

ARRÊT DE LA COUR

18 juin 1996 *

Dans l'affaire C-303/94,

Parlement européen, représenté par M. Gregorio Garzón Clariana, juriste, assisté de MM. Johann Schoo et Kieran Bradley, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès du secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par MM. Ramon Torrent, directeur du service juridique, et Diego Canga Fano, du même service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Bruno Eynard, directeur de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: le français.

ayant pour objet l'annulation de la directive 94/43/CE du Conseil, du 27 juillet 1994, établissant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 227, p. 31),

LA COUR,

composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward et J.-P. Puissechet (rapporteur), présidents de chambre, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. G. Tesauero,
greffier: M^{me} D. Louterman-Hubeau, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 19 mars 1996,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 30 avril 1996,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 14 novembre 1994, le Parlement européen a, en vertu de l'article 173 du traité CE, demandé l'annulation de la

directive 94/43/CE du Conseil, du 27 juillet 1994, établissant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 227, p. 31, ci-après la « directive litigieuse »).

- 2 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 de base »), prise sur le fondement de l'article 43 du traité, a pour objet de définir des règles applicables par les États membres en ce qui concerne l'autorisation, la mise sur le marché, l'utilisation et le contrôle des produits phytopharmaceutiques.
- 3 L'article 4, paragraphe 1, de cette directive impose aux États membres de veiller à ce qu'un produit phytopharmaceutique ne soit autorisé que si certaines conditions sont réunies. Parmi celles-ci figure, en particulier, celle selon laquelle, en application des principes uniformes énoncés à l'annexe VI, il doit être établi que le produit n'a pas d'effet nocif direct ou indirect sur la santé humaine ou animale ou sur les eaux souterraines et n'a pas d'influence inacceptable sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la contamination des eaux, y compris les eaux potables et les eaux souterraines. L'article 10, paragraphe 1, de la même directive fixe les règles découlant du principe de reconnaissance mutuelle des autorisations accordées par les États membres. Enfin, l'article 18, paragraphe 1, prévoit que « Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, arrête les 'principes uniformes' visés à l'annexe VI ».
- 4 La directive litigieuse, prise sur le fondement de cette dernière disposition, établit le contenu de l'annexe VI de la directive de base, qui détermine les « principes uniformes pour l'évaluation et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques ».
- 5 Selon le cinquième considérant de cette directive, les dispositions qu'elle arrête en ce qui concerne la protection des eaux « sont sans préjudice des obligations incombant aux États membres en vertu des directives en la matière, et notamment

des directives 75/440/CEE, 80/68/CEE et 80/778/CEE ». Les considérants suivants précisent que le réexamen desdites directives est nécessaire et que, dans l'attente de ce réexamen, les dispositions de la directive litigieuse qui concernent la protection des eaux sont des dispositions transitoires. En particulier, il sera nécessaire de réexaminer les dispositions du point 2.5.1.2, sous b), de la partie C de l'annexe VI dès que des modèles validés au niveau communautaire permettront d'estimer avec précision la concentration prévisible dans les eaux souterraines après utilisation des produits phytopharmaceutiques.

- 6 L'annexe VI dont le contenu a été établi par la directive litigieuse comprend une introduction (A), une partie relative à l'évaluation des informations communiquées à l'appui des demandes d'autorisation (B) et, enfin, une partie consacrée au processus décisionnel (C).

- 7 Dans la partie B, le point 2.5.1.2 prévoit que « les États membres apprécient la possibilité que le produit phytopharmaceutique entre en contact avec les eaux souterraines destinées à la production d'eau potable dans les conditions d'utilisation proposées ». Si cette possibilité est réelle, les États doivent en évaluer les conséquences en prenant en compte un certain nombre d'éléments d'information, soit à l'aide d'un modèle de calcul approprié et validé au niveau communautaire, soit, en l'absence d'un tel modèle, en appuyant leur évaluation sur les résultats des études de mobilité et de persistance dans le sol, telles que prévues dans les annexes II et III.

- 8 Dans la partie C, le point 2.5.1.2 comprend quatre paragraphes consacrés respectivement aux conditions requises pour accorder une autorisation (a), à la possibilité de délivrer une autorisation conditionnelle limitée à une durée de cinq ans au maximum (b), à la possibilité d'accorder une nouvelle autorisation conditionnelle (c) et, enfin, à la possibilité d'introduire à tout moment des conditions ou restrictions appropriées en tenant compte des conditions locales (d).

