CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 15 novembre 2001 [1]

1. Dans la présente affaire, le royaume des Pays-Bas a introduit un recours en vertu de l'article 230 CE aux fins de faire annuler le point 3 de l'annexe de la directive 1999/51/CE [2] (ci-après, également, «la disposition attaquée») qui dispose que la république d'Autriche et le royaume de Suède peuvent continuer à appliquer — jusqu'au 31 décembre 2002 — des restrictions dans l'usage du cadmium allant au-delà de celles fixées au point 24 de l'annexe I de la directive 76/769/CEE 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 [3].

2. La question de droit essentielle est celle de savoir si la base juridique de la disposition attaquée est correcte. Dans ce contexte se pose la question de savoir si ladite disposition peut être considérée comme une modification nécessaire pour adapter l'annexe I de la directive 76/769 au progrès technique.

Les dispositions législatives pertinentes

3. La directive 76/769 fixe des règles restreignant la mise sur le marché et l'usage de certaines substances et préparations dangereuses. Selon l'article 1er, paragraphe 1, la directive s'applique aux substances et préparations dont la liste figure à l'annexe I [4]. Dans la mesure où il est ici pertinent, l'article 2 dispose que:

«Les États membres prennent toutes les mesures utiles pour que les substances et préparations dangereuses indiquées à l'annexe ne puissent être mises sur le marché ou utilisées qu'aux conditions qui y sont prévues.

[...]»

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive de la Commission, du 26 mai 1999, portant cinquième adaptation au progrès technique de l'annexe I de la directive 76/769/CEE du Conseil 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 [étain, pentachlorophénol (PCP) et cadmium] (JO L 142 p. 22).

3 — JO L 262, p. 201.

4 — À l'origine, la directive 76/769 ne comportait qu'une seule annexe. Cependant cette annexe a été rebaptisée «annexe I» après modification par la directive 83/478/CEE du Conseil, du 19 septembre 1983, portant cinquième modification (amiante) de la directive 76/769 (JO L 263, p. 33).

4. L'article 2 bis ajouté par la directive 89/678/CEE [5] dispose que:

«Les modifications nécessaires pour adapter les annexes au progrès technique, en ce qui concerne les substances et préparations déjà couvertes par la [...] directive [76/769], sont arrêtées conformément à la procédure prévue à l'article [29] de la directive 67/548/CEE [6], modifiée en dernier lieu par la directive [92/32/CEE [7]].»

5. La procédure prévue à l'article 29 de la directive 67/548 telle que modifiée suit le système exposé dans la décision 87/373/CEE du Conseil, du 13 juillet 1987, fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission [8]. Conformément à cette décision, l'article 29 dispose que la Commission est assistée par un comité composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission. La Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre et arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité. Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet au Conseil une proposition sur laquelle celui-ci statue à la majorité qualifiée.

6. La directive 76/769 a été modifiée à plusieurs occasions. Un certain nombre de substances et de préparations dangereuses ont été ajoutées à l'annexe I [9], et des restrictions supplémentaires ont été ajoutées pour l'usage des substances et préparations couvertes par cette annexe [10].

7. Par le biais de la directive 91/338/CEE [11], le législateur communautaire a inclus le cadmium dans le champ d'application de la directive 76/769 en ajoutant un nouveau point 24 à l'annexe I. Le point 24 interdit, pour un certain nombre de produits spécifiquement mentionnés, l'utilisation du cadmium pour colorer les produits finis (point 1), pour stabiliser les produits finis fabriqués à partir des polymères et copolymères du chlorure de vinyle (PVC, point 2) et pour le traitement de la surface (cadmiage) de produits ou de composants métalliques (point 3). Au point 2.1 du point 24, l'usage du cadmium est interdit par exemple comme stabilisateur dans les fournitures de bureau ou d'écoles fabriquées à partir de PVC.

5 — Directive du Conseil, du 21 décembre 1989, modifiant la directive 76/769 (JO L 398, p. 24).

6 — Directive 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 1967, 196, p. 1).

7 — Directive du Conseil, du 30 avril 1992, portant septième modification de la directive 67/548 (JO L 154, p. 1).

8 — JO L 197, p. 33.

9 — Voir, par exemple, la directive 89/677/CEE du Conseil, du 21 décembre 1989, portant huitième modification de la directive 76/769 (JO L 398, p. 19).

10 — Voir, par exemple, la directive 97/64/CE de la Commission, du 10 novembre 1997, portant quatrième adaptation au progrès technique de l'annexe I de la directive 76/769 (JO L 315, p. 13).

