ARRÊT DE LA COUR

23 septembre 2003 *

Dans l'affaire C-30/01,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. R. B. Wainwright, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

soutenue par

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ R. Silva de Lapuerta, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie intervenante,

* Langue de procédure: l'anglais.

contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M^me^ R. Magrill, en qualité d'agent, assistée de M. D. Wyatt QC, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en n'adoptant pas, en ce qui concerne Gibraltar, les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour se conformer à:

— la directive 67/548/CEE du Conseil, du 27 juin 1967, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (JO L 196, p. 1), telle que modifiée par la directive 97/69/CE de la Commission, du 5 décembre 1997 (JO L 343, p. 19);

— la directive 87/18/CEE du Conseil, du 18 décembre 1986, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et au contrôle de leur application pour les essais sur les substances chimiques (JO 1987, L 15, p. 29);

— la directive 93/12/CEE du Conseil, du 23 mars 1993, concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides (JO L 74, p. 81), telle que modifiée par la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 1998 (JO L 350, p. 58);

— la directive 79/113/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la détermination de l'émission sonore des engins et matériels de chantier (JO L 33, p. 15), telle que modifiée par la directive 85/405/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 9);

— la directive 84/533/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des motocompresseurs (JO L 300, p. 123), telle que modifiée par la directive 85/406/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 11);

— la directive 84/534/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des grues à tour (JO L 300, p. 130), telle que modifiée par la directive 87/405/CEE du Conseil, du 25 juin 1987 (JO L 220, p. 60);

— la directive 84/535/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des groupes électrogènes de soudage (JO L 300, p. 142), telle que modifiée par la directive 85/407/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 16);

— la directive 84/536/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des groupes électrogènes de puissance (JO L 300, p. 149), telle que modifiée par la directive 85/408/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 18);

— la directive 84/537/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des brise-béton et des marteaux-piqueurs utilisés à la main (JO L 300, p. 156), telle que modifiée par la directive 85/409/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 20);

— la directive 84/538/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon (JO L 300, p. 171), telle que modifiée par la directive 88/181/CEE du Conseil, du 22 mars 1988 (JO L 81, p. 71);

— la directive 86/594/CEE du Conseil, du 1er décembre 1986, concernant le bruit aérien émis par les appareils domestiques (JO L 344, p. 24);

— la directive 86/662/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986, relative à la limitation des émissions sonores des pelles hydrauliques et à câbles, des bouteurs, des chargeuses et des chargeuses-pelleteuses (JO L 384, p. 1), telle que modifiée par la directive 95/27/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 1995 (JO L 168, p. 14);

— la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365, p. 10), et

— la directive 97/35/CE de la Commission, du 18 juin 1997, portant deuxième adaptation au progrès technique de la directive 90/220/CEE du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement (JO L 169, p. 72),

ou, à tout le moins, en n'informant pas la Commission de l'adoption de telles dispositions, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives,

LA COUR,

composée de M. G. C. Rodríguez Iglesias, président, MM. J.-P. Puissochet, M. Wathelet et R. Schintgen, présidents de chambre, MM. C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola, P. Jann et V. Skouris, M[mes] F. Macken et N. Colneric (rapporteur), et MM. S. von Bahr et J. N. Cunha Rodrigues, juges,

avocat général: M. A. Tizzano,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 16 janvier 2003,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 janvier 2001, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en n'adoptant pas, en ce qui concerne Gibraltar, les dispositions législatives, réglementaires ou administratives nécessaires pour se conformer à:

— la directive 67/548/CEE du Conseil, du 27 juin 1967, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses (JO L 196, p. 1), telle que modifiée par la directive 97/69/CE de la Commission, du 5 décembre 1997 (JO L 343, p. 19);

— la directive 87/18/CEE du Conseil, du 18 décembre 1986, concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des principes de bonnes pratiques de laboratoire et au contrôle de leur application pour les essais sur les substances chimiques (JO 1987, L 15, p. 29);

— la directive 93/12/CEE du Conseil, du 23 mars 1993, concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides (JO L 74, p. 81), telle que modifiée par la directive 98/70/CE du Parlement européen et du Conseil, du 13 octobre 1998 (JO L 350, p. 58);

— la directive 79/113/CEE du Conseil, du 19 décembre 1978, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la détermination de l'émission sonore des engins et matériels de chantier (JO L 33, p. 15), telle que modifiée par la directive 85/405/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 9);

— la directive 84/533/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des motocompresseurs (JO L 300, p. 123), telle que modifiée par la directive 85/406/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 11);

