les produits en cause au principal constituent des pesticides, en sorte qu'ils relèvent de la directive.

15 En revanche, la Commission considère que, dans la mesure où le jugement de renvoi se réfère à l'arrêté royal du 5 juin 1975, qui était également au centre de l'affaire Brandsma (arrêt du 27 juin 1996, C-293/94, Rec. p. I-3159), laquelle portait, sans aucun doute, selon elle, sur les conditions de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques à usage non agricole, les produits en cause au principal sont également des produits phytopharmaceutiques qui ne tombent dès lors pas dans le champ d'application de la directive.

16 Alors que leur position de départ au regard des faits et les conséquences juridiques qui en découlent sont différentes, tant le Royaume-Uni que la Commission

parviennent à la conclusion que le maintien de l'autorisation préalable est compatible avec le droit communautaire.

17 Il convient, à cet égard, de relever que les dispositions de l'arrêté royal du 5 juin 1975, concernant l'autorisation préalable des produits phytopharmaceutiques, étaient, à l'origine, appliquées sans distinction tant aux produits phytopharmaceutiques à usage agricole qu'aux produits phytopharmaceutiques à usage non agricole.

18 A la suite de la transposition de la directive dans la législation nationale des États membres, les pesticides, en tant que produits phytopharmaceutiques à usage agricole, font l'objet des dispositions législatives harmonisées au niveau communautaire. Ceux-ci relèvent de la définition des produits phytopharmaceutiques précisée à l'article 2, point 1, de la directive, telle que décrite au point 4 du présent arrêt.

19 Certains autres produits phytopharmaceutiques à usage non agricole ne relèvent pas de la directive, y compris certains produits dits biocides.

20 La directive 98/8/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 février 1998, concernant la mise sur le marché des produits biocides (JO L 123, p. 1), n'ayant pas encore été adoptée au moment des faits de l'affaire au principal, il appartenait à l'autorité compétente de chaque État membre de définir les dispositions régissant l'importation et l'autorisation de ces produits sur son territoire.

21 Il convient, en l'absence de précision quant au type du produit en cause au principal de répondre à la question posée comme si le litige au principal concernait tant les pesticides que les produits biocides.

22 Dans ces conditions, la question posée doit être scindée en deux parties distinctes. Il convient, en premier lieu, d'examiner si la directive exige qu'une autorisation préalable, accordée au titre des articles 4 ou 8, soit obtenue auprès de l'autorité compétente de chaque État membre dans lequel un pesticide qui entre dans le champ d'application de la directive est mis sur le marché alors que ce produit a déjà été autorisé par les autorités compétentes d'un autre État membre. Il convient, en second lieu, d'examiner si l'article 30 du traité s'oppose à la réglementation d'un État membre qui exige l'autorisation préalable d'un produit biocide avant qu'il ne soit mis sur le marché de cet État, alors même que ce produit a déjà été autorisé dans un autre État membre.

23 S'agissant, en premier lieu, des pesticides, il y a lieu de rappeler que la directive, qui s'applique à ces produits, a comme un de ses objectifs principaux d'établir des règles uniformes régissant les conditions et les procédures d'autorisation des produits phytopharmaceutiques.

24 Afin d'atteindre cet objectif, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive, de s'assurer que des produits phytopharmaceutiques qui entrent dans le champ d'application de la directive ne soient pas mis sur le marché dans leur territoire sans avoir été préalablement autorisés par l'autorité compétente. Les règles régissant cette autorisation sont fixées en particulier à l'article 4 de la directive qui exige que les États membres veillent à ce qu'un produit phytopharmaceutique ne soit autorisé que sous certaines conditions.

25 Bien que l'article 8 de la directive prévoie des dispositions transitoires et dérogatoires, l'autorisation préalable exigée par la directive reste obligatoire même lorsqu'il s'agit d'un pesticide qui fait déjà l'objet d'une autorisation délivrée, conformément à la directive, par l'autorité compétente d'un autre État membre.

26 Il y a donc lieu de répondre à la première partie de la question que la directive exige qu'une autorisation préalable, accordée au titre des articles 4 ou 8, soit obtenue

auprès de l'autorité compétente de chaque État membre dans lequel un pesticide qui entre dans le champ d'application de la directive est mis sur le marché.

27 S'agissant, en second lieu, des produits biocides, auxquels la directive ne s'applique pas, il convient de rappeler qu'il n'existe pas de règles harmonisées au niveau communautaire dans le domaine de leur production ni dans celui de leur commercialisation.

28 La compatibilité d'une réglementation telle que celle au principal doit donc être examinée à l'aune de l'article 30 du traité.

