

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **Le cumul des bases juridiques et les relations extérieures de la Communauté européenne**

Adam, Stanislas

*Published in:*  
Revue des affaires européennes

*Publication date:*  
2006

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Adam, S 2006, 'Le cumul des bases juridiques et les relations extérieures de la Communauté européenne: l'eau et le feu ? Note sous CJCE, 94/03 et 178/03, 10 janvier 2006', *Revue des affaires européennes*, numéro 1, pp. 127-136.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Cour de justice, 10 janvier 2006, *Commission c/ Conseil*

Aff. C-94/03, Rec. p. I-1

## *Commission c/ Parlement et Conseil*

Aff. C-178/03, Rec. p. I-107

RECOURS EN ANNULATION – BASE JURIDIQUE – RELATIONS EXTÉRIEURES – CONVENTION DE ROTTERDAM – ENVIRONNEMENT – POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE

Stanislas ADAM<sup>1</sup>, *Aspirant du Fonds de la recherche scientifique – Flandre, rattaché à l'Université de Gand (Europees Instituut)*

Le choix de la base juridique d'un acte communautaire a toujours été au centre d'après discussions. La raison en est double. D'une part, dans la mesure où les compétences communautaires sont d'attribution, le mobile juridique dont le législateur européen fait choix est un préalable indispensable à sa compétence, avant même l'observance du principe de subsidiarité<sup>2</sup>. Ensuite, ce choix est de nature à déterminer laquelle des nombreuses et complexes procédures d'élaboration normative trouve à s'appliquer.

Il est néanmoins des cas dans lesquels la difficulté ne repose pas tant sur la justification, dans le droit primaire, de l'intervention des institutions législatives communautaires, mais bien sur la pluralité des fondements juridiques envisageables. Il y va d'un conflit de bases législatives. La Cour de justice a développé à cet égard une jurisprudence dont la teneur mérite d'être rappelée. Les arrêts de la Cour de justice du 10 janvier 2006<sup>3</sup> présentent toutefois une spécificité qui en rend l'étude indispensable. Ils ont en effet été prononcés à la suite de procédures en annulation parallèles, l'une relative à la décision du Conseil concer-

nant l'approbation 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, l'autre relative au règlement, adopté cette fois selon la procédure de co-décision, mettant en œuvre les obligations résultant de cette convention en droit communautaire. C'était là l'occasion, pour la Cour de justice, de faire valoir ses solutions pour la transposition de sa jurisprudence aux relations extérieures de la Communauté.

### *Rappel de la jurisprudence communautaire relative au choix de la base juridique appropriée*

#### 1° L'importance du choix de la base juridique

Le recours à une base juridique emporte des conséquences essentielles – voire constitutionnelles<sup>4</sup> –, en droit communautaire. Le fondement légal détermine en effet non seulement l'institution compétente<sup>5</sup>, mais également, par voie de conséquence, les règles de vote et la

<sup>1</sup> Au moment de la clôture de cet article, l'auteur était collaborateur scientifique à l'Université de Gand (UIAP), assistant à l'U.C.L. et aux F.U.N.D.P. et avocat.

<sup>2</sup> R. BARENTS, «The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation», *CML Rev.*, 1993, p. 85.

<sup>3</sup> CJCE, 10 janvier 2006, *Commission/Conseil*, aff. C-94/03, p. I-1; CJCE, 10 janvier 2006, *Commission/Parlement et Conseil*, aff. C-178/03, Rec. p. I-107.

<sup>4</sup> CJCE, avis 2/00, 6 décembre 2001, «Protocole de Carthagène sur la sécurité biologique», Rec. p. I-9713.

<sup>5</sup> Ainsi, en matière d'harmonisation, il revient de distinguer la procédure visée à l'article 94 CE et celle de l'article 95 CE. Dans le premier cas, le Conseil statue sur la base d'une proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen, tandis que dans le second, la procédure de codécision trouve à s'appliquer.



procédure à suivre pour l'adoption de l'acte envisagé<sup>6</sup>.

Souvent, de plus, le choix d'une base juridique, de même que les arrêts par lesquels la Cour de justice en évalue la pertinence, ont des répercussions institutionnelles qui dépassent largement le secteur d'activité concerné par la norme querellée. Deux catégories de conflits peuvent être identifiées à cet égard.

Dans une première catégorie, le conflit s'avère être le reflet procédural de divergences de points de vue entre les institutions de la Communauté européenne, que ce soit sur l'existence ou l'étendue d'une compétence communautaire, l'identification de la ou des institutions communautaires habilitées à en connaître, voire même le degré d'intervention de chacune des institutions appelées à participer au processus d'élaboration normatif<sup>7</sup>. C'est dans ce contexte que s'inscrit, pour ne prendre que cet exemple, le combat mené depuis une vingtaine d'années par le Parlement européen à l'effet de se voir reconnaître une légitimité d'intervention accrue<sup>8</sup>.

Dans une seconde catégorie, à l'inverse, ce sont les Etats membres qui tentent de contester la compétence de la Communauté dans tel ou tel domaine, voire la manière dont la Communauté a exercé sa compétence, quand bien même le litige présente à première vue un caractère interinstitutionnel<sup>9</sup>.