— la directive 84/534/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des grues à tour (JO L 300, p. 130), telle que modifiée par la directive 87/405/CEE du Conseil, du 25 juin 1987 (JO L 220, p. 60);

— la directive 84/535/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des groupes électrogènes de soudage (JO L 300, p. 142), telle que modifiée par la directive 85/407/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 16);

— la directive 84/536/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des groupes électrogènes de puissance (JO L 300, p. 149), telle que modifiée par la directive 85/408/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 18);

— la directive 84/537/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des brise-béton et des marteaux-piqueurs utilisés à la main (JO L 300, p. 156), telle que modifiée par la directive 85/409/CEE de la Commission, du 11 juillet 1985 (JO L 233, p. 20);

— la directive 84/538/CEE du Conseil, du 17 septembre 1984, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon (JO L 300, p. 171), telle que modifiée par la directive 88/181/CEE du Conseil, du 22 mars 1988 (JO L 81, p. 71);

— la directive 86/594/CEE du Conseil, du 1er décembre 1986, concernant le bruit aérien émis par les appareils domestiques (JO L 344, p. 24);

— la directive 86/662/CEE du Conseil, du 22 décembre 1986, relative à la limitation des émissions sonores des pelles hydrauliques et à câbles, des bouteurs, des chargeuses et des chargeuses-pelleteuses (JO L 384, p. 1), telle que modifiée par la directive 95/27/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 1995 (JO L 168, p. 14);

— la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 1994, relative aux emballages et aux déchets d'emballages (JO L 365, p. 10), et

— la directive 97/35/CE de la Commission, du 18 juin 1997, portant deuxième adaptation au progrès technique de la directive 90/220/CEE du Conseil relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement (JO L 169, p. 72),

ou, à tout le moins, en ne l'informant pas de l'adoption de telles dispositions, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites directives.

2 Par ordonnance du président de la Cour du 22 juin 2001, le royaume d'Espagne a été admis à intervenir à l'appui des conclusions de la Commission.

Le cadre juridique

La réglementation communautaire à caractère général

3 Les articles 2 CE et 3, paragraphe 1, CE disposent:

«*Article 2*

La Communauté a pour mission, par l'établissement d'un marché commun, d'une Union économique et monétaire et par la mise en œuvre des politiques ou des actions communes visées aux articles 3 et 4, de promouvoir dans l'ensemble de la Communauté un développement harmonieux, équilibré et durable des activités économiques, un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, l'égalité entre les hommes et les femmes, une croissance durable et non inflationniste, un haut degré de compétitivité et de convergence des performances économiques, un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité entre les États membres.

Article 3

1. Aux fins énoncées à l'article 2, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité:

a) l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane et des restrictions quantitatives à l'entrée et à la sortie des marchandises, ainsi que de toutes autres mesures d'effet équivalent,

b) une politique commerciale commune,

c) un marché intérieur caractérisé par l'abolition, entre les États membres, des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux,

[...]»

4 L'article 14, paragraphe 2, CE énonce:

«Le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions du présent traité.»

5 La troisième partie du traité CE contient un titre I, intitulé «La libre circulation des marchandises». Ce titre s'ouvre par les dispositions générales des articles 23 CE ainsi que 24 CE et il comporte deux chapitres consacrés respectivement à «L'union douanière» (articles 25 CE à 27 CE) et à «L'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres» (articles 28 CE à 31 CE).

6 Aux termes de l'article 23 CE:

«1. La Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises et qui comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

2. Les dispositions de l'article 25 et du chapitre 2 du présent titre s'appliquent aux produits qui sont originaires des États membres, ainsi qu'aux produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans les États membres.»

7 L'article 24 CE prévoit:

«Sont considérés comme étant en libre pratique dans un État membre les produits en provenance de pays tiers pour lesquels les formalités d'importation ont été accomplies et les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus dans cet État membre, et qui n'ont pas bénéficié d'une ristourne totale ou partielle de ces droits et taxes.»

8 L'article 25 CE, auquel renvoie l'article 23, paragraphe 2, CE, interdit les droits de douane à l'importation et à l'exportation ou taxes d'effet équivalent entre les États membres.

9 Les articles 94 CE et 95, paragraphe 1, CE sont libellés comme suit:

«*Article 94*

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.

Article 95

Par dérogation à l'article 94 et sauf si le présent traité en dispose autrement, les dispositions suivantes s'appliquent pour la réalisation des objectifs énoncés à l'article 14. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, arrête les mesures relatives au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont pour objet l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur.»