11 — Directive du Conseil, du 18 juin 1991, portant dixième modification de la directive 76/769 (JO L 186, p. 59).

8. L'article 2 de la directive 91/338 dispose que:

«En raison de l'évolution des connaissances et des techniques en matière de substituts moins dangereux que le cadmium et ses composés, la Commission, en consultation avec les États membres, réévalue la situation pour la première fois dans un délai de trois ans à partir de la date visée à l'article 3 paragraphe 1 et ensuite dans des intervalles réguliers, selon la procédure prévue à l'article 2 bis de la directive 76/769/CEE.»

9. En vertu de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 91/338, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive au plus tard le 31 décembre 1992.

10. La république d'Autriche et le royaume de Suède sont devenus membres de l'Union européenne le 1er janvier 1995. L'acte d'adhésion [12] a fixé les mesures transitoires concernant l'usage et la mise sur le marché du cadmium dans ces États. L'article 69, paragraphe 1, dispose que, durant une période de quatre ans à compter de la date d'adhésion, les dispositions visées à l'annexe VIII ne sont pas applicables à la république d'Autriche, conformément à ladite annexe et sous réserve des conditions qui y sont fixées. L'article 112, paragraphe 1, accorde au royaume de Suède, dans des termes identiques, une dérogation aux règles contenues à l'annexe XII de l'acte.

11. L'annexe VIII de l'acte d'adhésion — applicable à la république d'Autriche — mentionne le point 2.1 de l'annexe de la directive 91/338, relatif à l'usage du cadmium comme stabilisateur dans les produits manufacturés à partir de PVC qui a inséré le point 2.1 du point 24 de l'annexe I de la directive 76/769.

12. L'acte XII de l'acte d'adhésion — applicable au royaume de Suède — mentionne la directive 91/338 et dispose que «la Suède peut, toutefois, maintenir pendant la période transitoire, en ce qui concerne les produits en porcelaine et en céramique, y compris les carreaux en céramique, la libre circulation prévue par son 'règlement' actuel concernant les dérogations à l'interdiction d'utiliser du cadmium pour le traitement de surfaces ou comme stabilisateur ou agent colorant».

13. Les articles 69, paragraphe 2, et 112, paragraphe 2, de l'acte d'adhésion dispo-

12 — Acte relatif aux conditions d'adhésion de la république d'Autriche, de la république de Finlande et du royaume de Suède et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (JO 1994, C 241, p. 21), tel que modifié par la décision 95/1/CE, Euratom, CECA du Conseil de l'Union européenne, du 1er janvier 1995, portant adaptation des instruments relatifs à l'adhésion de nouveaux États membres à l'Union européenne (JO L 1, p. 1).

sent concernant la république d'Autriche et le royaume de Suède:

«Les dispositions visées au paragraphe 1 sont réexaminées durant cette période conformément aux procédures communautaires.

Sans préjudice du résultat de ce réexamen à la fin de la période transitoire visée au paragraphe 1, l'acquis communautaire sera applicable aux nouveaux États membres dans les mêmes conditions que dans les États membres actuels.»

14. Le 26 mai 1999, la Commission a adopté la directive 1999/51 [13]. La directive 1999/51 a été adoptée sur la base de l'article 2 bis de la directive 76/769 [14] conformément à la procédure du comité exposée à l'article 29 de la directive 67/548 telle que modifiée.

15. Le premier considérant du préambule de la directive 1999/51 rappelle que «considérant que l'acte d'adhésion [...] et en particulier ses articles 69 [...] et 112, prévoit que certaines dispositions de l'annexe I de la directive 76/769/CEE ne s'appliquent pas à l'Autriche [...] et à la Suède pendant une période de quatre ans à compter du 1er janvier 1995 et qu'elles seront révisées conformément aux procédures définies dans le traité CE».

16. Le cinquième considérant du préambule indique que «considérant que la résolution du Conseil du 25 janvier 1988 [15] recommande l'adoption d'une stratégie globale de lutte contre la pollution environnementale produite par le cadmium, et notamment de mesures visant à restreindre l'utilisation du cadmium et à encourager la mise au point de produits de remplacement; que les risques liés au cadmium font actuellement l'objet d'une évaluation dans le cadre du règlement (CEE) nº 793/93 du Conseil [16], et que la Commission réexaminera les restrictions en matière d'utilisation de cadmium à partir des résultats de cette évaluation; qu'il convient d'autoriser l'Autriche et la Suède, de manière provisoire, à maintenir les dispositions plus sévères en la matière».

