

ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
25 février 1999^{*}

Dans les affaires jointes C-164/97 et C-165/97,

Parlement européen, représenté par MM. Johann Schoo, chef de division au service juridique, et João Sant'Anna, membre du même service, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg au secrétariat général du Parlement européen, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Conseil de l'Union européenne, représenté par M. John Carbery, conseiller juridique, et M^{me} Thérèse Blanchet, membre du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Alessandro Morbilli, directeur général de la direction des affaires juridiques de la Banque européenne d'investissement, 100, boulevard Konrad Adenauer,

partie défenderesse,

soutenu par

Commission des Communautés européennes, représentée par MM. Xavier Lewis et Pieter van Nuffel, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie intervenante,

^{*} Langue de procédure: le français.

ayant pour objet l'annulation, d'une part, du règlement (CE) n° 307/97 du Conseil, du 17 février 1997, modifiant le règlement (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique (JO L 51, p. 9), et, d'autre part, du règlement (CE) n° 308/97 du Conseil, du 17 février 1997, modifiant le règlement (CEE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (JO L 51, p. 11),

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J.-P. Puissochet (rapporteur), président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón et M. Wathelet, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. H. A. Rühl, administrateur principal,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 29 octobre 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 décembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requêtes déposées au greffe de la Cour le 30 avril 1997, le Parlement européen a, en vertu de l'article 173 du traité CE, demandé l'annulation, d'une part, du règlement (CE) n° 307/97 du Conseil, du 17 février 1997, modifiant le règlement

(CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique (JO L 51, p. 9), et, d'autre part, du règlement (CE) n° 308/97 du Conseil, du 17 février 1997, modifiant le règlement (CEE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (JO L 51, p. 11).

2 Par ordonnance du président de la Cour du 18 juin 1997, ces deux affaires ont été jointes aux fins de la procédure écrite et orale et de l'arrêt.

3 Les règlements nos 307/97 et 308/97, ayant pour objet de prolonger pour une nouvelle période de cinq ans la durée des actions communautaires visant à accroître la protection des forêts contre, respectivement, la pollution atmosphérique et les incendies, ont été adoptés sur la base de l'article 43 du traité CE.

4 S'agissant de la protection contre la pollution atmosphérique, l'action a été initialement instituée pour cinq ans par le règlement (CEE) n° 3528/86 du Conseil, du 17 novembre 1986 (JO L 326, p. 2), « pour accroître la protection des forêts dans la Communauté et contribuer ainsi notamment à la sauvegarde du potentiel de productivité de l'agriculture » et dans le « but d'aider les États membres à :

— établir, sur la base d'une méthodologie commune, un inventaire périodique des dommages occasionnés aux forêts, notamment par la pollution atmosphérique,

— établir ou compléter de façon coordonnée et harmonieuse le réseau de placettes d'observation nécessaire à l'établissement de cet inventaire ».

Ce règlement a été adopté sur le fondement des articles 43 et 235 du traité CE.

- 5 Le règlement n° 3528/86 a été ensuite modifié par le règlement (CEE) n° 2157/92 du Conseil, du 23 juillet 1992 (JO L 217, p. 1), qui a allongé de cinq ans la durée prévue de l'action communautaire et a donné du but de cette action la nouvelle définition suivante:

« L'action a pour but d'aider les États membres à:

— établir, sur la base d'une méthodologie commune, un inventaire périodique des dommages occasionnés aux forêts, notamment par la pollution atmosphérique,

— établir ou compléter de façon coordonnée et harmonieuse le réseau de placettes d'observation nécessaire à l'établissement de cet inventaire,

— réaliser une surveillance intensive et continue des écosystèmes forestiers,

— établir ou compléter de façon coordonnée et harmonieuse un réseau de placettes permanentes nécessaires à cette surveillance intensive et continue. »

Ce règlement a été adopté sur le fondement des articles 43 et 130 S du traité CE.