10 Aux termes de l'article 299, paragraphe 4, CE:

«Les dispositions du présent traité s'appliquent aux territoires européens dont un État membre assume les relations extérieures.»

Les dispositions de l'acte d'adhésion du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant Gibraltar

11 L'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume de Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et aux adaptations des traités (JO 1972, L 73, p. 14, ci-après «l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni») dispose à ses articles 28, 29 et 30:

«*Article 28*

Les actes des institutions de la Communauté visant les produits de l'annexe II du traité CEE et les produits soumis à l'importation dans la Communauté à une réglementation spécifique comme conséquence de la mise en œuvre de la politique agricole commune, ainsi que les actes en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ne sont pas applicables à Gibraltar, à moins que le Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission n'en dispose autrement.

Article 29

Les actes énumérés dans la liste figurant à l'annexe I du présent acte font l'objet des adaptations définies dans ladite annexe.

Article 30

Les adaptations des actes énumérés dans la liste figurant à l'annexe II du présent acte qui sont rendues nécessaires par l'adhésion sont établies conformément aux orientations définies par ladite annexe et selon la procédure et dans les conditions prévues par l'article 153.»

12 L'annexe I, partie I, intitulée «Législation douanière», de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni prévoit à son point 4:

«*Règlement (CEE) n° 1496/68* du Conseil, du 27 septembre 1968 [relatif à la définition du territoire douanier de la Communauté] JO n° L 238/1 du 28 septembre 1968

L'article 1er est remplacé par le texte suivant:

'Le territoire douanier de la Communauté comprend les territoires suivants:

— [...]

— le territoire du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ainsi que les îles anglo-normandes et l'île de Man.'»

13 Le règlement n° 1496/68 a été abrogé par le règlement (CEE) n° 2151/84 du Conseil, du 23 juillet 1984, relatif au territoire douanier de la Communauté (JO L 197, p. 1), qui a été à son tour abrogé par le règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaires (JO L 302, p. 1). L'article 3 de ce dernier règlement définit le territoire douanier de la Communauté et comprend une disposition identique à celle citée au point précédent du présent arrêt.

14 L'annexe I, partie VIII, intitulée «Politique commerciale», de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni a remplacé la liste des pays figurant à l'annexe II du règlement (CEE) n° 1025/70 du Conseil, du 25 mai 1970, portant établissement d'un régime commun applicable aux importations de pays tiers (JO L 124, p. 6), tel que modifié par les règlements (CEE) n^{os} 1984/70 du Conseil, du 29 septembre 1970 (JO L 218, p. 1), 724/71 du Conseil, du 30 mars 1971 (JO L 80, p. 3), 1080/71 du Conseil, du 25 mai 1971 (JO L 116, p. 8), 1429/71 du Conseil, du 2 juillet 1971 (JO L 151, p. 8), et 2384/71 du Conseil, du 8 novembre 1971 (JO L 249, p. 1) (ci-après le «règlement n° 1025/70»), par une nouvelle liste excluant Gibraltar de celle-ci.

15 L'annexe II, partie VI, également intitulée «Politique commerciale», de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni dispose à l'égard du règlement n° 1025/70:

«Le problème résultant de la suppression de la mention Gibraltar de l'annexe II doit être résolu de façon à assurer que Gibraltar soit placé dans la même situation en ce qui concerne le régime de libération à l'importation dans la Communauté, où il se trouvait avant l'adhésion».

Les dispositions de l'acte d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise

16 L'article 25 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23, ci-après «l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal») dispose:

«1. Les traités ainsi que les actes des institutions des Communautés européennes s'appliquent aux îles Canaries et à Ceuta et Melilla sous réserve des dérogations visées aux paragraphes 2 et 3 et aux autres dispositions du présent acte.

2. Les conditions dans lesquelles les dispositions des traités CEE et CECA relatives à la libre circulation des marchandises, ainsi que les actes des institutions de la Communauté concernant la législation douanière et la politique commerciale s'appliquent aux îles Canaries et à Ceuta et Melilla sont définies au protocole n° 2.

3. Sans préjudice des dispositions spécifiques de l'article 155, les actes des institutions des Communautés européennes concernant la politique agricole commune et la politique commune de la pêche ne s'appliquent pas aux îles Canaries et à Ceuta et Melilla.

[...]»

17 Le protocole n° 2 concernant les îles Canaries et Ceuta et Melilla, qui est annexé à l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal (ci-après le «protocole n° 2»), dispose:

«*Article premier*

1. Les produits originaires des îles Canaries ou de Ceuta et Melilla ainsi que les produits en provenance de pays tiers importés aux îles Canaries ou à Ceuta et Melilla dans le cadre des régimes qui y sont d'application à leur égard ne sont pas considérés, lors de leur mise en libre pratique dans le territoire douanier de la Communauté, comme marchandises remplissant les conditions des articles 9 et 10 du traité CEE, ni comme marchandises en libre pratique au titre du traité CECA.