17. Conformément à ces considérants, le point 3 de l'annexe de la directive 1999/51 — la disposition dont le royaume des Pays-Bas demande l'annulation — a ajouté le point suivant au point 24 de l'annexe I de la directive 76/769:

«L'Autriche et la Suède, qui appliquent déjà des restrictions relatives au cadmium

13 — Précitée note 2.

14 — Précitée au point 4.

15 — JO C 30, p. 1.

16 — Règlement, du 23 mars 1993, concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes (JO L 84, p. 1).

plus sévères que celles prévues aux points 1, 2 et 3, peuvent continuer à les appliquer jusqu'au 31 décembre 2002. La Commission réexaminera avant cette date les dispositions relatives au cadmium établies à l'annexe I de la directive 76/769/CEE, à la lumière des résultats de l'évaluation des risques liés au cadmium et des progrès de la connaissance et des techniques concernant les substances pouvant se substituer au cadmium.»

18. Comme il ressort de son libellé, le nouveau point 4 n'a pas modifié de manière substantielle les règles concernant l'usage du cadmium fixées au point 24, points 1 à 3, de l'annexe I de la directive 76/769. Il a pour effet d'étendre — jusqu'à la fin 2002 — la validité des dérogations accordées à la république d'Autriche et au royaume de Suède par l'acte d'adhésion et permet, par conséquent, à ces États de continuer à appliquer des restrictions sur l'usage du cadmium allant au-delà de ce qui est prévu au point 24, points 1 à 3.

19. En vertu de l'article 3, la directive 1999/51 est entrée en vigueur le 25 juin 1999.

Le contexte factuel et légal

20. Avant d'examiner les griefs et les arguments allégués dans la présente affaire, il est utile d'exposer brièvement les circonstances qui ont conduit à l'adoption de la directive 1999/51.

21. Il est rappelé que l'acte d'adhésion de la république d'Autriche et du royaume de Suède a accordé à ces États des dérogations, valables pour cinq ans, aux règles communautaires concernant l'usage et la mise sur le marché du cadmium établies par la directive 76/769. Eu égard à ces dérogations, la Commission a décidé, conformément à l'article 2 de la directive 91/338 [17], d'évaluer si l'utilisation et la mise sur le marché de cette substance devaient être restreintes davantage que ce que prévoit le point 24 de l'annexe I de la directive 76/769 et d'initier le travail de rédaction des propositions détaillées de modification de ces dispositions.

22. Dans ce contexte, la Commission a, en vertu du règlement n° 793/93 [18], désigné le cadmium comme «substance prioritaire nécessitant une attention immédiate» en 1997 [19], et a chargé le royaume de Belgique de procéder à une évaluation des risques encourus du fait de cet usage. Selon des informations fournies à la Cour, cette évaluation n'a pas encore été achevée. En septembre 1998, une société de consultants a rendu, à la demande de la Commission, un rapport sur les risques induits par l'usage du cadmium (ci-après le «rapport

17 — Précité point 8.

18 — Précité note 16.

19 — Règlement (CE) n° 143/97 de la Commission du 27 janvier 1997, concernant la troisième liste de substances prioritaires, conformément au règlement n° 793/93 (JO L 25, p. 13).

Atkins»). Les parties s'accordent sur le fait que le rapport confirme l'opinion selon laquelle l'utilisation du cadmium devrait être réduite davantage que ce que prévoit la directive 76/769. Cependant, il apparaît également qu'elles s'accordent sur le fait que le rapport n'était pas approprié pour servir de base à de nouvelles mesures communautaires dans ce domaine dans la mesure où son champ d'application était trop restreint et que les résultats présentés n'étaient pas suffisamment définitifs et complets. De plus, le comité scientifique sur la toxicité, l'écotoxicité et l'environnement qui conseille la Commission dans ce contexte n'a pas adopté un avis final sur les conclusions à tirer du rapport.

