

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

12 juillet 2012 (*)

«Agriculture – Directives 98/95/CE, 2002/53/CE, 2002/55/CE et 2009/145/CE – Validité – Légumes – Vente, sur le marché national des graines, de semences potagères ne figurant pas sur le catalogue officiel commun des variétés des espèces de légumes – Non-respect du régime d’autorisation préalable de mise sur le marché – Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l’alimentation et l’agriculture – Principe de proportionnalité – Liberté d’entreprise – Libre circulation des marchandises – Égalité de traitement»

Dans l’affaire C-59/11,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l’article 267 TFUE, introduite par la cour d’appel de Nancy (France), par décision du 4 février 2011, parvenue à la Cour le 9 février 2011, dans la procédure

Association Kokopelli

contre

Graines Baumaux SAS,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M. K. Lenaerts, président de chambre, M. J. Malenovský, M^{me} R. Silva de Lapuerta, MM. G. Arestis (rapporteur) et D. Šváby, juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

greffier: M. A. Calot Escobar,

considérant les observations présentées:

- pour l’association Kokopelli, par M^e B. Magarinos Rey, avocat,
- pour Graines Baumaux SAS, par M^{es} P. de Jong, C. Ronse et S. Lens, avocats,
- pour le gouvernement français, par MM. G. de Bergues et B. Cabouat, ainsi que par M^{me} R. Loosli-Surrans, en qualité d’agents,
- pour le gouvernement espagnol, par M. A. Rubio González, en qualité d’agent,
- pour le Conseil de l’Union européenne, par M^{me} P. Mahnič Bruni et M. É. Sitbon Bercain, en qualité d’agents,
- pour la Commission européenne, par M. D. Bianchi et M^{me} Z. Malůšková, en qualité d’agents,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 19 janvier 2012,
rend le présent

Arrêt

- 1 La demande de décision préjudicielle porte sur la validité des directives:
 - 98/95/CE du Conseil, du 14 décembre 1998, modifiant, quant à la consolidation du marché intérieur, aux variétés végétales génétiquement modifiées et aux ressources génétiques des plantes, les directives 66/400/CEE, 66/401/CEE, 66/402/CEE, 66/403/CEE, 69/208/CEE, 70/457/CEE et 70/458/CEE concernant la commercialisation des semences de betteraves, des semences de plantes fourragères, des semences de céréales, des plants de pommes de terre, des semences de plantes oléagineuses et à fibres et des semences de légumes ainsi que le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (JO 1999, L 25, p. 1),
 - 2002/53/CE du Conseil, du 13 juin 2002, concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (JO L 193, p. 1),
 - 2002/55/CE du Conseil, du 13 juin 2002, concernant la commercialisation des semences de légumes (JO L 193, p. 33), et
 - 2009/145/CE de la Commission, du 26 novembre 2009, introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés (JO L 312, p. 44).
- 2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'un litige opposant l'association Kokopelli (ci-après «Kokopelli») à Graines Baumaux SAS (ci-après «Baumaux») au sujet de la commercialisation de semences de légumes.

Le cadre juridique

Le traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

- 3 Par la décision 2004/869/CE du Conseil, du 24 février 2004, a été approuvée la conclusion, au nom de la Communauté européenne, du traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture (JO L 378, p. 1, ci-après le «Tirpaa»).
- 4 Selon l'article 1^{er} du Tirpaa, ce dernier a pour objectifs «la conservation et l'utilisation durable des ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et le partage

juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation en harmonie avec la convention sur la diversité biologique, pour une agriculture durable et pour la sécurité alimentaire».

5 L'article 5 du Tirpaa prévoit:

«5.1. Chaque partie contractante, sous réserve de sa législation nationale, et en coopération avec d'autres parties contractantes, selon qu'il convient, promeut une approche intégrée de la prospection, de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et s'emploie en particulier, selon qu'il convient, à:

[...]

c) encourager ou soutenir, selon qu'il convient, les efforts des agriculteurs et des communautés locales pour gérer et conserver à la ferme leurs ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture;

[...]»

6 L'article 6 du Tirpaa stipule:

«6.1. Les parties contractantes élaborent et maintiennent des politiques et des dispositions juridiques appropriées pour promouvoir l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.»

7 Conformément à l'article 7, paragraphe 7.1, du Tirpaa, «chaque partie contractante incorpore, selon qu'il convient, dans ses politiques et programmes agricoles et de développement rural les activités visées aux articles 5 et 6 et coopère avec les autres parties contractantes, directement ou par l'intermédiaire de [l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)] et d'autres organisations internationales compétentes, dans les domaines de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture».

8 L'article 9 du Tirpaa prévoit:

«9.1. Les parties contractantes reconnaissent l'énorme contribution que les communautés locales et autochtones ainsi que les agriculteurs de toutes les régions du monde, et spécialement ceux des centres d'origine et de diversité des plantes cultivées, ont apportée et continueront d'apporter à la conservation et à la mise en valeur des ressources phytogénétiques qui constituent la base de la production alimentaire et agricole dans le monde entier.

[...]

9.3. Rien dans cet article ne devra être interprété comme limitant les droits que peuvent avoir les agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication, sous réserve des dispositions de la législation nationale et selon qu'il convient.»

Le droit de l'Union

La directive 2002/55

9 La directive 2002/55 établit un catalogue commun des variétés des espèces de légumes.

10 Les considérants 2 à 4 et 12 de cette directive sont libellés comme suit:

«(2) La production de semences de légumes tient une place importante dans l'agriculture de la Communauté.

(3) Des résultats satisfaisants dans la culture des légumes dépendent, dans une large mesure, de l'utilisation de semences appropriées.