2. Le territoire douanier de la Communauté ne comprend pas les îles Canaries et Ceuta et Melilla.

3. Sauf disposition contraire du présent protocole, les actes des institutions de la Communauté en matière de législation douanière pour les échanges extérieurs

s'appliquent dans les mêmes conditions aux échanges entre le territoire douanier de la Communauté, d'une part, et les îles Canaries et Ceuta et Melilla, d'autre part.

4. Sauf disposition contraire du présent protocole, les actes des institutions de la Communauté relatifs à la politique commerciale commune, autonomes ou conventionnels, directement liés à l'importation ou à l'exportation des marchandises, ne sont pas applicables aux îles Canaries et à Ceuta et Melilla.

5. Sauf disposition contraire de l'acte d'adhésion y compris le présent protocole, la Communauté applique dans ses échanges avec les îles Canaries et avec Ceuta et Melilla pour les produits relevant de l'annexe II du traité CEE le régime général qu'elle applique dans ses échanges extérieurs.

Article 2

1. Sous réserve des articles 3 et 4 du présent protocole, les produits originaires des îles Canaries et de Ceuta et Melilla, lors de leur mise en libre pratique dans le territoire douanier de la Communauté, bénéficient de l'exemption des droits de douane dans les conditions définies aux paragraphes 2 et 3.

[...]

Article 6

1. Les produits originaires du territoire douanier de la Communauté bénéficient, lors de leur importation aux îles Canaries ou à Ceuta et Melilla, de l'exemption des droits de douane et taxes d'effet équivalent dans les conditions définies aux paragraphes 2 et 3.

[...]»

Les directives en cause

18 La présente affaire porte sur des directives du Conseil adoptées en vertu des articles 100 du traité CE (devenu article 94 CE) ou 100 A du traité CE (devenu, après modification, article 95 CE) et sur des directives de la Commission établies en application du pouvoir exécutif qui lui a été attribué par une directive de base, qui est fondée sur lesdits articles (ci-après les «directives en cause»). Ces directives couvrent divers domaines: produits chimiques, normes applicables aux combustibles, bruit, déchets d'emballages et organismes génétiquement modifiés. Aucune des directives en cause ne comporte une disposition expresse excluant son application à Gibraltar.

La procédure précontentieuse

19 Considérant que le Royaume-Uni n'avait pas transposé les directives en cause en ce qui concerne Gibraltar, la Commission a engagé la procédure en manquement prévue à l'article 226 CE. Après avoir mis le Royaume-Uni en demeure de

présenter ses observations, la Commission a, le 28 juillet 2000, émis un avis motivé invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

20 Le Royaume-Uni a fait valoir que les directives en cause, en raison du fait qu'elles visent à supprimer les entraves aux échanges de marchandises dans le marché intérieur, n'avaient pas à être transposées à Gibraltar.

21 Dans ces conditions, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

Argumentation des parties

22 La Commission, soutenue par le royaume d'Espagne, infère du fait que Gibraltar est une colonie de la Couronne dont le Royaume-Uni assume les relations extérieures que les dispositions du traité s'appliquent à ce territoire en vertu de l'article 299, paragraphe 4, CE. Elle soutient, ainsi que le gouvernement espagnol, que, pour qu'il puisse être fait exception à la règle en vertu de laquelle le droit communautaire s'applique à Gibraltar, il faudrait une exclusion ou une dérogation expresse à cette règle.

23 La Commission rappelle que, en vertu de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, certaines dispositions du traité ne s'appliquent pas à

Gibraltar. Ces dérogations, qui sont prévues aux articles 28, 29 et 30 de cet acte, ne viseraient pas la législation adoptée par les Communautés en vertu des articles 94 CE ou 95 CE concernant le rapprochement des législations.

24 Selon la Commission, soutenue par le royaume d'Espagne, l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni ne prévoit que les dérogations suivantes:

— les actes visant les produits agricoles et les actes en matière d'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires ne seraient pas applicables à Gibraltar en vertu de l'article 28 de cet acte d'adhésion en tant que celui-ci constitue une adaptation des traités;

— Gibraltar serait exclu de la disposition relative au territoire douanier communautaire, tel que défini par le règlement n° 1496/68, en vertu de l'article 29 et de l'annexe I, partie I, point 4, dudit acte d'adhésion;

— les dispositions relatives à la politique commerciale prévues par le règlement n° 1025/70 ne seraient pas applicables à Gibraltar en vertu de l'article 30 et de l'annexe II, partie VI, du même acte d'adhésion, mesure qui est énoncée en tant qu'adaptation des actes adoptés par les institutions.