23. En 1998, la Commission a présenté au groupe de travail sur les limitations de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses (ci-après le «groupe de travail») deux projets de propositions modifiant le point 24 de l'annexe I de la directive 76/769 [20]. Ces projets de propositions envisageaient, en particulier, l'adoption de nouvelles limitations de l'usage du cadmium en tant que colorant dans certains produits tels que le polyamide. Considérant cependant que les résultats de l'évaluation des risques en cours n'étaient pas suffisamment complets, la Commission n'a pas adopté ces projets de propositions. À la place, elle a soumis au groupe de travail un troisième projet de proposition [21]. Ce nouveau projet de proposition n'envisageait aucune nouvelle limitation de l'usage du cadmium mais prévoyait en fait une prolongation jusqu'au 31 décembre 2002 de la dérogation accordée à la république d'Autriche et au royaume de Suède par l'acte d'adhésion. Ce projet de proposition a été soumis à l'avis du comité en vertu de l'article 29 de la directive 67/548 telle que modifiée avec certains amendements destinés à répondre aux objections soulevées par le royaume des Pays-Bas. Alors que les représentants du royaume de Belgique, du royaume de Danemark et du royaume des Pays-Bas ont voté contre, la majorité du comité a voté en faveur de la proposition. En vertu de l'article 29 de la directive 67/548, la proposition a donc été adoptée par la Commission en tant que directive 1999/51.

20 — Annexés à la requête.

21 — Ibidem.

Le recours en annulation

24. Le royaume des Pays-Bas a contesté la validité du point 3 de l'annexe de la directive 1999/51 qui a ajouté un point 4 au point 24 de l'annexe I de la directive 76/769. La Commission soutient qu'il y a lieu de rejeter la requête. Le royaume de Suède est intervenu au soutien des conclusions de la Commission. Lors de l'audience de plaidoiries, le royaume des Pays-Bas et la Commission ont présenté des observations orales.

25. Le royaume des Pays-Bas a présenté quatre moyens de droit. Ces moyens sont présentés comme suit dans la requête. Premièrement, la Commission a outrepassé

ses compétences en adoptant cette disposition sur la base de l'article 2 bis de la directive 76/769. Deuxièmement, la disposition attaquée est contraire aux dispositions de fond de la directive 76/769 puisqu'elle implique que le point 24 de l'annexe I de la directive comporte une harmonisation exhaustive des usages possibles du cadmium. Troisièmement, elle viole le principe de sécurité juridique. Quatrièmement, elle ne satisfait pas aux exigences de raisonnement en contradiction avec l'article 253 CE.

26. Lors de l'audience de plaidoiries, le gouvernement néerlandais s'est plus particulièrement attaché au second moyen. Cependant, comme le gouvernement néerlandais l'a lui-même reconnu lors de l'audience, il est approprié que la Cour examine les moyens dans l'ordre dans lequel ils ont été présentés dans la requête.

Premier moyen: l'inexactitude de la base légale

27. Le royaume des Pays-Bas présente deux arguments principaux en faveur de son allégation selon laquelle la Commission a outrepassé ses compétences en adoptant la disposition attaquée. Premièrement, il soutient que la disposition attaquée ne saurait être considérée comme une modification de l'annexe I de la directive 76/769 nécessaire pour adapter l'annexe au progrès technique au sens de l'article 2 bis de ladite directive. Deuxièmement, le royaume des Pays-Bas soutient que la disposition attaquée touche aux aspects essentiels de la réglementation sur l'usage du cadmium. Selon lui, elle va donc au-delà de ce qui peut être adopté en vertu d'une disposition — telle que l'article 2 bis — qui délègue à la Commission la compétence pour fixer des règles en coopération avec un comité en vertu de la procédure prévue à l'article 29 de la directive 67/548 telle que modifiée. La disposition attaquée aurait dû, pour les raisons mentionnées, être adoptée par le législateur communautaire sur la base de l'article 95 CE.

Le premier argument

28. Le gouvernement néerlandais rappelle que, en vertu de l'article 2 bis, la Commission possède la compétence pour adopter les modifications nécessaires pour adapter l'annexe I de la directive 76/769 au progrès technique en ce qui concerne les substances et préparations déjà couvertes par l'annexe, conformément à la procédure prévue à l'article 29 de la directive 67/548. Selon lui, l'objet essentiel de cette disposition est de permettre aux autorités communautaires de réagir immédiatement en cas de constatation d'un dommage au public ou à l'environnement, en particulier lorsque des cas ayant des conséquences graves pour la santé des personnes sont observés, en imposant des limitations à l'usage existant de substances et de préparations dangereuses. Cependant, dans le contexte du cadmium, le gouvernement néerlandais allègue que l'article 2 bis doit être interprété à la

lumière de la directive 91/338. Il résulte de l'article 2 [22] et du troisième considérant du préambule de la directive [23] que les modifications destinées à adapter l'annexe I au progrès technique au sens de l'article 2 bis doivent être comprises comme des modifications nécessaires, en particulier, du fait de l'évolution des connaissances et des techniques en matière de substituts au cadmium.

