

ARRÊT DE LA COUR (deuxième chambre)

10 janvier 2006<sup>\*</sup>

Dans l'affaire C-178/03,

ayant pour objet un recours en annulation au titre de l'article 230 CE, introduit le 24 avril 2003,

**Commission des Communautés européennes**, représentée par M. G. zur Hausen ainsi que par M<sup>mes</sup> L. Ström van Lier et E. Righini, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**Parlement européen**, représenté initialement par MM. C. Pennera et M. Moore, puis par ce dernier et M. K. Bradley, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

\* Langue de procédure: l'anglais.

**Conseil de l'Union européenne**, représenté initialement par M. B. Hoff-Nielsen et M<sup>me</sup> M. Sims-Robertson, puis par cette dernière et M<sup>me</sup> K. Michoel, en qualité d'agents,

parties défenderesses,

soutenus par:

**République française**, représentée par MM. G. de Bergues, F. Alabrune et E. Puisais, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

**République de Finlande**, représentée par M<sup>me</sup> T. Pynnä, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

**Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord**, représenté par M<sup>me</sup> R. Caudwell, en qualité d'agent, assistée de M. A. Dashwood, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg,

parties intervenantes,

LA COUR (deuxième chambre),

composée de M. C. W. A. Timmermans (rapporteur), président de chambre,  
MM. J. Makarczyk, C. Gulmann, P. Kūris et J. Klučka, juges,

avocat général: M<sup>me</sup> J. Kokott,  
greffier: M<sup>me</sup> L. Hewlett, administrateur principal,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 7 avril 2005,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 26 mai 2005,

rend le présent

**Arrêt**

- 1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande l'annulation du règlement (CE) n° 304/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (JO L 63, p. 1, ci-après le «règlement attaqué»), dans la mesure où il est fondé sur l'article 175, paragraphe 1, CE, et non sur l'article 133 CE.

- 2 À cet égard, il est constant que ce dernier article avait été retenu par la Commission dans la proposition de règlement du Conseil, présentée par elle le 24 janvier 2002, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux (JO C 126 E, p. 291). À la suite de la consultation, à titre facultatif, du Parlement européen, en vertu de l'article 133 CE, le Conseil de l'Union européenne a décidé, à l'unanimité, de ne pas suivre ladite proposition et de remplacer l'article 133 CE par l'article 175, paragraphe 1, CE, qui constitue l'unique base juridique du règlement attaqué, adopté conjointement par le Parlement et le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 CE.

## **Le cadre juridique**

- 3 Ainsi qu'il ressort, notamment, de ses quatre premiers considérants, le règlement attaqué poursuit un double objectif. Il vise, d'une part, à mettre en œuvre les règles de la convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international (ci-après la «convention») — signée par la Communauté européenne le 11 septembre 1998 et approuvée, au nom de celle-ci, par la décision 2003/106/CE du Conseil, du 19 décembre 2002 (JO 2003, L 63, p. 27) — sans affaiblir pour autant le niveau de protection de la population et de l'environnement garanti dans les pays importateurs par le règlement (CEE) n° 2455/92 du Conseil, du 23 juillet 1992, concernant les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux (JO L 251, p. 13), qu'il abroge et remplace. Il vise, d'autre part, à aller au-delà des dispositions de cette convention à certains égards, le quatrième considérant de ce règlement mentionnant explicitement, dans ce contexte, l'article 15, paragraphe 4, de ladite convention, qui habilite les parties à celle-ci à prendre, sous certaines conditions, des mesures plus strictes que celles qu'elle prévoit, afin de mieux protéger la santé des personnes et l'environnement.

4 Dans cette optique, l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, du règlement attaqué prévoit:

«Le présent règlement a pour objectifs:

- a) de mettre en œuvre la convention [...];
- b) d'encourager le partage des responsabilités et la coopération dans le domaine du mouvement international des produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels;
- c) de contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits.

Ces objectifs sont atteints en facilitant l'échange d'informations sur les caractéristiques de ces produits chimiques, en instaurant un système communautaire de prise de décision concernant les importations et exportations de ces produits, et en assurant la communication des décisions aux parties et aux autres pays selon le cas.»

5 Il ressort par ailleurs de l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, dudit règlement que son objectif est aussi «de faire en sorte que les dispositions de la directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses [telle que modifiée] et de la directive 1999/45/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 1999 concernant le

rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la classification, à l’emballage et à l’étiquetage des préparations dangereuses [telle que modifiée], relatives à la classification, l’emballage et l’étiquetage des substances chimiques dangereuses pour l’homme ou l’environnement, qui sont applicables à ces substances lorsqu’elles sont mises sur le marché dans la Communauté, s’appliquent également à ces substances lorsqu’elles sont exportées des États membres vers d’autres parties ou d’autres pays, sauf si ces dispositions sont incompatibles avec des exigences particulières de ces parties ou autres pays».

6 Aux termes de l’article 2, paragraphe 1, du même règlement, relatif au champ d’application de celui-ci, ce dernier s’applique:

«a) à certains produits chimiques dangereux qui sont soumis à la procédure de consentement informé préalable (CIP) [ci-après la ‘procédure CIP’] au titre de la convention [...];

b) à certains produits chimiques dangereux qui sont interdits ou strictement réglementés dans la Communauté ou dans un État membre, et

c) à tous les produits chimiques exportés en ce qui concerne la classification, l’emballage et l’étiquetage.»