Enfin, l'utilisation de l'une ou l'autre base juridique est de nature à influencer le contenu même de la règle envisagée. La politique du transport en fournit une illustration. Lorsque le Conseil assure la mise en œuvre générale de cette compétence, visée à l'article 71, paragraphe 1, du traité CE, la règle de la majorité qualifiée trouve application. Les Etats minoritaires qui ne partagent pas le point de vue exprimé par la Commission dans sa proposition pourraient très bien n'avoir aucun moyen direct de faire valoir leurs réticences, pas

même en tentant d'atténuer la portée de certains principes ou règles contenus dans la norme en cause. Inversement, lorsque le Conseil situe son action dans l'article 71, paragraphe 2, soit lorsqu'il adopte les «*dispositions portant sur les principes du régime des transports dont l'application serait susceptible d'affecter gravement le niveau de vie et l'emploi dans certaines régions, ainsi que l'exploitation des équipements de transport, compte tenu de la nécessité d'une adaptation au développement économique résultant de l'établissement du marché commun*», la règle de l'unanimité prévaut, avec cette conséquence que le produit normatif du processus législatif ne peut qu'être le résultat d'un compromis global, réunissant l'ensemble des Etats membres de la Communauté. Dans ce cas, le Conseil aura pris soin de consulter le Parlement européen ainsi que le Comité économique et social. Enfin, l'adoption, par le Conseil, de normes visant à supprimer «*les discriminations qui consistent en l'application par un transporteur, pour les mêmes marchandises sur les mêmes relations de trafic, de prix et conditions de transport différents en raison du pays d'origine ou de destination des produits transportés*»<sup>10</sup> se fait à la majorité qualifiée, mais sans consultation obligatoire du Parlement européen. Dès lors que cette dernière institution n'est pas consultée, le contenu de la norme ne peut être influencé par ses éventuelles propositions d'amendement.

Des contraintes similaires expliquent les désaccords que l'on a pu observer quant au choix de la base juridique des mesures d'harmonisation dans le secteur de l'agriculture<sup>11</sup>. La Commission avait toujours défendu l'idée selon laquelle de telles mesures faisaient partie de la Politique agricole commune. Les Etats membres – et, par voie de conséquence, le Conseil – se retranchaient au contraire derrière le point de vue selon lequel ces initiatives s'inscrivaient dans le cadre de la réalisation de la libre circulation des biens et devaient en conséquence suivre les règles de procédure – en particulier l'unanimité – dictées par l'article 94 du traité CE.

<sup>6</sup> Ainsi, le recours à l'article 308 CE implique-t-il l'unanimité au sein du Conseil, contrairement à l'article 95 CE, qui n'impose que la majorité qualifiée.

<sup>7</sup> K. C. BRADLEY, «L'arrêt Dioxyde de titane, un jugement de Salomon?», *CDE*, 1992, p. 611.

<sup>8</sup> Voy. not. CJCE, 22 mai 1990, *Parlement européen/Conseil (Tchernobyl I)*, aff. 70/88, *Rec.* p. I-2041.

<sup>9</sup> K. LENAERTS, *Le juge et la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1988, p. 343-345.

<sup>10</sup> Article 75, §1<sup>er</sup> CE.

<sup>11</sup> R. BARENTS, *op. cit.*, p. 90.



Ces quelques éléments permettent de comprendre l'ampleur des implications que les évolutions de la jurisprudence de la Cour de justice sont de nature à emporter en la matière, surtout dans la recherche de l'équilibre institutionnel qui préside au processus d'élaboration du droit communautaire dérivé.

## 2° La motivation des actes législatifs de la Communauté européenne

La conséquence principale du principe de l'attribution des compétences communautaires est que toute règle législative européenne doit faire apparaître, dans son préambule ou son visa, la ou les règles des traités européens qui la fondent<sup>12</sup>. Une référence générale à l'un ou l'autre objectif poursuivi par ces traités, voire à l'un des traités lui-même, ne satisfait pas à cette exigence. Dans le même ordre d'idées, la seule conviction d'une institution quant au but poursuivi par la règle à l'adoption de laquelle elle participe ne suffit pas à légitimer le fondement juridique choisi<sup>13</sup>.

Cette seule référence à la base juridique ne serait toutefois pas de grande utilité si elle n'était complétée d'une motivation spécifique, indispensable dans le contexte de normes de droit primaire dont la formulation est large. En d'autres termes, il est logique que les institutions communautaires fournissent les éléments qui les ont autorisées à intervenir sur la base de telle ou telle disposition du droit primaire.

La jurisprudence, constante à ce sujet, est établie en ce sens que le choix de la base juridique qui fonde l'intervention de la ou des institution(s) concernée(s) doit reposer sur des éléments objectifs, susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte<sup>14</sup>. Ces principes trouvent également à s'appliquer au

choix de la base juridique pour la conclusion d'un accord international<sup>15</sup>.

Si, toutefois, l'examen de la norme fait apparaître que cette dernière poursuit un double objectif ou présente une double composante, le législateur communautaire est limité dans son choix, puisqu'il lui appartient de faire reposer l'acte, exclusivement, sur la base juridique qui apparaît primordiale, à savoir celle dont l'utilisation est prépondérante<sup>16</sup>.

La plupart des actes communautaires, surtout lorsqu'ils revêtent un caractère législatif, poursuivent différents objectifs. Définir le principal d'entre eux, celui qui constitue le «centre de gravité», procède le plus souvent d'un jugement de valeur, empreint d'une puissante subjectivité.

Plus fondamentalement, identifier le caractère principal d'une norme communautaire n'est pas toujours possible. Il est des cas dans lesquels les diverses composantes ou aspects de la norme sont – et c'est là une expression empruntée à la Cour de justice – «également essentiels». Le recours à une double base juridique s'impose alors<sup>17</sup>. L'institution à l'origine de l'acte est tenue d'adopter ce dernier sur la base des deux dispositions qui fondent sa compétence<sup>18</sup>.

## 3° Vers un assouplissement des exigences de la Cour en matière de double base juridique?

Ces règles méritent toutefois d'être nuancées depuis l'arrêt de la Cour de justice du 9 sep-

<sup>12</sup> CJCE, 26 mars 1987, *Commission/Conseil*, aff. 45/86, *Rec.* p. 493.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> *Ibid.*, point 11; CJCE, 11 juin 1991, *Commission/Conseil*, aff. 300/89, *Rec.* p. I-2867, point 10; CJCE, 3 décembre 1996, *Portugal/Conseil*, aff. C-268/94, *Rec.* p. I-6177, point 22; CJCE, 13 septembre 2005, *Commission/Conseil*, aff. C-176/03, *Rec.* p. I-7879, point 45.

<sup>15</sup> CJCE, avis 2/00, 6 décembre 2001, précité, note 3. Voy. aussi *CML Rev.* 2002 (reflet A. DASHWOOD), liv. 2, p. 353. La Commission avait alors demandé un avis à la Cour, en vertu de l'art. 300, al. 6 CE, sur la question de savoir si le Protocole de Carthagène en matière de biosécurité ressortissait à la compétence exclusive de la Communauté ou à la compétence partagée de la Communauté et des Etats membres.

<sup>16</sup> CJCE, 30 janvier 2001, *Espagne/Conseil*, aff. C- 36/98, *Rec.* p. I-779, point 59; CJCE, 11 septembre 2003, *Commission/Conseil*, aff. C-211/01, *Rec.* p. I-8913, point 39; CJCE, 29 avril 2004, *Commission/Conseil*, aff. C-338/01, *Rec.* p. I-4829, point 55.

<sup>17</sup> CJCE, 30 mai 1989, *Commission/Conseil*, aff. 242/87, *Rec.* p. 1425, points 33 à 37; CJCE, 7 mars 1996, *Parlement/Conseil*, aff. C-360/93, *Rec.* p. I-1195, point 30; CJCE, 19 septembre 2002, *Huber*, aff. C-336/00, *Rec.* p. I-7699, point 31; CJCE, 12 décembre 2002, *Commission/Conseil*, aff. C-281/01, *Rec.* p. I-12049, point 35; CJCE, aff. C-211/01, précité, point 40.

<sup>18</sup> CJCE, 27 septembre 1988, *Commission/Conseil*, aff. 165/87, *Rec.* p. 5545, points 6 à 13.



tembre 2004, prononcé dans les affaires jointes C-184/02 et C-223/02<sup>19</sup>. L'Espagne et la Finlande avaient introduit, chacune, un recours en annulation contre la directive 2002/15/CE du Parlement et du Conseil, du 11 mars 2002, relative à l'aménagement du temps de travail des personnes exécutant des activités mobiles de transport routier. L'un des moyens d'annulation tenait en ce que la directive avait été adoptée tant sur la base de l'article 71 du traité CE – relatif à la politique du transport – que sur la base de l'article 137, paragraphe 2, – lequel a trait à l'amélioration des conditions de travail. Après avoir examiné minutieusement la norme en question, la Cour estime que le Parlement et le Conseil ont très bien pu fonder leur intervention sur la politique du transport, dans la mesure où la directive visait aussi bien un objectif de sécurité routière que l'amélioration des conditions concurrentielles des transporteurs routiers indépendants au sein de la Communauté. La Cour poursuit en épinglant que le choix de l'article 137, paragraphe 2, n'emporte pas la moindre variation procédurale<sup>20</sup>, en manière telle qu'elle n'estime pas nécessaire de se prononcer sur le point de savoir si cette disposition fournit également une base juridique correcte à la directive.

La Cour aboutit à cette conclusion, sans avoir tenté de dégager, parmi les deux fondements juridiques invoqués, lequel s'avère prépondérant.

Il s'en déduit que désormais – et sous réserve de ce qui sera dit plus loin à propos des deux arrêts commentés –, dès que le choix délibéré de plusieurs bases juridiques est soumis à la censure de la Cour, cette dernière examine d'abord et avant tout si la sélection de l'une ou de l'autre a pour effet de modifier la procédure à suivre ou non. Dans le premier cas, la Cour évalue la prépondérance de l'une sur l'autre, au regard du contenu et des objectifs poursuivis. Dans le second, à l'inverse, la Cour se contente d'examiner si la norme pouvait être adoptée sur l'une ou l'autre base. Sans doute cet assouplissement de la jurispru-

dence de la Cour s'explique-t-il par la volonté de cette dernière de ne pas réfréner la volonté exprimée par les institutions de la Communauté d'étendre leur intervention, dans certains domaines spécifiques, au-delà de l'élaboration stricte d'un marché intérieur<sup>21</sup>.

Cette jurisprudence s'inscrit en parallèle des arrêts par lesquels la Cour de justice a jugé que le cumul des bases juridiques est exclu lorsque les procédures prévues par l'une et par l'autre sont incompatibles. Le premier d'entre eux fut l'arrêt *Dioxyde de titane*<sup>22</sup>. Dans cette affaire, la Commission sollicitait l'annulation d'une directive relative à l'harmonisation des programmes pour la réduction de la pollution causée par l'industrie du dioxyde de titane. La proposition initiale de la Commission était basée sur les articles 94 (ex-art. 100) et 308 (ex-art. 235) du traité CE. Suite à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la Commission modifia néanmoins la base juridique proposée, et estima qu'il pouvait être fait usage de l'article 95 (ex-art. 100A) du traité. Le Conseil fonda toutefois la directive sur l'article 175 (ex-art. 130 S) du traité CE. La Cour de justice estime tout d'abord que tant l'analyse des buts et du contenu de la directive en cause fait apparaître qu'«elle concerne, d'une façon indissociable, à la fois la protection de l'environnement et l'élimination des disparités dans les conditions de concurrence»<sup>23</sup>. Ainsi, si la mise en œuvre de la directive avait contribué à la réduction de la pollution par le dioxyde de titane dans les différents Etats membres de la Communauté, les mesures induites par ce but auraient nécessairement exercé une influence sur les coûts de production de l'ensemble des industries du secteur en Europe. Leur position concurrentielle s'en serait vu rapprochée, quel que fût leur lieu d'établissement au sein de la Communauté.

Un examen approfondi de cette ambivalence ne permettait pas d'identifier un centre de gravité, en manière telle que la directive en ques-

<sup>19</sup> CJCE, 9 septembre 2004, *Espagne et Finlande/Parlement et Conseil*, aff. jtes C-184 et 223/02, *Rec.* p. I-7789, point 44.

<sup>20</sup> *Idem*, point 42.

<sup>21</sup> F. MARIATTE, «Sur le fondement juridique de la réglementation communautaire du temps de travail – obs. ss. CJCE, *Espagne et Finlande/Parlement et Conseil*, C-184/02 et C-223/02, 9 septembre 2004», *Europe*, nov. 2004, p. 10.

<sup>22</sup> Affaire 300/89, précitée; Affaires C-164 et 165/97, précitées.

<sup>23</sup> Point 13 de l'arrêt.



tion aurait dû, en principe, être fondée tant sur la base de l'article 95 que de l'article 175 du traité CE. Cette jurisprudence n'était toutefois pas transposable en l'espèce. En effet, l'article 100A prévoyait à l'époque une procédure de coopération, tandis que l'article 130 S prescrivait un vote à l'unanimité au sein du Conseil, après une simple consultation du Parlement européen.

La Cour de justice procède en deux temps pour arriver à cette conclusion.

Elle estime tout d'abord que dans un tel cas, «*le cumul de base juridique serait de nature à vider la procédure de coopération de sa substance même*»<sup>24</sup>. Autrement dit, si une utilisation simultanée des deux bases était admise, le Conseil ne pourrait accueillir les amendements formulés par le Parlement européen et repris par la Commission dans sa proposition réexaminée qu'à l'unanimité des voix, ce qui serait contraire au principe même de la coopération. Par ailleurs, cette même raison impliquerait une diminution des prérogatives du Parlement européen dans le processus législatif de coopération, ce qui serait contraire au «*principe démocratique fondamental, selon lequel les peuples participent à l'exercice du pouvoir par l'intermédiaire d'une assemblée représentative*»<sup>25</sup>.

Encore fallait-il, dans un second temps, déterminer laquelle des ces bases juridiques devait être utilisée. La Cour fait le choix de l'article 95 (ex-art. 100A), pour le triple motif qu'une mesure d'harmonisation ne saurait tomber automatiquement sous l'empire de l'article 175 (ex-art. 130 S) du traité CE par le seul fait qu'elle poursuit également un objectif environnemental, que des divergences dans les exigences des Etats membres à l'égard des industries chimiques du dioxyde de titane peuvent avoir pour effet de freiner l'établissement d'un marché intérieur et, enfin, car l'article 95, paragraphe 3, impose aux institutions communautaires de prendre en compte un degré élevé de protection de l'environnement lorsqu'elles harmonisent les législations des Etats membres.

<sup>24</sup> Point 18 *in fine* de l'arrêt.

<sup>25</sup> Point 20 de l'arrêt.

Même s'il n'était pas apparent dans les termes de l'arrêt, l'objectif tenant à privilégier un plus grand pouvoir d'intervention en faveur du Parlement européen – ceci est largement confirmé par les plus récents arrêts – apparaît en filigrane<sup>26</sup>. En particulier, l'on n'aperçoit pas pourquoi les trois arguments dont il vient d'être question n'ont pas été évoqués en amont par la Cour de justice, à l'effet de déterminer le centre de gravité de la norme en cause. En effet, puisque ce centre est fixé par référence, notamment, au contenu de l'acte, la Cour aurait dû se contenter de considérer que, naturellement, les termes du traité, de même que l'esprit dans lequel s'inscrit la politique de l'harmonisation communautaire, suffisaient à donner la préférence à l'article 95 du traité<sup>27</sup>. Si elle ne l'a pas fait, c'est qu'une autre motivation – la pleine consécration du potentiel démocratique du traité CE – l'y a conduite.

La Cour de justice précise encore, dans un arrêt du 2 mars 1994, que dans la mesure où «*le droit d'être consulté en vertu d'une disposition du traité constitue une prérogative du Parlement*», l'adoption d'un acte législatif «*sur une base juridique ne prévoyant pas une telle consultation est susceptible de porter atteinte à cette prérogative, même si une consultation facultative a eu lieu*»<sup>28</sup>. Dans la mesure où une consultation régulière est un moyen pour le Parlement de participer activement au processus législatif de la Communauté, il s'en déduit qu'une autre institution communautaire ne saurait échapper, en principe, à la sanction qui affecte l'utilisation d'une base juridique erronée par la simple adaptation libre du processus législatif. Il y va

<sup>26</sup> A. SEWANDONO, «*Beginsel van democratie versus milieu*», *N.J.B.*, 1992, p. 63; H. SOMSEN, «*Commentary*», *CML Rev.*, 1992, note 47; C. BARNARD, «*Where Politicians fear to tread?*», *EL Rev.*, 1992, p. 130; *contra*, R. BARENTS, *op. cit.*, p. 95.

<sup>27</sup> Ce raisonnement est, au moins en partie, confirmé par l'arrêt *Parlement/Conseil* (CJCE, 25 février 1999, aff. jtes C-164/97 et 165/97, *Rec.* p. I-1139). Dans cet arrêt, la Cour estime en effet que des mesures de défense de l'environnement forestier contre les risques de destruction et de dégradation tenant aux incendies et à la pollution atmosphérique font de plein droit partie des actions en faveur de l'environnement pour lesquelles la compétence communautaire est fondée sur l'article 130 S du traité (sur ces arrêts, voy. not. D. GADBIN, «*Agriculture et environnement : une frontière qui se précise*», *RTDE*, 1999, p. 326).

<sup>28</sup> CJCE, 2 mars 1994, *Parlement/Conseil*, aff. C-316/91, *Rec.* p. I-625, point 16.



d'une garantie essentielle de sécurité juridique et de transparence.

A l'inverse, dès lors que l'harmonisation fiscale est expressément exclue du champ d'application de l'article 95 du traité, une directive visant à améliorer l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du FEOGA devait bien être adoptée sur le fondement des articles 93 et 94 du traité, ce même si ces derniers ne prévoient qu'une consultation du Parlement européen, et non pas une procédure législative de co-décision<sup>29</sup>.

### *Le contexte factuel des affaires*

Dans les deux affaires commentées, la Commission s'oppose, d'une part, au règlement 304/2003/CE du Parlement et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux<sup>30</sup> (affaire C-178/03), d'autre part, à la décision 2003/106/CE du Conseil, du 19 décembre 2002, concernant l'approbation, au nom de la Communauté européenne, 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<sup>31</sup> (affaire C-94/03). Cette dualité fait apparaître l'originalité du contexte dans lequel s'inscrivent les arrêts de la Cour de justice, puisque cette dernière devait appliquer sa jurisprudence relative à la base juridique appropriée tant à l'égard de la décision de conclure un accord international, qu'à l'égard de la norme générale et abstraite chargée de rencontrer les obligations découlant de ce dernier sur le plan communautaire.

La Convention de Rotterdam, adoptée le 10 septembre 1998 et signée au nom de la Communauté le 11 septembre de la même année, a pour objectif d'encourager le partage des responsabilités et la coopération entre parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux. L'un des apports essentiels de cette convention

est de soumettre ce type de transactions commerciales à une procédure dite de consentement préalable en connaissance de cause («Prior Informed Consent»). Ceci implique une information réciproque des parties à la Convention sur les pratiques de chacun en matière d'importation de produits chimiques<sup>32</sup>, de même qu'une diffusion de ces informations aux opérateurs économiques relevant de la juridiction des Etats parties à la Convention et une surveillance de leur respect.

Le 24 janvier 2002, la Commission a proposé au Conseil d'approuver la Convention, sur la base d'une combinaison des articles 133 et 300 du traité CE<sup>33</sup>. Le Conseil a toutefois décidé, au cours de sa séance du 19 décembre 2002, lors d'une session «Justice et Affaires intérieures» et après avoir consulté le Parlement européen, d'approuver la Convention, non pas sur le fondement de la politique commerciale commune, mais sur celui de la politique de l'environnement, visée à l'article 175 du traité. La déclaration de compétence, requise par l'article 25, §3, de la Convention, figure à l'annexe B de cette décision et se lit, pour l'essentiel, comme suit : «*La Communauté européenne déclare que, conformément au traité instituant la Communauté européenne, et notamment à son article 175, §1, elle est compétente pour conclure des accords internationaux et pour faire respecter les obligations qui en découlent en vue de réaliser les objectifs suivants : – la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement; – la protection de la santé des personnes; – l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles; – la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement (...)*».

Le règlement du 28 janvier 2003 fut adopté sur cette base, selon la procédure de codécision. Il va, sur certains points, plus loin que la Convention qui en est la cause.

<sup>29</sup> Aff. C-338/01, précitée.

<sup>30</sup> JOUE n° L 63, p. 1.

<sup>31</sup> JOUE n° L 63, p. 27.

<sup>32</sup> Art. 10 de la Convention.

<sup>33</sup> COM (2001) 802 final (JOUE n° C 126, 2002, p. 274).



### L'argumentation des parties

La Commission soutient que, même si le règlement attaqué et l'accord international en question promeuvent un degré élevé de protection de la santé des personnes et de l'environnement, leur objet principal est de réglementer les échanges de produits chimiques dangereux<sup>34</sup>. En d'autres termes, leur objet principal se situerait au cœur du commerce international d'une catégorie définie de biens.

A l'inverse, le Parlement et le Conseil, ainsi que les parties intervenantes, font valoir que ce dernier aspect est accessoire, le but principal du règlement étant de mettre en place des procédures aptes à garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement<sup>35</sup>. Le raisonnement emprunté diffère toutefois quelque peu d'un arrêt à l'autre. Dans l'affaire C-94/03, les défendeurs et les intervenants insistent sur le fait que la convention n'institue aucun mécanisme de reconnaissance mutuelle des normes d'étiquetage des produits chimiques dangereux. Elle s'attacherait davantage à contrôler ou restreindre les échanges de certains produits plutôt qu'à les promouvoir<sup>36</sup>. Dans l'affaire C-178/03, si ces mêmes parties n'entendent pas contester que les mesures visées aux articles 6 à 17 du règlement, en particulier les dispositions relatives à l'étiquetage et aux informations qui doivent accompagner les produits, peuvent avoir pour effet de renforcer la transparence qui entoure le commerce de ces derniers, elles ne demeurent pas moins attachées à l'idée que de telles règles trouvent leur justification fondamentale dans la nécessité d'éviter tout risque inacceptable pour la santé des citoyens et pour l'intégrité de l'environnement au sein de la Communauté<sup>37</sup>.

### Les solutions apportées par la Cour

Après avoir rappelé sa jurisprudence au sujet du choix de la base juridique appropriée, la Cour estime que la convention de Rotterdam – de même que le règlement qui la transpose en

droit communautaire – «comporte, tant sur le plan des finalités poursuivies 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 protection de la santé humaine et de l'environnement»<sup>38</sup>. Contrairement à la solution préconisée lors de l'examen du Protocole de Carthagène<sup>39</sup>, la Cour identifie en l'espèce un lien explicite et indissoluble entre un instrument typique de la politique de l'environnement, à savoir la procédure d'accord préalable en connaissance de cause, et les règles commerciales mises en œuvre pour le réaliser, soit l'identification d'une liste de produits chimiques et pesticides susceptibles de présenter un danger pour la santé et l'environnement et, pour cette même raison, soumis à la procédure susvisée<sup>40</sup>.

Dans l'affaire C-178/03, relative à l'examen de la requête en annulation dirigée contre le règlement, la Cour de justice établit un intéressant *dictum* à propos du choix de la base juridique pour un accord international et des règles de droit communautaire en charge de sa mise en œuvre. Si elle concède que «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 (fonder) l'adoption d'actes visant à mettre en œuvre ledit accord sur le plan communautaire»<sup>41</sup>, une identité de ces bases juridiques s'impose en l'espèce, «au regard de l'évidente convergence entre les dispositions de ces deux actes, reflétant aussi

<sup>34</sup> Aff. C-178/03, précitée, point 40; aff. C-94/03, précitée, point 21.

<sup>35</sup> Aff. C-178/03, *idem*; aff. C-94/03, précité, point 27.

<sup>36</sup> Aff. C-94/03, *idem*.

<sup>37</sup> Aff. C-176/03, précitée, point 36.

<sup>38</sup> Aff. C-94/03, précitée, point 51 (voy. aussi l'arrêt dans l'aff. C-178/03, point 56). La Cour, sur ce point, s'est adonnée à un examen sensiblement plus détaillé dans l'affaire C-94/03 (points 37 à 51) que dans l'affaire C-178/03 (points 44 à 46), procédant par renvoi dans cette dernière (voy. *infra*). La Cour prend de la sorte le contre-pied de la position défendue par Mme l'avocat général KOKOTT dans ses conclusions. L'*amicus curiae* avait en effet pris position en faveur du Parlement et du Conseil, estimant que les effets 'commerciaux' tant de l'accord international que du règlement ne présentaient qu'un caractère secondaire par rapport à leur objet environnemental (conclusions présentées le 26 mai 2005, dans l'affaire C-94/03, *Commission/Conseil*, points 32 à 45, ainsi que dans l'affaire C-178/03, *Commission/Parlement et Conseil*, points 37 à 52).

<sup>39</sup> Avis 2/00 du 6 décembre 2001, précité.

<sup>40</sup> Aff. C-94/03, précitée, point 44.

<sup>41</sup> Aff. C-178/03, précitée, point 46.



*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»<sup>42</sup>. C'était là une manière, pour la Cour de justice, de rendre indiscutable la transposition de la solution de l'affaire C-94/03 dans l'affaire C-178/03.*

Un tel procédé présente des avantages et des inconvénients. Il autorise une certaine cohérence puisque, dans la mesure où l'accord international et la règle communautaire qui le met en œuvre convergent à suffisance – ce qui n'empêche pas des différences ponctuelles –, ils devront reposer sur des bases communautaires identiques. Le sort réservé à l'examen de la validité de leur fondement en deviendra en principe interdépendant, ce qui permet d'éviter qu'un acte ne subsiste dans l'ordre juridique communautaire sans l'autre. Ceci n'empêche malheureusement pas que l'annulation de la décision de conclure l'accord international pour le motif qu'une telle décision ne reposerait pas sur une base juridique valable, même combinée à l'annulation et à la disparition de la norme de droit dérivé qui en transpose le contenu en droit communautaire, laisse intactes les obligations de la Communauté, sur le plan international, à l'égard des pays avec lesquels le traité a été conclu. Plus fondamentalement, une telle jonction conduit au piège de ne point suffisamment tenir compte des particularités procédurales qui entourent l'élaboration du droit dérivé en matière de relations extérieures. Madame l'avocat général Kokott en était sans doute bien consciente lorsqu'elle proposait de juger les procédures des articles 133 et 175, lues en combinaison avec l'article 300 du traité CE, compatibles entre elles dans l'affaire C-94/03<sup>43</sup>, tandis qu'elle préconisait une solution inverse dans l'affaire C-178/03, puisqu'en ce cas, l'extension de la procédure de codécision à une matière relevant – au moins partiellement – de la politique commerciale commune privait le Conseil de son pou-

voir d'intervention exclusive<sup>44</sup>. La Cour n'a pas usé d'autant de nuances.

Puisqu'aucun élément ne permet de dissocier les aspects environnementaux et commerciaux des deux actes attaqués, la Cour de justice estime que ces derniers devaient reposer sur une double base juridique, soit les articles 133 et 175 du traité CE.

La jurisprudence *Dioxyde de titane* ne trouve par ailleurs pas à s'appliquer, pour une double raison. D'une part, le recours additionnel à l'article 133 ne pouvait avoir aucune influence sur les règles de vote applicables, le Conseil statuant toujours à la majorité qualifiée<sup>45</sup>. D'autre part, l'usage conjoint de la politique commerciale commune et de la politique de l'environnement n'est pas de nature à méconnaître les droits de participation du Parlement puisque l'article 175 du traité, et la procédure de codécision qui s'y attache, prime sur les droits d'intervention parlementaire moindres qui caractérisent la politique commerciale commune<sup>46</sup>. Dans l'affaire C-94/03, la Cour précise encore que, en fondant la décision d'approbation de la convention sur la double base juridique des articles 133 et 175, la Communauté aurait également «fourni (...) des indications à l'attention des autres parties à la convention tant en ce qui concerne l'étendue de la compétence communautaire relative à cette convention (...) qu'en ce qui concerne la répartition des compétences entre la Communauté et ses Etats membres, ladite répartition devant également être prise en compte au stade de la mise en œuvre de l'accord sur le plan communautaire»<sup>47</sup>.

La Cour annule dès lors la décision 2003/106/CE ainsi que le règlement n° 304/2003.

### *Des solutions de rupture ou de continuité?*

Les deux arrêts de la Cour de justice commentés sont plus originaux qu'il n'y paraît, tant et

<sup>42</sup> *Idem*, point 47.

<sup>43</sup> La consultation du Parlement européen ne portant pas atteinte, selon elle, à la nature de la compétence législative communautaire dans un tel cas (point 61 des conclusions dans l'affaire C-178/03).

<sup>44</sup> Points 60 et 61 des conclusions dans l'affaire C-178/03.

<sup>45</sup> Aff. C-94/03, précitée, point 53; aff. C-178/03, précitée, point 58.

<sup>46</sup> Aff. C-94/03, précitée, point 54; aff. C-178/03, précitée, point 59. Cet établissement d'un ordre des priorités dans les procédures permet à la Cour de contourner les objections formulées par les conclusions de l'avocat général au sujet de leur compatibilité.

<sup>47</sup> Aff. C-94/03, précité, point 55.



si bien qu'il est permis de se demander s'ils n'amorcent pas une jurisprudence nouvelle, s'agissant de l'examen de la base juridique appropriée des accords internationaux conclus par la Communauté. Deux éléments méritent l'attention.

Un élément de rupture, tout d'abord. La Cour n'a aucunement reproduit ici le raisonnement qu'elle avait initié avec les affaires C-184/02 et C-223/02<sup>48</sup>. Dans ces dernières, pour rappel, la Cour s'était attachée à éviter le délicat examen du centre de gravité de la directive contestée pour déterminer si elle devait ou non présenter un fondement juridique double, dès lors que le choix de l'une ou l'autre base juridique n'emportait pas de modification procédurale<sup>49</sup>. Bien au contraire, la Cour de justice a examiné minutieusement le but et le contenu des dispositions en cause à l'effet de déterminer si l'un ou l'autre fondement en conditionnait exclusivement l'adoption.

Certes, sur le plan strictement juridique, les articles 133 et 175 CE n'envisagent pas la même procédure, le second renvoyant, seul, à la codécision. Ceci pourrait donner à penser qu'une transposition aux présents cas du schéma suivi dans les affaires C-184 et 223/02 ne pouvait s'envisager. Il n'en demeure pas moins que la voie empruntée surprend, puisque la Cour propose de solutionner de façon radicalement différente des situations comparables, soit des cas dans lesquels, de l'aveu même de la Cour, le recours à l'une ou l'autre base juridique n'a pas de conséquence procédurale majeure<sup>50</sup>. Dans les arrêts commentés, d'une part, l'absence d'identité parfaite des procédures prévues contraint à procéder à un examen du centre de gravité de la norme en cause et, d'autre part, puisqu'aucune primauté ne peut être reconnue à l'une ou l'autre base juridique, il revenait aux institutions législatives de la Communauté de fonder l'accord sur une base double, ceci en raison même du fait que les procédures visées aux articles 133 et 175 sont parfaitement compatibles. Or, il est

difficile de percevoir ce qui justifie que, dans les cas où les procédures prévues par deux ou plusieurs fondements juridiques potentiels à une norme de droit dérivé sont compatibles<sup>51</sup>, tantôt l'usage d'une seconde base juridique, aux yeux de la Cour, présente un caractère ancillaire, de telle sorte que le choix de l'une d'entre elles seulement satisfait<sup>52</sup>, tantôt le recours à la double base conditionne la légalité – et donc l'existence – de la norme en cause.

Cette incohérence pourrait s'expliquer par la volonté de la Cour, dans le contexte des relations extérieures de la Communauté, d'intégrer l'article 133 du traité CE – l'un des piliers historiques de l'intervention de la Communauté sur le plan du droit international – dans le fondement juridique de l'approbation de la Convention de Rotterdam, et de donner ainsi aux Etats tiers, voire même aux Etats membres, un signal clair, en principe aisément vérifiable et indiscutable, tenant à la légalité de son intervention<sup>53</sup>. Seul, l'avenir permettra de confirmer cette hypothèse. Il serait toutefois plus logique de procéder à un examen complet du centre de gravité d'une norme de droit dérivé dans tous les cas où cette dernière paraît pouvoir être rattachée à deux ou plusieurs préoccupations, et sanctionner l'absence de recours à la double base juridique toutes les fois qu'aucun de ces buts n'apparaît comme primordial et que les procédures prévues sont raisonnablement compatibles.

Un élément de continuité, ensuite. Force est en effet de constater que les arrêts étudiés dans ces lignes appliquent à la matière des relations extérieures de la Communauté la jurisprudence développée au sujet de la primauté des procédures qui prévoient des prérogatives étendues en faveur du Parlement européen. Ainsi, en l'espèce, la Cour de justice préconise, d'une part, que la codécision trouve obligatoirement à s'appliquer à l'ensemble de la procédure d'adoption du règlement et, d'autre part, que la décision portant approbation de la conven-

<sup>48</sup> Voy. *supra*, point 9.

<sup>49</sup> Chacune des bases concurrentes emportait en ce cas un recours à la procédure de codécision, visée à l'article 251 CE.

<sup>50</sup> On entend par là que le choix de l'une ou l'autre base est indifférent pour ce qui est des règles de vote et des prérogatives du Parlement européen.

<sup>51</sup> Fût-ce au prix de la reconnaissance de la primauté de toute procédure qui organise un pouvoir d'intervention plus étendu en faveur du Parlement européen, ce que ne manque pas de critiquer de façon virulente l'avocat général KOKOTT.

<sup>52</sup> Tel était le cas dans les affaires C-184/02 et 223/02, précitées.

<sup>53</sup> Aff. C-94/03, précitée, point 55.



tion de Rotterdam passe obligatoirement par une consultation du Parlement européen, indépendamment de ses aspects commerciaux.

Cette solution ne paraît pas respecter la logique constitutionnelle du traité CE. L'article 300, paragraphe 3, alinéa 1, de ce traité exclut en effet les accords conclus en matière de politique commerciale commune de la procédure obligatoire de consultation du Parlement européen<sup>54</sup>. Le Parlement n'est en droit qu'informé dans ces matières<sup>55</sup>. C'est là un signe de ce que, dans ce domaine particulier des relations extérieures de l'Union, une trop grande possibilité d'intervention du Parlement européen ne peut qu'entraver la bonne marche du processus d'élaboration des accords internationaux. Appliquer à cette procédure le régime de la consultation revient à donner au Parlement, systématiquement, une voix au chapitre, alors qu'en droit, il n'aurait dû qu'être informé<sup>56</sup>.

Il s'en déduit que l'insertion d'une seconde base juridique à la conclusion de la Convention de Rotterdam confère au Parlement une

prérogative dont il n'aurait pas dû jouir<sup>57</sup>. Cette institution sera dès lors bien inspirée, à l'avenir, de tenter de découvrir dans les accords commerciaux des buts et centres d'intérêts d'une nature différente, qui en justifient l'adoption sur une base juridique double : d'une part, l'article 133, d'autre part, un article du traité pour lequel sa consultation – voire même une prérogative d'approbation – s'impose. Quoi qu'il en soit, la Cour de justice ne s'est pas suffisamment expliquée sur les raisons qui l'ont conduite à faire primer la consultation systématique du Parlement, en matière commerciale, sur l'exclusion – pourtant explicite – de cette dernière du champ d'application de l'article 300, paragraphe 3, du traité. Elle n'a pas répondu aux objections qui lui étaient formulées par les conclusions de l'avocat général.

La recommandation formulée par Montesquieu au sujet des lois, qui ne se touchent «*qu'avec des mains tremblantes*», aurait utilement inspiré la Cour de justice dans l'extension de sa jurisprudence relative à la double base juridique à la matière des relations extérieures.

<sup>54</sup> A. DE WALSCHE, «La procédure de conclusion des accords internationaux», in J.-V. LOUIS, M. DONY, (éd.), *Commentaire J. Mégret. Le droit de la CE et de l'Union européenne. Relations extérieures*, vol. 12, Bruxelles, p. 101.

<sup>55</sup> En vertu l'accord-cadre du 5 juillet 2000 sur les relations entre le Parlement européen et la Commission, tel qu'il était en vigueur lors de l'approbation de la convention de Rotterdam (JOCE n° C 121, 2001, p. 121).

<sup>56</sup> Voy. les conclusions KOKOTT, dans l'affaire C-94/03, précitées, point 52.

<sup>57</sup> L'avocat général KOKOTT, dans l'affaire C-94/03, a remarquablement mis en évidence que, dans la mesure où en l'espèce, le Parlement européen avait été consulté, les prérogatives de ce dernier n'avaient nullement été méconnues de sorte qu'un recours complémentaire à l'article 133 CE n'était pas essentiel. L'*amicus curiae* en déduit que, s'agissant d'un simple vice de forme, l'absence de recours à la double base juridique ne devait pas emporter la mise à néant des actes attaqués.