(4) Une plus grande productivité des cultures de légumes de la Communauté sera obtenue par l'application par les États membres de règles unifiées et aussi rigoureuses que possible en ce qui concerne le choix des variétés admises à la commercialisation.

[...]

(12) Les semences des variétés inscrites au catalogue commun des variétés ne doivent être soumises, à l'intérieur de la Communauté, à aucune restriction de commercialisation quant à la variété.»

11 Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 2002/55, celle-ci «concerne la production en vue de la commercialisation ainsi que la commercialisation de semences de légumes à l'intérieur de la Communauté».

12 L'article 3, paragraphe 1, de cette directive dispose:

«Les États membres prescrivent que des semences de légumes ne peuvent être certifiées, contrôlées en tant que semences standard et commercialisées que si leur variété est officiellement admise dans au moins un État membre.»

13 Pour l'admission des variétés aux catalogues officiels, l'article 4, paragraphes 1 et 4, de ladite directive prévoit:

«1. Les États membres veillent à ce qu'une variété ne soit admise que si elle est distincte, stable et suffisamment homogène.

[...]

4. Dans l'intérêt de la conservation des ressources génétiques des plantes, conformément à l'article 44, paragraphe 2, les États membres peuvent s'écarter des critères d'admission visés au premier alinéa du paragraphe 1 dans la mesure où des conditions particulières sont fixées selon la procédure visée à l'article 46, paragraphe 2, en tenant compte des dispositions de l'article 44, paragraphe 3.»

14 L'article 5 de la directive 2002/55 est libellé comme suit:

«1. Une variété est distincte si, quelle que soit l'origine, artificielle ou naturelle, de la variation initiale qui lui a donné naissance, elle se distingue nettement par un ou plusieurs caractères importants de toute autre variété connue dans la Communauté.

Les caractères doivent pouvoir être reconnus avec précision et décrits avec précision.

[...]

2. Une variété est stable si, à la suite de ses reproductions ou multiplications successives ou à la fin de chaque cycle, lorsque l'obtenteur a défini un cycle particulier de reproductions ou de multiplications, elle reste conforme à la définition de ses caractères essentiels.

3. Une variété est suffisamment homogène si les plantes qui la composent – abstraction faite des rares aberrations – sont, compte tenu des particularités du système de reproduction des plantes, semblables ou génétiquement identiques pour l'ensemble des caractères retenus à cet effet.»

15 L'article 44, paragraphes 2 et 3, de la directive 2002/55 dispose:

«2. Des conditions particulières sont fixées selon la procédure visée à l'article 46, paragraphe 2, pour tenir compte de l'évolution de la situation en ce qui concerne la conservation *in situ* et l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes grâce à la culture et à la commercialisation de semences:

- a) de races primitives et de variétés qui sont traditionnellement cultivées dans des localités et régions particulières et qui sont menacées d'érosion génétique, sans préjudice des dispositions du règlement (CE) n° 1467/94 du Conseil du 20 juin 1994 concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture [JO L 159, p. 1];
- b) de variétés sans valeur intrinsèque pour une production végétale commerciale mais mises au point pour être cultivées dans des conditions particulières.

3. Les conditions particulières visées au paragraphe 2 comprennent notamment les points suivants:

- a) dans le cas visé au paragraphe 2, point a), les races primitives et variétés sont admises conformément aux dispositions de la présente directive. En particulier, les résultats d'essais non officiels et les connaissances acquises sur la base de l'expérience pratique au cours de la culture, de la reproduction ainsi que de l'utilisation et les descriptions détaillées des variétés et les dénominations qui s'y rapportent, notifiées à l'État membre concerné, sont pris en considération et, s'ils sont concluants, dispensent de l'examen officiel. Une fois admise, cette race primitive ou cette variété figure en tant que 'variété de conservation' dans le catalogue commun;
- b) dans les cas visés au paragraphe 2, points a) et b), des restrictions quantitatives appropriées.»

16 Aux termes de l'article 48 de la directive 2002/55:

«1. Des conditions particulières peuvent être fixées selon la procédure visée à l'article 46, paragraphe 2, pour tenir compte de l'évolution de la situation dans les domaines suivants:

[...]

- b) conditions dans lesquelles les semences peuvent être commercialisées en ce qui concerne la conservation in situ et l'utilisation durable des ressources génétiques des plantes, y compris les mélanges de semences d'espèces qui contiennent aussi des espèces énumérées à l'article 1^{er} de la directive [2002/53] qui sont associées à des habitats naturels et semi-naturels spécifiques et sont menacées d'érosion génétique;

[...]

2. Les conditions particulières visées au paragraphe 1, point b), comprennent en particulier les points suivants:

- a) les semences de ces espèces sont d'une provenance connue et approuvée dans chaque État membre par l'autorité responsable de la commercialisation des semences dans des zones définies;
- b) des restrictions quantitatives appropriées.»

La directive 2009/145

17 La directive 2009/145 met en œuvre les articles 4, paragraphe 4, 44, paragraphe 2, et 48, paragraphe 1, sous b), de la directive 2002/55 dans le but de conserver les ressources génétiques des plantes.

18 Aux termes des considérants 1 à 3 et 14 de la directive 2009/145:

«(1) Les questions liées à la biodiversité et à la conservation des ressources phytogénétiques ont pris de l'importance ces dernières années, comme en témoignent diverses évolutions aux niveaux international et communautaire. Par exemple, la décision 93/626/CEE du Conseil du 25 octobre 1993 concernant la conclusion de la convention sur la diversité biologique [JO L 309, p. 1], la décision [2004/869], le règlement (CE) n° 870/2004 du Conseil du 24 avril 2004 établissant un programme communautaire concernant la conservation, la caractérisation, la collecte et l'utilisation des ressources génétiques en agriculture et abrogeant le règlement (CE) n° 1467/94 [JO L 162, p. 18], et le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) [JO L 277, p. 1]. Des conditions spécifiques doivent être établies au titre de la directive [2002/55] pour tenir compte de ces éléments dans le cadre de la commercialisation de semences de légumes.

