Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^ME JULIANE KOKOTT
présentées le 12 février 2015 [1]

Affaire C-106/14

Fédération des entreprises du commerce et de la distribution (FCD)
Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison (FMB)
contre
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

[demande de décision préjudicielle formée par le Conseil d'État (France)]

«Règlement (CE) nº 1907/2006 (règlement REACH) — Enregistrement, évaluation et autorisation des substances chimiques (REACH) — Notion d'article — Article composé de plusieurs articles — Obligation d'information en cas d'utilisation d'une substance extrêmement préoccupante — Identification de la concentration — Production, importation et fourniture»

I – Introduction

1. Dans le cas où un article contient plus de 0,1 % d'une substance extrêmement préoccupante, le règlement REACH [2] prévoit certaines obligations d'information à l'égard de l'Agence européenne des produits chimiques (ci-après l'«ECHA») ainsi que des destinataires et des consommateurs de l'article.

2. Différents États membres et la Commission européenne s'opposent sur le point de savoir comment doit être calculé ce seuil de concentration dans le cas où un article est constitué par plusieurs composants qui sont eux-mêmes des articles. Notamment la Commission défend, avec le soutien de la majorité des États membres, la thèse selon laquelle la part de la substance préoccupante devrait être calculée par rapport à l'article composé. Certains États membres, la majorité de ceux qui sont intervenus à la présente procédure, opposent à cela qu'il suffirait que la part soit atteinte dans les différents composants. Dans ce cas, les obligations d'information naîtraient nettement plus souvent.

3. Ce litige revêt manifestement une grande importance à l'égard de la libre circulation des articles, car il peut aboutir à ce que ceux-ci soient soumis à des exigences différentes dans les divers États membres. Il est donc nécessaire qu'il soit tranché par la Cour.

1 — Langue originale: l'allemand.

2 — Règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (JO L 396, p. 1), modifié en dernier lieu par le règlement (UE) nº 895/2014 de la Commission, du 14 août 2014 (JO L 244, p. 6).

II – Cadre juridique

A – *Droit de l'Union*

1. Le règlement REACH

4. Il convient de mettre en exergue les considérants suivants:

«(1) Le présent règlement devrait assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement ainsi que la libre circulation des substances, telles quelles ou contenues dans des mélanges ou des articles, tout en améliorant la compétitivité et l'innovation. Le présent règlement devrait aussi promouvoir le développement de méthodes alternatives pour l'évaluation des dangers liés aux substances.

[…]

(3) Un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement devrait être assuré dans le cadre du rapprochement des dispositions législatives relatives aux substances, dans le but de parvenir à un développement durable. Cette législation devrait être appliquée d'une manière non discriminatoire, que les substances fassent l'objet d'échanges dans le marché intérieur ou au niveau international dans le respect des engagements internationaux de la Communauté.

[…]

(29) Étant donné que les producteurs et les importateurs d'articles devraient être responsables de leurs articles, il convient d'imposer une obligation d'enregistrement concernant les substances qui sont destinées à être rejetées par des articles et qui n'ont pas été enregistrées à cet effet. Dans le cas de substances extrêmement préoccupantes présentes dans des articles dans des quantités ou des concentrations supérieures aux seuils prévus, si une exposition à la substance ne peut pas être exclue et si personne n'a enregistré la substance pour cette utilisation, il convient d'en informer l'Agence. L'Agence devrait en outre être habilitée à exiger la présentation d'une demande d'enregistrement si elle a des raisons de penser que le rejet d'une substance par l'article peut présenter un risque pour la santé humaine ou l'environnement et que la substance est présente dans ces articles dans des quantités supérieures au total à une tonne par producteur ou importateur par an. L'Agence devrait examiner la nécessité d'une proposition de restriction si elle estime que l'utilisation de ces substances dans des articles présente un risque pour la santé humaine ou pour l'environnement qui n'est pas valablement maîtrisé.

[…]

(56) La responsabilité de la gestion des risques liés aux substances qui incombe aux fabricants ou aux importateurs suppose notamment la communication d'informations sur ces substances à d'autres professionnels, tels que les utilisateurs en aval ou les distributeurs. En outre, les producteurs ou les importateurs d'articles devraient fournir des informations concernant l'utilisation en toute sécurité des articles aux utilisateurs industriels et professionnels, ainsi qu'aux consommateurs à la demande. Cette importante responsabilité devrait s'appliquer également tout au long de la chaîne d'approvisionnement pour permettre à tous les acteurs de s'acquitter de leurs obligations en matière de gestion des risques résultant de l'utilisation de substances.

[…]

(117) Les citoyens de l'Union européenne devraient avoir accès à des informations sur les substances auxquelles ils risquent d'être exposés, afin de pouvoir prendre, en connaissance de cause, des décisions sur l'utilisation qu'ils souhaitent faire de ces substances. […]

[…]»

5. L'article 1er du règlement REACH en définit les objectifs et le champ d'application:

«1. Le présent règlement vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, y compris la promotion de méthodes alternatives pour l'évaluation des dangers liés aux substances, ainsi que la libre circulation des substances dans le marché intérieur tout en améliorant la compétitivité et l'innovation.

[…]

3. Le présent règlement repose sur le principe qu'il incombe aux fabricants, aux importateurs et aux utilisateurs en aval de veiller à fabriquer, à mettre sur le marché ou à utiliser des substances qui n'ont pas d'effets nocifs pour la santé humaine ou l'environnement. Ses dispositions reposent sur le principe de précaution.»

6. L'article 2, paragraphe 2, du règlement REACH contient une disposition sur le moment auquel un article n'en constitue plus un:

«Les déchets […] ne sont pas une substance, un mélange ou un article au sens de l'article 3 du présent règlement.»

7. L'article 3 du règlement REACH définit différentes notions qui revêtent une importance dans la présente affaire:

«3) 'article': un objet auquel sont donnés, au cours du processus de fabrication, une forme, une surface ou un dessin particuliers qui sont plus déterminants pour sa fonction que sa composition chimique;

4) 'producteur d'un article': toute personne physique ou morale qui fabrique ou assemble un article dans la Communauté;

[…]

11) 'importateur': toute personne physique ou morale établie dans la Communauté qui est responsable de l'importation;

12) 'mise sur le marché': le fait de fournir un produit ou de le mettre à la disposition d'un tiers, à titre onéreux ou non. […]

[…]

33) 'fournisseur d'un article': tout producteur ou tout importateur d'un article, tout distributeur ou tout autre acteur de la chaîne d'approvisionnement qui met un article sur le marché;

[…]»

8. L'article 7 du règlement REACH prévoit certaines obligations d'information relatives aux articles vis-à-vis de l'ECHA:

«2. Tout producteur ou importateur d'articles notifie à l'Agence conformément au paragraphe 4 du présent article, si une substance répond aux critères énoncés à l'article 57 et est identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, si les deux conditions suivantes sont remplies:

a) la substance est présente dans ces articles dans des quantités supérieures au total à 1 tonne par producteur ou importateur par an;

b) la substance est présente dans ces articles dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w).

3. Le paragraphe 2 n'est pas applicable lorsque le producteur ou l'importateur peut exclure l'exposition des êtres humains et de l'environnement dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d'utilisation, y compris l'élimination. Dans de tels cas, le producteur ou l'importateur fournit des instructions appropriées au destinataire de l'article.

[…]

5. L'Agence peut prendre des décisions imposant aux producteurs ou aux importateurs d'articles de soumettre une demande d'enregistrement, conformément au présent titre, pour toute substance contenue dans ces articles, si toutes les conditions suivantes sont remplies:

a) la substance est présente dans ces articles dans des quantités supérieures au total à une tonne par producteur ou importateur par an;

b) l'Agence a des raisons de suspecter que:

   i) la substance est rejetée par les articles; et

   ii) le rejet de la substance par les articles présente un risque pour la santé humaine ou pour l'environnement;

c) la substance n'est pas soumise au paragraphe 1.