- 9 En vertu du paragraphe a) de ce point, une autorisation ne peut être accordée que s'il apparaît que, après utilisation du produit phytopharmaceutique, la concentration prévisible de la substance active ou des métabolites pertinents et produits de dégradation ou de réaction dans l'eau souterraine destinée à la production d'eau potable ne dépasse pas la plus faible des concentrations suivantes: d'une part, la concentration maximale admissible fixée par la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229, p. 11); d'autre part, la concentration maximale établie par la Commission lors de l'inclusion de la substance active dans l'annexe I (ou, à défaut, la concentration correspondant à un dixième de la dose journalière admissible établie lors de cette inclusion).
- 10 Cependant, le paragraphe b) prévoit que, lorsque cette dernière concentration est supérieure à la concentration maximale admissible fixée par la directive 80/778, une autorisation conditionnelle, qui n'est pas une autorisation au sens de l'article 10, paragraphe 1, de la directive de base et qui est limitée à une durée de cinq ans au maximum, peut être délivrée si certaines conditions sont satisfaites. Ces conditions sont différentes selon que des données de monitoring ne sont pas ou, au contraire, sont disponibles.
- 11 Dans le premier cas, l'évaluation doit faire apparaître que la concentration prévisible ne dépasse pas la concentration maximale établie par la Commission lors de l'inclusion de la substance active dans l'annexe I (ou celle correspondant à un dixième de la dose journalière admissible établie lors de cette inclusion) et il doit être assuré qu'un programme de monitoring adéquat est instauré ou prolongé dans l'État membre, qui permet d'estimer si la concentration maximale admissible fixée par la directive 80/778 sera dépassée. Le cas échéant, des restrictions concernant l'utilisation du produit sont imposées, compte tenu des conditions phytosanitaires, agronomiques et environnementales, y compris climatiques, qui existent dans la région considérée. Si nécessaire, l'autorisation conditionnelle est modifiée ou retirée lorsque les résultats de monitoring montrent que, malgré l'imposition de ces restrictions, la concentration dépassera la concentration maximale admissible fixée par la directive 80/778.

- 12 Dans le second cas, lorsque des données de monitoring sont disponibles et permettent de conclure qu'il n'y a pas de risque que la concentration dépasse la concentration maximale établie par la Commission lors de l'inclusion de la substance active dans l'annexe I, l'importance du risque de dépassement de la concentration maximale admissible fixée par la directive 80/778 doit être préalablement recherchée et il doit être assuré qu'un programme adéquat est instauré ou prolongé dans l'État membre pour garantir que cette dernière concentration ne sera pas dépassée.
- 13 Le paragraphe c) prévoit qu'une nouvelle autorisation conditionnelle peut être accordée pour une seule période ne dépassant pas cinq ans, si les résultats de monitoring montrent que la concentration a été réduite à un niveau approchant la concentration maximale admissible fixée par la directive 80/778 et s'il est estimé que d'autres modifications pourraient assurer que la concentration prévisible sera réduite au-dessous de cette concentration maximale.
- 14 Enfin, en vertu du paragraphe d), un État membre peut à tout moment introduire des conditions ou restrictions appropriées à l'utilisation du produit en tenant compte des conditions locales phytosanitaires, agronomiques, environnementales, y compris climatiques, afin d'assurer le respect de la concentration maximale admissible fixée par la directive 80/778.
- 15 Invoquant une atteinte à ses prérogatives, le Parlement soulève, à l'appui de son recours, trois moyens tirés respectivement de ce que la directive litigieuse a illégalement modifié certaines obligations imposées aux États membres par la directive de base, de ce qu'elle a illégalement modifié d'autres obligations imposées par la directive 80/778 et, enfin, de ce qu'elle est insuffisamment ou incorrectement motivée.
- 16 Le Conseil, qui émet quelques doutes sur la recevabilité du recours, estime que l'argumentation développée par le Parlement doit être rejetée.

Sur la recevabilité du recours

- 17 Aux termes de l'article 173, troisième alinéa, du traité, le Parlement est admis à saisir la Cour d'un recours en annulation dirigé contre un acte d'une autre institution à condition que ce recours tende à la sauvegarde de ses prérogatives. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il est satisfait à cette condition dès lors que le Parlement indique de façon pertinente l'objet de la prérogative à sauvegarder et la violation prétendue de cette prérogative (voir arrêt du 2 mars 1994, Parlement/Conseil, C-316/91, Rec. p. I-625, point 13).
- 18 En application de ces critères, le recours doit être déclaré irrecevable dans la mesure où il est fondé sur la violation de l'article 190 du traité. En effet, en alléguant que les dispositions litigieuses sont insuffisamment ou incorrectement motivées au regard des prévisions de cet article, le Parlement n'indique pas de façon pertinente en quoi une telle violation, à la supposer exacte, serait de nature à porter atteinte à ses propres prérogatives (voir arrêt du 13 juillet 1995, Parlement/Commission, C-156/93, Rec. p. I-2019, point 11).
- 19 En revanche, le droit d'être consulté en vertu d'une disposition du traité constitue une prérogative du Parlement (voir arrêt Parlement/Conseil, précité, point 16). Or, ce dernier soutient que certaines dispositions de la directive litigieuse ont modifié les obligations imposées aux États membres par la directive de base et par la directive 80/778, lesquelles sont fondées respectivement sur l'article 43 et sur les articles 100 et 235 du traité, qui prévoient l'obligation de consulter le Parlement.
- 20 Ainsi, dans la mesure où il critique le fait que le Conseil a adopté lesdites dispositions sans respecter cette obligation, le recours tend à démontrer une atteinte aux prérogatives du Parlement et, dès lors, est recevable.

