ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

1er juillet 1999 *

Dans l'affaire C-14/98,

ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), par le Pretore di Torino (Italie) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre

Battital Srl

et

Regione Piemonte,

une décision à titre préjudiciel sur l'interprétation de la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux (JO 1977, L 26, p. 20), telle que modifiée, notamment, par les directives 91/683/CEE du Conseil, du 19 décembre 1991 (JO L 376, p. 29), et 96/14/CE de la Commission, du 12 mars 1996 (JO L 68, p. 24), ainsi que de la directive 92/76/CEE de la Commission, du 6 octobre 1992, reconnaissant des

* Langue de procédure: l'italien.

zones protégées, exposées à des dangers phytosanitaires particuliers, dans la Communauté (JO L 305, p. 12), telle que modifiée par les directives 95/40/CE de la Commission, du 19 juillet 1995 (JO L 182, p. 14), et 96/15/CE de la Commission, du 14 mars 1996 (JO L 70, p. 35),

LA COUR (deuxième chambre),

composée de MM. G. Hirsch, président de chambre, G. F. Mancini et R. Schintgen (rapporteur), juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,

greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

considérant les observations écrites présentées:

— pour Battital Srl, par M^{e} Giorgio Finocchio, avocat au barreau de Savone,

— pour la Regione Piemonte, par M^{es} Maria Lacognata et Eugenia Salsotto, avocats au barreau de Turin,

— pour la Commission des Communautés européennes, par M. Francesco Ruggeri Laderchi, membre du service juridique, en qualité d'agent,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les observations orales de Battital Srl, de la Regione Piemonte et de la Commission à l'audience du 21 janvier 1999,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 11 mars 1999,

rend le présent

Arrêt

1 Par ordonnance du 18 décembre 1997, parvenue à la Cour le 22 janvier 1998, le Pretore di Torino a posé, en application de l'article 177 du traité CE (devenu article 234 CE), trois questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux (JO 1977, L 26, p. 20), telle que modifiée, notamment, par les directives 91/683/CEE du Conseil, du 19 décembre 1991 (JO L 376, p. 29), et 96/14/CE de la Commission, du 12 mars 1996 (JO L 68, p. 24), ainsi que de la directive 92/76/CEE de la Commission, du 6 octobre 1992, reconnaissant des zones protégées, exposées à des dangers phytosanitaires particuliers, dans la Communauté (JO L 305, p. 12), telle que modifiée par les directives 95/40/CE de la Commission, du 19 juillet 1995 (JO L 182, p. 14), et 96/15/CE de la Commission, du 14 mars 1996 (JO L 70, p. 35).

2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant la société de droit italien Battital Srl (ci-après « Battital »), importateur de produits végétaux en provenance de pays tiers, à la Regione Piemonte, au sujet d'une amende infligée par cette dernière à Battital pour avoir commis une infraction administrative en important et en détenant pour la vente, sur le territoire italien, 250 kg d'oranges en provenance d'Afrique du Sud et 680 kg de citrons en provenance d'Argentine.

Le cadre juridique communautaire

3 L'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93, tel que modifié par la directive 91/683, prévoit:

«Les États membres prescrivent que, à partir du 1er janvier 1993, les végétaux, produits végétaux et autres objets énumérés à l'annexe III partie B ne peuvent être introduits dans les zones protégées concernées qui sont situées sur leur territoire.»

4 L'article 2, paragraphe 1, sous h), de la directive 77/93, tel que modifié par la directive 91/683, définit ainsi la «zone protégée»:

«... une zone située dans la Communauté:

— dans laquelle un ou plusieurs des organismes nuisibles énumérés dans la présente directive, établis dans une ou plusieurs parties de la Communauté, ne sont pas endémiques ni établis, bien que les conditions y soient favorables à leur établissement,

— où il existe un danger d'établissement de certains organismes nuisibles en raison des conditions écologiques favorables pour ce qui concerne des cultures particulières, bien que lesdits organismes ne soient pas endémiques ni établis dans la Communauté,

et qui a été reconnue, selon la procédure prévue à l'article 16 *bis*, comme satisfaisant aux conditions définies aux premier et deuxième tirets...»

5 L'article 16 bis de la directive 77/93, tel qu'inséré par la directive 89/439/CEE du Conseil, du 26 juin 1989 (JO L 212, p. 106), prévoit la procédure qui habilite la Commission à adopter la réglementation en matière de reconnaissance des zones protégées.