   Toute demande d'enregistrement est accompagnée de la redevance visée au titre IX.

6. Les paragraphes 1 à 5 ne sont pas applicables aux substances qui ont déjà été enregistrées pour cette utilisation.

[…]»

9. L'article 33 du règlement REACH concrétise les obligations d'information, vis-à-vis des destinataires et des consommateurs, liées aux articles:

«1. Tout fournisseur d'un article contenant une substance répondant aux critères énoncés à l'article 57 et identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, avec une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w), fournit au destinataire de l'article des informations suffisantes dont il dispose pour permettre l'utilisation dudit article en toute sécurité et comprenant, au moins, le nom de la substance.

2. Sur demande d'un consommateur, tout fournisseur d'un article contenant une substance répondant aux critères énoncés à l'article 57 et identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, avec une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w), fournit au consommateur des informations suffisantes dont il dispose pour permettre l'utilisation dudit article en toute sécurité et comprenant, au moins, le nom de la substance.

Les informations pertinentes sont fournies, gratuitement, dans les quarante-cinq jours qui suivent la réception de la demande.»

10. Les objectifs des dispositions relatives aux substances extrêmement préoccupantes sont fixés à l'article 55 du règlement REACH:

«Le but du présent titre est d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur tout en garantissant que les risques résultant de substances extrêmement préoccupantes seront valablement maîtrisés et que ces substances seront progressivement remplacées par d'autres substances ou technologies appropriées, lorsque celles-ci sont économiquement et techniquement viables. À cette fin, l'ensemble des fabricants, des importateurs et des utilisateurs en aval qui demandent une autorisation analysent la disponibilité de solutions de remplacement et examinent les risques qu'elles comportent ainsi que leur faisabilité technique et économique.»

11. Les substances extrêmement préoccupantes sont définies à l'article 57 du règlement REACH:

«Les substances suivantes peuvent être incluses dans l'annexe XIV conformément à la procédure prévue à l'article 58:

a) les substances répondant aux critères de classification comme substances cancérogènes, de catégorie 1 A ou 1 B, conformément à l'annexe I, section 3.6, du règlement (CE) nº 1272/2008;

b) les substances répondant aux critères de classification comme substances mutagènes sur les cellules germinales, de catégorie 1 A ou 1 B, conformément à l'annexe I, section 3.5, du règlement (CE) nº 1272/2008;

c) les substances répondant aux critères de classification comme substances toxiques pour la reproduction, de catégorie 1 A ou 1 B, ayant des effets néfastes sur la fonction sexuelle et la fertilité ou sur le développement, conformément à l'annexe I, section 3.7, du règlement (CE) nº 1272/2008;

d) les substances qui sont persistantes, bioaccumulables et toxiques conformément aux critères énoncés à l'annexe XIII du présent règlement;

e) les substances qui sont très persistantes et très bioaccumulables, conformément aux critères énoncés à l'annexe XIII du présent règlement;

f) les substances — telles que celles possédant des propriétés perturbant le système endocrinien ou celles possédant des propriétés persistantes, bioaccumulables et toxiques ou très persistantes et très bioaccumulables, qui ne remplissent pas les critères visés aux points d) ou e) — pour lesquelles il est scientifiquement prouvé qu'elles peuvent avoir des effets graves sur la santé humaine ou l'environnement qui suscitent un niveau de préoccupation équivalent à celui suscité par l'utilisation d'autres substances énumérées aux points a) à e) et qui sont identifiées, cas par cas, conformément à la procédure prévue à l'article 59».

12. L'article 59 du règlement REACH fixe la procédure par laquelle l'ECHA peut inscrire des substances remplissant les critères visés à l'article 57 sur la «liste candidate» en vue de l'introduction d'une obligation d'autorisation.

2. Le guide de l'agence des produits chimiques

13. La question litigieuse est abordée dans le guide des exigences applicables aux substances contenues dans des articles (version 2) du 1er avril 2011[3]. À sa section 4.4, ce guide indique que, en ce qui concerne les articles assemblés, la concentration de substances extrêmement préoccupantes doit être identifiée par rapport à l'article tout entier:

«Une substance SVHC [substance extrêmement préoccupante] inscrite sur la liste des substances candidates peut être contenue dans différentes concentrations dans divers composants du même article, par ex., une concentration dans le châssis d'un ordinateur portable et une autre dans le transformateur. Pour que les obligations conformément à l'article 7, paragraphe 2, et à l'article 33 s'appliquent, la concentration de cette substance [extrêmement préoccupante] doit dépasser 0,1 % (m/m) dans l'article tout entier […]»

B – *Droit français*

14. L'affaire au principal porte sur la légalité de l'avis aux opérateurs économiques sur l'obligation de communiquer des informations sur les substances contenues dans les articles en application des articles 7.2 et 33 du règlement nº 1907/2006 (Reach) – Interprétation du seuil de 0,1 % (masse/masse) cité aux articles 7.2 et 33, qui a été adopté par le ministre de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement le 8 juin 2011 (ci-après l'«avis du ministre»).

15. Selon les indications données par la juridiction de renvoi, il y est fait état de ce qui suit:

«En référence à la publication du 1er avril 2011, sur le site de l'Agence européenne des produits chimiques [...] du guide révisé concernant l'application du règlement Reach aux substances contenues dans les articles et plus précisément à la note du directeur exécutif jointe à ce guide signalant qu'il n'a pas fait l'objet d'un consensus parmi tous les États membres de l'Union européenne/Espace économique européen, les Autorités françaises informent par le présent avis les opérateurs économiques de l'interprétation adoptée en France en vue de l'application des articles 7.2 et 33 du règlement Reach. Elles précisent que la notion d'article s'entend comme chaque objet répondant à la définition d'article au sens de Reach, c'est-à-dire 'auquel sont donnés, au cours du processus de fabrication, une forme, une surface ou un dessin particuliers qui sont plus déterminants pour sa fonction que sa composition chimique' (article 3.3). Ainsi, un article peut être composé d'un ou plusieurs objets répondant à la définition d'article, et les dispositions prévues par les articles 7.2 et 33 s'appliquent alors à chacun d'eux.»

III – Litige au principal et question préjudicielle

16. Dans le litige au principal, deux fédérations françaises d'entreprises du commerce contestent l'avis du ministre. La juridiction saisie du litige, le Conseil d'État, pose à la Cour la question suivante:

«Les obligations résultant du paragraphe 2 de l'article 7 et de l'article 33 du règlement nº 1907/2006 (Reach) s'appliquent-elles, lorsqu'un 'article' au sens de ce règlement est composé de plusieurs éléments répondant eux-mêmes à la définition de l'"article' qu'il donne, seulement à l'égard de l'article assemblé ou à l'égard de chacun des éléments qui répondent à la définition de l'"article'?»

3 — http://echa.europa.eu/documents/10162/13632/articles_fr.pdf.

17. Des observations écrites ont été présentées par la Fédération des entreprises du commerce et de la distribution et par la Fédération des magasins de bricolage et de l'aménagement de la maison conjointement (ci-après «FCD et FMB»), les gouvernements français, belge, danois, allemand, hellénique, autrichien, suédois et norvégien, l'Irlande, ainsi que la Commission. Hormis les gouvernements hellénique et autrichien, toutes ces parties ont également pris part à l'audience du 8 janvier 2015.

IV – Appréciation juridique

18. Pour une meilleure compréhension de la demande de décision préjudicielle, la question préjudicielle sera tout d'abord placée dans le contexte normatif du règlement REACH (voir titre A). Ensuite, il conviendra de préciser la notion d'«article» (voir titre B) et les obligations de notification des producteurs et des importateurs vis-à-vis de l'ECHA en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH (voir titre C, sous 1 et 2) ainsi que les obligations des fournisseurs de communiquer des informations aux destinataires et aux consommateurs en vertu de l'article 33 (voir titre C, sous 3).

A – *Sur le contexte normatif de la question préjudicielle*

19. La question préjudicielle est en rapport avec les dispositions du règlement REACH relatives aux «substances extrêmement préoccupantes» dont les caractéristiques sont définies à l'article 57. Selon ce dernier, ces substances sont dangereuses pour la santé, car elles provoquent le cancer, modifient le génome ou nuisent à la reproduction [article 57, sous a) à c)]. Elles peuvent aussi porter atteinte à l'environnement, car elles sont persistantes, bioaccumulables et toxiques ou encore très persistantes et très bioaccumulables [article 57, sous d) et e)]. Dans des cas particuliers, des caractéristiques équivalentes suffisent [article 57, sous f)].

20. De telles substances peuvent, sur une décision de la Commission à l'issue d'une procédure de comitologie, être inscrites à l'annexe XIV du règlement REACH qui, après sa modification la plus récente [4], contient 31 substances [5]. En vertu de l'article 56, l'utilisation des substances figurant dans cette annexe est en principe soumise à une autorisation qui est octroyée par la Commission conformément aux articles 60 à 64.

21. Ces dispositions concernent toutefois des substances qui figurent déjà sur une liste «candidate» aux fins d'inscription à l'annexe. L'ECHA peut identifier de telles substances selon une procédure fixée à l'article 59 lorsqu'elles présentent les caractéristiques de substances extrêmement préoccupantes. Sont choisies parmi les substances figurant dans la liste candidate, celles dont l'inscription à l'annexe XIV doit être examinée plus précisément. En outre, les parties présentes ont, sur une question posée à l'audience, unanimement exposé que ces substances candidates continuaient à figurer sur la liste candidate après une inscription à l'annexe XIV.

4 — Règlement nº 895/2014.

5 — Le 1er septembre 2014, l'ECHA a publié un projet de recommandation d'inscrire 22 autres substances à l'annexe XIV du règlement REACH (Draft results of the 6th prioritisation of the SVHCs on the Candidate List with the objective to recommend priority substances for inclusion in Annex XIV, http://echa.europa.eu/documents/10162/13640/prioritisation_results_6th_rec_en.pdf, consultée le 27 novembre 2014).

22. En dernier lieu, 155 substances figuraient sur la liste candidate [6]. Il est possible qu'il y ait d'autres substances présentant ces caractéristiques [7]; toutefois, tant qu'elles ne sont pas inscrites sur la liste candidate, elles ne sont pas concernées par la présente question [8].

23. En vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH, le producteur ou l'importateur notifie les articles à l'ECHA si une substance de la liste candidate est présente dans ces articles dans des quantités supérieures au total à 1 tonne par producteur ou importateur par an ainsi que dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w).

24. En outre, l'article 33, paragraphe 1, du règlement REACH prévoit que tout fournisseur d'un article contenant une substance candidate dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w) fournit au destinataire de l'article des informations suffisantes dont il dispose pour permettre l'utilisation dudit article en toute sécurité et comprenant, au moins, le nom de la substance. Conformément au paragraphe 2, le fournisseur fournit, sur sa demande, au consommateur les mêmes informations.

25. La demande de décision préjudicielle porte sur l'application du seuil de concentration dans l'article de 0,1 % masse/masse (w/w). Il convient de préciser si, en ce qui concerne des articles qui sont eux-mêmes composés d'articles, ce seuil s'applique à l'article tout entier ou à chaque sous-article qui le compose.

26. Plusieurs États membres l'illustrent en donnant l'exemple d'une bicyclette dont les poignées en matière plastique contiennent des plastifiants inscrits sur la liste candidate des substances extrêmement préoccupantes. Il est possible que le seuil soit atteint pour la poignée en tant que telle, mais qu'il ne le soit pas rapporté à la bicyclette tout entière. D'autres exemples présentés sont les sièges dont les housses contiennent des substances candidates ou tout l'aéronef dans lequel de tels sièges sont installés.

B – *Sur la notion d'«article» en vertu de l'article 3, point 3, du règlement REACH*

27. La plupart des États membres intervenants s'appuient sur la définition donnée à l'article 3, point 3, du règlement REACH. Selon cette définition, un «article» est un objet auquel sont donnés, au cours du processus de fabrication, une forme, une surface ou un dessin particuliers qui sont plus déterminants pour sa fonction que sa composition chimique.

28. Contrairement à ce que laisse entendre l'Irlande, la fonction n'a pas à être de nature autonome, et donc être acquise par l'objet indépendamment d'autres objets. Il n'existe dans le libellé aucun indice en ce sens et la portée de la notion d'article serait bien trop restreinte. En effet, la fonction d'un grand nombre d'objets ne peut se concrétiser qu'en combinaison avec d'autres objets, substances ou mélanges. À côté des poignées et des housses de sièges évoquées, on pourrait citer par exemple les vis. Néanmoins, de tels objets sont eux aussi mis sur le marché pour que d'autres puissent les utiliser dans la fabrication d'articles plus complexes, par exemple pour fabriquer des bicyclettes, des sièges ou des aéronefs.

6 — http://echa.europa.eu/candidate-list-table, au 16 juin 2014, consultée le 27 novembre 2014.

7 — Différentes ONG tiennent des listes d'autres substances extrêmement préoccupantes qui pourraient être inscrites à l'avenir sur la liste candidate. Par exemple, la «SIN List» de l'International Chemical Secretariat contient 830 substances (sinlist.hemsec.org consultée le 1er décembre 2014), une liste de la Confédération européenne des syndicats datant de 2010 comprend 334 substances (http://www.etuc.org/press/reach-etuc-updates-its-priority-list-authorisation, consultée le 1er décembre 2014).

8 — Voir arrêt Rütgers Germany e.a./ECHA (T-96/10, EU:T:2013:109, point 34).

29. En revanche, une barre de plomb ou du granulé plastique [9] ne sont pas des articles, mais des substances, donc des éléments chimiques et leurs composés au sens de l'article 3, point 1, du règlement REACH. Leur fonction n'est pas déterminée en priorité par leur forme, surface ou dessin, mais par leur composition chimique. En outre, il existe aussi, en vertu de l'article 3, point 2, des mélanges de différentes substances, par exemple les peintures liquides ou vernis.

30. Dans un souci d'exhaustivité, observons que les obligations de notification à l'ECHA (article 7, paragraphe 2, du règlement REACH) et de communiquer des informations aux destinataires et aux consommateurs (article 33) ne s'appliquent, en vertu de l'article 2, paragraphes 5 et 6, pas aux denrées alimentaires.

31. Il ne peut être déduit de la définition que le sous-article n'est plus un article lorsqu'il est assemblé avec d'autres sous-articles afin de composer un article tout entier.

32. Ainsi que le soulignent par exemple les gouvernements belge et norvégien, l'article 2, paragraphe 2, du règlement REACH ne fait qu'explicitement prévoir à quel moment les articles ne doivent plus être considérés comme tels, à savoir lorsqu'ils deviennent des déchets au sens du droit de l'Union.

33. Contrairement à ce que fait valoir l'Irlande, un sous-article ne perd pas non plus obligatoirement sa fonction lorsqu'il est incorporé dans un article tout entier. Ainsi que cela a déjà été dit, un sous-article ne concrétisera sa fonction qu'après cette intégration dans un article tout entier. Ainsi par exemple, la fonction des poignées évoquées consiste en ce que celles-ci soient utilisées comme des composantes d'une bicyclette.

34. Un sous-article peut cependant, lors de l'installation, aussi acquérir une autre forme, une autre surface ou un autre dessin qui modifie sa fonction. On peut y penser notamment en ce qui concerne les textiles qui sont utilisés pour différents articles. Ce potentiel fonctionnel est sérieusement limité lorsque, comme dans l'exemple belge, ils sont transformés en housse de siège. Néanmoins, un tel sous-article, limité dans sa fonction, conserve, en règle générale, une fonction propre qui le distingue des autres sous-articles qui sont utilisés pour composer l'article tout entier. Une housse de siège a une autre fonction que les autres sous-articles utilisés, comme le rembourrage, les ressorts éventuellement utilisés ou l'ossature du siège.

35. Ce n'est que dans la mesure où, lors de son intégration dans un article tout entier, un article perd toute forme, surface ou dessin propres, lesquels déterminent sa fonction dans une plus forte mesure que la composition chimique, qu'il n'est plus possible d'identifier un sous-article. En pratique, de tels cas ne devraient toutefois revêtir qu'une moindre importance. Et, dans d'éventuels exemples, il faudrait toujours avoir à l'esprit s'il s'agit à l'origine même d'articles et non de substances.

36. Tant que, en dépit de son intégration dans un article tout entier, un article conserve sa propre forme, sa propre surface ou son propre dessin, lesquels déterminent sa fonction dans une plus forte mesure que sa composition chimique, il est donc encore possible de le considérer comme un article. C'est la raison pour laquelle la notion d'article plaide en soi dans le sens de se référer, lors du calcul de la concentration de certaines substances, plutôt au sous-article qu'à l'article tout entier.

C – *Sur le rapport avec les obligations d'information visées aux articles 7, paragraphe 2, et 33 du règlement REACH*

37. La définition de l'article s'applique cependant en rapport avec des obligations spécifiques qui touchent le producteur ou l'importateur (article 7, paragraphe 2, du règlement REACH) ou encore le fournisseur d'un article (article 33).

9 — http://fr.wikipedia.org/wiki/Granul%C3%A9_plastique.

38. La Commission défend la thèse selon laquelle ces personnes ne produisent, n'importent ou ne fournissent pas le sous-article, mais l'article tout entier concerné, raison pour laquelle il faudrait aussi apprécier la concentration de substances candidates par rapport à l'article tout entier.

39. En revanche, selon l'avis attaqué dans le litige au principal et la position de plusieurs autres États membres, le seuil doit être calculé pour les différents sous-articles.

40. Il convient cependant de discuter cette divergence de vue séparément pour le producteur, l'importateur et le fournisseur de sous-articles.

1. Sur le producteur d'articles au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH

41. L'obligation de notification vis-à-vis de l'ECHA en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH pèse *en premier lieu* sur le producteur d'articles. En vertu de l'article 3, point 4, le producteur d'un article est la personne physique ou morale qui fabrique ou assemble un article dans l'Union.

42. Lorsqu'un producteur produit ou assemble un article de telle manière qu'il combine des sous-articles, cela ne signifie pas qu'il a aussi produit ou assemblé les sous-articles. Dans une économie basée sur la division du travail, il est bien au contraire probable que le producteur d'un article tout entier en a acquis les composantes nécessaires, en partie ou entièrement, auprès d'autres producteurs. Les exemples évoqués (bicyclette, sièges d'aéronefs ou d'automobiles) le mettent parfaitement en évidence.

43. Il serait cependant incompatible avec la signification du terme «producteur» d'imputer au producteur d'un article tout entier également la production des sous-articles qu'il a utilisés dans la mesure où ceux-ci ont effectivement été produits ou assemblés par d'autres producteurs. Il ne peut être le producteur des sous-articles que dans la mesure où il les a lui-même produits ou assemblés (à partir d'autres sous-articles).

44. Par conséquent, le producteur d'un article tout entier, constitué de sous-articles qui, en dépit de leur intégration dans l'article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin, mais produits ou assemblés par d'autres producteurs, est tenu à l'obligation de notification à l'ECHA lorsque l'article tout entier contient une substance, répondant aux critères de l'article 57 et ayant été identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w).

45. Contrairement à la position adoptée notamment par les gouvernements français et allemand, il n'est pas nécessaire d'obliger malgré tout le producteur à notifier les substances candidates présentes dans les sous-articles utilisés. En effet, ainsi que le reconnaissent d'autres intervenants, l'ECHA reçoit ces informations sans qu'il faille s'adresser au producteur de l'article tout entier, car, lorsque ces sous-articles sont produits ou importés dans l'Union, l'obligation d'information pèse sur le producteur ou, comme cela sera démontré ci-dessous, sur l'importateur du sous-article.

2. Sur l'importateur d'articles au sens de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH

46. Deuxièmement, en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH, c'est à l'importateur d'articles qu'incombe la notification à l'ECHA.

47. En vertu de l'article 3, point 11, du règlement REACH, l'importateur est toute personne physique ou morale établie dans l'Union qui est responsable de l'importation, à savoir l'introduction physique sur le territoire douanier de l'Union (article 3, point 10).

48. D'après le libellé de cette définition, l'importateur d'un article tout entier, qui est constitué de sous-articles qui, en dépit de leur intégration dans l'article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin, est également l'importateur des sous-articles. Quelle autre personne physique ou morale pourrait être responsable de ce que ce sous-article a été physiquement introduit sur le territoire douanier de l'Union?

49. L'interprétation développée ci-dessus de la notion de producteur plaide, elle aussi, en ce sens que l'importateur de l'article tout entier doit être considéré comme l'importateur des sous-articles qu'il contient. En effet, selon cette interprétation, les notions de producteur et d'importateur se complètent et garantissent une information complète de l'ECHA. Cette dernière obtiendrait les informations nécessaires concernant l'utilisation dans les sous-articles de substances de la liste candidate soit des producteurs effectifs dans l'Union des sous-articles, soit des importateurs, qu'il s'agisse des importateurs des sous-articles ou des importateurs d'articles tout entiers contenant des sous-articles.

50. Les objections à cet égard de la Commission, de FCD et FMB ainsi que de l'Irlande et du gouvernement hellénique ne sauraient prospérer.

a) Sur l'absence de disposition claire

51. La Commission défend la thèse selon laquelle, si le législateur avait voulu faire peser sur l'importateur une obligation de notification à l'égard des sous-articles, il l'aurait formulée plus clairement que dans l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH. Cela ressortirait déjà par exemple des restrictions visées à l'annexe XVII, point 23, entrées 5 à 7, et à l'annexe XVII, point 61, qui prévoient également des seuils de concentration s'appliquant expressément aux «articles ou [à] leurs parties». Il y aurait même eu au cours de la procédure législative différentes propositions de libellé en ce sens [10], mais qui ne seraient pas parvenues à s'imposer.

52. Les gouvernements danois et allemand démontrent au demeurant à juste titre que la mise en parallèle avec l'annexe XVII ne s'impose pas. À tout le moins, les restrictions relatives au cadmium au point 23 ont été reprises de la directive 76/769/CEE [11], dans laquelle la notion d'article n'a pas été utilisée. L'inclusion de composants nécessitait donc une disposition expresse. Le fait que le législateur se soit inspiré de cette pratique réglementaire lors des addenda ultérieurs à l'annexe XVII, comme par exemple en ce qui concerne les restrictions relatives au fumarate de diméthyle au point 61, ne revêt aucune signification particulière à l'égard de l'interprétation de dispositions du règlement REACH qui ne sont pas directement liées à cette annexe.

53. Au vu des références faites aux propositions soumises lors de la procédure législative, il faut reconnaître qu'une inclusion des sous-articles à l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH eut pu être réglée plus clairement. Cependant, une telle inclusion n'a pas non plus été exclue. Par conséquent, l'absence de disposition plus précise peut aussi signifier que les propositions de précision ont été tenues pour superflues ou qu'il a été impossible de trouver un consensus sur une des deux interprétations possibles. C'est la raison pour laquelle cet argument non plus n'oblige pas à interpréter la notion d'importateur de manière aussi stricte que celle proposée par la Commission.

10 — La Commission se réfère apparemment à une proposition du gouvernement néerlandais consignée à la note 39 du document du Conseil 13788/2/04 REV 2, à une proposition du gouvernement suédois consignée à la note 57 du document du Conseil 5579/2/05/ REV 2 et de l'amendement 38 de la recommandation pour la deuxième lecture au Parlement, document A6-0352/2006, du 13 octobre 2006.

11 — Directive du Conseil, du 27 juillet 1976, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (JO L 262, p. 201).

b) Sur la sécurité juridique

54. La sécurité juridique invoquée par l'Irlande n'y change rien. Le principe général de sécurité juridique, qui constitue un principe fondamental du droit de l'Union, exige, notamment, qu'une réglementation soit claire et précise, afin que les justiciables puissent connaître sans ambiguïté leurs droits et obligations et prendre leurs dispositions en conséquence [12].

55. Le principe de sécurité juridique n'exige toutefois pas que chaque norme écarte tout doute quant à son interprétation. Ce qui importe au contraire est de savoir si l'acte juridique en cause souffre d'une telle ambiguïté qu'elle ferait obstacle à ce que l'on puisse lever avec une certitude suffisante d'éventuels doutes sur la portée ou le sens de la disposition [13]. En l'espèce, cela est possible et l'Irlande ne le met pas non plus en doute.

56. En revanche, il n'apparaît pas en quoi, en vertu du principe de sécurité juridique, une des deux possibles interprétations en ce qui concerne les importateurs de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH mériterait d'être privilégiée.

57. Je comprends cet argument plutôt en ce sens que les difficultés d'interprétation de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH seraient levées s'il était conféré un effet contraignant au guide de l'ECHA. Ce point va être abordé maintenant.

c) Sur le guide de l'ECHA

58. L'avis français faisant l'objet du litige au principal et la position de la plupart des États membres parties à la présente procédure est en effet en contradiction avec le guide que l'ECHA a publié avec l'accord de la majorité des États membres [14]. D'après ce guide, il convient de se référer à la concentration présente dans l'article tout entier.

59. Comme d'autres guides de l'ECHA, ce texte également est une aide pour comprendre les dispositions applicables, notamment dans la mesure où il consigne la position unanime de la Commission et des États membres. De plus, en vertu de l'article 77, paragraphe 2, sous g), le secrétariat de l'ECHA a pour tâche de fournir des orientations techniques et scientifiques aux producteurs et aux importateurs d'articles pour l'application de l'article 7. En outre, l'article 77, paragraphe 2, sous k), prévoit l'élaboration d'informations explicatives sur le règlement REACH. Il n'en reste pas moins qu'un guide ne saurait donner une interprétation contraignante des dispositions du droit de l'Union [15].

60. Le large pouvoir des autorités de l'Union dans l'appréciation des éléments factuels d'ordre scientifique et technique hautement complexes qui est mis en exergue par le gouvernement hellénique n'y change rien. Certes, l'ECHA aussi jouit d'un tel pouvoir, notamment quant à l'inscription de substances sur la liste candidate conformément à l'article 59 du règlement REACH [16]. Or, en l'espèce, il ne s'agit pas d'une appréciation factuelle, mais de l'interprétation du droit de l'Union qui, y compris en ce qui concerne des questions juridiques hautement complexes, relève de la compétence exclusive de la Cour.

12 — Arrêts IATA et ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, point 68) et Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, point 69).

13 — Arrêt Belgique/Commission (C-110/03, EU:C:2005:223, point 31).

14 — Voir ci-dessus, point 13.

15 — Voir, par exemple, arrêts Rohm Semiconductor (C-666/13, EU:C:2014:2388, point 25 et jurisprudence citée), relativement aux notes explicatives élaborées par la Commission en ce qui concerne la nomenclature combinée; Fish Legal et Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, point 38), relativement au guide d'application de la convention d'Aarhus, et Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, points 23 et suiv.), relativement à la communication de la Commission concernant les accords d'importance mineure qui ne restreignent pas sensiblement le jeu de la concurrence au sens de l'article 81, paragraphe 1, [CE].

16 — Voir points 25 des ordonnances Rütgers Germany e.a./ECHA (C-290/13 P, EU:C:2014:2174); Cindu Chemicals e.a./ECHA (C-289/13 P, EU:C:2014:2175), et Rütgers Germany e.a./ECHA (C-288/13 P, EU:C:2014:2176).

61. Cela est d'ailleurs clairement exprimé dans un avertissement en ce sens figurant à la première page du guide: «Il est toutefois rappelé aux utilisateurs que le texte du règlement REACH constitue l'unique référence juridique authentique et que les informations contenues dans le présent document n'ont pas valeur d'avis juridique».

62. Le guide de l'ECHA n'a donc pas de valeur contraignante.

d) Sur le marché intérieur

63. En rapport avec le guide de l'ECHA, la Commission se réfère également à une atteinte au marché intérieur. Une telle atteinte est concevable si les États membres interprètent de manière différente l'obligation de notification visée à l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH et si, en l'absence de notification, certains d'entre eux remettent en cause, sur le fondement de l'article 5, l'aptitude des articles à circuler sur le marché.

64. De tels risques pour le marché intérieur soulignent certes la nécessité de répondre à la question soulevée dans la demande de décision préjudicielle, mais ils ne constituent pas un argument dans le sens d'une certaine interprétation de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH.

e) Sur la proportionnalité

65. La Commission tient au demeurant pour disproportionnée une obligation de notification à l'égard des substances candidates contenues dans des sous articles.

66. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, deuxième phrase, TUE et de l'article 4 TUE, l'Union est liée par le principe de proportionnalité qui fait partie des principes fondamentaux du droit de l'Union. En vertu de ce principe, les actes des institutions de l'Union ne doivent pas dépasser les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [17].

67. L'obligation pour les importateurs de notifier à l'ECHA les substances candidates qui sont présentes, dans les quantités ad hoc, dans les sous-articles qui sont contenus dans l'article importé tout entier est appropriée aux fins de réaliser les objectifs poursuivis par l'obligation de notification. La notification permet à l'ECHA de prendre en compte les quantités de substance et leur utilisation lors de la sélection, devant être effectuée en vertu de l'article 58, paragraphe 3, du règlement REACH, des substances pour lesquelles la Commission introduit une obligation d'autorisation. De plus, la notification permet à l'ECHA d'exiger, conformément à l'article 7, paragraphe 5, un dossier d'enregistrement pour ces substances ou d'examiner, conformément à l'article 69, une proposition de restriction ainsi que cela est envisagé au considérant 29.

68. L'obligation de notification est également nécessaire pour réaliser cet objectif. En l'absence de notification, il existerait un risque que l'ECHA ne soit pas informée de l'utilisation dans des articles de quantités très importantes de substances préoccupantes – plus d'une tonne par importateur et par an.

17 — Arrêts Jippes e.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, point 81); S.P.C.M. e.a. (C-558/07, EU:C:2009:430, point 41); Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, point 45), et Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, point 29).

69. Dans ce contexte, il y a lieu de rejeter l'argumentation de la Commission ainsi que de FCD et FMB selon laquelle l'inclusion de sous-articles ne serait pas nécessaire, car les restrictions, l'obligation d'autorisation ou les mesures de protection prises par les États membres en vertu de l'article 129 suffiraient à garantir la protection de l'environnement et de la santé. En effet, la notification à l'ECHA vise précisément à contribuer à clarifier si des restrictions ou une obligation de notification sont nécessaires. Il ne paraît pas non plus exclu que les mesures de protection prises par les États membres soient déclenchées par la notification à l'ECHA.

70. L'argumentation de la Commission laisse cependant entendre que les inconvénients de l'obligation de notification en ce qui concerne les sous-articles seraient démesurés par rapport aux buts visés.

71. La Commission s'appuie à cet égard sur les difficultés pour les importateurs d'obtenir de leurs fournisseurs dans les pays tiers les informations nécessaires. Les importateurs ne sauraient souvent pas si les sous-articles contiennent des substances candidates, puisque les informations à ce sujet ne seraient pas transmises tout au long de leur chaîne d'approvisionnement dans les pays tiers. Les informations correspondantes seraient aussi en partie traitées comme des secrets d'affaires.

72. Dans le même sens, FCD et FMB soulignent les coûts liés à la recherche de la présence et de la concentration dans les articles de substances candidates. Le contrôle d'une chaussure coûterait de 2 200 à 2 400 euros. En revanche, s'il fallait contrôler les sous-articles qui sont contenus dans une chaussure, cela engendrerait des coûts à hauteur de 22 800 euros.

73. Ainsi que l'expose par exemple le gouvernement allemand, il n'est au demeurant pas évident qu'une limitation de l'obligation de notification à l'article tout entier produise effectivement l'exonération souhaitée. En effet, il faudrait toujours encore rechercher dans chaque article tout entier la concentration de substances candidates. Pour le faire, l'ECHA propose, en accord avec la majorité des États membres, que l'importateur commence par rechercher la concentration dans tous les sous-articles composant l'article tout entier et qu'ils calculent ensuite, sur la base de ces valeurs, la concentration dans l'article tout entier [18].

74. Or, dès lors qu'il faudrait, en tout état de cause, rechercher la concentration dans les sous-articles, on ne voit pas en quoi notifier à l'ECHA ces informations disponibles entraînerait des désavantages démesurés. Bien au contraire, si la notification porte sur les sous-articles, la charge est même moins importante, puisque la concentration ne doit pas être recherchée précisément, ainsi que le font valoir certains États membres. Il suffit de constater si le seuil de concentration et la quantité totale d'une tonne par importateur et par an seront dépassés. En outre, en vue de la notification, il faut, en vertu de l'article 7, paragraphe 4, sous f), du règlement REACH, rechercher la fourchette de quantité de la substance, par exemple 1 à 10 tonnes ou 10 à 100 tonnes (par an).

75. Les positions adoptées par FCD et FMB, par l'Irlande ainsi que par la Commission ne se comprennent en revanche que si les importateurs ne suivent pas strictement le guide de l'ECHA, mais s'appuient sur des estimations plus ou moins précises pour exclure une notification. La Commission a même expressément proposé, lors de l'audience, de procéder dans des cas clairs de cette manière qui ne trouve aucun fondement dans le guide de l'ECHA.

76. Les charges de l'obligation de notification en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH ne peuvent au demeurant être appréciées de manière appropriée que dans leur contexte normatif.

18 — Voir le guide cité au point 13, section 4.4.

77. À cet égard, il y a lieu d'observer tout d'abord qu'au moins certaines doubles charges sont évitées, puisque, en vertu de l'article 7, paragraphe 6, du règlement REACH, l'obligation de notification disparaît lorsque la substance candidate concernée a déjà été enregistrée pour l'utilisation concernée par l'importateur ou par d'autres [19].

78. S'il n'existe pas d'enregistrement, la notification en vertu de l'article 7, paragraphe 2, sous a), du règlement REACH n'est nécessaire que si la substance est contenue dans les articles concernés dans une quantité au total supérieure à 1 tonne par an et par importateur. Il est donc question de quantités importantes de substances candidates qui présentent les caractéristiques de substances extrêmement préoccupantes. Il peut également être parti du principe que les importateurs concernés importent beaucoup d'articles contenant cette substance ou peu d'articles avec une concentration relativement élevée.

79. En outre, en vertu de l'article 7, paragraphe 3, du règlement REACH, l'obligation de notification n'est *pas* applicable lorsque le producteur ou l'importateur peut exclure l'exposition des êtres humains et de l'environnement dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d'utilisation, y compris l'élimination. Selon cette disposition, dans de tels cas, le producteur ou l'importateur fournit des instructions appropriées au destinataire de l'article.

80. Même en calculant la concentration par rapport à chaque sous-article, l'obligation de notification n'existe donc que lorsqu'une exposition des êtres humains ou de l'environnement à d'importantes quantités de substances présentant les caractéristiques de substances extrêmement préoccupantes ne peut pas être exclue.

81. Dans une telle situation, l'objectif de garantir un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement ainsi que le principe de précaution *imposent* une notification à l'ECHA afin que celle-ci puisse, le cas échéant, prendre les mesures de protection nécessaires selon le règlement REACH. Les articles 1er, paragraphe 1, et 3 du règlement REACH ainsi que ses considérants 1, 3, 9 et 69 se réfèrent à cet objectif, mais celui-ci résulte également des articles 9 TFUE, 11 TFUE et 191, paragraphe 2, TFUE ainsi que des articles 35 et 37 de la charte des droits fondamentaux.

82. C'est à cet objectif et à ce principe que répond l'obligation des importateurs en vertu de l'article 1er, paragraphe 3, du règlement REACH de veiller à mettre sur le marché ou à utiliser des substances qui n'ont pas d'effets nocifs pour la santé humaine ou l'environnement. Par conséquent, au vu des risques décrits et eu égard au fait que la notification est limitée à l'importation de quantités relativement importantes de ces substances, il n'est pas déraisonnable de leur imposer de se procurer les informations nécessaires et une notification à l'ECHA.

83. Il faut en effet partir du principe que les producteurs des pays tiers qui souhaitent produire des quantités non négligeables d'articles à destination du marché européen donneront aux importateurs les informations nécessaires sur la présence dans les sous-articles de substances candidates. Pour autant que ces producteurs doivent pour cela demander des informations à l'intérieur de leur propre chaîne d'approvisionnement dans le pays tiers, les standards du règlement REACH seraient même diffusés hors de l'Union européenne grâce à cette obligation de notification.

84. Il n'est donc pas disproportionné, mais il s'impose au contraire, d'examiner l'obligation de notification des importateurs en vertu de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH par rapport à la concentration de substances candidates dans les sous-articles.

19 — Ibidem, section 6.4.

f) Sur la prétendue discrimination à l'égard des importateurs

85. Dans ce contexte, il est également invoqué une prétendue inégalité de traitement entre les importateurs et les producteurs de l'Union, compte tenu de ce que les producteurs peuvent nettement plus facilement obtenir de fournisseurs établis dans l'Union les informations nécessaires.

86. Or, une limitation de l'obligation de notification aux articles tout entiers dans lesquels le seuil de concentration est atteint n'élimine pas cette inégalité de traitement, mais ne fait, tout au plus, que réduire le nombre de cas d'application.

87. En outre, limiter l'obligation de notification visée à l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH aux articles tout entiers désavantage les producteurs de l'Union. Selon cette disposition, les producteurs et les importateurs de sous-articles seraient tenus de notifier et répercuteraient les coûts y afférents sur les destinataires de ces sous-articles, à savoir les producteurs d'articles tout entiers.

88. La Cour a au demeurant d'ores et déjà jugé que les importateurs doivent être soumis aux mêmes obligations que celles auxquelles sont soumis les fabricants de l'Union ou (tout au moins) à des obligations similaires aboutissant à un ajustement des coûts pour assurer une réelle concurrence dans l'Union [20]. En outre, la préservation du fabricant de l'Union des désavantages concurrentiels qui pourraient résulter de la situation différente faite aux importateurs est un objectif licite du législateur de l'Union [21].

89. Ainsi, les répercussions sur les importateurs et les producteurs de l'Union ne plaident pas non plus à l'encontre d'une obligation de notification sur la base de la concentration de substances candidates dans les sous-articles.

g) Conclusion intermédiaire

90. En conséquence, l'importateur d'un article tout entier qui est constitué de sous-articles, qui, en dépit de l'intégration dans un article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin, est tenu à l'obligation de notification à l'ECHA lorsque le sous-article contient une substance, répondant aux critères de l'article 57 et ayant été identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w).

3. Sur les fournisseurs d'articles au sens de l'article 33 du règlement REACH

91. Conformément à l'article 33 du règlement REACH, tout fournisseur d'un article contenant une substance candidate dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w) fournit au destinataire de l'article, de même que, sur sa demande, au consommateur, des informations suffisantes dont il (le fournisseur) dispose pour permettre l'utilisation dudit article en toute sécurité et comprenant, au moins, le nom de la substance.

92. L'article 3, point 33, du règlement REACH définit de manière très large la notion de fournisseur d'un article. Selon cette définition, cela englobe le producteur ou l'importateur ainsi que tout distributeur ou tout autre acteur de la chaîne d'approvisionnement qui met un article sur le marché. L'article 3, point 12, donne également une définition large de la notion de mise sur le marché; en effet, elle englobe la fourniture ou la mise à la disposition d'un tiers, à titre onéreux ou non onéreux.

20 — Arrêt S.P.C.M. e.a. (C-558/07, EU:C:2009:430, point 60).

21 — Ibidem (point 57).

93. Ces définitions larges plaident en faveur d'une interprétation selon laquelle le fournisseur d'un article tout entier est aussi le fournisseur des sous-articles qu'il contient, qui, en dépit de leur intégration dans un article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin. Les définitions devraient en revanche être interprétées de manière bien plus restrictive pour apprécier les obligations des fournisseurs uniquement par rapport à la concentration dans l'article tout entier de substances candidates.

94. L'interprétation développée ci-dessus de l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH en ce qui concerne les importateurs plaide en principe dans le sens d'apprécier les obligations d'information des fournisseurs par rapport à la concentration dans les sous-articles de substances candidates.

a) Sur les différences entre l'article 33 et l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH

95. Toutefois, l'obligation d'information visée à l'article 33 du règlement REACH se distingue sur plusieurs points importants de l'obligation de notification visée à l'article 7, paragraphe 2.

96. Une différence primordiale tient à ce que les informations sur les substances candidates ne doivent pas être communiquées à l'ECHA, mais aux destinataires ou aux consommateurs des articles. Il est donc possible que, du fait de la présence d'une substance extrêmement préoccupante, ceux-ci renonceront à acheter l'article. Notamment chez les consommateurs, il n'est pas exclu qu'une telle décision repose sur une erreur d'appréciation des risques liés à la substance.

97. Néanmoins, l'information du consommateur n'induit pas un désavantage résultant de l'obligation d'information qui pourrait la faire paraître disproportionnée. Bien au contraire, elle correspond au niveau élevé de protection du consommateur qui doit être atteint en vertu de l'article 38 de la charte des droits fondamentaux et de l'article 169, paragraphe 1, TFUE et qui englobe, en vertu de cette dernière disposition citée, notamment le droit du consommateur à l'information. Les considérants 56 et 117 du règlement REACH le reconnaissent expressément. Les fournisseurs doivent répondre à d'éventuelles erreurs d'appréciation du consommateur en informant de manière appropriée sur les risques liés aux substances présentes.

98. Au demeurant, le gouvernement allemand souligne à juste titre que l'incitation que produit l'obligation d'information à renoncer dans la mesure du possible à des substances extrêmement préoccupantes correspond aux objectifs de la législation relative à ces substances. L'article 55 du règlement REACH déclare expressément que le but de cette législation est de remplacer progressivement ces substances par d'autres substances ou technologies appropriées, lorsque celles-ci sont économiquement et techniquement viables.

99. Rien d'autre ne peut s'appliquer à l'information des destinataires que ce qui vaut pour l'information des consommateurs, puisque ceux-ci ne peuvent recevoir les informations que si ces dernières ont préalablement été transmises tout au long de la chaîne d'approvisionnement.

100. Ainsi que le font valoir plusieurs États membres, il ne serait pas satisfaisant de laisser s'interrompre la transmission de cette information tout au long de la chaîne d'information uniquement parce qu'un sous-article a été intégré dans un article tout entier et que désormais le seuil de concentration de 0,1 % masse/masse (w/w) n'est plus atteint dans l'article tout entier. Cela ne diminuerait pas non plus fondamentalement la charge du fournisseur.

101. Néanmoins, il existe au demeurant aussi des différences par rapport à l'obligation de notification visée à l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH qui pourraient nettement accroître les charges liées à l'obligation d'information visée à l'article 33.

102. Tout d'abord le seuil quantitatif d'une tonne par an et par fournisseur prévu à l'article 7, paragraphe 2, sous a), du règlement REACH fait défaut. Par conséquent, une obligation d'information peut naître déjà pour des chiffres d'affaires bien plus réduits. Cela revêt une importance particulière pour l'importation d'articles. Alors qu'il paraît très vraisemblable pour des quantités importantes que les producteurs ou fournisseurs dans les pays tiers fourniront les informations nécessaires, cela devrait être bien plus douteux plus les quantités importées sont faibles.

103. En outre, contrairement à ce que prévoit l'article 7, paragraphe 3, du règlement REACH en ce qui concerne la notification à l'ECHA, l'obligation d'information ne disparaît pas lorsque le fournisseur peut exclure l'exposition des êtres humains et de l'environnement dans des conditions normales ou raisonnablement prévisibles d'utilisation, y compris l'élimination. Il s'ensuit que la charge liée à l'obligation d'information pourrait naître, alors même qu'il n'y a pas lieu de s'attendre à une exposition.

104. Enfin, l'obligation d'information visée à l'article 33 du règlement REACH est indépendante du point de savoir si la substance candidate concernée a déjà été enregistrée pour l'utilisation concernée. Il se peut qu'il puisse y avoir des cas dans lesquels il ne serait pas nécessaire, aux fins de l'article 7, paragraphe 2, de clarifier si un article contient effectivement une substance candidate, puisque la possibilité d'une utilisation dans de tels articles a, en principe, déjà été enregistrée. Il n'en demeure pas moins que l'article 33 rendrait nécessaire d'opérer une telle vérification.

105. Ces aspects ne sont abordés qu'indirectement par une limitation de l'obligation d'information aux cas dans lesquels le seuil de concentration est atteint dans l'article tout entier.

106. D'une part, le fait que le guide de l'ECHA exige en principe de calculer la concentration dans l'article tout entier sur la base de la concentration contenue dans les sous-articles que contient l'article tout entier vaut également pour l'obligation d'information visée à l'article 33 du règlement REACH. Si le fournisseur suit cette approche, une information du destinataire sur les substances candidates présentes dans les sous-articles créerait des charges qui seraient loin d'être déraisonnables.

107. D'autre part, il se peut aussi que l'article tout entier qui atteint le seuil de concentration ne soit importé qu'en petites quantités ou bien qu'un risque d'exposition puisse être exclu en ce qui concerne cet article. Il n'apparaît pas en quoi, dans ces cas, l'obligation d'information serait plus appropriée qu'en ce qui concerne les sous-articles.