7 La signification précise de ces termes est donnée à l’article 3 du règlement attaqué qui reprend, dans une très large mesure, les définitions contenues à l’article 2 de la convention. Tel est le cas, notamment, des notions de «produits chimiques» «interdits» ou «strictement réglementés», qui visent les produits chimiques dont,

respectivement, «toutes» ou «pratiquement toutes» les utilisations ont été interdites par une mesure de réglementation finale arrêtée par la Communauté ou par un État membre afin de protéger la santé des personnes ou l'environnement. Tel est également le cas de la notion de «préparation pesticide extrêmement dangereuse» qui s'entend d'«un produit chimique préparé pour être employé comme pesticide et ayant sur la santé ou sur l'environnement, dans les conditions dans lesquelles il est utilisé, de graves effets qui sont observables peu de temps après une exposition unique ou répétée» (article 3, points 9 à 11 et 15). Le point 14 dudit article 3 définit, pour sa part, la procédure CIP comme «la procédure de consentement préalable en connaissance de cause mise en place par la convention».

8 L'article 5 du règlement attaqué précise les modalités de la participation de la Communauté à la convention en énonçant notamment, à son premier alinéa, que cette participation est «de la compétence commune de la Commission et des États membres, en particulier en ce qui concerne l'assistance technique, l'échange d'informations et les questions liées au règlement des différends, la participation aux organes subsidiaires et le vote». Quant aux fonctions administratives de la convention liées à la procédure CIP et à la notification d'exportation, il résulte du deuxième alinéa du même article 5 qu'elles sont exercées par la Commission agissant, au nom de toutes les autorités nationales désignées par les États membres et en étroite coopération avec elles, en tant qu'autorité désignée commune. Dans cette perspective, la Commission est notamment habilitée à transmettre aux parties à la convention ainsi qu'aux autres pays les notifications d'exportation de la Communauté, conformément à l'article 7 du règlement attaqué, et à transmettre ou réceptionner les informations et les notifications relatives aux mesures de réglementation finale visées par la convention. Aux termes de l'article 5, troisième alinéa, dernière phrase, du même règlement, c'est également la Commission qui communique au secrétariat institué par la convention «les décisions de la Communauté concernant l'importation des produits chimiques soumis à la procédure de notification CIP, conformément à l'article 12».

9 Ainsi qu'il ressort de l'article 6, paragraphes 1 et 2, du règlement attaqué, les produits chimiques relevant du champ d'application matériel de ce règlement sont énumérés à l'annexe I de celui-ci et soumis à un régime qui diffère selon la partie de cette annexe à laquelle ils appartiennent, étant entendu, toutefois, que certains produits peuvent figurer simultanément dans plusieurs parties de ladite annexe et

relever, en conséquence, de plusieurs régimes. Aux termes du paragraphe 2 du même article, les produits chimiques énumérés dans la partie 1 de ladite annexe font ainsi l'objet d'une notification d'exportation comportant certaines informations visées à l'annexe III du règlement attaqué et portant, notamment, sur la substance ou préparation à exporter, son identité, ses propriétés physico-chimiques, toxicologiques et écotoxicologiques, ainsi que les précautions à prendre lors de son utilisation. Les produits énumérés dans la partie 2 de l'annexe I dudit règlement, qui présentent des risques particuliers pour la santé humaine ou l'environnement, ne sont pas seulement soumis à la procédure de notification des exportations prévue à l'article 7 du règlement attaqué, mais répondent également aux critères requis pour être soumis à la procédure de notification CIP prévue à l'article 10 de ce règlement. Quant aux produits énumérés dans la partie 3 de ladite annexe I, ils correspondent, globalement, aux produits figurant à l'annexe III de la convention et sont, à ce titre, soumis à la procédure CIP elle-même. Les obligations particulières afférentes aux importations et aux exportations de ces derniers produits sont décrites, plus en détails, aux articles 12 et 13 du règlement attaqué.

- 10 Portant, ainsi qu'il a été relevé au point précédent du présent arrêt, sur la procédure de notification des exportations, l'article 7 du règlement attaqué prévoit, en substance, que, lorsqu'un exportateur veut exporter, de la Communauté, un produit chimique figurant dans la partie 1 de l'annexe I de ce règlement vers une partie à la convention ou un autre pays, il doit en informer l'autorité nationale désignée de l'État membre dans lequel il est établi. Après avoir vérifié que cette information satisfait bien aux exigences de l'annexe III dudit règlement, cette autorité transmet alors la notification reçue à la Commission qui, d'une part, prend toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les autorités compétentes de la partie ou du pays importateur reçoivent la notification en cause avant l'opération d'exportation proprement dite et, d'autre part, enregistre cette notification dans une base de données accessible au public.
- 11 L'article 7, paragraphe 3, du règlement attaqué précise qu'une nouvelle notification d'exportation doit être adressée par l'exportateur chaque fois que des exportations interviennent après une modification de la législation communautaire concernant la mise sur le marché, l'utilisation ou l'étiquetage des substances considérées ou lorsque la composition d'une préparation est modifiée et qu'il en résulte une modification de l'étiquetage de cette préparation. Toutefois, il résulte du

paragraphe 4 du même article qu'il peut être dérogé, en tout ou en partie, à la procédure de notification décrite ci-dessus «[l]orsque l'exportation d'un produit chimique se rapporte à une situation d'urgence dans laquelle tout retard risque de mettre en péril la santé des personnes ou l'environnement dans la partie [ou le pays] importateur».