Sur le fond

- 21 Le Parlement soutient notamment que l'annexe VI établie par la directive litigieuse, en ne visant, au point 2.5.1.2 de la partie B et au point 2.5.1.2 de la partie C, que les « eaux souterraines destinées à la production d'eau potable » et en permettant, au surplus, la délivrance d'une autorisation conditionnelle pour un produit phytopharmaceutique dont la concentration prévisible dépasse la concentration maximale admissible, a modifié le degré de protection des eaux souterraines fixé par la directive de base. Selon lui, une telle modification ne pouvait légalement être effectuée sans respecter la procédure de l'article 43 du traité, en vertu duquel a été arrêtée cette dernière directive et qui prévoit la consultation obligatoire du Parlement.
- 22 Le Conseil fait valoir que, s'il a jugé nécessaire d'établir des critères très détaillés pour les eaux souterraines destinées à la production d'eau potable, il n'a pas considéré qu'une harmonisation des critères à appliquer pour les effets sur les autres eaux souterraines était indispensable. A son avis, le seul fait qu'une directive d'exécution ne soit pas exhaustive ne saurait l'entacher d'illégalité. Ce n'est que si elle dépassait le cadre d'exécution fixé par la directive de base ou si elle contredisait les dispositions de celle-ci que la directive litigieuse serait illégale.
- 23 Ainsi que l'a déjà jugé la Cour (voir, notamment, arrêts du 16 juin 1987, Romkes, 46/86, Rec. p. 2671, point 16, et du 13 juillet 1995, Parlement/Commission, précité, point 18), on ne saurait exiger que tous les détails de règlements ou de directives concernant la politique agricole commune soient établis par le Conseil selon la procédure de l'article 43 du traité. Il est satisfait à cette disposition dès lors que les éléments essentiels de la matière à régler ont été arrêtés conformément à la procédure qu'il prévoit et les dispositions d'exécution des règlements ou des directives de base peuvent être arrêtées suivant une procédure différente, fixée par ces règlements ou directives. Néanmoins, une directive d'exécution telle que la directive litigieuse, adoptée sans consultation du Parlement, doit respecter les dispositions arrêtées dans la directive de base après consultation du même Parlement.

- 24 En l'occurrence, si la directive de base énonce, dans son troisième considérant, que l'utilisation des produits phytopharmaceutiques constitue l'un des moyens les plus importants pour protéger les végétaux et produits végétaux et pour améliorer la production de l'agriculture, elle expose également, dans son quatrième considérant, que cette utilisation peut entraîner des risques pour l'homme, les animaux et l'environnement et elle vise, comme cela ressort des considérants suivants, à instaurer, en raison de ces dangers, des règles uniformes en ce qui concerne les conditions et les procédures d'autorisation de ces produits.
- 25 Selon le neuvième considérant de cette directive, ces procédures « doivent assurer un niveau élevé de protection, qui doit notamment éviter l'autorisation de produits phytopharmaceutiques dont les risques pour la santé, les eaux souterraines et l'environnement n'ont pas fait l'objet de recherches appropriées »; de plus, « l'objectif d'améliorer la production végétale ne doit pas porter préjudice à la protection de la santé humaine et animale et de l'environnement ». Le dixième considérant ajoute qu'il est nécessaire de s'assurer que les produits en cause « n'exercent ... aucune influence inacceptable pour l'environnement en général et, en particulier, aucun effet nocif sur la santé humaine ou animale ou sur les eaux souterraines ».
- 26 Les règles régissant l'autorisation sont notamment fixées à l'article 4, paragraphe 1, de la directive de base, qui, comme il a été relevé au point 3 du présent arrêt, impose aux États membres de veiller à ce qu'un produit pharmaceutique ne soit autorisé que si certaines conditions sont réunies et qui renvoie, à ce sujet, aux « principes uniformes » visés à l'annexe VI, dont le contenu doit être établi par le Conseil suivant la procédure prévue à l'article 18.
- 27 En ce qui concerne plus particulièrement la protection de la santé, des eaux souterraines et de l'environnement, l'article 4, paragraphe 1, sous b), de la directive de base prévoit que les États membres n'autorisent un produit phytopharmaceutique que si, en application des principes uniformes susmentionnés, il est établi que ce produit n'a pas d'effet nocif direct ou indirect sur la santé humaine

ou animale ou sur les eaux souterraines et qu'il n'a pas d'influence inacceptable sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la contamination des eaux. Ainsi qu'il ressort clairement de la rédaction de ce paragraphe b), sous iv) et v), cette obligation vise à la fois les eaux potables et les eaux souterraines, sans limiter ces dernières à celles qui sont destinées à la consommation humaine.