108. L'effet essentiel de l'interprétation défendue par la Commission et l'Irlande tient en ce que les désavantages cités ne naîtraient que dans un nombre plus restreint de cas. Néanmoins, cela peut aboutir à ce que le même sous-article déclenche une obligation d'information lorsqu'il est fourni en tant qu'article distinct, alors qu'il n'y aurait plus lieu d'informer après son installation dans un article tout entier. Cela serait particulièrement insatisfaisant lorsque le fournisseur du produit tout entier a obtenu du fournisseur du sous-article les informations nécessaires et qu'il serait donc raisonnable d'exiger qu'elles soient transmises au destinataire ou au consommateur de l'article tout entier.

b) Sur l'interprétation de l'article 33 du règlement REACH à l'aune du principe de proportionnalité

109. Il est cependant possible d'interpréter l'article 33 du règlement REACH en conformité avec le principe de l'information tout au long de la chaîne d'approvisionnement de manière à éviter des obligations d'information inappropriées.

110. En vertu de l'article 33 du règlement REACH, le fournisseur fournit, tant au destinataire qu'au consommateur, des informations suffisantes dont il dispose pour permettre l'utilisation dudit article en toute sécurité et comprenant, au moins, le nom de la substance.

111. À première vue, cette disposition peut être comprise – tout du moins sur la base de certaines versions linguistiques, notamment la version allemande et la version anglaise – en ce sens que le fournisseur doit, en tout état de cause – même lorsqu'il ne dispose pas de cette information –, au moins communiquer le nom de la substance candidate concernée. Dans le cas où le fournisseur ne peut lui-même pas recevoir de son propre fournisseur des informations suffisantes sur ce point, il devrait en principe contrôler si l'article contient des substances candidates dans la concentration ad hoc.

112. Une telle obligation d'information apparaît problématique avant tout lorsqu'une exposition peut être exclue, mais aussi en cas de quantités particulièrement restreintes d'articles fournis.

113. Toutefois, à la suite d'une question posée en ce sens, toutes les parties s'en sont en principe tenues à cette interprétation. Elles se sont appuyées pour cela sur l'idée qu'un fournisseur devrait disposer de toutes les informations nécessaires afin de respecter l'article 33 du règlement REACH et, le cas échéant, se les procurer.

114. Des charges démesurées pesant sur les fournisseurs seraient cependant évitées si la communication du nom de la substance était soumise à la réserve que le fournisseur dispose de cette information. Le libellé de l'article 33 du règlement REACH ne s'oppose pas à cette interprétation. Bien au contraire, l'indication du nom de la substance peut être comprise comme un des aspects des informations permettant une utilisation en toute sécurité de l'article. Ces informations ne doivent cependant être transmises que lorsque le fournisseur en dispose. Sur la base de la version française de l'article 33, cette interprétation se conçoit nettement plus que d'exiger la communication du nom de la substance même s'il n'est pas connu.

115. En cas de respect, au sein de la chaîne d'approvisionnement, des articles 7, paragraphe 2, et 33 du règlement REACH, un fournisseur d'articles disposerait du nom de la substance si la présence de la substance a été notifiée à l'ECHA.

116. Dans le cas où l'article 7, paragraphe 2, du règlement REACH ne s'appliquerait pas, les fournisseurs devraient en outre disposer d'informations relatives aux substances candidates en ce qui concerne les articles dans la mesure où ceux-ci ont été produits dans l'Union. En effet, le fournisseur devrait savoir si des substances candidates sont présentes dans la concentration nécessaire. Ces informations pourraient donc être sans difficultés transmises aux destinataires et aux consommateurs.

117. En revanche, il peut être supposé que l'importateur de petites quantités d'articles ne disposera souvent pas d'indications sur les substances candidates.

118. En outre, ces informations ne seraient pas nécessairement disponibles lorsque, conformément à l'article 7, paragraphes 3 ou 6, du règlement REACH, il n'y a pas eu notification à l'ECHA parce que l'importateur a pu exclure une exposition ou parce que la substance candidate a d'ores et déjà été enregistrée pour une utilisation dans de tels articles. Dans de tels cas, il n'est pas impérativement nécessaire, pour appliquer l'article 7, paragraphe 2, de vérifier si la substance est effectivement présente dans l'article.

119. À première vue, il semblerait qu'il faille craindre que cette interprétation de l'article 33 du règlement REACH porterait gravement atteinte à l'effet utile de cette disposition. Il est exact que tout d'abord les fournisseurs d'articles importés seraient exonérés éventuellement dans une large mesure de l'obligation d'information sur la présence de substances candidates.

120. Néanmoins, cette exonération ne pourrait aller jusqu'au point que, sans avoir connaissance d'une telle présence, les fournisseurs pourraient prétendre que les articles seraient exempts de toute substance candidate. Ils devraient à tout le moins reconnaître n'avoir reçu aucune information sur une telle présence.

121. De plus, l'absence d'information sur les substances candidates ne signifie pas que les fournisseurs pourraient ignorer d'éventuels risques. Comme l'expose notamment la Commission, il existe en effet d'autres dispositions relatives à la sécurité des articles, par exemple, en ce qui concerne les biens de consommation, la directive 2001/95/CE relative à la sécurité générale des produits [22]. Dans le cadre de l'assurance qualité en vertu de ces autres dispositions, les fournisseurs devraient minimiser les risques dus à la présence de substances candidates et, le cas échéant, recevoir les informations correspondantes qu'ils doivent transmettre au sein de la chaîne d'approvisionnement. Lorsqu'en revanche la présence éventuelle de substances candidates n'induit pas de risque, il est envisageable de renoncer à de telles informations. L'intégration de telles autres dispositions relatives à la sécurité des produits permet donc de s'orienter par rapport aux risques possibles pour lesquels, ainsi que l'ont souligné différentes parties, les conditions de l'obligation d'information font défaut.

122. Selon cette interprétation, certes, l'obligation d'information visée à l'article 33 du règlement REACH irait ainsi au-delà de l'obligation de notification visée à l'article 7, paragraphe 2, mais sans que cela engendre pour autant des charges inacceptables, dès lors que les informations concernées n'auraient pas être recueillies spécialement aux fins de l'obligation d'information, mais seraient d'ores et déjà disponibles.

c) Conclusion intermédiaire

123. En conséquence, le fournisseur d'un article tout entier, constitué de sous-articles qui, en dépit de leur intégration dans l'article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin, est tenu en vertu de l'article 33 du règlement REACH d'informer le destinataire, ainsi que, sur sa demande, le consommateur, sur une substance répondant aux critères énoncés à l'article 57 et identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, lorsque celle-ci est contenue dans un sous-article dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w) et que le fournisseur dispose des informations correspondantes.

V – Conclusion

124. Je propose donc à la Cour de répondre comme suit à la question préjudicielle:

1) Lorsque les autres conditions visées à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CE) nº 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil, du 18 décembre 2006, concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil et le règlement (CE) nº 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission, sont réunies:

   a) le producteur d'un article tout entier, constitué de sous-articles qui, en dépit de leur intégration dans l'article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin, mais produits ou assemblés par d'autres producteurs, est tenu à l'obligation de notification à l'Agence européenne des produits chimiques (ECHA) lorsque l'article tout entier contient une substance, répondant aux critères de l'article 57 et ayant été identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w);

22 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 3 décembre 2001 (JO 2002, L 11, p. 4).

b) l'importateur d'un article tout entier qui est constitué de sous-articles, qui, en dépit de l'intégration dans un article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin, est tenu à l'obligation de notification à l'ECHA lorsque le sous-article contient une substance, répondant aux critères de l'article 57 et ayant été identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w).

2) Le fournisseur d'un article tout entier, constitué de sous-articles qui, en dépit de leur intégration dans l'article tout entier, conservent une propre forme, une propre surface ou un propre dessin, est tenu en vertu de l'article 33 du règlement REACH d'informer le destinataire, ainsi que, sur sa demande, le consommateur, sur une substance répondant aux critères énoncés à l'article 57 et identifiée conformément à l'article 59, paragraphe 1, lorsque celle-ci est contenue dans un sous-article dans une concentration supérieure à 0,1 % masse/masse (w/w) et que le fournisseur dispose des informations correspondantes.