29 Aux termes de l'article 30 du traité, sont interdites dans le commerce entre États membres les restrictions quantitatives à l'importation ainsi que toutes mesures d'effet équivalent. Selon une jurisprudence constante de la Cour, est à considérer comme mesure d'effet équivalant à des restrictions quantitatives toute réglementation commerciale des États membres susceptible d'entraver directement ou indirectement, actuellement ou potentiellement, le commerce intracommunautaire (voir, notamment, arrêt du 11 juillet 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837, point 5). Toutefois, aux termes de l'article 36 du traité CE, l'article 30 ne fait pas obstacle aux interdictions ou restrictions d'importations justifiées, notamment, par des raisons de protection de la santé des personnes, à condition que ces interdictions ou restrictions ne constituent ni un moyen de discrimination arbitraire ni une restriction déguisée dans le commerce entre États membres.

30 Il convient de constater que constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité une disposition légale d'un État membre qui interdit de mettre dans le commerce, d'acquérir, d'offrir, d'exposer ou de mettre en vente, de détenir, de préparer, de transporter, de vendre, de remettre à titre onéreux ou à titre gratuit, d'importer ou d'utiliser des produits biocides qui n'ont pas été préalablement autorisés (voir arrêt Brandsma, précité, point 6).

31 Il y a lieu, par conséquent, de vérifier si une réglementation nationale telle que celle au principal ne peut pas être justifiée au regard des dérogations visées à l'article 36 du traité.

32 Dès lors que les produits biocides sont utilisés pour lutter contre les organismes nuisibles pour la santé humaine ou animale et ceux susceptibles d'endommager les produits naturels ou manufacturés, ils contiennent nécessairement des substances dangereuses (voir arrêt Brandsma, précité, point 11).

33 Il résulte d'une jurisprudence constante que, en l'absence de règles d'harmonisation, il appartient aux États membres de décider du niveau auquel ils entendent assurer la protection de la santé et de la vie des personnes et de l'exigence d'une autorisation préalable à la mise sur le marché de tels produits (voir arrêt Brandsma, précité, point 11).

34 Toutefois, le principe de proportionnalité qui est à la base de la dernière phrase de l'article 36 du traité exige que la faculté des États membres d'interdire les importations des produits en provenance d'autres États membres soit limitée à ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs de protection légitimement poursuivis (voir, en ce sens, arrêt du 14 juillet 1983, Sandoz, 174/82, Rec. p. 2445, point 18).

35 Ainsi que la Cour l'a déjà jugé (voir arrêt du 17 décembre 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, Rec. p. 3277, point 14), si un État membre est libre de soumettre un produit biocide qui a déjà fait l'objet d'un agrément dans un autre État membre à une nouvelle procédure d'examen et d'agrément, les autorités des États membres sont néanmoins tenues de contribuer à un allégement des contrôles dans le commerce intracommunautaire et de prendre en considération les analyses techniques ou chimiques ou les essais en laboratoire déjà effectués dans un autre État membre (voir arrêt Brandsma, précité, point 12).

36 Il convient dès lors de répondre à la seconde partie de la question qu'une réglementation nationale qui interdit la mise sur le marché d'un produit biocide n'ayant pas été préalablement autorisé par l'autorité compétente constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité, qui est justifiée au titre de l'article 36 dudit traité, même si ce produit a déjà fait l'objet d'une autorisation dans un autre État membre, à condition que ne soient pas exigés sans nécessité des analyses techniques ou chimiques ou des essais en laboratoire lorsque les mêmes analyses et essais ont déjà été effectués dans cet autre État membre et que leurs résultats sont à la disposition des autorités compétentes de l'État membre d'importation ou peuvent, sur leur demande, être mis à leur disposition.

Sur les dépens

37 Les frais exposés par le gouvernement du Royaume-Uni ainsi que 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 nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

statuant sur la question à elle soumise par le tribunal correctionnel de Charleroi, par jugement du 21 octobre 1996, dit pour droit:

1) La directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, exige qu'une autorisation

préalable, accordée au titre des articles 4 ou 8, soit obtenue auprès de l'autorité compétente de chaque État membre dans lequel un pesticide qui entre dans le champ d'application de cette directive est mis sur le marché.

2) Une réglementation nationale qui interdit la mise sur le marché d'un produit biocide n'ayant pas été préalablement autorisé par l'autorité compétente constitue une mesure d'effet équivalant à une restriction quantitative au sens de l'article 30 du traité CE, qui est justifiée au titre de l'article 36 dudit traité, même si ce produit a déjà fait l'objet d'une autorisation dans un autre État membre, à condition que ne soient pas exigés sans nécessité des analyses techniques ou chimiques ou des essais en laboratoire lorsque les mêmes analyses et essais ont déjà été effectués dans cet autre État membre et que leurs résultats sont à la disposition des autorités compétentes de l'État membre d'importation ou peuvent, sur leur demande, être mis à leur disposition.

Ragnemalm Mancini Murray

Hirsch Ioannou

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 17 septembre 1998.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

H. Ragnemalm