- 28 Il ressort de l'ensemble de ces dispositions que, si la directive de base poursuit un objectif d'amélioration de la production agricole par l'utilisation de produits phytopharmaceutiques, elle impose aussi le respect de l'environnement en général, et des eaux souterraines en particulier, comme l'une des conditions essentielles auxquelles doit être subordonnée l'autorisation de ces produits.
- 29 En ce qui concerne la directive litigieuse, elle énonce, dans son troisième considérant, que les principes uniformes pour l'évaluation et l'autorisation des produits phytopharmaceutiques « doivent être définis pour chacune des exigences énoncées à l'article 4, paragraphe 1, points b), c), d) et e) », de la directive de base. Cependant, dans l'annexe VI établissant ces principes uniformes, les dispositions des points 2.5.1.2 de la partie B et 2.5.1.2 de la partie C, concernant les eaux souterraines, ne visent que les eaux qui sont destinées à la production d'eau potable. En outre, si ces dispositions sont, ainsi qu'il a été relevé au point 5 du présent arrêt, sans préjudice des obligations découlant notamment de la directive 80/778 et si elles se réfèrent d'ailleurs expressément à la concentration maximale admissible fixée par cette directive, elles permettent néanmoins, dans les conditions prévues au point 2.5.1.2, sous b) et c), de la partie C, la délivrance d'une autorisation conditionnelle pour un produit phytopharmaceutique dont la concentration prévisible dépasse cette concentration maximale.
- 30 Contrairement à ce que soutient le Conseil, le fait que la directive litigieuse soit seulement incomplète sur l'un des points relatifs aux principes définis par la directive de base, sans pour autant dépasser le cadre de l'exécution de ces principes, ne suffit pas à écarter le moyen tiré de son illégalité au regard de cette dernière directive.

Encore faudrait-il pour cela que la directive d'exécution respecte, comme il a été rappelé au point 23 du présent arrêt, les dispositions arrêtées dans la directive de base après consultation du Parlement européen et qu'elle ne modifie pas la portée des obligations définies par celle-ci.

- 31 Or, en omettant de prendre en considération les effets que peuvent avoir les produits phytopharmaceutiques sur l'ensemble des eaux souterraines, la directive litigieuse n'a précisément pas respecté l'un des éléments essentiels de la matière qui ont été expressément fixés par la directive de base. Il suffit, à cet égard, de rappeler que, comme il a été relevé au point 25 du présent arrêt, cette dernière directive vise notamment à assurer un niveau élevé de protection afin d'éviter toute influence inacceptable des produits en cause sur l'environnement en général et, en particulier, tout effet nocif sur la santé humaine ou animale ou sur les eaux souterraines.
- 32 En outre, la procédure prévue par le point 2.5.1.2, sous b) et c), de la partie C de l'annexe de la directive litigieuse permet la délivrance d'une autorisation conditionnelle, pour une durée qui peut atteindre au total dix ans, pour les produits phytopharmaceutiques dont la concentration prévisible dans l'eau souterraine destinée à la production d'eau potable dépasse la concentration maximale admissible fixée dans un texte de référence. Même si ces dispositions sont présentées comme des dispositions transitoires, elles affectent manifestement, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 20 de ses conclusions, la portée des principes définis à l'article 4, paragraphe 1, sous b), iv) et v), de la directive de base, selon lesquels un produit phytopharmaceutique ne doit être autorisé que s'il est établi qu'il n'a pas d'effet nocif sur la santé humaine ou animale ou sur les eaux souterraines et qu'il n'a pas d'influence inacceptable sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la contamination des eaux.
- 33 Dans ces conditions, le Parlement est fondé à soutenir que la directive litigieuse a modifié, sans recours à la procédure législative requise par le traité, qui implique sa consultation, l'étendue des obligations imposées aux États membres par la directive de base. Il y a lieu, en conséquence, d'annuler l'acte attaqué.

Sur les dépens

- ³⁴ En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. Le Conseil ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) La directive 94/43/CE du Conseil, du 27 juillet 1994, établissant l'annexe VI de la directive 91/414/CEE concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, est annulée.

- 2) Le Conseil est condamné aux dépens.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Puissochet

Mancini

Kapteyn

Gulmann

Murray

Jann

Sevón

Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 18 juin 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias