

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTONIO LA PERGOLA
présentées le 9 octobre 1997 *

1. Par le présent recours, la Commission demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas dans les délais prescrits les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 91/414/CEE du Conseil, du 15 juillet 1991, concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques¹, à l'exception de l'article 10, paragraphe 1, second tiret, de cette même directive, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

Le recours introduit par la Commission faisait au départ également référence au défaut de transposition de l'article précité. Le gouvernement défendeur a cependant fait valoir que le délai imparti aux États membres pour la transposition de l'article 10, paragraphe 1, second tiret, n'avait pas encore pris fin au moment où la Commission a engagé la procédure précontentieuse. Conformément à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 91/414, ce délai expirait en effet un an après l'adoption des « principes uniformes » inscrits dans la directive 94/43/CE², c'est-à-dire le 27 juillet 1995. Cette dernière directive a, par ailleurs, été annulée par la Cour par arrêt du 18 juin 1996³, de sorte que, selon le défendeur, le délai pour la transposition de

l'article 10, paragraphe 1, second tiret, n'a pas encore commencé à courir. La Commission, après avoir pris acte de ces remarques, a exclu de l'objet de son recours le moyen tiré du défaut de transposition de l'article précité, tout en maintenant ses conclusions quant au reste.

2. La directive dont la transposition est litigieuse vise à rapprocher les dispositions existant dans les États membres en matière de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques; et ceci dans la mesure où les différences qui subsistent entre les réglementations nationales « constituent des obstacles non seulement aux échanges de produits phytopharmaceutiques, mais aussi aux échanges de produits végétaux, et qu'elles affectent directement l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur »⁴. Selon son article 1^{er}, la directive 91/414 « concerne l'autorisation, la mise sur le marché, l'utilisation et le contrôle à l'intérieur de la Communauté de produits phytopharmaceutiques présentés sous leur forme commerciale, et la mise sur le marché à l'intérieur de la Communauté et le contrôle des substances actives destinées à un usage défini à l'article 2, point 1 ». L'article 4 fixe les règles auxquelles les États membres doivent veiller lorsqu'ils autorisent un produit phytopharmaceutique. L'article 10, paragraphe 1, indique ensuite les règles qui résultent du principe de reconnaissance

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 230, p. 1.

2 — Directive du Conseil, du 27 juillet 1994, établissant l'annexe VI de la directive 91/414 (JO L 227, p. 31).

3 — Parlement/Conseil (C-303/94, Rec. p. I-2943).

4 — Voir cinquième considérant.

mutuelle des autorisations accordées par les États membres: « les tests et analyses déjà effectués en liaison avec l'autorisation dudit produit » ne peuvent être répétés, « dans la mesure où les conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales, notamment climatiques, intéressant l'utilisation du produit sont comparables dans les régions concernées »⁵. Les États membres doivent par ailleurs, « dans la mesure où les principes uniformes ont été adoptés conformément à l'article 23, lorsque le produit contient uniquement des substances actives inscrites à l'annexe I, autoriser également la mise sur le marché dudit produit sur [leur] territoire, dans la mesure où les conditions agricoles, phytosanitaires et environnementales, y compris climatiques, intéressant l'utilisation du produit sont comparables dans les régions concernées »⁶. L'article 23 de la directive prévoit enfin que « les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à partir de la date de notification »⁷.

3. Le gouvernement allemand, dans ses observations, a rappelé qu'un projet de modification du Pflanzenschutzgesetz (loi relative à la protection des produits phytopharmaceutiques), destiné à mettre l'ordre juridique national en conformité avec la directive susmentionnée, est en cours d'adoption. Sur le fond, il a, en tout état de cause, contesté le manquement.

5 — Voir article 10, paragraphe 1, premier tiret.

6 — Voir article 10, paragraphe 1, second tiret.

7 — Comme nous l'avons déjà indiqué, l'article 23, paragraphe 2, prévoit cependant un régime spécial pour l'adoption de toutes les mesures nécessaires pour l'application de l'article 10, paragraphe 1, second tiret.

Cependant, pour les motifs que nous exposons ci-après, nous ne considérons pas que les arguments avancés par le gouvernement défendeur pour sa défense méritent d'être accueillis. En premier lieu, la thèse selon laquelle un acte spécifique de transposition ne serait pas nécessaire en l'espèce, dans la mesure où les règles de la directive 91/414 seraient, en substance, analogues au contenu des dispositions déjà en vigueur dans l'ordre juridique allemand, ne nous convainc pas. A cet égard, nous nous bornons à observer que l'article 23, paragraphe 1, second alinéa, de la directive prévoit que, lorsque les États membres adoptent ces dispositions, « celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle ». En ce qui concerne la transposition, la règle pose, par conséquent, une condition formelle qui nécessite un acte de transposition spécifique. En toute hypothèse, le gouvernement défendeur n'a fourni aucune précision quant au contenu des dispositions nationales déjà en vigueur qui rendraient superflue une transposition de la directive 91/414.

On ne saurait non plus souscrire à la thèse soutenue par le défendeur, selon laquelle la directive en cause soulèverait de nombreuses et complexes questions d'interprétation qui rendraient plus difficile sa transposition immédiate; la Commission elle-même serait en train d'élaborer un document d'interprétation dont le contenu n'a pas été indiqué plus précisément et qui serait destiné précisément à surmonter les difficultés susmentionnées. Il suffit à cet égard de relever que la Commission a fermement démenti l'affirmation selon laquelle un tel document serait en cours d'élaboration. Par ailleurs, nous ne voyons pas comment les difficultés d'interprétation de la directive 91/414 dont fait état

le gouvernement défendeur sont de nature à constituer une justification au manquement: les États membres étaient en effet, en toute hypothèse, tenus de transposer la directive 91/414, nonobstant d'éventuelles difficultés d'interprétation des dispositions en cause.

Enfin, le gouvernement allemand a fait valoir que, même s'il avait entendu procéder à une mise en œuvre de la directive litigieuse dans les délais, la disposition clef, s'agissant de l'harmonisation des échanges des produits phytopharmaceutiques, c'est-à-dire l'article 10, ne saurait être appliquée de manière concrète, au motif qu'aucune substance active ne figurait à l'annexe I. Par conséquent, même si les dispositions pertinentes de la directive avaient été transposées dans les délais, les États membres ne seraient

pas actuellement en mesure de procéder à une reconnaissance réciproque des autorisations.

Cette thèse n'est, elle non plus, pas fondée: l'obligation de transposition qui incombe aux États membres ne dépend pas de la possibilité d'appliquer les dispositions qu'ils entendent mettre en œuvre. Ils sont en tout état de cause tenus de transposer la directive, en créant dans l'ordre juridique national les conditions nécessaires pour que les dispositions communautaires puissent trouver application. Une autre question, qui ne nous intéresse pas ici, est celle de savoir si les conditions d'une telle application sont ou non réunies. Ce dernier aspect n'a toutefois aucune incidence sur l'obligation de transposer la directive en cause dans l'ordre juridique national, obligation à laquelle il n'a manifestement pas été satisfait en l'espèce.

4. Nous suggérons par conséquent à la Cour de faire droit au présent recours et de condamner l'État défendeur aux dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.