6 L'annexe III de la directive 77/93, telle que modifiée par la directive 92/103/CEE de la Commission, du 1er décembre 1992 (JO L 363, p. 1), énumère les végétaux, produits végétaux et autres produits dont l'introduction doit être interdite soit dans tous les États membres (partie A), soit dans certaines zones protégées déterminées (partie B). La partie B comprend deux colonnes.

7 La colonne de gauche, qui décrit les végétaux, produits végétaux et autres produits auxquels l'interdiction s'applique, mentionne notamment: «3. Fruits de *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf., et leurs hybrides, à l'exception de *Citrus paradisi* Macf., originaires de pays tiers». Les fruits ainsi visés appartiennent à la famille des citrons, des oranges et des pamplemousses.

8 La colonne de droite, qui énumère les zones protégées à l'intérieur desquelles l'interdiction s'applique, mentionne l'Italie.

9 L'article 1er de la directive 92/76 dispose:

«Les zones de la Communauté énumérées à l'annexe sont reconnues, pour une période expirant le 31 décembre 1994, zones protégées au sens de l'article 2 paragraphe 1 point h) premier alinéa de la directive 77/93/CEE, en ce qui concerne le ou les organisme(s) nuisible(s) cité(s) dans l'annexe en regard de leur nom.»

10 Son article 2 prévoit:

«La prorogation de la durée de validité de la reconnaissance au-delà de la date mentionnée à l'article 1er, et toute modification de la liste des zones protégées, au sens de l'article 1er, s'effectuent conformément à la procédure prévue à l'article 16 *bis* de la directive 77/93/CEE...»

11 L'annexe de la directive 92/76 mentionne, en ses points a) 17, b) 3, c) 5 et d) 3, l'Italie au nombre des zones protégées contre l'introduction de «Tous les organismes non européens inconnus nuisibles aux fruits de *Citrus* L., *Fortunella* Swingle, *Poncirus* Raf. et leurs hybrides», qu'il s'agisse de l'affection de ces fruits causée par des insectes, mites et nématodes, par des bactéries, par des cryptogames ou par des virus et mycoplasmes.

12 Ainsi qu'il ressort de son sixième considérant, la reconnaissance des zones énumérées dans la directive 92/76 n'était que provisoire. A l'origine, les zones étaient reconnues à titre provisoire pour une période devant expirer le 31 décembre 1994. Cette échéance a été reportée au 1er juillet 1995 par la directive 94/61/CE de la Commission, du 15 décembre 1994, prorogeant la période de reconnaissance provisoire de certaines zones protégées prévue à l'article 1er de la directive 92/76 (JO L 330, p. 63), qui précisait également que la prorogation de la reconnaissance était provisoire. L'échéance a ensuite été reportée au 1er avril 1996 pour ce qui est, notamment, de la reconnaissance de l'Italie en tant que zone protégée à l'égard des organismes nuisibles par la directive 95/40, laquelle précisait que la période de reconnaissance était prorogée à titre provisoire.

13 L'article 1er de la directive 96/15 a modifié la date de fin de validité de la reconnaissance de certaines zones protégées. Concernant le statut de l'Italie

comme zone protégée contre les organismes nuisibles, cette directive a cependant confirmé la date limite du 1er avril 1996, en disposant, en son article 1er, paragraphe 1:

«La directive 92/76/CEE est modifiée comme suit.

1) L'article 1er premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

"Les zones de la Communauté énumérées en annexe sont reconnues comme 'zones protégées' au sens de l'article 2 paragraphe 1 point h) de la directive 77/93/CEE, en ce qui concerne le (les) organisme(s) nuisible(s) cité(s) dans l'annexe en regard de leur nom; dans le cas des points a) 17, b) 3, c) 5 et d) 3, lesdites zones sont reconnues pour une période expirant le 1er avril 1996..."»

14 Les septième et huitième considérants de la directive 96/15 prévoient:

«considérant qu'il convient d'établir que la prorogation de la durée de validité de la reconnaissance au-delà des dates mentionnées à l'article 1er, et toute modification de la liste des zones protégées, au sens de l'article 1er, s'effectuent conformément à la procédure prévue à l'article 16 *bis* de la directive 77/93/CEE...

considérant que, en l'absence de toute prorogation de la durée de validité de la reconnaissance au-delà des dates mentionnées à l'article 1er, les zones protégées en cause cessent, auxdites dates, d'être des 'zones protégées' au sens de la directive 77/93/CEE, annexes incluses».