(2) Afin de garantir la conservation in situ et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques, les races primitives et variétés traditionnellement cultivées dans certaines localités et régions et menacées d'érosion génétique (variétés de conservation) doivent être cultivées et commercialisées même lorsqu'elles ne

répondent pas aux exigences générales pour l'admission des variétés et la commercialisation des semences. Outre l'objectif général de protection des ressources phytogénétiques, l'intérêt particulier de préserver ces variétés tient au fait qu'elles sont particulièrement bien adaptées aux conditions locales spécifiques.

- (3) Afin de garantir l'utilisation durable des ressources phytogénétiques, les variétés sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue d'être cultivées dans des conditions particulières (variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières) doivent être cultivées et commercialisées même lorsqu'elles ne répondent pas aux exigences générales pour l'admission des variétés et la commercialisation des semences. Outre l'objectif général de protection des ressources phytogénétiques, l'intérêt particulier de préserver ces variétés tient au fait qu'elles peuvent être cultivées dans des conditions climatiques, pédologiques ou agrotechniques particulières (par exemple, soins manuels, récoltes répétées).

[...]

- (14) La Commission doit évaluer, au bout de trois ans, l'efficacité des mesures prévues par la présente directive, notamment les dispositions relatives aux restrictions quantitatives applicables à la commercialisation des semences des variétés de conservation et des variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières.»

19 L'article 1^{er} de la directive 2009/145 dispose:

«1. La présente directive prévoit certaines dérogations applicables aux espèces de légumes couvertes par la directive [2002/55], dans le contexte de la conservation in situ et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques grâce à la culture et à la commercialisation:

- a) pour l'admission, aux catalogues nationaux des variétés des espèces de légumes tels que prévus par la directive [2002/55], des races primitives et variétés traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, ci-après 'les variétés de conservation';
- b) pour l'admission, aux catalogues visés au point a), des variétés sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue d'être cultivées dans des conditions particulières, ci-après 'les variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières', et
- c) pour la commercialisation des semences de ces variétés de conservation et variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières.

2. Sauf disposition contraire de la présente directive, la directive [2002/55] s'applique.»

20 L'article 35 de la directive 2009/145 prévoit:

«La Commission évalue la mise en œuvre de la présente directive pour le 31 décembre 2013.»

Le litige au principal et la question préjudicielle

- 21 Kokopelli est une association à but non lucratif qui vend des semences de variétés potagères et florales anciennes issues de l'agriculture biologique et qui met à la disposition de ses adhérents des variétés potagères peu cultivées en France.
- 22 Baumaux a pour activité l'exploitation et la commercialisation de graines de semences florales et potagères. Cette société a introduit, au cours de l'année 2005, une action en concurrence déloyale contre Kokopelli, demandant, notamment, des dommages et intérêts forfaitaires d'un montant de 50 000 euros, ainsi que l'arrêt de toute publicité concernant les variétés commercialisées par celle-ci.
- 23 Par un jugement du 14 janvier 2008, le tribunal de grande instance de Nancy a condamné Kokopelli au paiement de dommages et intérêts à Baumaux pour concurrence déloyale. Cette juridiction a constaté que Kokopelli et Baumaux intervenaient dans le secteur des graines anciennes ou de collection, qu'elles commercialisaient des produits identiques ou similaires pour 233 d'entre eux et qu'elles s'adressaient à la même clientèle de jardiniers amateurs et étaient donc en situation de concurrence. Il a, dès lors, considéré que Kokopelli se livrait à des actes de concurrence déloyale en mettant en vente des graines de semences potagères ne figurant ni sur le catalogue français ni sur le catalogue commun des variétés des espèces de légumes.
- 24 Kokopelli a fait appel de ce jugement devant la cour d'appel de Nancy.
- 25 C'est dans ces conditions que la cour d'appel de Nancy a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante:

«[L]es directives 98/95/CE, 2002/53/CE et 2002/55/CE du Conseil et 2009/145 de la Commission sont-elles valides au regard des droits et principes fondamentaux suivants de l'Union européenne, à savoir, ceux du libre exercice de l'activité économique, de proportionnalité, d'égalité ou de non-discrimination, de libre circulation des marchandises, et au regard des engagements pris aux termes du [Tirpaa], notamment en ce qu'elles imposent des contraintes de production et de commercialisation aux semences et plants anciens?»

Sur la question préjudicielle

Sur la recevabilité

- 26 Baumaux considère que la demande de décision préjudicielle est irrecevable dès lors que Kokopelli ne peut invoquer l'invalidité des directives litigieuses, celles-ci n'impliquant aucun droit non plus qu'aucune obligation pour les particuliers. Kokopelli serait uniquement en mesure de contester la validité de la législation nationale transposant ces directives.