29. Selon le gouvernement néerlandais, il en résulte que la disposition attaquée ne peut pas être considérée comme une modification nécessaire pour adapter le point 24 de l'annexe I au progrès technique au sens de l'article 2 bis. D'une part, la disposition attaquée n'est pas basée sur le progrès des connaissances et des techniques en matière de substituts au cadmium comme cela ressort clairement du cinquième considérant du préambule de la directive 1999/51 [24], l'évaluation du risque pour l'environnement et la santé des personnes induit par le cadmium n'avait pas été menée à terme au moment où la Commission a adopté la disposition attaquée. D'autre part, le progrès des connaissances et des techniques en matière de substituts au cadmium doit par nature affecter de la même manière tous les États membres. La disposition attaquée a cependant créé un régime spécial pour la république d'Autriche et le royaume de Suède.

30. En outre, le gouvernement néerlandais soutient que la disposition attaquée vise essentiellement à prévenir les difficultés pratiques qui seraient apparues en Autriche et en Suède si ces pays avaient été contraints, à la suite de l'expiration des dérogations prévues par les articles 69 et 112 de l'acte d'adhésion, de changer leur législation peu de temps avant l'introduction des nouvelles limitations communautaires sur l'usage du cadmium. Dans ces circonstances, la disposition attaquée doit être considérée comme une modification de l'annexe I de la directive 76/769 anticipant une future adaptation de l'annexe au progrès technique au sens de l'article 2 bis.

31. Enfin, le gouvernement néerlandais indique que la législation de certains États membres, y compris le royaume des Pays-Bas, impose des limitations plus sévères de l'usage du cadmium que celles prévues par le point 24 de l'annexe I de la directive 76/769. Ces États membres se trouvent dans une situation comparable à celle de la république d'Autriche et du royaume de Suède et la Commission aurait donc dû, en tout cas, accorder également des dérogations à ces États membres.

32. La Commission réfute ces arguments.

33. Selon elle, l'article 2 bis lui donne compétence pour adopter, en conformité avec la procédure du comité, des modifications mineures de l'annexe I de la directive 76/769. Contrairement à ce que soutient le gouvernement néerlandais, il n'est pas

22 — Précité point 8.

23 — Ce considérant indique que: «considérant que les connaissances et les techniques en matière de substituts évoluent et qu'il convient dès lors de réévaluer, de manière systématique, la situation à la lumière des résultats des études scientifiques et techniques, telles que prévues par [la résolution du Conseil, du 25 janvier 1988, JO C 30, p. 1]».

24 — Précité au point 16.

interdit à la Commission d'exercer cette compétence en l'absence d'études scientifiques définitives et complètes concernant le risque posé par le cadmium et la possibilité de le remplacer par des substituts. En adoptant la disposition attaquée, la Commission a tenu compte des résultats préliminaires de l'évaluation des risques du cadmium en cours qui indiquent qu'il existait un besoin de limiter davantage son usage et du fait que le dépôt d'une proposition législative à cet effet était imminent. Il ne peut donc pas être affirmé que la disposition attaquée n'était pas «basée sur les progrès des connaissances et des techniques» et ne constituait donc pas une adaptation au progrès technique au sens de l'article 2 bis.

34. La Commission soutient en outre qu'il aurait été contraire aux attentes légitimes de la république d'Autriche et du royaume de Suède et aux principes de bonne gestion de ne pas adopter la disposition attaquée: si tel avait été le cas, ces États auraient été obligés — en raison de l'expiration du régime transitoire fixé par l'acte d'adhésion du 31 décembre 1998 — d'abroger les restrictions prévues par leur législation bien que des limitations similaires seraient très probablement introduites à court terme au niveau communautaire. Dans ces conditions, il ne peut pas être reproché à la Commission d'avoir adopté la disposition attaquée en vertu de la procédure de comité souple prévue à l'article 2 bis.

35. La Commission fait enfin valoir que, dans les circonstances particulières, un régime spécifique pour la république d'Autriche et le royaume de Suède, équivalant à celui prévu dans les mesures transitoires de l'acte d'adhésion, était justifié. Ce régime reflète simplement le fait que la république d'Autriche et le royaume de Suède sont en avance dans le domaine de la prévention des risques pour la santé induits par le cadmium et que les règles contraignantes régissant l'usage du cadmium prévues par la législation de ces États seront, selon toute vraisemblance, adoptées à l'échelon communautaire dans un avenir proche [25].