- 12 Aux termes de l'article 7, paragraphe 5, du règlement attaqué, les obligations afférentes à la procédure de notification des exportations sont par ailleurs levées lorsque le produit chimique est soumis à la procédure CIP, que le pays importateur, en tant que partie à la convention, a donné une réponse au secrétariat, conformément à l'article 10, paragraphe 2, de la convention, indiquant s'il consent ou non à l'importation dudit produit, et que le secrétariat a transmis cette information à la Commission, qui l'a elle-même transmise aux États membres. Le deuxième alinéa dudit paragraphe 5 précise toutefois que cette disposition ne s'applique pas «lorsque le pays importateur, en tant que partie à la convention, demande explicitement [...] que les parties exportatrices continuent de notifier les exportations».
- 13 Des obligations similaires à celles énoncées à l'article 7 du règlement attaqué sont prévues, à l'article 8 de ce règlement, en ce qui concerne les importations, dans la Communauté, de produits chimiques interdits ou strictement réglementés par une autre partie à la convention ou un autre pays, tandis que l'article 9 dudit règlement invite, pour sa part, les importateurs et les exportateurs de produits chimiques inscrits à l'annexe I du même règlement à informer annuellement les autorités nationales désignées de l'État membre où ils sont établis des quantités de produits chimiques importées ou exportées au cours de l'année précédente. Sur la base des données ainsi récoltées, les États membres doivent alors fournir des informations globales à la Commission qui, après en avoir opéré la synthèse à l'échelle de la Communauté, met les informations non confidentielles à la disposition du public.
- 14 L'article 10, paragraphes 1 et 2, du règlement attaqué prévoit que la Commission notifie au secrétariat les produits chimiques qui répondent aux critères requis pour être soumis à la procédure de notification CIP et qu'elle informe ledit secrétariat au

fur et à mesure que de nouveaux produits répondent à de tels critères et sont ajoutés à la partie 2 de l'annexe I dudit règlement. Cette notification doit être transmise le plus tôt possible après l'adoption de la mesure communautaire de réglementation finale interdisant ou réglementant strictement le produit chimique en cause et comporter toutes les informations visées à l'annexe II du même règlement relatives, notamment, aux propriétés physico-chimiques, toxicologiques et écotoxicologiques de ce produit, ainsi qu'aux dangers et aux risques qu'il présente pour la santé humaine ou l'environnement.

- 15 L'article 10, paragraphe 6, du règlement attaqué invite par ailleurs la Commission à communiquer immédiatement aux États membres les informations que lui transmet le secrétariat concernant les produits chimiques que d'autres parties ont notifiés comme étant interdits ou strictement réglementés et à évaluer, «en étroite coopération avec les États membres, la nécessité de proposer des mesures au niveau communautaire pour éviter tout risque inacceptable pour la santé des personnes et pour l'environnement au sein de la Communauté».
- 16 Ainsi qu'il a été relevé au point 9 du présent arrêt, les articles 12 et 13 du règlement attaqué concernent, plus spécifiquement, les produits soumis à la procédure CIP, énumérés dans la partie 3 de l'annexe I de ce règlement. Correspondant aux articles 10 et 11 de la convention, ces articles énoncent les obligations afférentes, respectivement, aux importations et aux exportations de produits chimiques autres que la notification.
- 17 S'agissant des importations de produits chimiques interdits ou strictement réglementés, l'article 12, paragraphe 1, du règlement attaqué prévoit que, lorsque la Commission reçoit du secrétariat un document d'orientation des décisions relatif à l'inscription d'un nouveau produit chimique à l'annexe III de la convention, elle transmet immédiatement celui-ci aux États membres. La Commission arrête ensuite une décision définitive ou provisoire au nom de la Communauté relative à l'importation future du produit chimique en question dans la Communauté,

«conformément à la législation communautaire en vigueur». Selon les paragraphes 1 et 4 du même article 12, cette décision, qui se traduit par une autorisation ou une interdiction d'importation, la première, éventuellement assortie de conditions, est alors communiquée au secrétariat, accompagnée d'une description de la mesure législative ou administrative sur laquelle elle est fondée.

18 Lorsqu'il s'agit d'un produit chimique interdit ou strictement réglementé par la législation dans un ou plusieurs États membres, l'article 12, paragraphe 2, du règlement attaqué prévoit l'obligation, pour la Commission, de tenir compte de ces informations dans sa décision relative à l'importation dudit produit si l'État ou les États concernés en font la demande écrite, tandis que, à l'instar de l'article 10, paragraphe 6, du même règlement, le paragraphe 6 dudit article 12 invite également la Commission à évaluer, «en étroite coopération avec les États membres, la nécessité de proposer des mesures au niveau communautaire pour éviter tout risque inacceptable pour la santé des personnes et pour l'environnement au sein de la Communauté, compte tenu des informations figurant dans le document d'orientation des décisions».

19 L'article 13 du règlement attaqué, relatif aux exportations de produits chimiques interdits ou strictement réglementés, contient pour sa part différentes règles visant à garantir le respect des décisions prises par les autres parties à la convention ainsi que les autres pays en ce qui concerne l'importation desdits produits sur leur territoire. Il prévoit ainsi, à la charge de la Commission, l'obligation de communiquer immédiatement aux États membres et aux associations industrielles européennes les informations qui lui sont transmises par le secrétariat, notamment sous la forme de circulaires, au sujet des produits chimiques soumis à la procédure CIP, ainsi que les décisions des parties importatrices concernant les conditions d'importation de ces produits (article 13, paragraphe 1) et, à la charge des États membres, celle de communiquer les réponses ainsi transmises par la Commission à toutes les personnes concernées relevant de leur juridiction (article 13, paragraphe 3). Le paragraphe 4 dudit article 13 précise que les exportateurs respectent les décisions figurant dans chaque réponse «dans les six mois suivant la date à laquelle le secrétariat a communiqué pour la première fois cette réponse à la Commission [...]».

20 Aux termes du paragraphe 6 du même article:

«Aucun produit chimique inscrit dans la partie 2 ou 3 de l'annexe I n'est exporté, sauf :

- a) si l'exportateur a demandé et reçu un consentement explicite en vue de l'importation, par l'intermédiaire de son autorité nationale désignée et de l'autorité nationale désignée de la partie importatrice ou d'une autorité compétente d'un autre pays importateur;
  
- b) dans le cas de produits chimiques inscrits dans la partie 3 de l'annexe I, si la dernière circulaire émise par le secrétariat conformément au paragraphe 1 indique que la partie importatrice a consenti à l'importation.»