25 La Commission rappelle en outre que les directives en cause ne contiennent pas de dérogations en ce qui concerne leur applicabilité à Gibraltar.

26 Selon un principe général, les exceptions au droit communautaire seraient d'interprétation stricte. En règle générale, la soustraction d'un territoire à l'application du droit communautaire serait opérée au moyen d'une exclusion expresse figurant soit dans le traité, soit dans un texte de droit dérivé.

27 Si le Royaume-Uni avait voulu exclure l'application à Gibraltar des instruments adoptés en vertu des articles 94 CE ou 95 CE, l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni aurait dû le prévoir expressément.

28 La Commission, soutenue par le royaume d'Espagne, fait valoir en outre que l'utilisation de la base légale comme seul critère pour décider si une directive doit être appliquée à Gibraltar n'est pas toujours logique en ce qui concerne la protection de l'environnement.

29 Elle rappelle notamment que, si la distinction opérée par le Royaume-Uni était confirmée par la Cour, la plus grande partie de la législation sur les déchets s'appliquerait à Gibraltar, alors que la réglementation spécifique relative aux déchets d'emballages, énoncée dans la directive 94/62, et aux piles usagées, énoncée dans la directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses (JO L 78, p. 38), ne s'y appliquerait pas, puisque ces deux directives sont fondées sur l'article 100 A du traité.

30 Selon le gouvernement espagnol, le fait que la réglementation relative au territoire douanier communautaire ne s'applique pas à Gibraltar ne saurait entraîner l'inapplicabilité à ce dernier du principe de la libre circulation des marchandises. Ledit gouvernement soutient que, en effet, l'inclusion dans ce territoire n'est qu'une infime partie de la libre circulation des marchandises, laquelle comprend, outre un tarif douanier commun (article 26 CE), l'interdiction des droits de

douane à l'importation et à l'exportation ou des taxes d'effet équivalent entre les États membres (articles 23, paragraphe 1, CE et 25 CE) et l'interdiction, entre ceux-ci, des restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent (articles 28 CE et 29 CE).

31 Il serait donc tout à fait possible qu'une partie du territoire de la Communauté soit exclue du territoire douanier communautaire et que l'instauration de droits de douane et de taxes d'effet équivalent, ainsi que de restrictions quantitatives à l'importation et à l'exportation ou de mesures d'effet équivalent, soit néanmoins interdite dans les échanges entre cette partie du territoire communautaire et le reste de celui-ci.

32 Le gouvernement espagnol mentionne, à titre d'exemple, les territoires espagnols de Ceuta et de Melilla. Il rappelle que, conformément à l'article 25 de l'acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal, les traités s'appliquent à ces territoires, sous réserve des dérogations prévues par cet acte. Il souligne que l'article 1er du protocole n° 2 dispose que le territoire douanier de la Communauté ne comprend pas Ceuta et Melilla. Toutefois, alors que le régime général des échanges extérieurs s'appliquerait aux produits originaires de pays tiers entrant sur ces territoires et, ultérieurement, sur le territoire douanier de la Communauté (article 1er, paragraphe 5, du protocole n° 2), les produits originaires de ceux-ci entrant sur ce territoire ou les produits originaires de la Communauté entrant sur lesdits territoires bénéficieraient d'une exemption totale de droits de douane et de taxes d'effet équivalent (articles 2, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, du protocole n° 2).

33 En outre, le gouvernement espagnol fait valoir que le système instauré par les articles 14 CE, 94 CE et 95 CE a pour objet le rapprochement des législations des États membres, en vue de l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur, et que son objet ainsi que son champ d'application sont bien plus larges que la seule libre circulation des marchandises, puisqu'ils comprennent également la libre circulation des personnes, des services et des capitaux. Si l'interprétation du Royaume-Uni, qui identifie le marché intérieur à la libre circulation des

marchandises était admise, on parviendrait à la conclusion erronée selon laquelle Gibraltar est exclu du marché intérieur et que, en conséquence, non seulement les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, mais également les règles relatives à la libre circulation des personnes, des services et des capitaux lui sont inapplicables.

34 Le gouvernement du Royaume-Uni soutient que les dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises ne s'appliquent pas à Gibraltar et que, en conséquence, il en est de même pour les directives fondées sur les articles 94 CE ou 95 CE, qui ont pour objet la suppression des entraves aux échanges de marchandises entre les États membres.