- 6 S'agissant de la protection contre les incendies, une action a été initialement instituée pour cinq ans par le règlement (CEE) n° 3529/86 du Conseil, du 17 novembre 1986, relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies (JO L 326, p. 5), « pour accroître la protection des forêts dans la Communauté et contribuer ainsi notamment à la sauvegarde du potentiel de productivité de l'agriculture ».
- « L'action porte sur les mesures de prévention suivantes:
- a) encouragement à des opérations sylvicoles aptes à réduire les risques d'incendie de forêts;
 - b) encouragement à l'acquisition de matériel de débroussaillage, lorsqu'il s'avère indispensable;
 - c) création de chemins forestiers, de zones pare-feu et de points d'eau;
 - d) installation de structures de surveillance fixes ou mobiles;

- e) organisation de campagnes d'information;

- f) aide à la mise en place de centres interdisciplinaires de recueil des données et aide pour la réalisation d'études analytiques des données recueillies.

Ces mesures sont complétées par les suivantes:

- encouragement à la formation de personnels hautement spécialisés,

- encouragement à l'harmonisation des techniques et des matériels,

- coordination des recherches nécessaires à la réalisation des mesures visées aux premier et deuxième tirets. »

Ce règlement a été adopté sur le fondement des articles 43 et 235 du traité.

7 Une nouvelle action communautaire de protection des forêts contre les incendies a été instituée à partir du 1^{er} janvier 1992 par le règlement (CEE) n° 2158/92 du

Conseil, du 23 juillet 1992 (JO L 217, p. 3), pour une durée de cinq ans. L'action a « pour objectif:

— la diminution du nombre d'éclosions de feux de forêts,

— la diminution des superficies brûlées. »

et comporte « les mesures suivantes:

a) l'identification des causes d'incendies de forêts et la détermination des moyens permettant de les combattre, et notamment:

— des études concernant l'identification des causes d'incendies et leur origine,

— des études concernant des propositions d'actions destinées à résorber les causes et leur origine,

— des campagnes d'information et de sensibilisation;

- b) la création ou l'amélioration des systèmes existants de prévention, et notamment la mise en place d'infrastructures de protection telles que chemins forestiers, pistes, points d'eau, pare-feu, zones débroussaillées et coupures, le démarrage d'opérations d'entretien des pare-feu, des zones débroussaillées et des coupures, d'opérations de sylviculture préventives, effectués dans le cadre d'une stratégie globale de protection de massifs forestiers contre l'incendie;

- c) la création ou l'amélioration de systèmes de surveillance des forêts, y compris de surveillance dissuasive et notamment l'installation de structures de surveillance fixes ou mobiles et l'acquisition de matériels de communication;

- d) les mesures connexes, et notamment:

- la formation de personnel hautement spécialisé,

- l'exécution d'études analytiques, ainsi que la réalisation de projets pilotes et de démonstration portant sur de nouvelles méthodes, techniques et technologies et destinés à accroître l'efficacité de l'action. »

Ce règlement a été adopté sur le fondement des articles 43 et 130 S du traité.

- 8 Le Parlement soutient, à l'appui de ses recours, que les règlements modificatifs n^{os} 307/97 et 308/97 ont été adoptés sur une base juridique inappropriée ayant pour conséquence une atteinte à ses prérogatives quant à la procédure suivie pour le faire participer à l'élaboration des textes. Selon lui, les deux règlements auraient dû avoir pour fondement l'article 130 S du traité et donc être adoptés par le Conseil statuant selon la procédure de coopération avec le Parlement visée à l'article 189 C du même traité; au lieu de quoi, pris sur la seule base de l'article 43, les actes en cause n'ont donné lieu qu'à une consultation simple du Parlement.

- 9 Le Parlement expose que les mesures communautaires de protection des forêts prévues par les règlements constituent, tant par le but qu'elles poursuivent que par leur contenu, des actions spécifiques en matière d'environnement qui n'ont sur la politique agricole commune que des conséquences indirectes et marginales. Ni les arbres ni la forêt ne sont en effet cités dans la liste qui fait l'objet de l'annexe II du traité CE et ne constituent donc des produits soumis aux dispositions des articles 39 à 46 de ce traité. Les seules mesures d'accompagnement des objectifs de la politique agricole commune qui intéressent la forêt sont des mesures de boisement de terrains non productifs et de plantations d'arbres pour protéger les terrains agricoles. Elles ne sont pas concernées par les règlements en cause, qui visent essentiellement à la préservation des grands équilibres écologiques et relèvent comme tels de la politique commune de l'environnement.
- 10 Le Conseil admet que le bois et la forêt ne sont pas des produits agricoles au sens du traité, mais fonde son argumentation sur l'idée que la politique agricole n'est pas qu'une politique des produits, mais également une politique des structures. A ce titre, il soutient que le régime d'aides au boisement des superficies agricoles, mis en place à partir de 1992 sur le fondement des articles 42 et 43 du traité, a inauguré une stratégie forestière tendant à associer de plus en plus étroitement les agriculteurs à la mise en valeur des forêts et faisant perdre à l'action communautaire en faveur des forêts le caractère principalement environnemental qu'elle avait initialement. Le Conseil considère dès lors que l'article 43 pouvait servir de base juridique unique aux règlements en cause. Ceux-ci prennent incontestablement en compte des exigences d'ordre écologique mais, dès lors que ces dernières ne sont qu'accessoire, le rattachement à la politique commune à laquelle l'action se rapporte principalement doit prévaloir, conformément à la jurisprudence en la matière; il en est ainsi particulièrement lorsqu'il s'agit de la politique agricole dont les dispositions bénéficient d'une priorité, assurée par l'article 38, paragraphe 2, du traité CE, par rapport aux dispositions générales relatives à l'établissement du marché commun.
- 11 La Commission, dans son intervention au soutien des conclusions du Conseil, fait valoir que les arbres, et par conséquent les forêts, doivent être considérés comme

des produits énumérés à l'annexe II du traité pour lesquels la compétence communautaire repose sur l'article 43. Elle s'appuie pour ce faire sur l'inscription dans la « nomenclature de Bruxelles » d'une position intitulée « autres plantes et racines vivantes » qui comprendrait les arbres.

- 12 Il y a lieu de rappeler que, dans le cadre du système de compétences de la Communauté, le choix de la base juridique d'un acte doit, selon une jurisprudence constante, se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel. Parmi de tels éléments figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir, par exemple, arrêts du 17 mars 1993, Commission/Conseil, C-155/91, Rec. p. I-939, point 7, et du 23 février 1999, Parlement/Conseil, C-42/97, Rec. p. I-869, point 36).
- 13 Il ressort des dispositions des règlements modifiés que les buts des actions communes de protection des forêts sont pour partie agricoles, puisqu'elles tendent notamment à contribuer à la sauvegarde du potentiel de productivité de l'agriculture, et pour partie d'ordre proprement environnemental, puisqu'elles ont comme objet premier le maintien et la surveillance des écosystèmes forestiers.
- 14 Il convient, en pareille hypothèse, pour déterminer la base juridique appropriée, d'apprécier si les mesures considérées se rattachent principalement à un domaine d'action, les effets sur d'autres politiques ne présentant qu'un caractère accessoire, ou si les deux aspects sont également essentiels. Dans le premier cas, le recours à une seule base juridique suffit (arrêts du 4 octobre 1991, Parlement/Conseil, 70/88, Rec. p. I-4529, point 17, et du 26 mars 1996, Parlement/Conseil, C-271/94, Rec. p. I-1689, points 32 et 33); dans l'autre, il est insuffisant (arrêts du 30 mai 1989, Commission/Conseil, 242/87, Rec. p. 1425, points 33 à 37, et du 7 mars 1996, Parlement/Conseil, C-360/93, Rec. p. I-1195, point 30) et l'institution est tenue d'adopter l'acte sur le fondement des deux dispositions qui fondent sa compétence (arrêt du 27 septembre 1988, Commission/Conseil, 165/87, Rec. p. 5545, points 6

à 13). Un tel cumul est toutefois exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre base juridique sont incompatibles (arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil, C-300/89, Rec. p. I-2867, points 17 à 21).

15 S'agissant plus spécifiquement de la politique agricole commune et de la politique communautaire de l'environnement, la jurisprudence ne fournit aucun élément de droit permettant de faire en principe prévaloir l'une sur l'autre. Elle précise qu'une mesure communautaire ne saurait relever de l'action de la Communauté en matière d'environnement en raison du seul fait qu'elle tient compte des exigences de protection visées à l'article 130 R, paragraphe 2, du traité CE (arrêt du 29 mars 1990, Grèce/Conseil, C-62/88, Rec. p. I-1527, point 20). Les articles 130 R et 130 S laissent entières les compétences que la Communauté détient en vertu d'autres dispositions du traité et ne fournissent une base juridique que pour des actions spécifiques en matière d'environnement (voir, pour l'utilisation des filets maillants dérivants réglementée dans le cadre de la politique agricole commune, arrêt du 24 novembre 1993, Mondiet, C-405/92, Rec. p. I-6133, points 25 à 27). Doivent, en revanche, être fondées sur l'article 130 S du traité les dispositions qui relèvent spécifiquement de la politique de l'environnement (voir, pour des directives portant sur l'élimination des déchets, arrêt du 17 mars 1993, Commission/Conseil, précité), même si elles ont des incidences sur le fonctionnement du marché intérieur (voir, pour un règlement sur le transfert des déchets, arrêt du 28 juin 1994, Parlement/Conseil, C-187/93, Rec. p. I-2857, points 24 à 26) ou si elles poursuivent un objectif d'amélioration de la production agricole (voir, pour une directive concernant des produits phytopharmaceutiques, arrêt du 18 juin 1996, Parlement/Conseil, C-303/94, Rec. p. I-2943).

16 En l'espèce, si les mesures visées par les règlements peuvent avoir certaines retombées positives sur le fonctionnement de l'agriculture, ces conséquences indirectes sont accessoires par rapport à l'objet primordial de l'action communautaire de protection des forêts, qui tend à la conservation et à la mise en valeur du patrimoine naturel que représentent les écosystèmes forestiers sans se borner à prendre en considération leur utilité pour l'agriculture. Des mesures de

défense de l'environnement forestier contre les risques de destruction et de dégradation tenant aux incendies et à la pollution atmosphérique font de plein droit partie des actions en faveur de l'environnement pour lesquelles la compétence communautaire est fondée sur l'article 130 S du traité.

- 17 En outre, l'argument développé par la Commission selon lequel les arbres et les forêts constitueraient dans leur ensemble des produits agricoles régis par le titre II du traité n'apparaît pas fondé.
- 18 En effet, les « plantes vivantes et produits de la floriculture » figurent dans la liste inscrite à l'annexe II du traité, sous le chapitre 6, selon la numérotation de la nomenclature de Bruxelles. En l'absence de dispositions communautaires expliquant les notions figurant à cette annexe, il convient de se référer, pour l'interprétation de celle-ci, aux interprétations acquises et aux méthodes d'interprétation consacrées en ce qui concerne le tarif douanier commun (arrêt du 29 février 1984, CILFIT e.a., 77/83, Rec. p. 1257, point 7). La nomenclature combinée annexée au règlement (CEE) n° 2658/87 du Conseil, du 23 juillet 1987, relatif à la nomenclature tarifaire et statistique et au tarif douanier commun (JO L 256, p. 1), contient dans le chapitre 6 une position 0602 — « Autres plantes vivantes (y compris leurs racines), boutures et greffons; blancs de champignons », avec une sous-position 0602 20 — « Arbres, arbustes, arbrisseaux et buissons, à fruits comestibles, greffés ou non ». La première note explicative du chapitre précise que, sous une réserve qui n'est pas pertinente en l'espèce, « le présent chapitre comprend uniquement les produits fournis habituellement par les horticulteurs, les pépiniéristes ou les fleuristes, en vue de la plantation ou de l'ornementation ». Ainsi, et contrairement à ce que soutient la Commission, l'annexe II ne peut être considérée comme recouvrant de manière générale les arbres et les produits de l'activité forestière, même si certains de ces produits, pris de façon isolée, peuvent entrer dans le champ d'application des articles 39 à 46 du traité.
- 19 Il en résulte que les règlements attaqués ne constituent pas une réglementation concernant la production et la commercialisation des produits agricoles pour laquelle l'article 43 du traité aurait constitué la base juridique appropriée pour autant que cette réglementation contribue à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de

la politique agricole commune énoncés à l'article 39 du traité (arrêts du 23 février 1988, Royaume-Uni/Conseil, 68/86, Rec. p. 855, et Royaume-Uni/Conseil, 131/86, Rec. p. 905).

- 20 Dès lors, c'est à bon droit que le Parlement soutient que, en arrêtant les règlements attaqués sur le fondement de l'article 43 du traité, alors que l'article 130 S constituait pour ce faire la base juridique appropriée, le Conseil a commis une violation des formes substantielles et porté atteinte à ses prérogatives. Les règlements attaqués doivent donc être annulés.

Sur la limitation des effets de l'annulation

- 21 Le Conseil demande à la Cour de suspendre les effets de l'annulation éventuelle jusqu'à ce qu'une nouvelle réglementation ait été adoptée sur la base juridique et selon la procédure appropriées. Le Parlement ne s'oppose pas à cette demande à condition que les nouvelles propositions de règlement lui soient transmises et soient arrêtées dans un délai raisonnable.
- 22 Compte tenu de l'objet des règlements n^{os} 307/97 et 308/97, le plein effet de leur annulation pourrait porter un préjudice sérieux à la réalisation d'actions entreprises dans les États membres, avec le soutien de la Communauté, pour la protection de l'environnement.
- 23 Il y a donc lieu pour la Cour de faire usage du pouvoir d'indiquer les effets d'un règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs, pouvoir que lui confère l'article 174, paragraphe 2, du traité CE.

- 24 Il sera, dans les circonstances de l'espèce, fait un juste usage de ce pouvoir en décidant que les effets des règlements annulés seront intégralement maintenus jusqu'à ce que le Conseil arrête, dans un délai raisonnable, de nouveaux règlements ayant le même objet.

Sur les dépens

- 25 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Parlement ayant conclu à la condamnation du Conseil et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens. En application du paragraphe 4, premier alinéa, de ce même article, la Commission, qui est intervenue au litige, supportera ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

- 1) Les règlements (CE) n° 307/97 du Conseil, du 17 février 1997, modifiant le règlement (CEE) n° 3528/86 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre la pollution atmosphérique, et n° 308/97 du Conseil, du 17 février 1997, modifiant le règlement (CEE) n° 2158/92 relatif à la protection des forêts dans la Communauté contre les incendies, sont annulés.

- 2) Les effets des règlements annulés sont maintenus en vigueur jusqu'à ce que le Conseil arrête, dans un délai raisonnable, de nouveaux règlements ayant le même objet.

- 3) Le Conseil de l'Union européenne est condamné aux dépens.

- 4) La Commission des Communautés européennes supportera ses propres dépens.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 25 février 1999.

Le greffier

Le président de la cinquième chambre

R. Grass

J.-P. Puissochet