36. Le gouvernement suédois présente des arguments qui sont en substance comparables à ceux de la Commission.

37. Comme cela ressort clairement des arguments présentés, la question essentielle est celle de savoir si une disposition qui accorde à certains États membres une dérogation aux dispositions fixées à l'annexe I de la directive 76/769, autorisant ces États à maintenir en vigueur des règles plus contraignantes en matière d'usage et de mise sur le marché d'une des substances couvertes par l'annexe, peut être considérée comme une modification nécessaire à l'adaptation de l'annexe au progrès technique au sens de l'article 2 bis.

25 — La Commission renvoie dans ce contexte à la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen — La clause de révision — Les normes en matière d'environnement et de santé quatre ans après l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède à l'Union européenne», COM/98/0745 final, qui indique (à la p. 13): l'intention est «d'adopter une directive de la Commission prévoyant de nouvelles restrictions en matière de commercialisation et d'utilisation du [...] cadmium. Et par là, de traiter les questions soulevées par les nouveaux États».

38. Une interprétation de l'article 2 bis tenant compte de son libellé et de son objet aboutit inévitablement, selon nous, à une réponse négative.

39. Premièrement, il est rappelé que le texte de l'article 2 bis accorde à la Commission la compétence pour adopter «les modifications nécessaires pour adapter [l'annexe I] au progrès technique». Selon nous, il est clair qu'une disposition ne peut pas être considérée comme une *adaptation* de l'annexe I *au progrès technique* à moins qu'elle n'entraîne une modification substantielle des règles régissant l'utilisation et la mise sur le marché de cadmium prévues aux points 1 à 3 du point 24 de l'annexe I. Cependant, la disposition attaquée ne change en rien les règles de fond limitant l'usage et la mise sur le marché du cadmium prévues aux points 1 à 3 du point 24 de l'annexe I. Il est difficile d'accepter, pour cette seule raison, l'allégation de la Commission selon laquelle la disposition attaquée entre dans son champ de compétences en vertu de l'article 2 bis.

40. Deuxièmement, la notion d'adaptation au progrès technique doit être interprétée, comme l'indique le gouvernement néerlandais, à la lumière de l'objet de l'article 2 bis introduit par la directive 89/678. Le premier considérant du préambule de cette directive indique que:

«considérant que la population et l'environnement sont constamment exposés à des nouveaux risques provoqués par l'emploi de produits chimiques; que, lorsque des dommages sont constatés et surtout lorsque des cas présentant des conséquences graves pour la santé des personnes sont observés, une intervention immédiate est indispensable pour que la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses soient interdits ou limités au niveau communautaire».

41. Le troisième considérant indique que:

«considérant que le progrès de la technique rend nécessaire une prompte adaptation des prescriptions contenues à l'annexe de la directive 76/769/CEE».

42. Sur la base de ces déclarations, il semble clair que l'objet principal de l'article 2 bis est de permettre aux autorités communautaires d'adapter l'annexe I en limitant la mise sur le marché ou l'utilisation de certaines substances et préparations dangereuses au niveau communautaire et, par la procédure de comité, de le faire plus facilement et de manière plus rapide que ce ne serait le cas si les limitations devaient être adoptées sur la base de l'article 95 CE. Cependant, la disposition attaquée ne comporte aucune nouvelle limitation de la mise sur le marché ou de l'usage de cadmium au niveau communautaire. Au contraire, cette disposition octroie à la république d'Autriche et au royaume de Suède une dérogation leur permettant de maintenir, au niveau national, les limitations concernant la mise

sur la marché et l'usage du cadmium déjà existantes. Il est difficile d'accepter, pour cette raison également, les arguments invoqués par la Commission pour sa défense dans la présente affaire.

43. Selon le gouvernement néerlandais, la disposition attaquée est, en outre, illégale parce qu'elle n'était pas fondée sur le progrès technique dans le domaine des substituts au cadmium.

44. Nous estimons que cet argument repose sur une interprétation indûment restrictive de l'article 2 bis. Le préambule de la directive 89/678 fait référence à des situations dans lesquelles «des dommages sont constatés» (premier considérant) et dans lesquelles il y a eu des «progrès techniques» (troisième considérant). Il semble par conséquent que le législateur communautaire n'envisageait pas de conférer à la Commission la compétence d'agir sur le fondement de l'article 2 bis uniquement dans les cas où les connaissances dans le domaine des substituts ont tellement progressé que de nouvelles limitations de l'usage des substances dangereuses apparaissent justifiées mais également là où les recherches scientifiques révèlent que les substances couvertes par l'annexe I représentent un danger plus important pour l'environnement et la santé publique qu'on ne l'évaluait auparavant et que de nouvelles limitations sont par conséquent nécessaires.

45. Cependant, on doit reconnaître que la Commission ne peut pas exercer ses compétences en vertu de l'article 2 bis que si les mesures adoptées reposent sur des bases scientifiques — soit dans le domaine des substituts soit sur des recherches suggérant que des substances couvertes par l'annexe I représentent de nouveaux dangers pour la santé ou l'environnement. Comme la Commission l'a elle-même indiqué dans ses observations écrites, des mesures ne sont pas et ne peuvent pas être normalement adoptées en vertu de l'article 2 bis en l'absence de résultats scientifiques définitifs et complets. Il est peut-être possible — et là encore nous ne partageons pas l'avis du gouvernement néerlandais — d'envisager des circonstances dans lesquelles il serait approprié pour la Commission de prendre des mesures en l'absence de résultats scientifiques définitifs. L'objet essentiel de l'article 2 bis, à savoir la protection de l'environnement et de la santé publique contre les risques des substances et des préparations dangereuses, pourrait être menacé s'il était strictement interdit à la Commission d'agir, par exemple, lorsque des résultats scientifiques révèlent un lien étroit entre une forme courante de cancer et l'usage de cadmium dans certains produits. Cependant, la compétence de la Commission pour agir sur la base des résultats préliminaires ne saurait être sans limite. Nous considérons qu'une telle action pourrait être justifiée lorsque les résultats préliminaires en question révèlent qu'il existe un besoin contraignant d'une action urgente au niveau communautaire.

46. Dans la présente affaire, il est constant que la disposition attaquée ne s'est pas basée sur des résultats scientifiques définitifs et complets. Au moment où la directive 1999/51 a été adoptée, les autorités belges n'avaient pas terminé l'évaluation des ris-

ques dont elles avaient la charge en vertu du règlement n° 143/97[26] et le comité scientifique sur la toxicité, l'écotoxicité et l'environnement n'avait pas rendu d'avis définitif sur cette question[27]. De plus, rien n'indique que les résultats préliminaires sur lesquels la Commission s'est basée — y compris le rapport Atkins[28] — aient révélé un besoin contraignant d'une action urgente à l'échelon communautaire. Comme la Commission l'a elle-même indiqué à la Cour, elle a toujours considéré que de nouvelles limitations communautaires de l'usage et de la mise sur le marché du cadmium ne pourraient pas être adoptées avant que les autorités belges n'aient mené à bien l'évaluation des risques dont elles avaient la charge.

47. Pour ces raisons, la disposition attaquée ne saurait selon nous être considérée comme une adaptation de l'annexe I au progrès technique au sens de l'article 2 bis de la directive 76/769.

48. Nous sommes conforté dans cette opinion par le fait que, dans le troisième projet de directive 1999/51, la Commission a indiqué que[29]: «la DG III considère qu' [...] il n'existe actuellement aucune base pour adopter les dispositions relatives au cadmium aux progrès techniques. Le nouveau projet [proposition de directive modifiant l'annexe I de la directive 76/769] ne propose donc aucune modification autre que la prolongation des dérogations accordées au royaume de Suède et à la république d'Autriche pour le cadmium». Bien que cette déclaration figurant dans le projet de directive ne soit pas décisive, nous considérons néanmoins qu'il convient de lui accorder un certain poids. Comme l'a indiqué le gouvernement néerlandais, cette déclaration confirme que la disposition attaquée est par essence une mesure *anticipant* une adaptation de l'annexe I de la directive 76/769 au progrès technique au sens de l'article 2 bis.

49. Cette conclusion n'est en rien affectée par l'allégation de la Commission selon laquelle elle serait allée à l'encontre des attentes de la république d'Autriche et du royaume de Suède et aurait violé le principe de bonne administration si elle n'avait pas adopté la disposition attaquée. Le législateur communautaire est compétent, en vertu de l'article 95 CE, pour adopter des mesures dans le domaine des substances et préparations dangereuses. Nous considérons que des mesures susceptibles de résoudre les problèmes résultant de l'arrivée à expiration du régime transitoire prévu aux articles 69 et 112 de l'acte d'adhésion auraient pu être prises de cette manière.

50. Il peut être noté dans ce contexte que le législateur communautaire a déjà adopté sur la base de l'article 95 CE un certain nombre de directives destinées à résoudre les problèmes engendrés par le fait que l'examen de la législation communautaire n'avait pas pu être mené à bien avant le 31 décembre 1998 et que les diverses dérogations accordées dans l'acte d'adhésion à la république d'Autriche et au

26 — Précité note 19.
27 — Voir point 22 ci-dessus.
28 — Ibidem.
29 — Voir point 23 ci-dessus.

royaume de Suède expireraient donc avant que de nouvelles mesures plus contraignantes aient été adoptées dans le domaine des substances dangereuses. Par exemple, par le biais de la directive 1999/33/CE [30], le Parlement européen et le Conseil, agissant sur la base de l'article 95 CE, ont en fait étendu une dérogation accordée par l'acte d'adhésion à la république d'Autriche et au royaume de Suède autorisant ces États à maintenir en vigueur jusqu'au 31 décembre 2000 des règles plus strictes que celles prévues par la directive 67/548 concernant l'étiquetage de certaines substances dangereuses [31].

51. Pour les raisons mentionnées précédemment, nous suggérons de retenir le premier argument invoqué par le gouvernement néerlandais et d'annuler la disposition attaquée.

Le deuxième argument et les autres moyens

52. À la lumière de la conclusion à laquelle nous sommes parvenu sur le premier argument du premier moyen de droit, nous ne présentons pas d'observations sur le second argument ou sur les autres moyens de droit invoqués par le royaume des Pays-Bas.

30 — Directive du Parlement européen et du Conseil, du 10 mai 1999, modifiant la directive 67/548 en ce qui concerne l'étiquetage de certaines substances dangereuses en Autriche et en Suède (JO L 199, p. 57).

31 — Précitée note 6.

Les effets temporaires de l'arrêt de la Cour

53. Lors de l'audience de plaidoiries, le gouvernement néerlandais a indiqué qu'il ne cherchait en aucun cas à contester le droit de la république d'Autriche et du royaume de Suède de maintenir en vigueur des limitations de l'usage du cadmium allant au-delà de ce que prévoit la directive 76/769, et il a demandé à la Cour, en cas d'annulation de la disposition attaquée en raison de sa base légale incorrecte, de limiter les effets dans le temps d'une telle annulation. La Commission n'a pas indiqué si elle avait des objections sur ce point.

54. Il est de jurisprudence constante que la Cour peut indiquer pour des motifs de sécurité juridique quels sont les effets d'une directive annulée qui doivent être maintenus [32].

55. Dans la présente affaire, l'annulation de la disposition attaquée est susceptible de provoquer une insécurité juridique grave en Autriche et en Suède. Nous convenons donc avec le gouvernement néerlandais que la Cour devrait maintenir tous les effets juridiques de la disposition attaquée en attendant l'adoption de nouvelles mesures communautaires sur une base légale correcte.

32 — Voir arrêt du 20 octobre 1992, Conseil/Parlement e.a. (C-295/90 Rév., Rec. p. I-5299).

56. Nous ajouterons que ces nouvelles mesures devraient évidemment s'appliquer sans discrimination à tous les États membres; si des dérogations accordées à certains «nouveaux» États membres devaient par exemple être prolongées afin de leur permettre de maintenir en vigueur des mesures plus restrictives, la même option devrait donc en principe être offerte aux autres États membres placés dans la même situation. Des différences de traitement entre les États membres ne seraient légales que si ces différences étaient justifiées par des raisons valables. Par conséquent, bien que la mesure de la Commission doive selon nous être annulée d'un point de vue formel, la solution pourra peut-être également répondre aux inquiétudes du royaume des Pays-Bas quant au contenu de la mesure.

Conclusion

57. À la lumière des observations qui précèdent, nous suggérons à la Cour:

1) de déclarer nul le point 3 de la directive 1999/51/CE de la Commission, du 26 mai 1999, portant cinquième adaptation au progrès technique de l'annexe I de la directive 76/769/CEE du Conseil 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 [étain, pentachlorophénol (PCP) et cadmium],

2) de déclarer que les effets de ladite disposition sont maintenus jusqu'à l'adoption de nouvelles mesures communautaires en vertu d'une base légale correcte,

3) de condamner la Commission aux dépens du royaume des Pays-Bas, et

4) de juger que le royaume de Suède supportera ses propres dépens.