15 Conformément à son article 2, paragraphe 1, premier alinéa, la directive 96/15 devait être transposée dans les États membres avec effet au 1er avril 1996.

Le cadre juridique national

16 Le décret législatif n° 536, du 30 décembre 1992, dispose, en son article 8:

«Le ministère de l'Agriculture et des Forêts [devenu le ministère pour les Ressources agricoles) est chargé de reconnaître, par voie de décret, les zones protégées sur la base des indications communautaires...»

17 L'article 9 de ce décret prévoit que toute personne qui introduit sur le territoire italien des végétaux dont l'introduction est prohibée est passible d'une sanction administrative de 10 à 60 millions de LIT.

18 Le décret du ministère de l'Agriculture et des Forêts du 18 juin 1993 dispose, en son article 10:

«Il est interdit d'introduire, dans les zones protégées correspondantes, des végétaux, produits végétaux, et d'autres produits énoncés à l'annexe III, partie B».

19 L'annexe III, partie B, point 3, interdit l'introduction des «fruits de Citrus, Fortunella Swingle, Poncirus Raf. et leurs hybrides, à l'exception de ceux du

Citrus Paradisi Macf Merr, originaires de pays tiers». Comme zone protégée, cette partie de l'annexe III mentionne l'«Italie».

20 Le décret du ministère des Ressources agricoles italien du 31 janvier 1996 dispose, en son article 10:

«Il est interdit d'introduire, de commercialiser et de détenir dans les zones protégées correspondantes des végétaux, produits végétaux et autres produits énoncés à l'annexe III, partie B».

21 En vertu d'un avis de la direction générale des politiques agricoles et agro-industrielles du ministère des Ressources agricoles, et jusqu'à ce que de nouvelles dispositions communautaires soient prises par la Commission, le droit italien continuait d'interdire, par renvoi au décret du 31 janvier 1996, l'introduction et la commercialisation, en Italie, des végétaux et produits végétaux litigieux.

22 L'annexe VI du décret du 31 janvier 1996 correspond à l'annexe de la directive 92/76 et désigne les zones qui sont protégées à l'égard des organismes nuisibles particuliers. Les points a) 17, b) 3, c) 5 et d) 3, qui mentionnaient l'Italie en tant que zone protégée à l'égard des organismes nuisibles, ont été abrogés avec effet au 4 janvier 1998 par le décret ministériel du 27 novembre 1997 qui transpose les directives 96/14 et 96/15.

Le litige au principal

23 Le 4 octobre 1996, la police judiciaire de Turin a dressé, à l'intérieur du marché des fruits et légumes de Turin, un procès-verbal constatant que Battital avait

commis une infraction administrative, au motif qu'elle détenait pour la vente, sur le territoire italien, zone protégée en ce qui concerne l'importation en provenance de pays tiers, des produits végétaux du genre Citrus, 250 kg d'oranges en provenance d'Afrique du Sud et 680 kg de citrons en provenance d'Argentine. Par la suite, ces agrumes ont été confisqués et détruits et le président de la Regione Piemonte a infligé à Battital une sanction administrative de 20 millions de LIT.

24 Battital a demandé l'annulation de cette décision devant la juridiction de renvoi en soutenant qu'il résultait des directives 95/40, 96/14 et 96/15 que, depuis le 1er avril 1996, les zones protégées pour l'importation d'agrumes en provenance de pays tiers avaient été supprimées, de sorte que les oranges et citrons en cause au principal pouvaient être importés et vendus en Italie.

25 La Regione Piemonte a, en revanche, fait valoir que, selon la réglementation communautaire, l'Italie était restée une zone protégée concernant lesdits agrumes.

Les questions préjudicielles

26 Dans ces conditions, le Pretore di Torino a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les trois questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'interdiction d'introduire des organismes du genre Citrus est-elle encore en vigueur en Italie (ou dans quelle région d'Italie) au sens de l'article 1er de la directive n° 40 du 19 juillet 1995, de l'article 2 de la directive n° 14 du 12 mars 1996 et de l'article 1er de la directive n° 15 du 14 mars 1996?

2) Cette interdiction a-t-elle pris fin le 1er avril 1996?