21 Dans la même perspective, l'article 13, paragraphe 7, du règlement attaqué prévoit:

«Aucun produit chimique n'est exporté dans les six mois précédant sa date de péremption, lorsqu'une telle date existe ou peut être calculée à partir de la date de fabrication, à moins que cela ne soit impossible en raison des propriétés intrinsèques du produit chimique. Dans le cas des pesticides en particulier, les exportateurs font en sorte d'optimiser le conditionnement et la taille des conteneurs de manière à éviter la création de stocks impossibles à écouler.»

22 Enfin, aux termes du paragraphe 8 dudit article 13:

«Lors de l'exportation de pesticides, les exportateurs veillent à ce que l'étiquette mentionne des informations spécifiques sur les conditions de stockage et la stabilité des produits dans les conditions climatiques régnant dans la partie importatrice ou l'autre pays importateur. Ils s'assurent en outre que les pesticides exportés sont conformes aux spécifications de pureté établies par la législation communautaire.»

23 L'article 14 du règlement attaqué a trait à la situation particulière des articles renfermant des produits chimiques inscrits dans la partie 2 ou 3 de l'annexe I de ce règlement — lesquels articles sont soumis à la procédure de notification des exportations prévue à l'article 7, selon le paragraphe 1 dudit article 14 — et à celle de produits chimiques suscitant des préoccupations particulières pour la santé humaine ou l'environnement — lesquels produits sont soumis à une interdiction totale d'exportation, selon le paragraphe 2 du même article 14. Pour leur part, les articles 15 et 16 dudit règlement concernent, respectivement, les renseignements relatifs aux mouvements de transit et ceux qui doivent accompagner les produits chimiques exportés. Ces derniers sont soumis aux règles d'emballage et d'étiquetage instaurées par les dispositions communautaires pertinentes ainsi qu'à l'obligation éventuelle de mentionner, sur l'étiquette, des dates de fabrication et de péremption de ces produits (article 16, paragraphes 1 et 2). L'article 16, paragraphe 3, du règlement attaqué prévoit par ailleurs que l'exportateur adresse à chaque importateur des produits chimiques visés au paragraphe 1 de cet article une fiche de données de sécurité conforme à la directive 91/155/CEE de la Commission, du 5 mars 1991, définissant et fixant, en application de l'article 10 de la directive 83/379/CEE du Conseil, les modalités du système d'information spécifique relatif aux préparations dangereuses (JO L 76, p. 35).

24 Les derniers articles du règlement attaqué portent, respectivement, sur les obligations incombant aux autorités nationales chargées du contrôle des importations et des exportations (article 17), l'établissement, par les États membres, d'un régime de sanctions «effectives, proportionnées et dissuasives» en cas de violation des dispositions dudit règlement (article 18), la transmission régulière à la

Commission des informations dont disposent les États membres sur le fonctionnement des procédures prévues par le même règlement et l'établissement d'un rapport de synthèse par cette institution (article 21), la mise à jour des annexes du règlement attaqué «en fonction de l'évolution de la législation communautaire et de la convention» (article 22) et l'élaboration, par la Commission, de notes techniques d'orientation destinées à faciliter l'application journalière dudit règlement (article 23). Quant aux articles 19 et 20 de ce même règlement, ils évoquent la nécessité d'un échange d'informations et d'une assistance technique, en particulier en faveur des pays en développement et des pays à économie en transition, en des termes très proches de ceux utilisés aux articles 14 et 16 de la convention.

### **Les conclusions des parties**

25 La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

- annuler le règlement attaqué;
  
- déclarer que les effets de ce règlement doivent être maintenus jusqu'à ce que le Conseil adopte un nouveau règlement, et
  
- condamner le Parlement et le Conseil aux dépens.

26 Le Parlement et le Conseil demandent à la Cour de rejeter ce recours comme non fondé et de condamner la requérante aux dépens.

- 27 Par ordonnance du président de la Cour du 15 septembre 2003, la République française, la République de Finlande et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont été admis à intervenir dans la présente affaire au soutien des conclusions du Parlement et du Conseil.

## Sur le recours

### *Argumentation des parties*

- 28 La Commission soulève un unique moyen à l'appui de son recours, tiré de la violation du traité CE consécutive au choix d'une base juridique erronée. Dans la mesure, en effet, où le règlement attaqué serait un instrument essentiellement destiné à régir le commerce international de certains produits chimiques dangereux, il relèverait de la politique commerciale commune et non de la politique communautaire de l'environnement. À ce titre, il aurait donc dû être adopté sous la forme d'un règlement du Conseil fondé sur l'article 133 CE, et non sous celle d'un règlement du Parlement et du Conseil fondé sur l'article 175, paragraphe 1, CE. Selon la Commission, cette conclusion découlerait aussi bien de la simple lecture du préambule du règlement attaqué, énonçant les objectifs poursuivis par ses auteurs, que de l'analyse du contenu de celui-ci.
- 29 S'agissant, en premier lieu, des objectifs dudit règlement, la Commission fait valoir que ceux-ci peuvent, d'emblée, être déduits de la lecture du titre même de celui-ci, puisque ce dernier fait état des «exportations» et des «importations» de produits chimiques dangereux. L'utilisation de ces termes, ainsi que la volonté, énoncée au troisième considérant du même règlement, de mettre en œuvre la convention sans affaiblir en quelque manière que ce soit les effets de la réglementation communautaire existante sur les exportations et les importations de produits

chimiques dangereux, démontreraient clairement la vocation commerciale prépondérante de ce règlement, appelé à régir les échanges de tels produits entre la Communauté et les États tiers.