- 27 En outre, Baumaux estime que la référence à la directive 98/95 n'est pas pertinente aux fins de la solution du litige au principal. La directive 2002/53 serait également dénuée de pertinence dans la mesure où elle concerne exclusivement le commerce des variétés des espèces de plantes agricoles, alors qu'il ressortirait des faits en cause dans ce litige que Kokopelli prétend commercialiser exclusivement des semences de légumes. Baumaux ajoute que la directive 2009/145 ayant été adoptée longtemps après l'introduction de son action dirigée contre Kokopelli, la validité de celle-ci n'a aucune incidence sur la solution dudit litige.
- 28 À cet égard, il convient de rappeler que, lorsqu'une question sur la validité d'un acte pris par les institutions de l'Union européenne est soulevée devant une juridiction nationale, c'est à cette juridiction de juger si une décision sur ce point est nécessaire pour rendre son jugement et, partant, de demander à la Cour de statuer sur cette question. En conséquence, dès lors que les questions posées par le juge national portent sur la validité d'une règle de droit de l'Union, la Cour est, en principe, tenue de statuer (arrêt du 8 juillet 2010, Afton Chemical, C-343/09, Rec. p. I-7027, point 13 et jurisprudence citée).
- 29 Il n'est possible pour la Cour de refuser de statuer sur une question préjudicielle posée par une juridiction nationale que lorsque, notamment, il apparaît de manière manifeste que l'interprétation ou l'appréciation de la validité d'une règle de droit de l'Union, demandées par la juridiction nationale, n'ont aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou lorsque le problème est de nature hypothétique (arrêt Afton Chemical, précité, point 14).
- 30 À cet égard, il doit être rappelé que la directive 2002/53 est relative au catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles. Dès lors qu'il ressort de la décision de renvoi que le litige au principal porte sur la commercialisation, par Kokopelli, de semences de légumes, il n'y a pas lieu d'examiner la validité de ladite directive.
- 31 Il convient, également, de préciser que la directive 98/95 est un acte juridique modificatif des directives 66/400/CE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de betteraves (JO 1966, 125, p. 2290), 66/401/CE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de plantes fourragères (JO 1966, 125, p. 2298), 66/402/CE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des semences de céréales (JO 1966, 125, p. 2309), 66/403/CE du Conseil, du 14 juin 1966, concernant la commercialisation des plants de pommes de terre (JO 1966, 125, p. 2320), 69/208/CEE du Conseil, du 30 juin 1969, concernant la commercialisation des semences de plantes oléagineuses et à fibres (JO L 169, p. 3), 70/457/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant le catalogue commun des variétés des espèces de plantes agricoles (JO L 225, p. 1), et 70/458/CEE du Conseil, du 29 septembre 1970, concernant la commercialisation des semences de légumes (JO L 225, p. 7), et que les dispositions de ces dernières directives ont été codifiées par les directives 2002/53 et 2002/55. Dans ces conditions, il n'y a pas non plus lieu d'examiner la validité de la directive 98/95.
- 32 S'agissant de la directive 2009/145, il est constant que celle-ci a été adoptée au cours de l'année 2009, soit après l'action en concurrence déloyale engagée par Baumaux à l'encontre de Kokopelli. Toutefois, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 48

de ses conclusions, l'examen de la validité de cette directive pourrait s'avérer utile pour la juridiction de renvoi, aux fins de résoudre le litige au principal.

- 33 Par conséquent, il n'apparaît pas de manière manifeste que l'appréciation de la validité des directives 2002/55 et 2009/145 n'ait aucun rapport avec la réalité ou l'objet du litige au principal ou qu'elle concerne un problème de nature hypothétique.
- 34 En outre, il convient de rappeler que dans le système complet de voies de recours et de procédures établi par le traité FUE en vue d'assurer le contrôle de la légalité des actes des institutions, des personnes physiques ou morales ne pouvant pas, en raison des conditions de recevabilité visées au quatrième alinéa de l'article 263 TFUE, attaquer directement des actes de l'Union de portée générale ont la possibilité, selon les cas, de faire valoir l'invalidité de tels actes soit, de manière incidente en vertu de l'article 277 TFUE, devant le juge de l'Union, soit devant les juridictions nationales, et d'amener celles-ci, qui ne sont pas compétentes pour constater elles-mêmes l'invalidité desdits actes, à interroger à cet égard la Cour par la voie de questions préjudicielles (arrêt *Afton Chemical*, précité, point 18).
- 35 Or, il suffit de constater que, indéniablement, *Kokopelli* n'était pas recevable à présenter un recours tendant à l'annulation, sur le fondement des articles 230 CE et 263 TFUE, des directives 2002/55 et 2009/145. Partant, elle est en droit d'invoquer, dans le cadre du recours formé en vertu du droit national, l'invalidité de ces directives, alors même qu'elle n'a pas introduit de recours en annulation à l'encontre de ces dernières devant la juridiction de l'Union dans le délai prévu auxdits articles (voir, en ce sens, arrêt *Afton Chemical*, précité, points 19 à 25).
- 36 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que la question posée par la juridiction de renvoi est recevable en tant qu'elle concerne la validité des directives 2002/55 et 2009/145.

Sur le fond

- 37 Par sa question, la juridiction de renvoi s'interroge, en substance, sur la validité des directives 2002/55 et 2009/145 au regard des principes de libre exercice d'une activité économique, de proportionnalité, d'égalité de traitement et de libre circulation des marchandises, ainsi qu'au regard des engagements pris par l'Union aux termes du *Tirpaa*.

Sur la violation du principe de proportionnalité

- 38 Il résulte d'une jurisprudence constante que le principe de proportionnalité, dont il convient d'examiner la violation alléguée en premier lieu, fait partie des principes généraux du droit de l'Union et exige que les moyens mis en œuvre par une disposition du droit de l'Union soient aptes à réaliser les objectifs légitimes poursuivis par la réglementation concernée et n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour les atteindre (arrêts du 6 décembre 2005, *ABNA e.a.*, C-453/03, C-11/04, C-12/04 et C-194/04, Rec. p. I-10423, point 68; du 7 juillet 2009, *S.P.C.M. e.a.*, C-558/07, Rec. p. I-5783, point 41, ainsi que du 8 juin 2010, *Vodafone e.a.*, C-58/08, Rec. p. I-4999, point 51).