35 Selon ce gouvernement, l'exclusion de Gibraltar du territoire douanier de la Communauté implique l'inapplication des dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises (articles 28 CE à 30 CE). Ceci signifierait nécessairement que les mesures d'harmonisation, juridiquement dépendantes desdites dispositions, sont également inapplicables à Gibraltar. Dès lors, il ne serait pas nécessaire de prévoir une exclusion spécifique de Gibraltar dans les directives en cause.

36 Le gouvernement du Royaume-Uni admet en revanche que les autres directives relatives au marché intérieur, qui ne sont pas exclues par des dispositions spécifiques relatives à Gibraltar, et notamment celles ayant pour objet l'élimination des obstacles à la libre prestation des services, sont applicables à ce dernier.

37 De manière plus spécifique, le gouvernement du Royaume-Uni développe divers arguments qui s'opposent, selon lui, à l'application des directives en cause à Gibraltar.

38 Lors des négociations relatives aux dispositions de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni concernant Gibraltar, le maintien du statut de port franc de cette possession et, en conséquence, son exclusion du marché commun des marchandises, tant en ce qui concerne les dispositions du traité sur la libre circulation des marchandises qu'au regard de celles réglant la politique commerciale commune, n'auraient pas été considérés comme portant à controverse. Le maintien du statut de Gibraltar aurait été regardé à cet égard comme une question technique plutôt que comme une question politique, source de dissensions lors desdites négociations. La solution technique adoptée aurait été une série de dérogations à l'acquis communautaire en ce qui concerne l'application de dispositions du traité et du droit dérivé relatives au fonctionnement du marché commun des marchandises.

39 Même si Gibraltar ne devait plus avoir le statut de pays tiers, en raison de l'adhésion du Royaume-Uni au traité CEE, lequel s'appliquerait alors à Gibraltar, sous réserve des dispositions spéciales de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, sa situation demeurerait analogue à celle d'un pays tiers pour les échanges de marchandises tant avec les États membres qu'avec les pays tiers.

40 À l'époque desdites négociations, l'annexe II du règlement n° 1025/70 aurait contenu une liste de pays tiers et de territoires auxquels ce règlement s'appliquait. Gibraltar aurait figuré sur cette liste. L'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni aurait supprimé Gibraltar de cette liste, confirmant ainsi que son statut ne serait plus celui d'un pays tiers ou d'un territoire [annexe I, partie VIII (Politique commerciale), dudit acte].

41 Selon le gouvernement du Royaume-Uni, Gibraltar ne bénéficiant plus du statut de pays tiers, les exportations de celui-ci vers les États membres n'auraient plus rempli les conditions pour bénéficier du régime de libéralisation à l'importation dans la Communauté. Les auteurs des instruments d'adhésion auraient été conscients que cela pourrait placer Gibraltar, en ce qui concerne les exportations de marchandises vers ces États, dans une situation plus difficile, après l'adhésion

du Royaume-Uni aux Communautés, qu'auparavant. Ce serait la raison pour laquelle l'annexe II, partie VI (Politique commerciale), de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni contient la règle exigeant que «Gibraltar soit placé dans la même situation en ce qui concerne le régime de libération à l'importation dans la Communauté [que celle] où il se trouvait avant l'adhésion».

42 Il résulterait de ces dispositions que, bien que Gibraltar ne figure plus en tant que pays tiers sur la liste prévue à l'annexe II du règlement n° 1025/70, sa situation en ce qui concerne l'accès aux marchés des États membres resterait telle qu'elle était avant l'adhésion.

43 Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle que l'article 24 CE dispose que les produits en provenance de pays tiers sont considérés comme étant en libre pratique dans un État membre si les formalités d'importation ont été accomplies et si les droits de douane et taxes d'effet équivalent exigibles ont été perçus dans cet État. Puisque les articles 28 CE et 30 CE relatifs à l'élimination des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent s'appliquent aux marchandises provenant de pays tiers, sur lesquelles des droits ont été payés, et que de tels droits sont exigibles en vertu du tarif extérieur commun lorsque ces marchandises entrent sur le territoire douanier de la Communauté, le champ d'application desdits articles, tout comme celui des dispositions du traité concernant l'élimination des droits de douane et des taxes d'effet équivalent, serait ce territoire.