30 L'article 1<sup>er</sup> du règlement attaqué, énonçant les finalités poursuivies par ses auteurs, ferait d'ailleurs directement écho à ces préoccupations puisque, aux termes du paragraphe 1, sous a), dudit article 1<sup>er</sup>, le règlement attaqué a pour objectif «de mettre en œuvre la convention de Rotterdam». Or, selon la Commission, pareille convention relèverait précisément de la politique commerciale commune puisqu'elle concernerait la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable aux produits chimiques et pesticides dangereux faisant l'objet d'un commerce international. Les objectifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, sous b) et c), dudit règlement ne feraient que reprendre les objectifs décrits à l'article 1<sup>er</sup> de la convention.

31 Quant à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement attaqué, il s'inscrirait dans la même perspective commerciale puisqu'il invite la Communauté à faire en sorte que la réglementation communautaire relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances chimiques dangereuses, applicable à ces substances lorsqu'elles sont mises sur le marché dans la Communauté, soit également applicable à celles-ci lorsqu'elles sont exportées vers d'autres parties à la convention ou d'autres pays. L'échange desdites substances avec les États tiers constituerait donc bien un objectif central du règlement attaqué.

32 L'analyse du contenu même du règlement attaqué confirme également, selon la Commission, la thèse selon laquelle celui-ci est essentiellement un instrument de nature commerciale. Cette institution renvoie notamment, à cet égard, aux articles 6 à 16 de ce règlement, énonçant les règles applicables aux exportations et aux importations de produits chimiques dangereux et qui constituent, à ses yeux, les dispositions essentielles dudit règlement, ainsi qu'à l'article 3 du même règlement,

qui, à ses points 16 et 17, définirait les notions d'«exportation» et d'«importation» par référence aux procédures douanières applicables au sein de la Communauté. Selon la Commission, un tel renvoi signifie nécessairement que le mouvement des produits en cause dans la présente affaire est assimilé au commerce de tels produits et, en tant que tel, soumis aux mêmes règles que celui-ci.

33 Dans ce contexte, la Commission observe que la classification, l'étiquetage, l'utilisation ou la mise sur le marché des produits chimiques couverts par le règlement attaqué sont régis, en droit communautaire, par un ensemble de directives qui, à une exception près, seraient toutes fondées sur l'article 95 CE ou sur les articles 100 du traité CEE (devenu, après modification, article 100 du traité CE, lui-même devenu article 94 CE) ou 100 A du traité CE (devenu, après modification, article 95 CE). Les États membres souhaitant interdire ou restreindre l'usage d'un produit chimique non visé par une mesure d'harmonisation communautaire devraient donc invoquer l'article 30 CE pour justifier pareille interdiction ou restriction, ou solliciter l'octroi d'une dérogation conformément aux dispositions de l'article 95, paragraphe 4 ou 5, CE. Dès lors que les États membres ne peuvent appliquer des règles nationales différentes dans la Communauté à défaut d'avoir obtenu une telle dérogation, il ne saurait être question d'autoriser ces États à appliquer des règles divergentes en ce qui concerne les importations et les exportations de produits chimiques dangereux. Les échanges de tels produits avec les États tiers devraient nécessairement être régis de manière uniforme afin d'éviter l'apparition de distorsions éventuelles dans les échanges intracommunautaires. L'article 133 CE constituerait donc bien la base juridique appropriée du règlement attaqué.

34 Rappelant, enfin, la jurisprudence constante de la Cour dont il ressortirait que la politique commerciale commune est, par nature, appelée à faire l'objet d'une interprétation extensive, la Commission déplore l'élargissement du champ d'application matériel du règlement attaqué à des produits qui ne figuraient pas dans sa proposition initiale, à savoir les produits chimiques dangereux interdits ou strictement réglementés dans un ou plusieurs États membres seulement. Cette modification, tout comme la précision apportée à l'article 5, premier alinéa, du règlement attaqué, selon laquelle la participation de la Communauté à la convention

est, pour certaines questions visées par cet article, «de la compétence commune de la Commission et des États membres», iraient clairement à l'encontre de l'harmonisation visée sur le plan communautaire puisqu'elles sembleraient tenir pour acquise l'existence de telles interdictions ou restrictions nationales, seul l'article 10, paragraphe 7, du règlement attaqué faisant référence à la nécessité de respecter la législation communautaire.

35 Pour les défendeurs, en revanche, la précision apportée à l'article 5, premier alinéa, dudit règlement n'aurait d'autre objectif que de refléter, de manière plus adéquate, le caractère mixte de la participation de la Communauté et des États membres à la convention. Quant à l'élargissement du champ d'application matériel du même règlement aux produits interdits ou strictement réglementés dans certains États membres seulement, il constitue, selon ces défendeurs, une preuve supplémentaire de l'importance qu'ils attachent à la protection de la santé humaine et de l'environnement puisque, par rapport à la proposition soumise par la Commission, des produits additionnels auraient été inclus dans la sphère d'application potentielle du règlement attaqué. Le Conseil et le Parlement renvoient, dans ce contexte, à l'article 15, paragraphe 4, de la convention, autorisant les parties à celle-ci à prendre, sous certaines conditions, des mesures plus strictes que celles prévues dans la convention «afin de mieux protéger la santé des personnes et l'environnement», ainsi qu'aux quatrième et dix-septième considérants du règlement attaqué évoquant la nécessité, respectivement, d'aller «au-delà des dispositions de la convention à certains égards» et de garantir en toute hypothèse «une gestion rationnelle des produits chimiques».