3) Le décret ministériel du ministère des Ressources agricoles italien du 31 janvier 1996, qui a transposé dans l'ordre interne la directive 95/40/CE, est-il incompatible, dans la partie concernée, avec la fin de l'interdiction des importations sur le territoire italien (ou dans une partie de celui-ci) d'organismes végétaux du genre Citrus, comme sembleraient l'imposer les dispositions combinées de la directive n° 40 du 19 juillet 1995, de l'article 2 de la directive n° 14 du 12 mars 1996 et de l'article 1er de la directive n° 15 du 14 mars 1996?»

27 A titre liminaire, il convient de constater, ainsi que l'a à juste titre relevé la Commission, que la troisième question porte sur la compatibilité avec le droit communautaire de la réglementation italienne visant à transposer les directives en cause au principal.

28 Or, selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêts du 15 juillet 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141, 1158; du 12 octobre 1978, Eggers, 13/78, Rec. p. 1935, point 19, et du 1er avril 1982, Holdijk e.a., 141/81 à 143/81, Rec. p. 1299, point 8), il n'appartient pas à la Cour de se prononcer, dans le cadre d'une procédure introduite en vertu de l'article 177 du traité, sur la compatibilité de normes de droit interne avec les dispositions de droit communautaire. La Cour est cependant compétente pour fournir à la juridiction nationale tous les éléments d'interprétation relevant du droit communautaire qui permettent à celle-ci d'apprécier la compatibilité de ces normes avec la réglementation communautaire.

29 En vue de répondre aux questions préjudicielles, il importe d'examiner jusqu'à quelle date la directive 77/93, telle que modifiée par la directive 96/14, et la directive 92/76, telle que modifiée par les directives 95/40 et 96/15, ont interdit l'introduction d'agrumes (Citrus L., Poncirus Raf., Fortunella Swingle et leurs hybrides) en Italie et de déterminer si le droit communautaire s'oppose à ce que les autorités nationales maintiennent en vigueur l'interdiction d'importer de tels fruits après cette date.

30 Le désaccord entre les parties au principal porte essentiellement sur les rapports qui existent entre, d'une part, la directive 77/93, qui a édicté l'interdiction initiale d'importer des agrumes en Italie, et, d'autre part, la directive 92/76, qui a attribué à l'Italie le statut de zone protégée concernant certains organismes nuisibles jusqu'à la date du 1er avril 1996.

31 Ainsi, la Regione Piemonte prétend que ces deux directives, et leurs modifications respectives, ont des champs d'application distincts, de sorte que la directive 92/76 n'aurait pas apporté de modification à la directive 77/93. En conséquence, l'interdiction d'introduire des agrumes en provenance de pays tiers serait demeurée en vigueur même après le 1er avril 1996, date à laquelle l'Italie ne s'est plus vu reconnaître le statut de zone protégée au titre de la directive 92/76, telle que modifiée par les directives 95/40 et 96/15.

32 Battital et la Commission estiment, en revanche, que, dans la mesure où l'interdiction d'importer un fruit vecteur potentiel d'un organisme nuisible ne constitue que l'accessoire de l'interdiction d'importer cet organisme lui-même, l'expiration de la seconde de ces interdictions entraîne nécessairement la fin de la première. Dans ces conditions, à partir du moment où l'Italie n'était plus une zone protégée contre les organismes nuisibles, cet État membre n'aurait plus été en droit d'interdire l'importation d'agrumes.

33 Ainsi que M. l'avocat général l'a relevé aux points 28 à 35 de ses conclusions, les modifications successives des directives 77/93 et 92/76 montrent que leurs dispositions respectives sont étroitement liées, en ce sens que la directive 92/76 était destinée à compléter la directive 77/93.

34 En effet, la notion de zone protégée a été introduite dans la directive 77/93 par la directive 91/683 et c'est à la suite de cette modification que la directive 92/76 a établi une liste de zones reconnues comme protégées au sens de l'article 2, paragraphe 1, sous h), de la directive 77/93. L'interdiction d'importation visée à l'annexe III, partie B, de la directive 77/93 dépend, dès lors, directement de la reconnaissance d'une zone protégée au titre de la directive 92/76.

35 Par ailleurs, il résulte du libellé même de la directive 77/93 qu'une zone protégée doit être reconnue selon une procédure déterminée, prévue à l'article 16 bis de cette directive, tel qu'inséré par la directive 89/439, de sorte qu'une telle reconnaissance ne saurait être implicitement déduite d'autres dispositions.