44 Le même gouvernement fait valoir que, par exemple, l'application à Gibraltar d'une directive relative à l'emballage et à l'étiquetage de produits, adoptée en vertu des articles 94 CE ou 95 CE, pourrait entraver l'importation dans cette possession de marchandises provenant de pays tiers et porter atteinte à la liberté dont jouit cette dernière, en tant que port franc, d'importer des marchandises en provenance de pays tiers aux termes et conditions qui doivent être déterminés par les autorités compétentes.

45 Le gouvernement du Royaume-Uni admet que les actes des institutions adoptés en vertu des articles 94 CE ou 95 CE pour supprimer les entraves aux échanges de marchandises peuvent également poursuivre d'autres objectifs, tels que la protection des consommateurs, la santé publique ou l'environnement. Toutefois, selon lui, dans le cas des actes correctement adoptés en vertu de l'une ou l'autre desdites dispositions, les autres objectifs sont harmonisés dans la mesure nécessaire à la suppression des entraves à la libre circulation des marchandises et c'est ce dernier objectif qui fournit la justification du recours auxdits articles comme base légale des actes en question.

46 En ce qui concerne les arguments tirés de la situation juridique de Ceuta et de Melilla, le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que l'exclusion de ces villes du territoire douanier communautaire a bien pour effet d'écarter l'application des dispositions du traité relatives à la libre circulation des marchandises et que le protocole n° 2 prévoit l'application, en lieu et place de ces dispositions, d'un régime spécifique relatif au commerce des marchandises entre Ceuta et Melilla et les États membres qui tire sa force et son effet de ce protocole lui-même.

Appréciation de la Cour

47 En vertu de l'article 299, paragraphe 4, CE, le traité est applicable à Gibraltar, car ce dernier est une colonie de la Couronne dont le Royaume-Uni assume les relations extérieures. Cependant, en vertu de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, certaines dispositions du traité ne s'appliquent pas à Gibraltar. Ce territoire est notamment exclu du territoire douanier communautaire, tel que défini aux articles 1er du règlement n° 1496/68 et 29 dudit acte, ainsi qu'à l'annexe I, partie I, point 4, de celui-ci.

48 Afin d'apprécier le bien-fondé du recours de la Commission, il convient d'examiner si les directives en cause, qui visent à supprimer les entraves aux échanges de marchandises entre les États membres et qui sont fondées sur les articles 94 CE ou 95 CE, sont applicables à Gibraltar.

49 Selon l'article 23, paragraphe 1, CE, la Communauté est fondée sur une union douanière qui s'étend à l'ensemble des échanges de marchandises. Cette union comporte l'interdiction, entre les États membres, des droits de douane à l'importation et à l'exportation et de toutes taxes d'effet équivalent, ainsi que l'adoption d'un tarif douanier commun dans leurs relations avec les pays tiers.

50 En vertu de l'article 23, paragraphe 2, CE, les mesures prévues pour la libération des échanges intracommunautaires s'appliquent de manière identique tant aux produits originaires des États membres qu'aux produits en provenance de pays tiers qui se trouvent en libre pratique dans la Communauté (voir arrêt du 15 décembre 1976, Donckerwolcke et Schou, 41/76, Rec. p. 1921, point 15).

51 L'union douanière comporte un tarif douanier commun visant à réaliser l'égalisation des charges que supportent aux frontières extérieures de la Communauté les produits importés des pays tiers, en vue d'éviter tout détournement de trafic dans les rapports avec ces pays et toute distorsion dans la libre circulation des produits entre les États membres ou dans les conditions de concurrence entre les opérateurs économiques (arrêt du 5 octobre 1995, Aprile, C-125/94, Rec. p. I-2919, point 32).

52 Le traité a entendu donner à la règle de l'élimination des droits de douane et des taxes d'effet équivalent une portée et un effet généraux en vue d'assurer la libre circulation des marchandises (arrêt du 1er juillet 1969, Brachfeld et Chougol, 2/69 et 3/69, Rec. p. 211, point 12).

53 L'union douanière implique nécessairement que soit assurée la libre circulation des marchandises entre les États membres (arrêt du 16 mars 1983, SIOT, 266/81, Rec. p. 731, point 16) et, de manière plus générale, à l'intérieur de l'union douanière (voir arrêt du 9 août 1994, Lancry e.a., C-363/93 et C-407/93 à C-411/93, Rec. p. I-3957, point 29).

54 Il ressort de l'article 23 CE que, pour ce qui concerne la libre circulation des marchandises à l'intérieur de la Communauté, les produits bénéficiant de la libre pratique sont définitivement et totalement assimilés aux produits originaires des États membres. Cette assimilation implique que les dispositions de l'article 28 CE, relatives à l'élimination des restrictions quantitatives et de toutes mesures d'effet équivalent sont indistinctement applicables aux produits originaires de la Communauté et à ceux qui ont été mis en libre pratique à l'intérieur de l'un quelconque des États membres, quelle que soit l'origine de ces produits (voir arrêt Donckerwolcke et Schou, précité, points 17 et 18).