- 39 En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des conditions mentionnées au point précédent du présent arrêt, il convient de rappeler que le législateur de l'Union dispose en matière de politique agricole commune d'un large pouvoir d'appréciation qui correspond aux responsabilités politiques que les articles 40 TFUE et 43 TFUE lui attribuent et que la Cour a, à maintes reprises, jugé que seul le caractère manifestement inapproprié d'une mesure arrêtée dans ce domaine, par rapport à l'objectif que l'institution compétente entend poursuivre, peut affecter la légalité d'une telle mesure (voir arrêts du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil*, C-280/93, Rec. p. I-4973, points 89 et 90; du 13 décembre 1994, *SMW Winzersekt*, C-306/93, Rec. p. I-5555, point 21, ainsi que du 2 juillet 2009, *Bavaria et Bavaria Italia*, C-343/07, Rec. p. I-5491, point 81).
- 40 Toutefois, si l'importance des objectifs poursuivis peut justifier des restrictions qui ont des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs économiques (arrêt du 17 juillet 1997, *Affish*, C-183/95, Rec. p. I-4315, point 42), il convient de vérifier que, dans le cadre de l'examen des contraintes liées à différentes mesures possibles, le législateur de l'Union a pleinement tenu compte des intérêts en présence, outre l'objectif principal poursuivi (arrêt du 12 janvier 2006, *Agrarproduktion Staebelow*, C-504/04, Rec. p. I-679, point 37).
- 41 En l'espèce, il importe d'examiner si le régime d'admission des semences des variétés de légumes prévu par les directives 2002/55 et 2009/145 viole le principe de proportionnalité. En effet, l'article 3, paragraphe 1, de la directive 2002/55 limite la certification, le contrôle en tant que semences standard et la commercialisation des semences de légumes à celles dont la variété a été officiellement admise dans au moins un État membre. Or, pour être admise aux catalogues officiels, en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, une variété doit être distincte, stable et suffisamment homogène.
- 42 Kokopelli fait valoir qu'elle se trouve dans l'impossibilité de commercialiser les semences des variétés de légumes «anciennes» étant donné que, eu égard à leurs caractéristiques propres, celles-ci ne peuvent remplir les critères de distinction, de stabilité et d'homogénéité, et sont ainsi exclues des catalogues officiels de manière non justifiée.
- 43 À cet égard, il résulte des considérants 2 à 4 de la directive 2002/55 que l'objectif premier des règles relatives à l'admission des semences des variétés de légumes consiste à améliorer la productivité des cultures de légumes dans l'Union. Cet objectif fait expressément partie des objectifs de la politique agricole commune, telle que prévue à l'article 39, paragraphe 1, sous a), TFUE.
- 44 Afin d'assurer une productivité accrue desdites cultures, l'établissement, dans le cadre de règles unifiées et aussi rigoureuses que possible en ce qui concerne le choix des variétés admises à la commercialisation, d'un catalogue commun des variétés des espèces de légumes sur la base de catalogues nationaux apparaît de nature à garantir ledit objectif.
- 45 En effet, un tel régime d'admission, qui exige que les semences des variétés de légumes soient distinctes, stables et homogènes, permet l'utilisation de semences appropriées et,

par conséquent, une productivité accrue de l'agriculture, fondée sur la fiabilité des caractéristiques desdites semences.

- 46 En outre, conformément à l'article 1^{er} de la directive 2002/55, celle-ci concerne la production en vue de la commercialisation ainsi que la commercialisation de semences de légumes à l'intérieur de l'Union. Son considérant 12 précise que les semences des variétés inscrites au catalogue commun ne doivent être soumises, à l'intérieur de l'Union, à aucune restriction de commercialisation quant à la variété.
- 47 Ainsi, la directive 2002/55 vise également à établir le marché intérieur des semences de légumes en assurant leur libre circulation dans l'Union. En l'espèce, le régime d'admission prévu par cette directive est de nature à contribuer à la réalisation de cet objectif, un tel régime garantissant que les semences commercialisées dans les différents États membres répondent aux mêmes exigences.
- 48 Il ressort également de l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2002/55 que celle-ci vise la conservation des ressources génétiques des plantes. Les États membres peuvent ainsi s'écarter des critères d'admission visés à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, selon les procédures visées aux articles 44, paragraphe 3, et 46, paragraphe 2, de celle-ci.
- 49 À cet égard, un tel régime d'admission dérogatoire mis en œuvre par la directive 2009/145, qui s'applique aux semences de races primitives et de variétés qui sont traditionnellement cultivées dans des localités et régions particulières et qui sont menacées d'érosion génétique (variétés de conservation) ainsi qu'aux semences de variétés sans valeur intrinsèque pour une production végétale commerciale mais mises au point pour être cultivées dans des conditions particulières, apparaît de nature à assurer la conservation des ressources génétiques des plantes.
- 50 Il s'ensuit que le régime d'admission prévu par les directives 2002/55 et 2009/145 est propre à permettre que soient atteints les objectifs visés par celles-ci.
- 51 S'agissant de la question de savoir si ce régime va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs, Kokopelli fait valoir que ledit régime constitue la manière la plus restrictive de réglementer l'exercice d'une activité économique.
- 52 Le Conseil de l'Union européenne relève que Kokopelli n'a pas indiqué les raisons pour lesquelles elle estime que ledit régime d'admission est manifestement disproportionné au regard des objectifs poursuivis. Cette institution considère, en tout état de cause, que d'autres mesures moins contraignantes, telles que l'étiquetage, ne constitueraient pas un moyen aussi efficace de garantir l'objectif de productivité visé par la directive 2002/55, puisqu'il permettrait la vente et la mise en terre de semences potentiellement nuisibles ou ne permettant pas une production agricole optimale.
- 53 À cet égard, il importe de relever que, afin d'assurer une productivité agricole accrue, les semences commercialisées dans le marché intérieur doivent fournir les garanties nécessaires pour une utilisation optimale des ressources agricoles.
- 54 Dans ce contexte, force est de constater que le législateur de l'Union a pu considérer que le régime d'admission prévu par la directive 2002/55 était nécessaire afin que les

producteurs agricoles obtiennent une productivité fiable et de qualité en termes de rendement.