36 S'agissant, par ailleurs, du contenu même dudit règlement, les défendeurs et les parties intervenantes partagent, en substance, l'appréciation portée par la Commission quant au caractère central des mécanismes prévus aux articles 6 à 16 de ce même règlement, mais, selon eux, lesdits mécanismes témoignent davantage de la volonté du législateur communautaire de protéger la santé des personnes et l'environnement contre les effets néfastes d'une manipulation incontrôlée des produits chimiques dangereux que d'un souci de régir ou de

promouvoir leur commercialisation effective. À cet égard, ces parties se réfèrent, notamment, à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, du règlement attaqué, qui renverrait expressément aux dispositions communautaires pertinentes relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances chimiques dangereuses pour l'homme ou l'environnement, ainsi qu'aux articles 10, paragraphe 6, et 12, paragraphe 6, du même règlement qui évoqueraient tous deux la possibilité, pour la Commission, d'évaluer, en étroite coopération avec les États membres, la nécessité de proposer l'adoption de mesures au niveau communautaire pour éviter tout risque inacceptable pour la santé des personnes et pour l'environnement au sein de la Communauté.

37 Selon le gouvernement finlandais, les articles 17 à 21 du règlement attaqué seraient d'ailleurs inspirés par les mêmes préoccupations sanitaires et environnementales puisqu'ils poseraient des exigences concrètes relatives tant au suivi et au respect des obligations prévues par la convention et ledit règlement qu'à l'établissement d'un régime de sanctions effectives en cas de violation de leurs dispositions.

38 En ce qui concerne, ensuite, l'argument de la Commission selon lequel les opérations relatives aux produits chimiques dangereux doivent nécessairement être réglementées dans le cadre de la politique commerciale commune afin de prévenir l'apparition de distorsions éventuelles dans les échanges intracommunautaires, les défendeurs soulignent qu'aucune distorsion majeure n'a été relevée dans le passé, alors même que les règles en cause avaient été adoptées sur une base environnementale, et que, de surcroît, lorsque des règles sont édictées au niveau communautaire afin de régir les échanges de produits dangereux, ces règles s'imposent en toute hypothèse aux États membres et aux opérateurs économiques, indépendamment de la base juridique retenue pour leur adoption. Les États membres ne pourraient donc arrêter des mesures nationales qu'en conformité avec ces règles communes et la législation communautaire pertinente, ainsi que cela ressortirait clairement, au demeurant, de l'article 10, paragraphe 7, du règlement attaqué.

39 Comme dans leurs écritures présentées dans le cadre du recours formé par la Commission contre la décision 2003/106 approuvant la convention au nom de la Communauté européenne (voir, à ce propos, arrêt de ce jour, Commission/Conseil, C-94/03, non encore publié au Recueil), le Conseil et le Parlement évoquent enfin plusieurs actes communautaires qui contiendraient également des dispositions de nature commerciale, mais qui, en raison de leur finalité environnementale prépondérante, seraient néanmoins fondés sur l'article 175, paragraphe 1, CE, sur l'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE) ou sur l'article 130 S du traité CEE (devenu, après modification, article 130 S du traité CE). Tel serait, le cas, notamment, des règlements (CEE) n° 259/93 du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1993, concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne (JO L 30, p. 1) et (CE) n° 338/97 du Conseil, du 9 décembre 1996, relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce (JO 1997, L 61, p. 1), ainsi que du règlement n° 2455/92, que le règlement attaqué abroge et remplace explicitement. Cette continuité entre le règlement n° 2455/92 et le règlement attaqué constituerait un indice supplémentaire de la nécessité de fonder ce dernier règlement sur l'article 175, paragraphe 1, CE.

### *Appréciation de la Cour*

40 Il convient d'observer, à titre liminaire, que la requérante et les défendeurs ne contestent pas la présence conjointe, dans le règlement attaqué, d'éléments de nature commerciale et environnementale. Toutefois, ils s'opposent sur le centre de gravité dudit règlement. Tandis que la Commission soutient en effet que, si le règlement attaqué exerce bien des effets bénéfiques sur la santé des personnes et l'environnement, son objet principal est de réglementer les échanges de produits chimiques dangereux, le Parlement et le Conseil, ainsi que l'ensemble des parties intervenantes, font valoir, en revanche, que ce dernier aspect revêt un caractère accessoire, la finalité première du règlement attaqué consistant à mettre en place des règles et des procédures aptes à garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement.

- 41 À cet égard, il convient de rappeler que, en vertu d'une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte communautaire doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte (voir arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil, 45/86, Rec. p. 1493, point 11; du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «Dioxyde de titane», C-300/89, Rec. p. I-2867, point 10; du 3 décembre 1996, Portugal/Conseil, C-268/94, Rec. p. I-6177, point 22, et du 13 septembre 2005, Commission/Conseil, C-176/03, non encore publié au Recueil, point 45).
- 42 Si l'examen d'un acte communautaire démontre qu'il poursuit une double finalité ou qu'il a une double composante et si l'une de celles-ci est identifiable comme principale ou prépondérante, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou composante principale ou prépondérante (voir arrêts du 30 janvier 2001, Espagne/Conseil, C-36/98, Rec. p. I-779, point 59; du 11 septembre 2003, Commission/Conseil, C-211/01, Rec. p. I-8913, point 39, et du 29 avril 2004, Commission/Conseil, C-338/01, Rec. p. I-4829, point 55).
- 43 À titre exceptionnel, s'il est établi, en revanche, que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou qu'il a plusieurs composantes, qui sont liés d'une façon indissociable, sans que l'un soit second et indirect par rapport à l'autre, un tel acte devra être fondé sur les différentes bases juridiques correspondantes (voir, en ce sens, notamment, arrêts du 19 septembre 2002, Huber, C-336/00, Rec. p. I-7699, point 31; du 12 décembre 2002, Commission/Conseil, C-281/01, Rec. p. I-12049, point 35, et du 11 septembre 2003, Commission/Conseil, précité, point 40).
- 44 Tel est, précisément, le cas en l'espèce. Sur le plan de ses finalités comme sur celui de son contenu, le règlement attaqué comporte en effet des composantes commerciale et environnementale qui sont liées d'une façon tellement indissociable qu'un recours conjoint aux articles 133 CE et 175, paragraphe 1, CE, s'imposait pour l'adoption de cet acte.