55 Cependant, les produits originaires de Gibraltar ne sont pas des produits originaires de la Communauté.

56 En effet, selon l'annexe II, partie VI, de l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, il était convenu d'assurer que «Gibraltar soit placé dans la même situation en ce qui concerne le régime de libération à l'importation dans la Communauté [que celle] où il se trouvait avant l'adhésion». Cette disposition n'aurait pas été nécessaire si les marchandises originaires de Gibraltar devaient être considérées comme provenant de la Communauté et si, par conséquent, le régime communautaire de libre circulation devait leur être applicable.

57 De même, les marchandises importées à Gibraltar ne sont pas considérées comme étant en libre pratique dans un État membre au sens de l'article 24 CE parce qu'elles ne sont pas soumises aux droits de douane du tarif douanier commun.

58 Or, au sein du titre I de la troisième partie du traité, relatif à la libre circulation des marchandises, l'article 23, paragraphe 2, CE dispose que l'article 25 CE, prohibant les droits de douane et les taxes d'effet équivalent, ainsi que l'ensemble du chapitre 2 dudit titre, à savoir celui consacré à l'interdiction des restrictions quantitatives entre les États membres, s'appliquent aux produits qui sont originaires des États membres ou qui proviennent de pays tiers et se trouvent en libre pratique dans les États membres. Les produits originaires de Gibraltar ou y étant importés n'ayant ni l'un ni l'autre de ces caractères, ils ne relèvent donc pas des règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises et, en particulier, de celles interdisant les restrictions quantitatives entre États membres.

59 Il résulte de tout ce qui précède que l'exclusion de Gibraltar du territoire douanier de la Communauté implique que ne lui sont applicables ni les règles du traité relatives à la libre circulation des marchandises ni celles du droit communautaire dérivé visant, à l'égard de la libre circulation des marchandises, à assurer un rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres, conformément aux articles 94 CE et 95 CE.

60 Cette interprétation n'est pas infirmée par le régime applicable à Ceuta et à Melilla, lequel comporte une disposition prévoyant expressément que les produits originaires de ces territoires sont exemptés de droits de douane lors de leur mise en libre pratique dans le territoire douanier de la Communauté. Au contraire, ce régime confirme le bien-fondé de ladite interprétation, selon laquelle l'exclusion du territoire douanier communautaire entraîne l'inapplicabilité des dispositions du traité et du droit dérivé relatives aux échanges de marchandises, sauf dispositions expresses en sens contraire.

61 Enfin, cette interprétation ne saurait non plus être mise en cause par l'argument de la Commission selon lequel il serait paradoxal que, alors que la généralité des règles du droit communautaire de l'environnement sont applicables à Gibraltar, tel ne serait pas le cas lorsque de telles dispositions relatives à l'environnement sont incluses dans des directives fondées sur les articles 94 CE et 95 CE.

62 Il n'est pas contesté que l'objectif principal des directives en cause est de supprimer les entraves aux échanges de marchandises entre les États membres. Elles sont donc indissociablement liées à la libre circulation des marchandises dont Gibraltar est exclu pour les raisons exposées au point 58 du présent arrêt.

63 Certes, la non-application à Gibraltar des directives en cause peut mettre en danger la cohérence d'autres politiques communautaires, telle la protection de l'environnement, lorsque les objectifs de ces politiques sont poursuivis à titre accessoire par lesdites directives. Toutefois, cette circonstance ne saurait conduire à étendre le domaine d'application territoriale desdites directives au-delà des limites imposées par le traité et par l'acte d'adhésion du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni.

64 Dans ces conditions, le recours de la Commission doit être considéré comme non fondé.

Sur les dépens

65 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. Le Royaume-Uni ayant conclu à la condamnation de la Commission et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. En application de l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement, le royaume d'Espagne, qui est intervenu au litige, supporte ses propres dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **Le recours est rejeté.**

2) **La Commission des Communautés européennes est condamnée aux dépens.**

3) **Le royaume d'Espagne supporte ses propres dépens.**

Rodríguez Iglesias	Puissochet	Wathelet
Schintgen	Gulmann	Edward
La Pergola	Jann	Skouris
Macken	Colneric	von Bahr
	Cunha Rodrigues	

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 23 septembre 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président

G. C. Rodríguez Iglesias