- 55 En effet, tout d'abord, l'article 5, paragraphe 1, de la directive 2002/55 exige qu'une variété de légumes soit distincte, en ce sens que, quelle que soit l'origine, artificielle ou naturelle, de la variation initiale qui lui a donné naissance, elle se distingue nettement par un ou plusieurs caractères importants de toute autre variété connue dans l'Union. Ce caractère distinct fournit ainsi aux producteurs agricoles les informations nécessaires quant aux caractéristiques propres des différentes semences et permet à ceux-ci d'effectuer un choix leur garantissant un rendement optimal.
- 56 Ensuite, l'article 5, paragraphe 2, de cette directive énonce qu'une variété est stable si, à la suite de ses reproductions ou multiplications successives ou à la fin de chaque cycle, lorsque l'obtenteur a défini un cycle particulier de reproductions ou de multiplications, elle reste conforme à la définition de ses caractères essentiels. Le critère relatif à la stabilité garantit ainsi que les caractéristiques qualitatives propres d'une semence admise restent constantes au fil des années.
- 57 Enfin, selon l'article 5, paragraphe 3, de ladite directive, l'exigence d'homogénéité se réfère à une situation dans laquelle les plantes qui composent une variété sont, compte tenu des particularités du système de reproduction des plantes, semblables ou génétiquement identiques pour l'ensemble des caractères retenus à cet effet. Le critère relatif à l'homogénéité, en garantissant que les semences vendues sous un nom donné présentent toutes les mêmes caractéristiques génétiques, favorise un rendement optimal.
- 58 Par conséquent, l'obligation d'inscription aux catalogues officiels ainsi que les critères d'admission y afférents permettent la description de la variété et la vérification de la stabilité et de l'homogénéité de celle-ci, afin de garantir que les semences d'une variété possèdent les qualités nécessaires pour assurer une production agricole élevée, de qualité, fiable et soutenue dans le temps.
- 59 Dans ces circonstances, et notamment eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur de l'Union dans le domaine de la politique agricole commune, impliquant des choix de nature économique dans lesquels il est appelé à effectuer des appréciations et des évaluations complexes, ce législateur pouvait légitimement considérer que d'autres mesures, telles que l'étiquetage, ne permettraient pas de parvenir au même résultat que celui auquel aboutit une réglementation, telle que celle en cause, qui établit un régime d'admission préalable des semences de variétés de légumes, et que celle-ci était, dès lors, appropriée au regard des objectifs que ledit législateur entend poursuivre.
- 60 En effet, une mesure moins contraignante, telle que l'étiquetage, ne constituerait pas un moyen aussi efficace puisqu'elle permettrait la vente et, par voie de conséquence, la mise en terre de semences potentiellement nuisibles ou ne permettant pas une production agricole optimale. Il s'ensuit que la réglementation litigieuse ne saurait être regardée comme étant manifestement inappropriée au regard desdits objectifs.
- 61 Ce faisant, le législateur de l'Union n'a pas violé le principe de proportionnalité, étant donné que si cette réglementation peut avoir des conséquences négatives, même considérables, pour certains opérateurs économiques, il doit être constaté que, eu égard

aux objectifs poursuivis par le régime d'admission prévu par les directives 2002/55 et 2009/145, qui vise, notamment, à garantir une productivité agricole accrue et à assurer la libre circulation des semences admises, ledit régime favorise à la fois les intérêts économiques des producteurs agricoles et ceux des opérateurs qui commercialisent des semences de légumes admises.

- 62 S'agissant des opérateurs, tels que Kokopelli, qui offrent à la vente des «variétés anciennes» qui ne satisfont pas aux conditions fixées aux articles 4, paragraphe 1, et 5 de la directive 2002/55, il y a lieu de rappeler que cette dernière envisage, à ses articles 44, paragraphe 2, et 48, paragraphe 1, sous b), la fixation de conditions particulières d'admission et de commercialisation en ce qui concerne les variétés de conservation et les variétés créées pour répondre à des conditions de culture particulières.
- 63 En particulier, l'article 44, paragraphe 3, sous a), de la directive 2002/55 prévoit que les semences des variétés de conservation peuvent être admises au catalogue de l'Union sans examen officiel sur la base, notamment, de résultats d'essais non officiels et de l'expérience acquise au cours de leur culture. En outre, l'article 44, paragraphe 3, sous b), de cette directive prévoit que des restrictions quantitatives appropriées doivent s'appliquer aux variétés de conservation et à celles créées pour répondre à des conditions de culture particulières. À cet égard, la directive 2009/145 a été adoptée en application desdits articles de la directive 2002/55.
- 64 Les directives 2002/55 et 2009/145 prennent en compte les intérêts économiques des opérateurs, tels que Kokopelli, en ce qu'elles n'excluent pas la commercialisation des «variétés anciennes». Certes, la directive 2009/145 impose des restrictions géographiques, quantitatives et de conditionnement en ce qui concerne les semences des variétés de conservation ainsi que celles créées pour répondre à des conditions de culture particulières, mais ces restrictions s'inscrivent dans le contexte de la conservation des ressources phylogénétiques.
- 65 En outre, ainsi que le font valoir les institutions ayant déposé des observations écrites, le législateur de l'Union ne poursuivait pas la libéralisation du marché des semences des variétés de conservation et de celles créées pour répondre à des conditions de culture particulières, mais cherchait à assouplir les règles d'admission tout en évitant l'apparition d'un marché parallèle de ces semences, qui risquait d'entraver le marché intérieur des semences des variétés de légumes.
- 66 Il y a lieu de rappeler, par ailleurs, que l'article 35 de la directive 2009/145 exige que la Commission évalue la mise en œuvre de celle-ci pour le 31 décembre 2013. Le considérant 14 de cette directive confirme que la Commission doit évaluer, au bout de trois ans, l'efficacité, notamment, des dispositions relatives aux restrictions quantitatives applicables à la commercialisation des semences des variétés de conservation et de celles créées pour répondre à des conditions de culture particulières. Ladite directive est, par conséquent, susceptible d'être modifiée en fonction des résultats des vérifications réalisées.
- 67 Ainsi, le législateur de l'Union a pu considérer, à bon droit, que la manière appropriée de concilier les objectifs visés par les directives 2002/55 et 2009/145, et rappelés aux points 43 à 49 du présent arrêt, ainsi que les intérêts de tous les opérateurs économiques en cause consistait à prévoir un régime d'admission général pour la commercialisation