36 Dans ces conditions, à partir de la date à laquelle la reconnaissance d'une zone protégée au titre de l'annexe de la directive 92/76 a pris fin par application des directives 95/40 et 96/15, l'interdiction d'importation résultant de l'article 4, paragraphe 2, sous a), et de l'annexe III, partie B, de la directive 77/93 est devenue sans objet, même si, à ce moment, cette dernière n'avait pas encore été amendée.

37 De surcroît, il ressort de l'objectif poursuivi par la directive 77/93 que le législateur communautaire a mis l'accent sur la protection contre l'introduction ou la diffusion, dans les zones protégées, d'organismes nuisibles, alors que les fruits et végétaux ne sont visés que dans la mesure où ils peuvent constituer les vecteurs de tels organismes nuisibles.

38 Dès lors, ainsi que Battital et la Commission l'ont à juste titre souligné, les interdictions d'importation des végétaux constituent des prohibitions accessoires qui perdent toute raison d'être lorsque la reconnaissance temporaire de zone protégée contre les organismes nuisibles susceptibles d'affecter les végétaux prend fin.

39 Il s'ensuit que la disparition du statut de zone protégée contre l'introduction d'organismes nuisibles implique nécessairement l'expiration de l'interdiction d'importer des fruits du genre Citrus.

40 S'agissant plus particulièrement d'une affaire telle que celle au principal, les dispositions combinées des directives 77/93 et 92/76, telles que modifiées,

impliquent que l'interdiction d'importer des agrumes en Italie a pris fin le 1er avril 1996.

41 Il résulte de ce qui précède qu'une réglementation nationale qui maintient au-delà de cette date l'interdiction d'importer des agrumes ne peut trouver aucune justification dans la réglementation phytosanitaire communautaire.

42 En outre, hormis l'hypothèse exceptionnelle qui est visée à l'article 15 de la directive 77/93, tel que modifié par la directive 90/168/CEE du Conseil, du 26 mars 1990 (JO L 92, p. 49), et par la directive 91/683, mais qui n'est pas pertinente dans l'affaire au principal, les États membres n'ont pas compétence pour prendre unilatéralement des mesures aux fins d'interdire l'importation d'agrumes sur leur territoire.

43 Enfin, les dispositions des directives 77/93 et 92/76, telles que modifiées, en cause en l'espèce au principal, engendrent des droits dont les particuliers peuvent se prévaloir directement devant les juridictions nationales. En effet, ces dispositions sont formulées en termes suffisamment précis et inconditionnels pour pouvoir être invoquées par les justiciables à l'encontre de toute disposition de droit national non conforme à ces directives.

44 Compte tenu de l'ensemble de ces considérations, il convient de répondre comme suit aux questions posées:

L'interdiction d'importer des fruits du genre Citrus dans la zone protégée qu'est l'Italie, énoncée à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93, a cessé de s'appliquer dans cet État membre à compter du 1er avril 1996, date à laquelle la reconnaissance de l'Italie en tant que zone protégée au titre de la directive 92/76 a pris fin par l'effet des directives 95/40 et 96/15.

Ces directives s'opposent à l'application d'une réglementation nationale qui maintient en vigueur une telle interdiction au-delà de cette date.

Sur les dépens

45 Les frais exposés par la Commission, qui a 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 (deuxième chambre),

statuant sur les questions à elle soumises par le Pretore di Torino, par ordonnance du 18 décembre 1997, dit pour droit:

L'interdiction d'importer des fruits du genre Citrus dans la zone protégée qu'est l'Italie, énoncée à l'article 4, paragraphe 2, sous a), de la directive 77/93/CEE du Conseil, du 21 décembre 1976, concernant les mesures de protection contre l'introduction dans les États membres d'organismes nuisibles aux végétaux ou produits végétaux, a cessé de s'appliquer dans cet État membre à compter du 1er avril 1996, date à laquelle la reconnaissance de l'Italie en tant que zone protégée au titre de la directive 92/76/CEE de la Commission, du 6 octobre 1992, reconnaissant des zones protégées, exposées à des dangers phytosanitaires

particuliers, dans la Communauté, a pris fin par l'effet des directives 95/40/CE de la Commission, du 19 juillet 1995, et 96/15/CE de la Commission, du 14 mars 1996.

Ces directives s'opposent à l'application d'une réglementation nationale qui maintient en vigueur une telle interdiction au-delà de cette date.

Hirsch Mancini Schintgen

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 1er juillet 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la deuxième chambre

G. Hirsch