45 À cet égard, il convient de rappeler, en premier lieu, que, ainsi que cela ressort d'ailleurs aussi bien de ses considérants que de son article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, sous a), le règlement attaqué a pour objectif premier de mettre en œuvre la convention. Or, comme la Cour l'a jugé au point 51 de l'arrêt de ce jour, Commission/Conseil, précité, cette convention comporte précisément deux composantes de régulation des échanges et de protection de la santé humaine et de l'environnement qui sont liées de façon tellement étroite que la décision portant approbation de ladite convention au nom de la Communauté devait être fondée sur les articles 133 CE et 175, paragraphe 1, CE.

46 Certes, la circonstance qu'une ou plusieurs dispositions du traité ont été choisies comme bases juridiques pour l'approbation d'un accord international ne suffit pas à démontrer que ces mêmes dispositions doivent également être retenues comme bases juridiques pour l'adoption d'actes visant à mettre en œuvre ledit accord sur le plan communautaire.

47 En l'occurrence, toutefois, une identité de bases juridiques entre la décision d'approbation de la convention au nom de la Communauté et le règlement attaqué, qui met en œuvre cette convention sur le plan communautaire, s'impose, en tout état de cause, au regard de l'évidente convergence entre les dispositions de ces deux actes, reflétant aussi bien le souci de régir les échanges des produits chimiques dangereux que celui d'assurer une gestion rationnelle desdits produits et/ou de protéger la santé des personnes et l'environnement contre les effets néfastes du commerce de ces produits.

48 Tel est le cas, notamment, des articles 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, et 2 du règlement attaqué, énonçant les objectifs poursuivis par ses auteurs ainsi que le champ d'application matériel de ce règlement en des termes très proches de ceux qui figurent,

respectivement, aux articles 1<sup>er</sup> et 3 de la convention, les définitions contenues à l'article 2 de cette dernière correspondant très largement, au demeurant, à celles qui figurent à l'article 3 du règlement attaqué.

- 49 Tel est aussi et surtout le cas des articles 6 à 13 de ce règlement, qui contiennent les règles et les procédures applicables aux échanges de produits chimiques dangereux en des termes qui reflètent, à maints égards, les règles et les procédures prévues par la convention. Les articles 7 et 8 du règlement attaqué renvoient ainsi clairement à l'article 12 de la convention, relatif aux notifications d'exportation, tandis que les articles 12 et 13 du même règlement, relatifs aux obligations afférentes aux importations et aux exportations de produits chimiques, font pour leur part directement écho aux articles 10 et 11 de la convention, énonçant les mêmes obligations.
- 50 En second lieu, il convient de relever que, outre le parallélisme recherché avec la convention, qu'il vise à mettre en œuvre sur le plan communautaire, le règlement attaqué déborde du champ d'application de celle-ci puisque, ainsi qu'il ressort d'ailleurs explicitement du quatrième considérant dudit règlement, le législateur communautaire affiche sa volonté «d'aller au-delà des dispositions de la convention à certains égards». Or, les dispositions insérées, dans cette optique, dans le règlement attaqué justifiaient amplement le recours à l'article 133 CE, en plus du recours opéré à l'article 175, paragraphe 1, CE.
- 51 Tel est le cas, par exemple, des articles 14, paragraphe 2, et 16, paragraphe 1, du règlement attaqué. En ce qu'ils imposent, le premier, une interdiction totale d'exportation des produits chimiques et des articles énumérés à l'annexe V dudit règlement et, le second, lu en combinaison avec les articles 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, et 2, paragraphe 1, sous c), du même règlement, le respect, en cas d'exportation, des règles communautaires pertinentes relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des substances et préparations dangereuses, sans préjudice des exigences spécifiques de la partie ou du pays importateur, ces deux articles régissent en effet directement le commerce et les échanges desdits produits.

- 52 Dans ce contexte, les défendeurs ont notamment fait valoir que le recours à l'article 133 CE ne s'imposait pas dès lors, d'une part, qu'aucune distorsion majeure n'avait été observée dans les échanges intracommunautaires au cours des années antérieures et, d'autre part, que, dans l'exercice de leurs compétences, les États membres seraient en tout état de cause tenus de respecter la législation communautaire pertinente, ainsi que cela ressortirait, au demeurant, de l'article 10, paragraphe 7, du règlement attaqué.
- 53 À cet égard, il suffit de relever que, à supposer qu'elle soit fondée, la circonstance selon laquelle aucune distorsion n'a été relevée dans les échanges intracommunautaires des produits concernés n'est pas de nature à remettre en cause le recours, en l'espèce, à l'article 133 CE. Le bien-fondé du recours à cet article en tant que base juridique d'un acte communautaire dépend en effet des caractéristiques propres de cet acte et de la question de savoir si ces caractéristiques répondent aux critères objectifs déterminant l'applicabilité de ladite base juridique. Or, ainsi qu'il a été relevé précédemment, le règlement attaqué répond précisément à ces critères.
- 54 Quant à l'argument selon lequel, dans l'exercice de leurs compétences, les États membres seraient, en tout état de cause, tenus de se conformer à la législation communautaire pertinente, un tel argument, dont l'exactitude ne saurait, en soi, être contestée, est toutefois sans pertinence pour le choix de la base juridique appropriée d'un acte communautaire.
- 55 En ce qui concerne, enfin, la circonstance, évoquée par les défendeurs, selon laquelle d'autres actes communautaires, tels que les règlements n<sup>os</sup> 259/93 et 338/97 ou le règlement n<sup>o</sup> 2455/92, qui a précédé le règlement attaqué, seraient fondés sur une base juridique relative à la politique de l'environnement, elle est dépourvue de toute pertinence dans le cadre de la présente affaire. En vertu d'une jurisprudence