des semences standard ainsi que des conditions particulières de culture et de commercialisation pour les semences des variétés de conservation et de celles créées pour répondre à des conditions de culture particulières.

- 68 Il convient également de relever que, eu égard à l'importance que revêt l'objectif de productivité dans le cadre de l'article 39 TFUE, des mesures permettant d'assurer le développement rationnel de la production agricole ainsi qu'un emploi optimum des facteurs de production, telles que celles en cause, même si elles sont susceptibles d'entraîner des conséquences économiques négatives pour certains opérateurs, n'apparaissent pas, au regard des intérêts économiques desdits opérateurs, manifestement disproportionnées par rapport au but poursuivi.
- 69 Il résulte des considérations qui précèdent que les directives 2002/55 et 2009/145 ne violent pas le principe de proportionnalité.

Sur la violation du principe d'égalité de traitement

- 70 Selon une jurisprudence constante, le principe d'égalité de traitement, ou de non-discrimination, exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente et que des situations différentes ne soient pas traitées de manière égale, à moins qu'un tel traitement ne soit objectivement justifié (arrêts du 17 octobre 1995, *Fishermen's Organisations e.a.*, C-44/94, Rec. p. I-3115, point 46; du 9 septembre 2004, *Espagne/Commission*, C-304/01, Rec. p. I-7655, point 31; du 8 novembre 2007, *Espagne/Conseil*, C-141/05, Rec. p. I-9485, point 40, ainsi que du 15 mai 2008, *Espagne/Conseil*, C-442/04, Rec. p. I-3517, point 35).
- 71 Kokopelli fait valoir que le régime d'admission imposé par les directives 2002/55 et 2009/145 établit une différence de traitement non justifiée entre les semences des variétés de conservation et les semences standard pouvant être admises aux catalogues officiels. En effet, eu égard audit régime, Kokopelli serait dans l'impossibilité de commercialiser les semences des variétés de conservation.
- 72 Il importe de constater que, compte tenu de leurs caractéristiques propres, les semences standard et celles des variétés de conservation se trouvent dans des situations différentes. En effet, les semences des variétés de conservation ne satisfont en principe pas aux exigences fixées aux articles 4, paragraphe 1, et 5 de la directive 2002/55. Elles sont traditionnellement cultivées dans des localités et des régions particulières et sont menacées d'érosion génétique.
- 73 C'est en tenant compte des caractéristiques propres des différentes variétés des semences que le régime d'admission établi par les directives 2002/55 et 2009/145 prévoit, d'une part, des règles générales en ce qui concerne la commercialisation des semences standard et, d'autre part, des conditions particulières de culture et de commercialisation pour les semences des variétés de conservation.
- 74 En effet, lesdites conditions particulières s'inscrivent dans le contexte de la conservation in situ et de l'utilisation durable des ressources phylogénétiques.
- 75 À cet égard, les considérants 2 et 3 de la directive 2009/145 énoncent que, outre l'objectif général de protection des ressources phylogénétiques, l'intérêt particulier de

préserver les variétés de conservation tient au fait qu'elles sont particulièrement bien adaptées aux conditions locales spécifiques et qu'elles peuvent être cultivées dans des conditions climatiques particulières.

- 76 Il s'ensuit que, en fixant, par la directive 2002/55 ainsi que par la directive 2009/145 adoptée pour la mise en œuvre de celle-ci, des conditions particulières de culture et de commercialisation en ce qui concerne les semences des variétés de conservation, le législateur de l'Union a traité différemment des situations différentes. Par conséquent, lesdites directives ne violent pas le principe d'égalité de traitement.

Sur le non-respect du principe de libre exercice d'une activité économique

- 77 Il ressort d'une jurisprudence constante que le droit d'exercer librement une activité économique fait partie des principes généraux du droit de l'Union. Ces principes n'apparaissent toutefois pas comme des prérogatives absolues, mais doivent être pris en considération par rapport à leur fonction dans la société. Par conséquent, des restrictions peuvent être apportées à l'usage du droit d'exercer librement une activité économique, à condition que ces restrictions répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général poursuivis par l'Union et ne constituent pas, au regard du but poursuivi, une intervention démesurée et intolérable qui porterait atteinte à la substance même des droits ainsi garantis (voir, notamment, arrêts du 11 juillet 1989, Schröder HS Kraftfutter, 265/87, Rec. p. 2237, point 15, ainsi que du 12 juillet 2005, Alliance for Natural Health e.a., C-154/04 et C-155/04, Rec. p. I-6451, point 126).

- 78 En l'occurrence, il est vrai que le régime d'admission des semences de légumes prévu par les directives 2002/55 et 2009/145 est susceptible de restreindre le libre exercice de l'activité professionnelle des commerçants de semences anciennes, tels que Kokopelli.

- 79 Toutefois, les règles énoncées aux articles 3 à 5 de la directive 2002/55 visent l'amélioration de la productivité des cultures de légumes dans l'Union, l'établissement du marché intérieur des semences de légumes en assurant leur libre circulation dans l'Union ainsi que la conservation des ressources génétiques des plantes, qui constituent des objectifs d'intérêt général. Or, ainsi qu'il ressort des motifs du présent arrêt consacrés à la violation alléguée du principe de proportionnalité, il n'apparaît pas que ces règles et les mesures qu'elles consacrent présentent un caractère inapproprié à la réalisation de ces objectifs, et l'obstacle au libre exercice d'une activité économique que constituent de telles mesures ne peut, au regard des buts poursuivis, être considéré comme portant une atteinte démesurée au droit à l'exercice de cette liberté.

Sur le non-respect du principe de libre circulation des marchandises

- 80 Il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'interdiction des restrictions quantitatives ainsi que des mesures d'effet équivalent, prévue à l'article 34 TFUE, vaut non seulement pour les mesures nationales, mais également pour les mesures émanant des institutions de l'Union (voir arrêts du 17 mai 1984, Denkvit Nederland, 15/83, Rec. p. I-2171, point 15, ainsi que Alliance for Natural Health e.a., précité, point 47).

- 81 À cet égard, il convient de rappeler que le régime d'admission prévu par les directives 2002/55 et 2009/145, ainsi qu'il ressort des points 43 à 47 du présent arrêt, contribue à

améliorer la productivité des cultures de légumes dans l'Union et à établir le marché intérieur des semences de légumes en assurant leur libre circulation dans l'Union. Dès lors, ledit régime favorise la libre circulation des marchandises plutôt qu'il ne la restreint.

Sur le non-respect du Tirpaa

- 82 Selon l'article 1^{er} du Tirpaa, ce dernier a pour but principal la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.
- 83 À cet égard, Kokopelli considère que le régime d'admission prévu par la directive 2002/55 ne respecte pas les dispositions du Tirpaa.
- 84 Il ressort d'une jurisprudence constante que, en vertu de l'article 216, paragraphe 2, TFUE, lorsque des accords internationaux sont conclus par l'Union, les institutions de l'Union sont liées par de tels accords et, par conséquent, ceux-ci priment les actes de l'Union (arrêt du 21 décembre 2011, *Air Transport Association of America e.a.*, C-366/10, non encore publié au Recueil, point 50).
- 85 La validité de l'acte de l'Union concerné au regard des règles du droit international peut être appréciée lorsque l'Union est liée par ces règles et lorsque la nature ainsi que l'économie du traité international en cause ne s'y opposent pas et que ses dispositions apparaissent, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises (voir, en ce sens, arrêt *Air Transport Association of America e.a.*, précité, points 51 à 54).
- 86 À cet égard, il y a lieu de relever que, en tant que partie contractante, l'Union est liée par le Tirpaa. Toutefois, ainsi que l'a relevé M^{me} l'avocat général au point 53 de ses conclusions, dans ledit traité ne figure aucune disposition qui serait, du point de vue de son contenu, inconditionnelle et suffisamment précise pour mettre en cause la validité des directives 2002/55 et 2009/145.
- 87 En effet, l'article 5, paragraphe 5.1, du Tirpaa, notamment, prévoit que chaque partie contractante, sous réserve de sa législation nationale, et en coopération avec d'autres parties contractantes, selon qu'il convient, promeut une approche intégrée de la prospection, de la conservation et de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture et s'emploie en particulier, selon qu'il convient, à prendre un certain nombre de mesures.
- 88 En outre, conformément à l'article 6 de ce traité, les parties contractantes élaborent et maintiennent des politiques et des dispositions juridiques appropriées pour promouvoir l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.
- 89 Ainsi, ces stipulations laissent à l'appréciation des États membres les mesures qu'il convient de prendre dans chaque cas de figure.
- 90 Par ailleurs, l'article 9 du Tirpaa, invoqué par Kokopelli, prévoit que les parties contractantes reconnaissent l'énorme contribution que les communautés locales et autochtones ainsi que les agriculteurs de toutes les régions du monde, et spécialement ceux des centres d'origine et de diversité des plantes cultivées, ont apportée et

continueront d'apporter à la conservation et à la mise en valeur des ressources phytogénétiques qui constituent la base de la production alimentaire et agricole dans le monde entier.

- 91 L'article 9, paragraphe 9.3, de ce traité stipule que rien dans cet article ne devra être interprété comme limitant les droits que peuvent avoir les agriculteurs de conserver, d'utiliser, d'échanger et de vendre des semences de ferme ou du matériel de multiplication, sous réserve des dispositions de la législation nationale et selon qu'il convient.
- 92 Par conséquent, ledit article ne comporte pas non plus une obligation suffisamment inconditionnelle et précise pour mettre en cause la validité des directives 2002/55 et 2009/145.
- 93 Il résulte de l'ensemble des considérations qui précèdent que l'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des directives 2002/55 et 2009/145.

Sur les dépens

- 94 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (troisième chambre) dit pour droit:

L'examen de la question posée n'a révélé aucun élément de nature à affecter la validité des directives 2002/55/CE du Conseil, du 13 juin 2002, concernant la commercialisation des semences de légumes, et 2009/145/CE de la Commission, du 26 novembre 2009, introduisant certaines dérogations pour l'admission des races primitives et variétés de légumes traditionnellement cultivées dans des localités et régions spécifiques et menacées d'érosion génétique, et des variétés de légumes sans valeur intrinsèque pour la production commerciale mais créées en vue de répondre à des conditions de culture particulières, ainsi que pour la commercialisation de semences de ces races primitives et variétés.

Signatures

* Langue de procédure: le français.