constante, en effet, la détermination de la base juridique d'un acte doit se faire en considération de son but et de son contenu propres, et non au regard de la base juridique retenue pour l'adoption d'autres actes communautaires présentant, le cas échéant, des caractéristiques similaires (voir, notamment, arrêt du 28 juin 1994, Parlement/Conseil, C-187/93, Rec. p. I-2857, point 28, qui concernait, précisément, le choix de la base juridique du règlement n° 259/93).

- 56 Au regard de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient donc de conclure que le règlement attaqué comporte, tant sur le plan des finalités poursuivies par ses auteurs que sur celui de son contenu, deux composantes liées de façon indissociable, sans que l'une puisse être considérée comme seconde ou indirecte par rapport à l'autre, relevant, l'une, de la politique commerciale commune et, l'autre, de la politique de protection de la santé humaine et de l'environnement. En application de la jurisprudence citée au point 43 du présent arrêt, ce règlement devait donc être fondé sur les deux bases juridiques correspondantes, soit, en l'occurrence, les articles 133 CE et 175, paragraphe 1, CE.
- 57 Certes, et ainsi que la Cour l'a jugé, en substance, aux points 17 à 21 de l'arrêt Dioxyde de titane, précité, le recours à une double base juridique est exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre de ces bases sont incompatibles et/ou lorsque le cumul de bases juridiques est de nature à porter atteinte aux droits du Parlement (voir également, en ce sens, arrêts du 25 février 1999, Parlement/Conseil, C-164/97 et C-165/97, Rec. p. I-1139, point 14, et du 29 avril 2004, Commission/Conseil, précité, point 57). En l'occurrence, toutefois, aucune de ces conséquences ne résulte d'un recours conjoint aux articles 133 CE et 175, paragraphe 1, CE.
- 58 D'une part, en effet, le recours additionnel à l'article 133 CE ne pouvait, en l'espèce, avoir aucune influence sur les règles de vote applicables au sein du Conseil puisque, au même titre que l'article 175, paragraphe 1, CE, l'article 133, paragraphe 4, CE, dispose que, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées par ce dernier article, le Conseil statue à la majorité qualifiée.

- 59 D'autre part, le recours conjoint aux articles 133 CE et 175, paragraphe 1, CE, n'est pas davantage de nature à porter atteinte aux droits du Parlement puisque, si le premier de ces deux articles ne prévoit pas, formellement, la participation de cette institution s'agissant de l'adoption d'un acte tel que celui en cause dans la présente affaire, le second, en revanche, renvoie explicitement à la procédure visée à l'article 251 CE. Contrairement à la situation en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Dioxyde de titane, précité, le cumul des bases juridiques n'entraîne donc, en l'espèce, aucune atteinte aux droits du Parlement puisque le recours à l'article 175, paragraphe 1, CE, permet à cette institution d'adopter l'acte selon la procédure de codécision.
- 60 Au regard de tout ce qui précède, il y a donc lieu d'annuler le règlement attaqué dans la mesure où il est fondé sur le seul article 175, paragraphe 1, CE.

### **Sur la limitation des effets de l'annulation**

- 61 Dans ses conclusions, la Commission a demandé à la Cour, dans l'hypothèse où le recours devrait être accueilli, que les effets du règlement attaqué soient maintenus jusqu'à l'adoption d'un nouveau règlement.
- 62 À cet égard, il convient de rappeler que, aux termes de l'article 231, deuxième alinéa, CE, la Cour peut, si elle l'estime nécessaire, indiquer ceux des effets du règlement annulé qui doivent être considérés comme définitifs.

- 63 En l'espèce, il y a lieu de relever que, conformément à son article 26, le règlement attaqué est entré en vigueur le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, laquelle publication est intervenue le 6 mars 2003.
- 64 Depuis le 7 mars 2003, les exportations et les importations de produits chimiques dangereux sont donc régies par ce règlement et la Commission a été amenée à prendre, en application de ce dernier, plusieurs décisions d'importation communautaire concernant certains produits et substances chimiques.
- 65 Au vu de ces éléments et aux fins, notamment, d'éviter toute insécurité juridique quant au régime applicable aux échanges de ces produits à la suite de l'annulation du règlement attaqué, il y a donc lieu de maintenir les effets de ce règlement jusqu'à l'adoption, dans un délai raisonnable, d'un nouveau règlement fondé sur les bases juridiques appropriées.

### **Sur les dépens**

- 66 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. Conformément à l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, du même règlement, la Cour peut cependant répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, ou pour des motifs exceptionnels. La Commission, le Conseil et le Parlement ayant, en l'espèce, chacun succombé partiellement en leurs moyens, il y a lieu de décider qu'ils supporteront leurs propres dépens. Conformément à l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure, les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (deuxième chambre) déclare et arrête:

- 1) **Le règlement (CE) n° 304/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux, est annulé.**
  
- 2) **Les effets de ce règlement sont maintenus jusqu'à l'adoption, dans un délai raisonnable, d'un nouveau règlement fondé sur les bases juridiques appropriées.**
  
- 3) **La Commission des Communautés européennes, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne supportent chacun leurs propres dépens.**
  
- 4) **La République française, la République de Finlande ainsi que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord supportent leurs propres dépens.**

Signatures